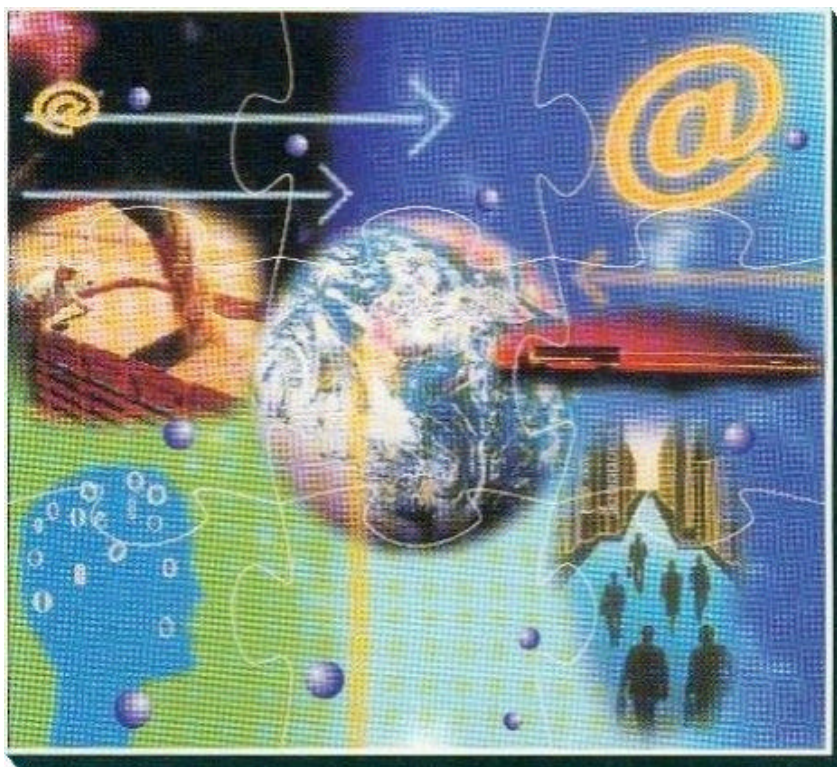


CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

EL PROGRAMA DE TRABAJO POSITIVO Y LAS FUTURAS NEGOCIACIONES COMERCIALES



NACIONES UNIDAS

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

**UN PROGRAMA DE TRABAJO POSITIVO PARA
LOS PAÍSES EN DESARROLLO:**

**TEMAS DE LAS FUTURAS NEGOCIACIONES
COMERCIALES**



NACIONES UNIDAS

Nueva York y Ginebra, 2000

Nota

- Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.
- Las opiniones expresadas en este volumen son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.
- El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse a la secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido a la dirección: Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza.

UNCTAD/ITCD/TSB/10

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.00.II.D.8

ISBN 92-1-112475-1

ÍNDICE

Página

EXPRESIONES DE AGRADECIMIENTO.....	
PRÓLOGO DEL SR. RUBENS RICUPERO, SECRETARIO GENERAL DE LA UNCTAD.....	
I. PANORAMA GENERAL DEL PROGRAMA DE TRABAJO POSITIVO	
• El programa de trabajo positivo y la Conferencia de Seattle	
• Elementos de un programa de trabajo positivo.....	
II. LAS DISCIPLINAS COMERCIALES MULTILATERALES	
• El trato especial y diferenciado en el contexto de la mundialización.....	
• Situación arancelaria de las exportaciones de los países en desarrollo con posterioridad a la Ronda Uruguay: crestas arancelarias y progresividad arancelaria.....	
• Los intereses de los países en desarrollo en la próxima ronda de negociaciones de la OMC sobre la agricultura.....	
• Notas acerca de la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura	
• AGCS 2000: liberalización progresiva	
• El movimiento de personas físicas con arreglo al AGCS	
• El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido y la evolución de la política comercial conexas	
• Examen del Acuerdo sobre los ADPIC.....	
• Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio	
• Subvenciones	
• Derechos antidumping y derechos compensatorios.....	
• Acuerdo de la OMC sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: cuestiones de interés para los países en desarrollo	
• Normas de origen no preferenciales.....	

III. OTRAS CUESTIONES.....	
• Comercio, medio ambiente y desarrollo	
• Las disciplinas multilaterales en materia de competencia.....	
• La relación entre la política antidumping y la competencia.....	
• La transferencia de tecnología en los acuerdos de la OMC	
• El comercio electrónico, la OMC y los países en desarrollo.....	
• Notas	

ANEXOS

• Discurso del Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, Seattle, Tercera Conferencia Ministerial.....	
• Discurso del Secretario General de la UNCTAD, Sr. Rubens Ricupero, Seattle, Tercera Conferencia Ministerial.....	

EXPRESIONES DE AGRADECIMIENTO

La presente recopilación de trabajos técnicos constituye la tercera publicación preparada por la secretaría de la UNCTAD en relación con el apoyo que presta a los países en desarrollo a fin de ayudarlos a participar en las actividades de la OMC y a formular un "programa positivo" para las negociaciones comerciales multilaterales. Los trabajos aquí recogidos fueron redactados por funcionarios y consultores de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios, y de los Productos Básicos durante 1999 para atender a peticiones expresas de los Estados Miembros o como documentos de antecedentes en el marco de reuniones regionales y especiales celebradas paralelamente al proceso preparatorio de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC.

Este manual es el resultado de una colaboración nacida de la experiencia de varios años de trabajo dedicados a ayudar a los países en desarrollo a prepararse para las futuras negociaciones comerciales. Quiero dar las gracias a todas las personas que han contribuido a la preparación de este volumen con trabajos de investigación o participando en la redacción y, en particular, a los colegas de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos, así como a varios consultores y colaboradores. Murray Gibbs, Jefe del Servicio de Análisis del Comercio y de las Cuestiones Sistémicas, coordinó y orientó la labor relacionada con el "programa de trabajo positivo", a la que contribuyeron los siguientes funcionarios: Ivan Anastassov, Philippe Brusick, Jolita Butkeviciene, Michiko Hayasi, Teresa Hinze, Ulrich Hoffmann, Stefano Inama, Veena Jha, Eila Jounela, Mina Mashayekhi, Josie Maximo, Sophie Munda, Marcel Namfua, Victor Ovnivtsev, Bonapas Onguglo, Diego Oyarzun Reyes, Miho Shirotori, Erich Supper, Xiaobing Tang, Manuela Tortora, René Vossenaar, Tokio Yamaoka, Simonetta Zarrilli. No todos ellos figuran como autores de los trabajos reunidos en el libro, pero todos han aportado su contribución al proceso del "programa de trabajo positivo". Varios consultores de fama internacional también prepararon documentos que van incluidos en el libro bajo su firma. Esos consultores son: Carlos M. Correa, Rodney de C. Grey, Veena Jha, Tim Josling, Arvind Panagariya, Ashok Sajjanhar, Stephan Tangermann, Craig VanGrasstek y Edwin Vermulst.

Las opiniones expresadas en los documentos de este volumen son las de los autores y no deben interpretarse como manifestación de la posición oficial de la UNCTAD sobre los problemas de que tratan.

John D. A. Cuddy
Director
División del Comercio Internacional de Bienes
y Servicios, y de los Productos Básicos
UNCTAD

PRÓLOGO DEL SR. RUBENS RICUPERO, SECRETARIO GENERAL DE LA UNCTAD

Cuando asistí a la primera Conferencia Ministerial de la OMC en Singapur, en diciembre de 1996, era la primera vez que participaba en una reunión del GATT/OMC después de dejar mi puesto de Embajador y Representante Permanente del Brasil ante el GATT poco antes de la conclusión de la Ronda Uruguay. Me asombró el cambio que representaba la OMC en relación con el GATT y, en particular, me sorprendieron los nuevos e intensos desafíos y oportunidades con que se enfrentaban los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio. Basándome en el nuevo y ambicioso mandato que la UNCTAD acababa de recibir en su Novena Conferencia, en Sudáfrica, decidí lanzar el "programa positivo" a fin de ayudar a los países en desarrollo a mejorar su capacidad para definir sus intereses, formular objetivos comerciales y esforzarse por conseguir esos objetivos en las negociaciones comerciales internacionales.

El ámbito de las obligaciones multilaterales, la complejidad técnica y la cantidad misma de los temas tratados, el extraordinario volumen de trabajo impuesto a las delegaciones radicadas en Ginebra y la carga administrativa que ello supone para las capitales han colocado a la mayoría de los países en desarrollo en una situación en que la participación en el sistema, por no hablar del intento de moldear su curso futuro, está casi fuera del alcance de sus medios. Ello no obstante, en la Segunda Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Ginebra en 1998, se tomó la decisión de iniciar un proceso preparatorio que, según tenían entendido muchos países, podía desembocar, en la Tercera Conferencia Ministerial, en la puesta en marcha de un nuevo ciclo de negociaciones comerciales multilaterales. Atendiendo a la petición de los países en desarrollo y en vista de los mensajes de aliento que en tal sentido hacían llegar nuestros Estados Miembros y la Asamblea General, la UNCTAD comenzó a trabajar sobre el programa de trabajo positivo durante el período precedente a la Segunda Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle, que se abrió el 30 de noviembre de 1999. El presente trabajo constituye una recopilación de los documentos preparados por los funcionarios y consultores de la UNCTAD en 1999 como parte de ese proceso.

En la Conferencia de Seattle no se puso en marcha ningún nuevo ciclo de negociaciones comerciales multilaterales ni se llegó a ningún consenso claro en cuanto a la acción complementaria que en su día resultase apropiada. Ello plantea un grave desafío no sólo a la OMC, sino también a la comunidad internacional del comercio en conjunto, en la que la UNCTAD desempeña una función particular, la de velar por la fortaleza y la integridad del sistema multilateral de comercio y su adecuación a todos los países. Deben analizarse los factores que impidieron que se labrara un consenso en Seattle deben analizarse para que puedan tomarse medidas correctivas. La Décima Conferencia de la UNCTAD tiene que aportar su contribución a este respecto. Uno de los problemas es el de la formulación de políticas económicas coherentes a escala mundial, formulación que debe enmarcarse en una amplia perspectiva, en la que deben intervenir los diversos organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de las cuestiones sociales, ambientales y culturales. La misión particular de la UNCTAD consiste en contribuir a la coherencia entre el comercio y el desarrollo.

Durante el proceso preparatorio de la Conferencia de Seattle los países en desarrollo presentaron bastante más de 100 propuestas de medidas prácticas, más de la mitad del total. Esas propuestas tendrán que afianzarse con nuevos análisis y debates. Los trabajos incluidos en esta publicación tienen por objeto contribuir a esa finalidad, y es de esperar que las decisiones que se adopten en la Décima Conferencia confirmen y fortalezcan la misión de la UNCTAD en la prestación de asistencia a los países en desarrollo que se esfuerzan por forjar un sistema multilateral de comercio que sirva los intereses de todos.

CAPÍTULO I
PANORAMA GENERAL DEL PROGRAMA
DE TRABAJO POSITIVO

EL PROGRAMA DE TRABAJO POSITIVO Y LA CONFERENCIA DE SEATTLE

Murray Gibbs, UNCTAD

Entre los resultados de la Ronda Uruguay figuran ciertos logros importantes conseguidos por los negociadores de los países en desarrollo. Se puso fin al AMF, se estableció un acuerdo sobre servicios que incluía el movimiento de las personas en la definición del comercio de servicios y una estructura que confería a esos países una notable flexibilidad para utilizar la liberalización como instrumento de desarrollo. Se consiguió un Acuerdo sobre la Agricultura que proporcionaba un marco para una futura liberalización significativa. Se incluyeron en muchos acuerdos disposiciones que preveían un trato diferenciado a favor de los países en desarrollo, las cuales, si bien estaban redactadas en forma de declaraciones de buenas intenciones, podrían cobrar con el tiempo un carácter más vinculante y operacional. Incluso el acuerdo sobre los ADPIC, que causó considerable alarma en algunos países en desarrollo, contiene ciertas disposiciones sobre flexibilidad a las que podrán recurrir dichos países para atender algunas de sus necesidades particulares. Varios países en desarrollo se mostraron satisfechos de que se enmarcaran en el Acuerdo sobre las MIC los intentos de establecer normas multilaterales en materia de inversión. Esos resultados se debieron en parte a la persistencia de las alianzas de países en desarrollo que defendían posiciones similares en torno a los distintos problemas.¹

En cambio, la idea del "compromiso único", en que descansaba el establecimiento de la OMC, planteaba problemas a muchos países en desarrollo, que no querían quedarse postergados en la vieja versión del GATT "de 1947". La gran mayoría de esos países, en particular los menos adelantados, carecían de los recursos administrativos, financieros o humanos necesarios para cumplir con sus nuevas obligaciones, ejercer sus nuevos derechos o incluso aprovechar las nuevas oportunidades comerciales que se presentasen.

En Marrakech, en 1994, algunos países pugnaron por que se introdujera, como elemento de la propuesta final, un programa de labores futuras de la nueva Organización que abarcara cuestiones nuevas que no se habían tratado en la Ronda Uruguay. Se llegó a una solución de avenencia en la forma de una declaración del Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales en la que se enumeraban las cuestiones que podrían incluirse en el programa de trabajo, que abarcaba los temas propuestos por los países desarrollados, como las normas del trabajo, la inversión, la política en materia de competencia, pero también algunos que interesaban a los países en desarrollo, en particular la compensación por la erosión de las preferencias, los productos básicos, las cuestiones financieras, la inmigración, etc.²

En el período que medió entre la entrada en vigor de la OMC y su primera Conferencia Ministerial, los países desarrollados siguieron estudiando las cuestiones que habían propuesto para el programa de trabajo. La idea de negociar en el marco de la OMC normas multilaterales sobre la inversión cobró particular relieve, en vista de la negociación del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) en la OCDE. Los países en desarrollo discrepaban en cuanto a si era aconsejable llevar las negociaciones al ámbito de la OMC, donde ellos tendrían alguna influencia sobre los resultados, o si convenía dejarla en el marco de la OCDE, donde los resultados no serían vinculantes para ellos. Muchos de esos países se oponían firmemente a la inclusión de las inversiones en el programa de trabajo de la OMC y eran aún más contrarios a toda mención de

los derechos laborales; también se manifestaba una resistencia significativa a proseguir la labor sobre el medio ambiente e incluso sobre la política en materia de competencia. Durante el período de negociación de lo que vino a ser la Declaración de Singapur, los países en desarrollo se concentraron en evitar que esas cuestiones figuraran en el programa de trabajo.

Así, pues, muchos de ellos quedaron algo sorprendidos cuando en los discursos de apertura de la Conferencia Ministerial de Singapur se vio claramente que uno de los objetivos importantes de los países desarrollados era la adopción del Acuerdo sobre el Comercio de Productos de Tecnología de la Información (ATI) y la rápida conclusión de las negociaciones sobre los servicios financieros y las telecomunicaciones básicas. Juntos, estos elementos se consideraban el fundamento jurídico del proceso de mundialización que, según sus defensores, reportaría ventajas para todos. En cambio, los países en desarrollo no veían la necesidad de tomar iniciativas para obtener medidas a su favor, ni tampoco habían reconocido plenamente hasta qué punto la OMC se había convertido en el foro de un proceso permanente de negociación.

El Sr. Ricupero, Secretario General de la UNCTAD, que tenía gran experiencia de las negociaciones comerciales y participó en la Conferencia de Singapur, llegó a la conclusión de que los países en desarrollo necesitaban un "programa de trabajo positivo", en el que definieran sistemáticamente sus intereses y señalaran objetivos ajustados a la realidad con respecto a todas las cuestiones, no sólo con respecto a aquellas en que tuviesen algo que exigir, y persiguieran esos objetivos formulando propuestas concretas y técnicamente fundadas, aliándose con los países que mantenían posiciones similares. La tesis del Sr. Ricupero se granjeó el apoyo de muy diversos países, y el "programa positivo" se convirtió en el eje de la labor de la UNCTAD en materia de comercio durante los tres años siguientes.

La prestación de apoyo a los países en desarrollo en la formulación de su "programa de trabajo positivo" quedó facilitada por el mandato que se diera a la UNCTAD en la Novena Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en Midrand (Sudáfrica), en mayo de 1996.³ La Conferencia asignó a la Organización una amplia gama de cuestiones comerciales, entre ellas los servicios, el medio ambiente y la política en materia de competencia, y encargó a la UNCTAD que estudiara las consecuencias de la posible institución de un marco multilateral para las inversiones. Se confió concretamente a la UNCTAD la tarea de examinar el futuro programa de comercio, mandato que se expresaba en los términos de "ayudar a los países en desarrollo a...", desdibujando con ello la tradicional diferenciación entre la asistencia técnica y el "trabajo normal". La Conferencia instituyó también una nueva serie de "reuniones de expertos", que ofrecía la oportunidad de delimitar los intereses de los países en desarrollo en un contexto distinto del de las negociaciones y se ha convertido con el tiempo en un elemento de las labores del programa de trabajo positivo.

Parte del mandato de la UNCTAD tenía por objeto realizar una evaluación de las consecuencias de la Ronda Uruguay para los países en desarrollo. La UNCTAD colaboró con la OMC y el CCI en el Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica (JITAP) y con varias instituciones regionales como la red de investigadores sobre comercio latinoamericano, que llevaba a cabo estudios muy originales desde el punto de vista del sector privado. A petición de los países en desarrollo, se organizaron reuniones para ayudarlos en las negociaciones, llevadas ahora a un ritmo acelerado, sobre los servicios financieros, invitando a conferenciantes del Banco de Pagos Internacionales y otros expertos. Y se celebraron una serie de cenas de trabajo,

por invitación de delegaciones de varios países en desarrollo, en las que se presentaron trabajos destinados a facilitar los debates sobre los posibles temas de las futuras negociaciones.

Los preparativos de Seattle

A la luz de los resultados de la segunda Conferencia Ministerial de la OMC (la del cincuentenario), se consideró probable que en la tercera se pusiera en marcha una gran iniciativa de comercio, llamada por algunos la "Ronda del Milenio". La Segunda Conferencia estableció un proceso preparatorio cuyo motor habrían de ser las propuestas, ejerciendo así presión en cada miembro de la OMC para que presentara propuestas destinadas a velar por que las cuestiones de su peculiar interés no se omitieran en las futuras negociaciones. Este impulso aceleró el ritmo y confirió carácter de urgencia a la labor sobre el "programa de trabajo positivo".

Durante el verano y principios del otoño de 1998 se verificaron en la UNCTAD varias reuniones intergubernamentales. La muy esclarecedora reunión de expertos en comercio de servicios sanitarios⁴ fue seguida por reuniones similares sobre turismo y servicios conexos, en las cuales, entre otras cosas, se confirmó la importancia de la utilización de prácticas anticompetitivas para impedir que los países en desarrollo proveedores consiguieran una justa parte de beneficios en este sector y se esbozaron algunos elementos de un posible planteamiento sectorial;⁵ también se propuso organizar una reunión de expertos en transporte aéreo. Se celebró otra reunión de expertos en servicios relacionados con el medio ambiente, en la cual se dio a entender que la negociación de nuevos compromisos en este sector contribuiría a la protección del medio ambiente, siempre que se pusieran fondos suficientes a disposición de los países en desarrollo.⁶ Además, se dedicó mucho trabajo a la inversión y la política en materia de competencia, a veces en colaboración con la OMC, de conformidad con el mandato de Singapur en los casos en que se ha reconocido expresamente la función de la UNCTAD.

En el tercer período de sesiones de la Comisión del Comercio de Bienes y Servicios, y de los Productos Básicos, los debates se centraron en el SGP y en varias cuestiones del comercio de servicios, y se encargó a la UNCTAD que organizara reuniones de expertos en comercio y agricultura y en transporte aéreo, dos sectores que, por su evidente sensibilidad, habrían quedado excluidos de un examen en la UNCTAD pocos años antes. Además, se encomendó a la UNCTAD que trabajase con la OMC en la preparación de la evaluación del comercio de servicios (según se prescribe en el párrafo 2 del artículo XIX del AGCS), estudiase el problema de la prueba de necesidades económicas en cuanto obstáculo al movimiento de los proveedores de servicios e indicase los obstáculos al comercio de servicios, a fin de ayudar a los países en desarrollo a preparar sus peticiones en la próxima serie de negociaciones en el marco del AGCS. Por consiguiente, el programa de trabajo intergubernamental en la UNCTAD ha venido a coincidir aun en mayor grado con el proceso del programa de trabajo positivo.

A mediados de septiembre de 1998 se reunió un Grupo Especial de Expertos (en virtud de los poderes conferidos expresamente al Secretario General a ese fin) para complementar una reunión similar celebrada en abril de 1997. La finalidad declarada de esa reunión consistía en examinar las necesidades analíticas de los países en desarrollo en sus preparativos para un ciclo de negociaciones multilaterales y en iniciar estudios que les pudiesen resultar útiles en ese proceso, cuya eficacia, cabía esperarlo, quedaría fortalecida por la red de vinculaciones entre las organizaciones que participasen en él. Los debates del Grupo Especial de Expertos fueron presididos por el Secretario General y dirigidos por ponentes de varias divisiones de la

UNCTAD y de otras organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el FMI, la OMPI, las comisiones regionales de las Naciones Unidas y las redes de investigación de América Latina y África. Las deliberaciones se desarrollaron sin trabas y resultaron utilísimas a los participantes; se editó después una publicación, basada en los debates del Grupo Especial de Expertos, complementada y mejorada por nuevos análisis de otros especialistas de la UNCTAD.⁷

Los países en desarrollo comenzaron a tomar iniciativas para coordinar sus posiciones en previsión del proceso preparatorio de la Tercera Conferencia Ministerial. El Grupo de los 15 celebró una reunión en Nueva Delhi en diciembre de 1998,⁸ en la que varios participantes formularon propuestas de mejora de los acuerdos comerciales multilaterales, basándose en la experiencia que acumularan en la aplicación de esos acuerdos. Este fue el comienzo efectivo de la labor de "aplicación" en que se centró el proceso preparatorio en el Consejo General de la OMC.

La labor sobre el programa de trabajo positivo se intensificaron a principios de 1999, cuando un grupo de países en desarrollo pidió a la UNCTAD que organizara reuniones oficiosas en el Palacio de las Naciones para ayudarles a ultimar su participación en el proceso preparatorio en el Consejo General de la OMC. En esas reuniones, que fueron convocadas por diversas delegaciones sucesivamente, se examinaron en cuanto al fondo todas las cuestiones que se planteaban, y se abordó la problemática delimitando la "cuestión", el "problema" y la "solución", recurriendo con frecuencia a presentaciones en forma de cuadros o propuestas de textos con notas explicativas detalladas a modo de instrumentos de trabajo.

En la UNCTAD el proceso intergubernamental siguió concentrándose más directamente en las cuestiones de negociación. En las reuniones de expertos sobre la agricultura⁹ y sobre el transporte aéreo¹⁰ se abordaron temas de negociación concretos en esos sectores, siendo así que la existencia de recursos para financiar la asistencia de participantes de países en desarrollo permitió conferir una calidad excepcional a los debates. Nuevo impulso dio a estas actividades la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de destinar una porción importante de los ahorros logrados con el aumento de la eficiencia a la organización de tres cursos prácticos, la preparación de estudios técnicos y la realización de misiones de asesoramiento.

El primero de esos cursos prácticos se celebró en Seúl (República de Corea) (país que también es miembro de la OCDE, vale la pena mencionarlo) en junio de 1999, el segundo en Pretoria (Sudáfrica) a principios de julio, y el tercero en Boca Chica (República Dominicana) en la primera semana de agosto. En esos cursos participaron funcionarios públicos, hombres de negocios y universitarios de países en desarrollo y países desarrollados.

Mientras que los cursos de Seúl y Boca Chica se ciñeron a una estructura estrictamente interregional, el de Pretoria se concentró en la delimitación de la especificidad africana de las propuestas que se habían presentado hasta entonces y aportó muchos elementos técnicos al proceso de formulación de los objetivos de la negociación en las capitales africanas. En ese curso también se examinó la relación entre las propuestas presentadas a la OMC y los objetivos de los países ACP en la negociación de un instrumento sucesor de la Convención de Lomé. El curso de Pretoria había sido precedido por otra reunión organizada por la UNCTAD en Sun City (Sudáfrica), en que habían intervenido responsables principales del comercio exterior de los países menos adelantados. Esos responsables habían preparado una exposición clara de los objetivos de sus países en las futuras negociaciones, que se sometió al Consejo General y en

la que se abordaba una amplia gama de cuestiones, en particular la del trato consolidado y la entrada en franquicia a favor de los países menos adelantados, propuesta que se venía "barajando" desde la Octava Conferencia.

La labor relacionada con África se profundizó con la organización de cursos prácticos subregionales para el MECAFMO, la CEDEAO, la CODAM y la ECAAS, en colaboración con la CEPA y la OUA/CEA. Tres se celebraron durante el mes de agosto de 1999 y fueron financiados por el PNUD. Asimismo, se organizó una serie de seminarios de ámbito nacional y sobre temas concretos (agricultura, textiles y reglamentos sanitarios) en el marco del JITAD (en colaboración con la OMC y el CCI) en atención a peticiones directas de misiones de asesoramiento presentadas por países africanos.

Los países en desarrollo prosiguieron su proceso de coordinación en varios foros, las comisiones regionales de las Naciones Unidas organizaron seminarios y el Grupo de los 15 celebró una Reunión Ministerial en Bangalore (India) a mediados de agosto.¹¹ En la Conferencia Ministerial previa a la UNCTAD, celebrada en Marrakech en septiembre, los ministros del Grupo de los 77 redactaron un "mensaje" en el que exponían sus objetivos y preocupaciones ante la Conferencia de Seattle, mensaje que se comunicó a la OMC. Y los ministros de comercio de África se reunieron en Argel para elaborar una posición africana común insistiendo en las decisiones prácticas de efecto inmediato que habrían de tomarse en Seattle ("deliverables").¹²

En el proceso preparatorio de la Conferencia de Seattle se presentaron casi 250 propuestas, más de la mitad de países en desarrollo, a menudo sometidas por alianzas de países que mantenían posiciones similares. Las propuestas de los países en desarrollo versaban esencialmente sobre dos aspectos: a) cómo conseguir que las negociaciones del programa incorporado relativas a los servicios y la agricultura se centraran en sus intereses particulares, y b) las medidas concretas relacionadas con los acuerdos multilaterales, en particular los exámenes comprendidos en los mandatos, agrupadas bajo el título general de "aplicación".

Dentro de la categoría de las cuestiones relativas a la aplicación, las propuestas abordaban el tema del trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo con la finalidad de elaborar unas fórmulas más vinculantes para enunciar los compromisos del tipo de las "declaraciones de buenas intenciones". Las propuestas en materia de ejecución también apuntaban a la utilización de interpretaciones acordadas de los acuerdos comerciales multilaterales para resolver ciertos problemas prácticos, particularmente en los casos en que no se tenían en cuenta las características especiales de las economías, las administraciones y las empresas de los países en desarrollo (es decir, los tipos de interés elevados, las dificultades en la determinación de los insumos).¹³ Las dificultades con que se tropezaba en el cumplimiento de las obligaciones administrativas y procedimentales también fueron objeto de propuestas, principalmente para prorrogar los períodos de transición del Acuerdo sobre los ADPIC, del Acuerdo sobre las MIC y del Acuerdo de Valoración en Aduana. Elemento importante de las propuestas de los países en desarrollo era el deseo de precisar el concepto de "desequilibrio" de los derechos y obligaciones, de modo que no se les pudiera acusar de adoptar posiciones "polémicas". El Acuerdo sobre los ADPIC fue objeto de particular atención, para reaccionar contra las presiones enderezadas a renunciar a las disposiciones sobre flexibilidad y trato especial y diferenciado que se habían incorporado al Acuerdo, incluso las que se referían a problemas sanitarios de vida o muerte. Algunos países en desarrollo querían asegurarse de que

el Acuerdo sobre los ADPIC promoviese verdaderamente la transferencia de tecnología, como rezaban sus disposiciones.

Una vez hecho balance de las propuestas que se habían presentado, quedaba poco tiempo para el proceso de preparación de un proyecto de declaración ministerial de Seattle, proceso que fue tanto más difícil cuanto que el cargo de Director General de la OMC quedó vacante hasta el 1º de septiembre de 1999. El 19 de octubre se distribuyó un borrador, que incorporaba todas las propuestas en un texto estructurado completo, pero sin ninguna nueva formulación. Hubo que esperar hasta el 17 de noviembre para que el Presidente del Consejo General de la OMC distribuyera, bajo su responsabilidad, un texto parcial que reflejaba cierto grado de acuerdo (si bien con corchetes y variantes), pero que omitía las cuestiones decisivas de la agricultura y la aplicación y así, al cabo de bastante más de un año de preparación, los ministros de la OMC partieron para Seattle sin ningún texto ampliamente consensuado y en Seattle no pudieron ponerse de acuerdo sobre una declaración para poner en marcha el nuevo ciclo de negociaciones.

Muchos factores contribuyeron al fracaso de la Conferencia de Seattle, pero algunas enseñanzas se destacan nítidamente. En primer lugar, el fondo no puede relegarse a segundo término en el proceso. Si los grandes países comerciales no consiguen ponerse de acuerdo sobre cuestiones importantes como la agricultura, los servicios o las medidas contra el dumping, no habrá maniobras ni argucias procedimentales que creen tal acuerdo. Una segunda enseñanza es que ya no cabe pensar que puedan negociarse acuerdos entre un reducido grupo de países, sin ninguna transparencia, y que esos acuerdos se impongan a la mayoría de los miembros de la OMC. El Sr. Moore, nuevo Director General de la OMC, se dio cuenta de ese cambio de mentalidad e intentó abrir el proceso de negociación instituyendo una serie de grupos de composición abierta. Pero con un texto inicial de negociación tan poco satisfactorio, resultó imposible que esos grupos avanzaran rápidamente hacia un texto acordado y, con la presión del tiempo, los ministros muy pronto se refugiaron en los hábitos del viejo GATT. Esto se manifestó claramente en las declaraciones tajantes que distribuyeron en Seattle el Grupo Latinoamericano y del Caribe y el Grupo Africano, en el sentido de que no se sumarían a ningún consenso sobre acuerdos en cuya negociación no participasen plenamente. En la OMC todos los países han aceptado más o menos el mismo nivel de obligaciones y quedan vinculados por el resultado de cualquier negociación. Los países en desarrollo han pasado a ser "partes plenamente interesadas" en el sistema¹⁴ y, por consiguiente, no pueden ser marginados del proceso de adopción de decisiones. Como señaló el representante de los Estados Unidos para las cuestiones comerciales internacionales, que presidió la Conferencia de Seattle, es menester idear técnicas más imaginativas de negociación y adopción de decisiones.

Cuestiones que siguen sin resolver

Trato especial y diferenciado

La historia del GATT desde 1947, en particular hasta la Ronda Uruguay e incluida ésta, es la de un continuo proceso de interpretación de las normas a fin de resolver los problemas prácticos que se han ido encontrando y precisar las "declaraciones de buenas intenciones" para darles un carácter más vinculante. Los problemas que los países en desarrollo han descubierto tienen un efecto real en su comercio y deben abordarse inmediatamente. En muchos casos las propuestas de esos países tienen por objeto resolver problemas dimanantes de las características de una economía subdesarrollada y no entrañan formalmente ningún trato diferencial a su favor.

Otras, en cambio, tienen por finalidad conferir a las disposiciones sobre trato especial y diferenciado un carácter más vinculante y requieren una decisión política para saber si dicho trato debe constituir o no un elemento permanente del sistema. Si bien es acertada en cuanto al fondo la tesis según la cual en última instancia todos los países deben estar sujetos a las mismas obligaciones, también es lógico que ciertos países puedan valerse de ese trato diferenciado a su favor mientras lo necesiten y no sólo durante un período de transición arbitrario.

Particularmente desconcertante para los países en desarrollo es la evidente resistencia de ciertos países desarrollados a conceder un trato de franquicia consolidado a las exportaciones de los países menos adelantados. Como quiera que en general estos últimos disfrutan de franquicia en los sistemas de preferencias existentes, lo que es decisivo es el concepto de "consolidado". Si el trato en franquicia no tiene la categoría contractual necesaria para que los países menos adelantados puedan recurrir al mecanismo de solución de diferencias cuando se vulneran esos acuerdos de consolidación, poca utilidad suplementaria tendrá. La consolidación arancelaria no requeriría ninguna modificación del acuerdo de la OMC: podría fácilmente elaborarse un protocolo para conferir *de facto* carácter obligatorio a esos compromisos

Adhesión

La UNCTAD ha venido ayudando a países de diversa extensión y diverso nivel de desarrollo, desde China y Rusia hasta algunos países menos adelantados, en sus trámites de adhesión. La mayor parte de los Estados tienen la esperanza de pasar a ser miembros de la OMC antes del nuevo ciclo de negociaciones y muchos se han preparado para hacer concesiones importantes a fin de acelerar su proceso de adhesión y lograr ese objetivo. Esta actitud contrasta marcadamente con lo que ocurría hasta ahora, es decir que los países hacían coincidir su adhesión al GATT con los ciclos de negociaciones multilaterales, a fin de mitigar el carácter unilateral de las negociaciones de adhesión y conseguir que su "cuota de ingreso" se acreditara como contribución al paquete general de medidas logradas en el ciclo de negociaciones. El propuesto proceso de tramitación rápida de adhesión para los países menos adelantados ayudaría a éstos a acelerar su ingreso en el sistema multilateral de comercio.

Programa incorporado

Las negociaciones y los exámenes prescritos con arreglo al programa incorporado habrán de iniciarse sin demora en la estructura de las comisiones competentes de la OMC para que ésta recupere el impulso perdido en Seattle. Ello no requerirá más que una decisión del Consejo que corresponda. De hecho, muchas de las propuestas de los países en desarrollo tenían por objeto señalar plazos para los trabajos pendientes, en lo que hace tanto a las negociaciones como a los exámenes prescritos por mandato (normas de origen, créditos a la exportación en el sector agrícola).

Transferencia de tecnología

La transferencia de tecnología estuvo presente en los debates sobre diversas cuestiones en el proceso preparatorio y en Seattle. En la Ronda Uruguay, particularmente con el AGCS y el Acuerdo sobre los ADPIC, se estableció un marco jurídico que hizo más fácil para las empresas hacerse con tecnologías avanzadas y aprovecharlas para expandir sus operaciones a escala mundial. Esto era necesario, evidentemente, para que el sistema multilateral de comercio se

adaptase al ritmo de la realidad y mantuviese su utilidad. Por otra parte, la mayoría de los miembros de la OMC no poseen tales tecnologías ni tienen acceso a ellas, y consideran que el sistema también debe servir sus intereses. Este desequilibrio de derechos y obligaciones entre los tecnológicamente débiles y los tecnológicamente fuertes había dado lugar a iniciativas destinadas a introducir medidas correctivas, sobre todo en el contexto de los programas incorporados del Acuerdo sobre los ADPIC y del AGCS.

Las protestas de las organizaciones no gubernamentales

La mayoría de los participantes en las protestas callejeras de Seattle sólo tenían una vaga idea de lo que es la OMC, pero vieron en la Conferencia la oportunidad de manifestar sus preocupaciones y frustraciones ante las consecuencias de la mundialización en general, y su angustia ante la creciente impotencia del individuo, incluso el que vive en régimen plenamente democrático, para influir en su destino.¹⁵ Por otra parte, muchas organizaciones no gubernamentales llegaron a Seattle con expedientes bien documentados sobre el efecto de las normas y decisiones de la OMC en diversos aspectos del medio ambiente, la salud, las condiciones de vida de los pequeños agricultores, el trabajo infantil, etc. No es probable que esas cuestiones vayan a desaparecer en lo previsible.

Es evidente que todas estas materias forman parte de la cuestión más amplia de la coherencia de la política económica global. La correspondiente decisión de Marrakech sobre coherencia es limitada y coloca esta última exclusivamente en el contexto de la cooperación entre la OMC y "los organismos internacionales que se ocupan de las cuestiones monetarias y financieras".¹⁶ La experiencia posterior ha demostrado que las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como la OIT, la OMS, el PNUMA, la UNESCO, son igualmente importantes para la "coherencia a escala mundial".

¿Qué se ha conseguido hasta ahora con el programa de trabajo positivo?

No debe exagerarse el efecto del programa de trabajo positivo de la UNCTAD. Muchos países en desarrollo poco necesitaban la asistencia de la UNCTAD para preparar sus propuestas. Sin embargo, muchos otros recurrieron a la labor técnica de la secretaría y a los estudios de los consultores, y la mayoría de ellos han sacado provecho de las reuniones interregionales, regionales y subregionales, en particular las celebradas en Ginebra, que les han permitido intercambiar ideas, confirmar la validez de sus propuestas y formar alianzas.

Lo que es más importante, el programa positivo ha sido un catalizador para introducir un nuevo dinamismo en la intervención de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales. Ese nuevo dinamismo descansa en cuatro pilares: a) que los países en desarrollo determinen claramente sus intereses y formulen propuestas ajustadas a la realidad y técnicamente sólidas para favorecer esos intereses; b) que comprendan las posiciones y los objetivos de los principales países que comercian con ellos, así como los planteamientos políticos y jurídicos en que se fundan esas posiciones y objetivos; c) que traten de comprender sus respectivas posiciones a fin de formar alianzas con los países que mantienen posiciones similares, y de alcanzar soluciones de avenencia con los que mantienen posiciones diferentes, antes de iniciar las negociaciones multilaterales con los principales socios comerciales; y d) que no se adhieran a ningún consenso sobre los resultados de las negociaciones en que no se les haya permitido participar efectivamente.

ELEMENTOS DE UN PROGRAMA DE TRABAJO POSITIVO¹⁷

¿Qué es un "programa de trabajo positivo en materia de comercio" para los países en desarrollo?

La UNCTAD comenzó a insistir en la necesidad de un "programa de trabajo positivo" para los países en desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales inmediatamente después de la experiencia de la primera Conferencia Ministerial de la OMC de Singapur (diciembre de 1996). Se basaba en la observación de que en el proceso preparatorio de la Conferencia los países en desarrollo se habían concentrado casi exclusivamente en una oposición a la inclusión de ciertas cuestiones en el programa de trabajo de la OMC, por ejemplo, los derechos laborales y la inversión, sin formular propuestas o contrapropuestas respecto de los temas que les interesaban. En consecuencia, habían tenido que aceptar resultados en esferas que interesaban principalmente a los países desarrollados, es decir el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, los servicios financieros y los servicios de telecomunicaciones básicas, sin obtener compromisos recíprocos a su favor en las esferas que les interesaban primordialmente, tales como la agricultura, los textiles y el vestido y el movimiento de personas físicas. La Ronda Uruguay también había demostrado que un grupo de países en desarrollo, cuando lograba formular y mantener propuestas coherentes de liberalización del comercio, podía bloquear con éxito resultados menos ambiciosos (según ocurriera con la acción de los miembros latinoamericanos del Grupo de Cairns en Montreal y Bruselas, así como del grupo de países en desarrollo que presentaron propuestas claras acerca de la estructura del AGCS y la inclusión del movimiento de personas físicas en la definición del comercio de servicios). La finalidad primordial de la iniciativa del programa positivo consistía, pues, en que los países en desarrollo hicieran un esfuerzo sin precedente para que sus intereses se abordasen en las futuras negociaciones comerciales multilaterales, a fin de que en éstas se tuvieran plenamente en cuenta sus preocupaciones. Como primera medida, ello significaba que tendrían que presentar propuestas detalladas, técnicamente bien estructuradas en el proceso preparatorio de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, y que la UNCTAD debería ayudarles en esta empresa.

El paso inicial en este proceso fue la organización de dos reuniones de grupos especiales de expertos bajo la responsabilidad del Secretario General de la UNCTAD para que intercambiaran opiniones las organizaciones internacionales y las instituciones del mundo universitario, tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados, a fin de determinar la labor que habría de llevarse a cabo para propiciar el objetivo del programa positivo. Esas reuniones produjeron todo un caudal de ideas, que la UNCTAD ha difundido en sus publicaciones.¹⁸

El trabajo empezó en serio cuando los países en desarrollo pidieron a los altos cargos de la UNCTAD que les ayudaran a formular y perfilar propuestas para el futuro programa comercial. Esa labor cobró nuevo impulso con la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de utilizar a tal fin los ahorros logrados con la mejora de la relación general costo-eficacia.¹⁹ En cumplimiento de las instrucciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se organizaron tres reuniones técnicas interregionales de la UNCTAD sobre el programa positivo: en Seúl (Corea), del 8 al 10 de junio de 1999, en Pretoria (Sudáfrica), del 29 de junio al 2 de julio de 1999, y en Boca Chica (República Dominicana), del 2 al 4 de agosto de 1999. Entre los participantes en estas reuniones técnicas había funcionarios del Estado (a título personal), universitarios, consultores comerciales y hombres de negocios de países desarrollados y países

en desarrollo, así como miembros de la secretaría de la UNCTAD y de otras organizaciones internacionales y regionales, entre ellas la Secretaría de la OMC. La UNCTAD organizó igualmente una reunión técnica de alto nivel para los países menos adelantados en Sun City (Sudáfrica) del 21 al 25 de junio de 1999. Esta reunión técnica dio lugar a propuestas, que fueron aceptadas por los países menos adelantados, sobre todas las cuestiones de fondo del proceso preparatorio de la OMC.²⁰

Posteriormente, en el marco del proyecto del PNUD sobre "Creación de capacidad para el comercio y África", la UNCTAD organizó otros tres seminarios subregionales en África, uno en Harare destinado al Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA), otro en Abuja para la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), y el tercero en Ciudad del Cabo destinado a la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) (y en Libreville para la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC)), a fin de ayudar a esos grupos a prepararse para la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC.

Por otra parte, la labor realizada por el mecanismo intergubernamental de las Naciones Unidas y de la UNCTAD también ha constituido una contribución al programa de trabajo positivo. Cabe mencionar a este respecto, entre otras, las reuniones de expertos de la UNCTAD celebradas en relación con los servicios de salud (1997), los servicios turísticos (1998), los servicios ambientales (1998), la agricultura (abril de 1999) y el transporte aéreo (junio de 1999); el informe preparado por la secretaría de la UNCTAD para la Asamblea General de las Naciones Unidas en su quincuagésimo cuarto período de sesiones sobre la evolución del sistema multilateral de comercio (en cumplimiento de la resolución 53/170), las reuniones regionales organizadas en cooperación con las comisiones económicas de las Naciones Unidas (CEPA y CESPAP). Además, el proceso preparatorio del décimo período de sesiones de la UNCTAD (Bangkok, febrero de 2000) brindó aportes de importancia al desarrollo del programa de trabajo positivo. Por ello, en las reuniones ministeriales preparatorias de los países de África, Asia y América Latina, así como en la Reunión Ministerial del "Grupo de los 77", celebrada en Marrakech en septiembre de 1999²¹ se formularon los planteamientos básicos de los países en desarrollo respecto de las negociaciones comerciales multilaterales y del papel de la UNCTAD en ellas. Una parte importante del informe del Secretario General de la UNCTAD a la Décima Conferencia también estaba dedicada al programa de trabajo positivo.²²

En los párrafos siguientes se resumen algunas de las principales ideas que hasta la fecha han venido surgiendo en el proceso del programa de trabajo positivo.

La Tercera Conferencia Ministerial de la OMC y una nueva "ronda de negociaciones comerciales"

El proceso preparatorio seguido en el Consejo General de la OMC desde septiembre de 1998, como se pide en la Declaración Ministerial de Ginebra (mayo de 1998),²³ se centró en varios temas: a) cuestiones y propuestas relativas a la ejecución de los acuerdos de la OMC; b) cuestiones y propuestas relativas a las negociaciones ya previstas sobre la agricultura y los servicios y el "programa incorporado" en otras esferas; c) cuestiones y propuestas relativas a las medidas complementarias de la Reunión de Alto Nivel sobre los Países Menos Adelantados (1997); d) cuestiones y propuestas relativas a otros trabajos posibles con arreglo al programa iniciado en la Conferencia Ministerial de Singapur en el marco del tema "nuevas cuestiones"²⁴; y

e) cualesquiera otros asuntos relativos a las relaciones comerciales multilaterales de los miembros de la OMC. También se pensaba aprovechar en el proceso preparatorio elementos procedentes del programa de trabajo dedicado al comercio electrónico y a los temas respecto de los cuales cabía esperar que se tomaran decisiones o se llegase a acuerdos en la Conferencia Ministerial de Seattle (las llamadas "medidas prácticas de efecto inmediato" (deliverables)). En esta última categoría entraban las decisiones ministeriales acerca de : a) la entrada en franquicia de los productos exportados por los países menos adelantados; b) la coherencia de la política económica mundial, es decir la coordinación de las actividades entre la OMC, las instituciones de Bretton Woods, la UNCTAD, el PNUD y otras organizaciones internacionales; c) la transparencia de la contratación pública; y d) las cuestiones en las cuales no se habían cumplido los plazos señalados (véanse más adelante los párrafos sobre aplicación) o respecto de las cuales estaban pendientes decisiones, por ejemplo, la prórroga de la moratoria sobre los casos de no infracción en el marco del Acuerdo sobre los ADPIC. Los países de África también elaboraron una lista de los temas respecto de los cuales consideraban que deberían tomarse decisiones en Seattle.

De los 135 miembros de la OMC, 97 (el 71,8%) son países en desarrollo, entre los que están 29 países menos adelantados. Además, de los 30 países que en la actualidad se hallan en proceso de adhesión a la OMC, 16 son países en desarrollo, que incluyen 7 países menos adelantados. A finales de 1999 se habían presentado en el proceso preparatorio de la OMC 259 propuestas sobre más de 20 temas, y más del 50% de esas propuestas eran de países en desarrollo (incluidas las que esos países presentaron conjuntamente con varios países desarrollados miembros de la OMC). Las más de las propuestas se referían a los temas siguientes: agricultura, 46 propuestas (18 de países en desarrollo); servicios, 25 propuestas (14 de países en desarrollo); productos industriales, 14 propuestas (2 de países en desarrollo); ADPIC, 15 propuestas (8 de países en desarrollo); y "nuevas cuestiones"²⁵, 37 propuestas (11 de países en desarrollo).

Muchos Miembros de la OMC habían manifestado que apoyarían la puesta en marcha de una nueva ronda o ciclo de negociaciones comerciales multilaterales en la Conferencia Ministerial de Seattle, y el fracaso de ésta no ha modificado fundamentalmente la posición de esos países respecto de la necesidad de tal ronda. En particular, un ciclo con un programa de amplia base y equilibrado que se concluya en un plazo de tres años sigue siendo el objetivo de varios países desarrollados y en desarrollo.²⁶ El principal argumento de los que proponen poner en marcha la nueva ronda es que así se mantiene el impulso de la liberalización del comercio para contrarrestar las presiones proteccionistas que amenazan con hacerse más fuertes en todo el mundo, y se ofrece la oportunidad de elegir entre compensaciones recíprocas que permitan a los diferentes participantes, incluidos los países en desarrollo, hacer más fácilmente concesiones. Entre los grandes países que intervienen en la actividad comercial, la Unión Europea era la principal proponente de una gran "Ronda del Milenio".²⁷ En cambio, los Estados Unidos se hallaron en la imposibilidad de tomar iniciativas importantes porque el Presidente no pudo obtener la tramitación acelerada de disposiciones legislativas (ni siquiera la adopción de disposiciones legislativas que fijasen objetivos de negociación) por el Congreso y, por lo tanto, ha tenido que amoldar sus propuestas a su capacidad negociadora subsidiaria.

En contraste, algunos países en desarrollo han considerado que la labor de la OMC debe concentrarse en la ejecución cabal de los resultados de la Ronda Uruguay y del "programa incorporado", que preveía nuevas negociaciones sobre la agricultura y el comercio de servicios y el examen de varios acuerdos comerciales multilaterales que podría dar lugar a negociaciones.

Esos países señalaron que no había ningún consenso en cuanto a estructurar el futuro programa de trabajo de la OMC como otra "ronda".²⁸ Otras cuestiones de carácter prioritario para muchos países en desarrollo eran, por ejemplo: a) la aplicación del trato especial y diferenciado a favor de dichos países, tal como se preveía en varios acuerdos de la OMC; y b) la corrección de los desequilibrios que se advertían en varios acuerdos de la OMC, en particular los acuerdos sobre subvenciones y medidas compensatorias, los derechos antidumping, los ADPIC y las MIC, que podían tener consecuencias importantes para la política económica o para las exportaciones de los países en desarrollo.

Objetivos de las negociaciones

Los países en desarrollo opinan que toda declaración ministerial que sea el punto de partida de las nuevas negociaciones debe contener una exposición de la "problemática" con que se enfrentan esos países y que haya de abordarse en esas negociaciones, un "diagnóstico" del problema global que las negociaciones deberán tratar de resolver. De no ser así -piensan-, el desarrollo de las negociaciones se basará en el supuesto de que la liberalización del comercio mundial, y la imposición de disciplinas comerciales más estrictas en nuevas áreas, es un fin en sí y no un medio de lograr un crecimiento más rápido de los países en desarrollo. En este contexto los trabajos que desemboquen en la Décima Conferencia de la UNCTAD cobrarán importancia directa para el proceso preparatorio de la OMC.

RECUADRO 1

Diagnóstico del "G-77"

La vulnerabilidad financiera, en particular los persistentes problemas de balanza de pagos y un altísimo endeudamiento externo, así como el escaso potencial de exportación y la enorme dependencia respecto de los productos básicos para el fomento del comercio, la producción y el empleo, y la falta de acceso a las redes y canales de distribución de tecnología e información siguen siendo los grandes obstáculos con que tropiezan muchos países en desarrollo para integrarse en el sistema multilateral de comercio y aprovechar la liberalización de éste. Las empresas de los países en desarrollo a menudo se enfrentan con un mercado mundial dominado por las empresas transnacionales y los medios de comunicación de los países desarrollados. Por ello, hay muchos países en desarrollo que no han podido aprovechar las nuevas oportunidades que ofrecen los acuerdos comerciales multilaterales. Además, existen importantes desequilibrios entre derechos y obligaciones en ciertos acuerdos comerciales multilaterales, así como en el acceso a los mercados y en las actividades normativas, todo lo cual puede erosionar la confianza de esos países en el sistema multilateral de comercio.

El crecimiento económico mundial en el decenio de 1990 se ha mantenido por debajo del promedio de la posguerra, la disparidad de la renta entre los países desarrollados y los países en desarrollo ha aumentado y la posibilidad de marginación se está convirtiendo cada vez más en una realidad. Esta evolución ha venido acompañada por una creciente desigualdad de la renta en los países, junto con una inseguridad cada vez mayor del empleo y el ingreso y una inestabilidad financiera. Estas tendencias han quedado agravadas por

una serie de crisis financieras imprevistas que han afectado la economía mundial con frecuencia e intensidad cada vez mayores en el decenio de 1990.

La experiencia reciente indica que una simple política económica no puede hacer que los países en desarrollo progresen automáticamente hacia los niveles de renta de los países desarrollados. Ello se debe a que las fuerzas del mercado operan en un mundo de asimetrías y desequilibrios. La asimetría más notable del proceso de mundialización reside en la desigual distribución del poder económico en la economía mundial. Una segunda serie de desequilibrios se da entre las propias fuerzas económicas internacionales. El ritmo acelerado de la liberalización financiera ha desvinculado la finanza del comercio internacional y de la inversión. Se ha dado la preferencia a la liquidez y a la entrada rápida en los mercados financieros y la rápida salida de éstos en busca de ganancias inmediatas. De ello nace la creciente volatilidad de las corrientes de capital.

En vista de esas asimetrías de la economía mundial, la amplitud y la estructura de la liberalización también han solido producir resultados desequilibrados. En el comercio, a pesar del proceso de liberalización, muchas esferas de interés para las exportaciones de los países en desarrollo han permanecido fuertemente protegidas. De igual modo, los mercados laborales también han seguido protegidos en los países desarrollados, al tiempo que se abrían mercados de capitales en los países en desarrollo. Todo esto hace que sea más difícil para los países en desarrollo competir en los sectores en que son más ciertas las oportunidades de crecimiento real y sostenible.

Objetivos comunes a muchos países en desarrollo

- 1) aplicación de las normas y compromisos acordados durante la Ronda Uruguay y consagrados en el Acta Final de Marrakech, en particular los que favorecen a los países en desarrollo;
- 2) puesta en marcha de las negociaciones sobre el comercio de servicios con arreglo al artículo XIX del AGCS y continuación del proceso de reforma del comercio de productos agrícolas, de conformidad con el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, y conclusión de los diversos exámenes de las disposiciones de los acuerdos comerciales multilaterales, según se prescribe en los propios acuerdos;
- 3) medidas en favor de los países menos adelantados;
- 4) medidas para acelerar la adhesión a la OMC;
- 5) medidas destinadas a mejorar la coherencia de la política económica entre la OMC y las demás organizaciones internacionales;
- 6) formación de un consenso sobre la dirección futura del programa de trabajo fijado en las conferencias ministeriales primera y segunda;
- 7) nuevas iniciativas destinadas a liberalizar el comercio mundial y adaptar el sistema multilateral de comercio de manera que se optimice su apoyo al proceso de desarrollo.

Principios generales que rigen las negociaciones

En particular, según los países en desarrollo, los esfuerzos encaminados a corregir esta situación de las negociaciones comerciales multilaterales deben apuntar a una considerable liberalización del comercio que abarque de manera equilibrada todos los productos, sectores de servicios y modos de suministro que resulten interesantes para las exportaciones de aquellos países. Según esta tesis, deben constituirse grupos generales de negociación que supervisen, en determinadas esferas, el progreso hacia la realización de esos objetivos generales. Por ejemplo, se ha sugerido la creación de tal grupo de negociación para la transferencia de tecnología, que proponga en diversas esferas de las negociaciones planteamientos que corrijan la tendencia actual hacia la limitación del acceso a la tecnología para las empresas de países en desarrollo nacidas principalmente de la privatización de las actividades de I&D en los países desarrollados²⁹.

El estado de la aplicación de muchas disposiciones relativas al trato especial y diferenciado de los países en desarrollo es motivo de honda preocupación para muchos de esos países. En numerosos casos ello se debe a que esas disposiciones están redactadas en términos vagos, que no son sino meras declaraciones de buenas intenciones. Los países en desarrollo quisieran que todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado se tradujeran en ventajas concretas para ellos. Desearían que el concepto de trato especial y diferenciado se reconfirmara y se adaptara estrechamente a sus políticas de desarrollo, a fin de garantizar una mejor coherencia entre las políticas de comercio y de desarrollo, así como a las realidades de la mundialización. Según esta posición, dicho trato debe tener en cuenta la evolución de los métodos por los que se lleva efectivamente el comercio internacional y tratar de corregir las desventajas que tienen las empresas de los países en desarrollo al competir en ese comercio, modificando los acuerdos comerciales multilaterales, si resulta necesario. Al hacerlo, podrían revisarse todas las disposiciones pertinentes de esos acuerdos, con el objetivo de lograr un consenso sobre todas esas cuestiones en las primeras fases de las negociaciones.

Muchos países en desarrollo tropieza con grandes dificultades para cumplir con sus obligaciones antes de la expiración de los períodos de transición y consideran, por tanto, que esos períodos deben prorrogarse por un tiempo que les permita encontrar los recursos financieros y humanos necesarios para ejecutar los diversos acuerdos. Para los partidarios de esta postura, las negociaciones que se pongan en marcha deberán incluir una "cláusula de paz", de manera que los países en desarrollo no puedan ser objeto de denuncias a tenor de los mecanismos de solución de diferencias mientras estén pendientes las negociaciones. Ello evitaría una situación en que los países en desarrollo tuviesen que negociar bajo la presión del frecuente recurso a los mecanismos de solución de diferencias contra ellos. Dichos países están convencidos de que, como en las negociaciones anteriores, debe aplicarse una cláusula de "statu quo", y de que ese "statu quo" debe referirse a todas las condiciones del acceso a los mercados, incluidos el SGP y los demás acuerdos preferenciales. También opinan que los países desarrollados deben dar en Seattle una indicación clara de que están decididos a proceder a una significativa liberalización del comercio en las cuestiones que interesan a los países en desarrollo, en particular, los aranceles, las subvenciones a la agricultura, las medidas antidumping, etc.

Los países en desarrollo consideran que un principio general de las negociaciones debe consistir en reconocerles el mérito de haber tomado medidas autónomas de liberalización del comercio, ya que la consolidación de la liberalización emprendida desde el 1º de enero de 1995

debe considerarse como una concesión por su parte. A su entender, este principio, estructurado en el párrafo 3 del artículo XIX del AGCS, debe aplicarse a todos los niveles.

Se reconoce generalmente que la experiencia de la aplicación de la Ronda Uruguay ha demostrado a las claras que es imprescindible tratar los gastos administrativos y de otra índole de la aplicación de los acuerdos comerciales multilaterales a nivel nacional³⁰ como parte integrante de las negociaciones,³¹ a fin de que los países en desarrollo puedan aplicarlos y determinar el volumen de asistencia que deba prestarles la comunidad internacional.

Los países en desarrollo consideran que debe reconfirmarse el compromiso de prestar especial atención a los problemas con que se enfrentan los países menos adelantados y a las medidas que permitan evitar la marginación de estos últimos en el comercio mundial. En su opinión, la puesta en marcha de las negociaciones deberá desembocar en una decisión de confeccionar listas a tenor del artículo II del GATT, en virtud de las cuales los países desarrollados, y los países en desarrollo que estén en situación de hacerlo, concedan un trato en franquicia consolidado a los países menos adelantados; esto deberá ir acompañado por la necesaria flexibilidad de las normas de origen para que dichos países resulten efectivamente beneficiados. Los problemas específicos de las pequeñas economías vulnerables en desarrollo quedaron reconocidos en la Declaración Ministerial de Ginebra de 1998. Los países en desarrollo consideran que para tratar todas estas cuestiones hay que delimitar las preocupaciones concretas de esos países en el marco de los diversos acuerdos comerciales multilaterales y formular propuestas de acción.

Parece apreciarse un creciente apoyo a la idea de un "compromiso único", al considerarse probable que los enfoques sectoriales o parciales lleven a aplazar o pasar por alto los problemas de los países en desarrollo. Algunos de éstos han declarado ya que no participarán en negociaciones sectoriales. Ahora bien, también se reconoce que el "compromiso único" no garantiza automáticamente un equilibrio favorable a los países en desarrollo. La posibilidad de obtener resultados rápidos que, en cierto modo, caracteriza el planteamiento del "compromiso único", se está granjeando apoyo en los países en desarrollo, que consideran necesario lograr resultados respecto de las cuestiones relativas a la aplicación y del programa incorporado antes de iniciar o, por lo menos, antes de concluir las negociaciones en otras esferas. El nerviosismo de los países en desarrollo acerca del "compromiso único" se debe, en parte, a su experiencia de las fases finales de la Ronda Uruguay, en las que se hallaron en la disyuntiva de "lo tomas o lo dejas". Ha de recordarse que los países desarrollados habían decidido retirarse del GATT para establecer la OMC (originalmente la OCM, Organización de Comercio Multilateral) para eludir la necesidad de modificar el GATT. Los países en desarrollo se vieron, pues, obligados a aceptar todos los acuerdos multilaterales de la Ronda Uruguay o a quedarse fuera de la OMC. Como ahora ya existe la OMC, esa situación no podrá plantearse, y el compromiso único habrá de aceptarse por consenso o por votación, según se prevé en los artículos IX y X del Acuerdo de la OMC.

RECUADRO 2

El compromiso único

Las consecuencias del concepto de compromiso único difieren según el contexto y según el resultado deseado por las partes interesadas.

En la Ronda Uruguay, los principales adalides del planteamiento del compromiso único (el grupo de Cairns) trataron de evitar una situación en que la agricultura quedase fuera del proceso de liberalización en el transcurso de las negociaciones, como había ocurrido en las rondas anteriores. Es más, en las rondas anteriores, el Gobierno de los Estados Unidos sólo había obtenido autorización para negociar a condición de que no se tocara el Acuerdo Multifibras. Algunos países desarrollados, los Estados Unidos en particular, también deseaban que los países en desarrollo, a quienes acusaban de haber obtenido ventajas unilaterales en las rondas anteriores, fuesen obligados a aceptar un nivel más alto de compromisos comerciales multilaterales. Por ello, en el punto ii) de la parte I B de la Declaración de Punta del Este se especifica que "la iniciación y el desarrollo de las negociaciones, y la aplicación de sus resultados se tratarán como partes de un compromiso único".

La Ronda de Tokio produjo una serie de códigos, algunos de los cuales interpretaban las reglas del GATT para imponer disciplinas más estrictas respecto de varias medidas no arancelarias de importancia decisiva, así como respecto de determinadas categorías de productos (a veces con fines de restricción del comercio y de fijación de precios). Los códigos fueron aceptados con carácter facultativo y, en la práctica, los países desarrollados (con pocas excepciones) sólo habían suscrito los códigos sobre medidas no arancelarias. No todos los países en desarrollo hicieron suyos los códigos; por ejemplo, aunque muchos suscribieron el Código de Obstáculos Técnicos al Comercio, sólo uno aceptó el Código sobre Contratación Pública.

Cabe recordar, sin embargo, que jurídicamente la Ronda de Tokio no era una negociación del GATT, sino que estaba abierta a todos los países. Algunos que a la sazón no eran partes contratantes en el GATT desempeñaron un papel activo (por ejemplo, México) y varios negociaron su adhesión al GATT durante la Ronda (Tailandia, Colombia).

A pesar de la cláusula de Punta del Este sobre el compromiso único, se cosecharon resultados rápidos en Montreal, donde se tomaron y aplicaron con carácter provisional, hasta su confirmación en Marrakech, decisiones con respecto a los países menos adelantados y a la solución de diferencias.

La naturaleza singular del compromiso único de la Ronda Uruguay estribaba en que había sido impuesta por ucuse. Ante la imposibilidad de modificar el GATT para incorporarle todos los acuerdos comerciales multilaterales, los países desarrollados habían decidido retirarse del GATT (llamado GATT de 1947) y crear un nuevo marco jurídico, apoyado por una nueva organización, o sea, la OMC. Por tanto, los países en desarrollo no tenían más remedio que aceptar el "compromiso único", a pesar de que incluía algunos acuerdos, como el de los ADPIC, que nunca habrían suscrito si hubiesen tenido elección.

En la Ronda Uruguay los países en desarrollo tenían la preocupación de que no se excluyeran ciertas cuestiones de importancia decisiva. En la futura ronda es posible que su principal preocupación sea velar por que no se incluyan ciertas cuestiones. Así, pues, el planteamiento de la cuestión del compromiso único dependería, al parecer, de lo que en definitiva tenga cabida en las negociaciones. Por ejemplo, podría ser que algunos países en desarrollo desearan que se incluyera el antidumping, pero que se excluyera la inversión.

Las negociaciones sectoriales no están reñidas con el compromiso único, siempre que se utilicen solamente como técnica de negociación y no como una medida para excluir sectores más "sensibles", como fue el caso de las negociaciones "cero por cero" en la Ronda Uruguay, y no definen el alcance de las negociaciones (es decir, se excluirían algunos sectores), como es el caso, al parecer, en la CEAP. Los sectores de la CEAP elegidos para ser objeto de una liberalización avanzada (o acelerada) reflejan las facultades arancelarias subsidiarias del poder ejecutivo de los Estados Unidos. Los temores de los países en desarrollo ante este planteamiento estriban en que, como demuestra la experiencia, los sectores de interés para las exportaciones de los grandes países comerciales son los que tienen prioridad en esas negociaciones. Se pueden utilizar las negociaciones sectoriales para ir más allá de los aranceles y tratar toda una serie de cuestiones correspondientes a un sector determinado, tales como las subvenciones, los obstáculos técnicos, etc. Las propuestas sobre los sectores de la pesca y la silvicultura parecen enderezadas a la celebración de un acuerdo acerca de diversas cuestiones, en particular las relativas a las subvenciones y el medio ambiente. Los ejemplos de la Ronda de Tokio son poco claros: el Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles era liberalizador, mientras que el ahora difunto Acuerdo de los Productos Lácteos fijaba los precios de las exportaciones; el AMF era, en la perspectiva de muchos países en desarrollo, un pésimo acuerdo sectorial.

RECUADRO 3

Resumen de los "Principios generales aplicables a las negociaciones" enuncados por muchos países en desarrollo

- i) Desarrollo de las negociaciones de una manera totalmente transparente y llana que garantice la plena participación de todos los miembros de la OMC;
- ii) Compromiso único: la puesta en marcha, el desarrollo y la conclusión de las negociaciones deben tener por objeto un compromiso único. Los resultados de las negociaciones se aprobarán en su totalidad y se aplicarán a todos los miembros de la OMC;
- iii) El principio del trato diferencial y más favorable para los países en desarrollo deberá reconfirmarse sin reservas, traducirse en ventajas concretas y adaptarse estrechamente a las políticas de desarrollo de esos países. Parte integrante de las negociaciones deberá ser la consideración del costo de la aplicación de los ACM a nivel nacional;
- iv) Deberá tenerse en cuenta la situación particular de los países menos adelantados;

- v) Deberá prestarse especial atención al caso de las pequeñas economías vulnerables;
- vi) Reconocimiento de las medidas autónomas de liberalización del comercio y adopción de modalidades para compensar a los países en desarrollo la adopción de tales medidas. La consolidación de las disposiciones de liberalización adoptadas desde el 1° de enero de 1995 deberá considerarse como una concesión por parte de los países en desarrollo;
- vii) *Statu quo*: inmediatamente después del comienzo y hasta la conclusión oficial de las negociaciones, los participantes deberán comprometerse a no adoptar ninguna medida restrictiva o distorsionadora del comercio incompatible con los acuerdos de la OMC ni tampoco ninguna medida comercial que pueda mejorar su posición negociadora. Además, los países desarrollados acordarán que ejercerán la debida moderación al adoptar medidas restrictivas o distorsionadoras del comercio en ejercicio de los derechos que les reconocen los ACM. Tal *statu quo* se aplicará a todas las condiciones del acceso a los mercados, incluidos el SGP y los demás acuerdos preferenciales. Esto será objeto de una vigilancia multilateral;
- viii) Deberá adoptarse una "cláusula de paz" que garantice que durante las negociaciones no se presentarán quejas contra los países en desarrollo en aplicación de los mecanismos de solución de diferencias.

Cuestiones relativas a la aplicación y "decisiones prácticas"

Hay varias esferas en las que no se han respetado los plazos señalados en los acuerdos de la Ronda Uruguay para la adopción de medidas. Se trata, por ejemplo, de la negociación de un acuerdo para limitar los créditos a la exportación en la agricultura, la inclusión de una cláusula de garantía de emergencia en el AGCS, la conclusión de las negociaciones sobre las normas de origen y las medidas contra la elusión, etc. Estas cuestiones habrán de abordarse en el proceso de iniciación de las negociaciones.

RECUADRO 4

Medidas que quedaron pendientes en la Ronda Uruguay y examen del funcionamiento y la aplicación de ciertas disposiciones concretas de los acuerdos comerciales multilaterales de la OMC

a) Decisiones que quedaron pendientes y exámenes con arreglo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Se creó en 1995 un grupo de trabajo sobre las reglas del AGCS para la negociación de normas y disciplinas en las esferas de las medidas de salvaguardia urgentes, la contratación pública y las subvenciones a los servicios.

En la Conferencia Ministerial de Singapur se acordó que los resultados de las negociaciones multilaterales sobre las medidas de salvaguardia urgentes (artículo X del AGCS) entrarían en vigor a más tardar el 1° de enero de 1998 (párrafo 17 de la Declaración). Este plazo no se respetó ni entonces ni posteriormente.

En el párrafo 2 del artículo XIII del AGCS se dispone que "dentro de los dos años siguientes a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OCM se celebrarán negociaciones multilaterales sobre la contratación pública en materia de servicios en el marco del Acuerdo". Las negociaciones sobre la contratación pública "deberán comenzar" dentro de los dos años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, es decir a más tardar el 1º de enero de 1997. En la Declaración Ministerial de Singapur se toma nota de que "se precisarán más trabajos analíticos" sobre esta cuestión (párrafo 17). Hasta la fecha esas negociaciones no han producido todavía resultados.

No se ha fijado ningún calendario preciso para las negociaciones sobre el artículo XV del AGCS (subvenciones al comercio de servicios). En la Declaración se advierte que "se precisarán más trabajos analíticos" sobre esta cuestión (párrafo 17).

Elaboración de disciplinas en la esfera de los servicios profesionales: se constituyó en 1995 un grupo de trabajo sobre servicios profesionales. Este Grupo ha prestado atención prioritaria al sector de la contabilidad. En la Declaración los ministros se comprometieron "a concluir la labor sobre el sector de la contabilidad para finales de 1997". Los ministros alentaron a la FIC, la CNIC y la OICU a que finalicen normas internacionales en el sector de la contabilidad" (párrafo 17 de la Declaración). En diciembre de 1998 el Consejo del Comercio de Servicios aprobó las Disciplinas sobre la Reglamentación Interna del Sector de la Contabilidad que había elaborado el Grupo de Trabajo de los Servicios Profesionales.

En el artículo II del AGCS se dispone que el trato de NMF es incondicional y debe considerarse una obligación general. Ahora bien, en el párrafo 2 de ese artículo se prevén ciertas excepciones a esa obligación, las cuales se rigen por los criterios del Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II.

Por lo que se refiere a las exenciones del trato de NMF, se permite a los miembros invocar una exención durante un período de 10 años como máximo, con un requisito de examen al cabo de 5 años (es decir, el 1º de enero de 2000), aunque las posibilidades de excepción son bastante amplias. Como quiera que en el Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II no se especifican condiciones ni criterios sobre los que pueda basarse el examen, habrá que pensar en formular unas directrices para determinar si una exención es razonable, legítima y no anula las ventajas del AGCS.

El Anexo sobre Servicios de Transporte aéreo se aplica a las medidas que afectan el comercio de servicios de transporte aéreo y a los servicios auxiliares. Quedan excluidos del ámbito del AGCS los derechos de tráfico y las actividades directamente relacionadas que afecten la negociación de los derechos de tráfico. Sin embargo, el AGCS se aplica a los servicios de reparación y conservación de aeronaves, la comercialización de servicios de transporte aéreo y los servicios de sistemas de reserva informatizados, respecto de los cuales muchos países han contraído compromisos. En virtud del párrafo 5 del Anexo, el Consejo del Comercio de Servicios tiene que examinar periódicamente, por lo menos cada cinco años, la evolución del sector del transporte aéreo y el funcionamiento del Anexo, con miras a considerar la posibilidad de una mayor aplicación del AGCS en este sector.

b) Las medidas contra la elusión en relación con los derechos antidumping (Decisión Ministerial de Marrakech)

Esta cuestión fue sugerida por los grandes países desarrollados para las negociaciones y se debatió sin éxito ninguno en la Ronda Uruguay. En la reunión de Marrakech, los ministros decidieron que la cuestión de la elusión de los derechos antidumping se remitiese al Comité de Prácticas Antidumping de la OMC. Hasta la fecha se han celebrado consultas oficiosas sobre este tema en el marco del Comité de Prácticas Antidumping con la idea de llegar a un acuerdo sobre un marco de entendimiento en el cual puedan celebrarse otras consultas oficiosas. No se ha conseguido ningún resultado hasta ahora.

c) Armonización de las normas de origen no preferenciales (artículo 9 del Acuerdo sobre Normas de Origen)

El Acuerdo de la OMC sobre Normas de Origen dispone que el conjunto armonizado de reglas se aplicará a todos los instrumentos de política comercial no preferenciales, desde el trato de NMF hasta la contratación pública y las estadísticas del comercio, y que ese programa de trabajo deberá concluirse en un plazo de tres años. El programa de trabajo sobre armonización se inició en julio de 1995 y el Comité de Normas de Origen de la OMC ha conocido de tres informes del Comité Técnico de la OMA. En mayo de 1996 el Comité de la OMC decidió elaborar un texto de negociación integrado, es decir un documento de trabajo común encaminado a mejorar la eficiencia y la disciplina en el proceso de negociación y ayudar a las delegaciones en la evaluación del avance las negociaciones y de los problemas que se plantean. Se ha prorrogado el plazo para la conclusión de esas negociaciones, pero aún no se ha llegado a ningún resultado acordado.

d) Elaboración de disciplinas internacionalmente acordadas por las que se rija la concesión de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro (artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura)

Las subvenciones a la exportación figuran entre las medidas más distorsionadoras del comercio, ya que permiten a los países que las aplican desplazar a los productores eficientes de los mercados mundiales de productos agrícolas. En la parte V del Acuerdo sobre la Agricultura se establecen por primera vez disciplinas respecto de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas (aunque de manera muy vaga), dando comienzo a un proceso de limitación del recurso a ese procedimiento. Como parte del programa de trabajo continuo, los miembros de la OMC se comprometen a esforzarse por elaborar disciplinas internacionalmente acordadas y a observarlas una vez que se hayan implantado. Ese compromiso brinda la oportunidad de fijar nuevos límites a las medidas que pueden constituir subvenciones indirectas a las exportaciones, a fin de evitar que los miembros de la OMC eludan sus compromisos en materia de subvenciones a la exportación. Ahora bien, a pesar de que se ha realizado alguna labor sobre este tema en la OCDE, aún no se ha llegado de común acuerdo a ningún resultado en la OMC.

e) Examen especial de las subvenciones no recurribles para actividades de investigación y desarrollo (párrafo 2 a) del artículo 8, nota 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias)

Aunque ese examen tenía que haberse efectuado a los 18 meses de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (es decir, a finales de junio de 1996, se acordó, dada la falta de experiencia y en vista de que no se ha presentado ninguna notificación relativa a subvenciones no recurribles, que tal examen se efectuaría en una fecha futura, si los miembros así lo deseasen.

f) Disposición sobre competitividad de las exportaciones de los países en desarrollo (párrafo 6 del artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias)

El funcionamiento de esta disposición debe examinarse a los cinco años de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (1º de enero de 2000), lo que aún no se ha hecho.

g) Párrafo 1 del artículo 6 sobre las subvenciones recurribles y artículos 8 y 9 sobre las subvenciones no recurribles (artículo 31 del ASMC)

El funcionamiento de estas disposiciones debe examinarse a los cinco años de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, a fin de decidir si ha de prorrogarse su aplicación. Se supone que ese examen debe efectuarse, a más tardar, 180 días antes del final de ese período (o sea, el 1º de enero de 2000), lo que aún no se ha hecho.

h) Indicaciones geográficas (párrafo 2 del artículo 24 del Acuerdo sobre los ADPIC)

El Acuerdo sobre los ADPIC dispone la protección de las indicaciones que identifican un producto como originario de un país, o de una región o localidad, cuando determinada calidad, reputación u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico. En virtud del párrafo 2 del artículo 24 del Acuerdo, los miembros de la OMC se comprometen a mantener en examen la aplicación de las disposiciones pertinentes en el Consejo de los ADPIC, siendo así que el primero de esos exámenes debía llevarse a cabo dentro de los dos años a contar de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. El examen se ha retrasado y todavía no se ha verificado.

i) Protección mediante patente o protección *sui generis* de las obtenciones vegetales (párrafo 3 b) del artículo 27 del Acuerdo sobre los ADPIC)

La determinación de la materia patentable fue una de las cuestiones más difíciles de las negociaciones del Acuerdo sobre los ADPIC en la Ronda Uruguay. Una de las principales razones es que la protección de la propiedad intelectual en este campo de la materia viviente aún está en sus balbucesos. Por ello el Acuerdo sobre los ADPIC prescribe que se proceda a un examen cuatro años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (es decir, antes del 1º de enero de 1999); ese examen aún está por llevarse a cabo.

j) No aplicación de los párrafos 1 b) y 1 e) del artículo XXIII del GATT (es decir, las disposiciones sobre no infracción) al Acuerdo sobre los ADPIC, con objeto de examinar el alcance y las modalidades de las reclamaciones del tipo previsto en los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo XXIII del GATT (artículo 64 del Acuerdo sobre los ADPIC)

Mientras en el párrafo 1 del artículo 64 del Acuerdo sobre los ADPIC se afirma que el Entendimiento sobre Solución de Diferencias es aplicable al Acuerdo, en los párrafos 2 y 3 de ese mismo artículo se intenta tener en cuenta las negociaciones de la Ronda Uruguay - que no llegaron a ninguna conclusión clara- acerca de los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo XXIII del GATT , que se refieren a la no infracción y a "cualquier otra situación", respectivamente. Así, pues, esos dos párrafos no serán de aplicación a la solución de diferencias en el marco del Acuerdo sobre los ADPIC durante un período de cinco años contados desde la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. En ese período de cinco años, el Consejo de los ADPIC ha examinado el alcance y las modalidades de las reclamaciones de ese tipo presentadas en cumplimiento del Acuerdo sobre los ADPIC y debe someter sus recomendaciones a la aprobación de la tercera Conferencia Ministerial. No se ha tomado ninguna decisión a este respecto en la Conferencia Ministerial. Por consiguiente, a menos que se llegue a un consenso sobre lo que haya de acordarse para el futuro, los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo XXIII del GATT dejarán de aplicarse al Acuerdo sobre los ADPIC.

k) Normas de examen de las diferencias sobre medidas antidumping, y estudio de la aplicación general y de la aplicación a los casos de medidas compensatorias (Declaración Ministerial de Marrakech)

La disposición relativa a las normas de examen del Acuerdo Antidumping obliga a los grupos especiales de solución de diferencias a acatar las decisiones de las autoridades competentes cuando es "admisibile" una interpretación diferente del Acuerdo. En la Declaración Ministerial de Marrakech se dispuso que las normas (párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping) se examinaran al cabo de un período de tres años con objeto de determinar si es susceptible de aplicación general. No se han efectuado más trabajos sobre esta cuestión hasta la fecha.

l) Funcionamiento del Acuerdo sobre las MIC y examen de la posibilidad de complementarlo con disposiciones relativas a la política en materia de inversiones y competencia (artículo 9 del Acuerdo sobre las MIC)

Aunque el alcance y ámbito de aplicación del Acuerdo sobre las MIC quedan circunscritos por el artículo 1, que dispone que se refiere únicamente al comercio de mercancías y su aplicación se limita a las medidas que están prohibidas por los artículos III y XI del GATT, como se prescribe en el artículo 2, el artículo 9 del Acuerdo, referente al examen del funcionamiento de éste, dispone que se estudiará la posibilidad de modificarlo o complementarlo con disposiciones relativas a la política en materia de inversiones y competencia. Esto significa que el Acuerdo sobre las MIC podría ampliarse a fin de estructurar un régimen de inversiones y agregar disposiciones para atajar los problemas de las prácticas anticompetitivas de las empresas transnacionales, como las prácticas comerciales restrictivas. Hasta ahora no se ha tomado tal decisión.

m) Interpretación de las reglas sobre la modificación o retirada de una concesión - derechos de negociación (Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXVIII del GATT)

Según lo dispuesto en el artículo XXVIII del GATT de 1947, no había ninguna definición precisa del "interés sustancial" relacionado con el "derecho de primer negociador". En el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXVIII (GATT de 1994) se reconoce un nuevo derecho de negociación al país para el cual el producto representa la proporción más alta de las exportaciones (los llamados "derechos de negociación adicionales"). Se considera que ese país tiene un interés como proveedor principal si no posee ya un derecho de primer negociador o un interés como proveedor principal (a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XXVIII). Se prescribe en el párrafo 1 del Entendimiento un examen por el Consejo del Comercio de Mercancías cinco años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (es decir, a finales de 1999) para decidir si los criterios de determinación de los derechos de negociación adicionales han funcionado satisfactoriamente para garantizar una redistribución de los derechos de negociación en favor de los exportadores pequeños y medianos. Ese examen aún no se ha llevado a cabo.

n) Derechos adquiridos (por ejemplo, la Ley Jones de los Estados Unidos) (párrafo 3 del GATT de 1994)

De conformidad con el GATT de 1947 y su Protocolo de Aplicación Provisional, algunas Partes Contratantes del GATT disfrutaban de ciertos derechos adquiridos. Según se prevé en el párrafo 3 del GATT de 1994, la Conferencia Ministerial tiene que proceder a un examen del único derecho restante de ese tipo, es decir, la Ley Jones de los Estados Unidos (a más tardar cinco años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, o sea antes de finales de 1999), con objeto de determinar si todavía se dan las condiciones que justificaron la exención. Se está procediendo a dicho examen.

o) Funcionamiento del MEPC (sección F del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales)

En la sección F del MEPC se dispone que la OMC deberá llevar a cabo una evaluación del funcionamiento del MEPC a más tardar cinco años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC e informar de los resultados de esa evaluación a la Conferencia Ministerial. En adelante, podrá proceder a evaluaciones del MEPC a intervalos que determinará o a petición de la Conferencia Ministerial. La evaluación aún no se ha llevado a cabo.

p) Normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (Decisión Ministerial de Marrakech)

Según la Decisión Ministerial de Marrakech sobre aplicación y examen del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, la Conferencia Ministerial debe llevar a cabo un examen completo de las normas y procedimientos de la solución de diferencias de la OMC en un plazo de cuatro años contados desde la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC y decidir, en la primera

reunión que celebre después de la conclusión del examen, si prorroga o modifica esas normas y procedimientos, o si les pone fin. Ese examen todavía no ha concluido, aunque el plazo expiró el 31 de julio de 1999.

q) Aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC (párrafo 1 del artículo 71 del Acuerdo sobre los ADPIC)

Con arreglo al párrafo 1 del artículo 71 del Acuerdo, el Consejo de los ADPIC tiene que examinar la aplicación del Acuerdo después de la expiración del período de transición (el 1º de enero de 2000 para los países en desarrollo), cosa que aún no se ha hecho. Asimismo, el Consejo de los ADPIC, habida cuenta de la experiencia adquirida en la ejecución, debe examinarla dos años después de esa fecha, y en adelante a intervalos idénticos. El Consejo podrá también proceder a exámenes cada vez que se produzca algún hecho pertinente que pueda justificar la modificación o la revisión del Acuerdo sobre los ADPIC.

Los países en desarrollo opinan que el objetivo más urgente de las nuevas negociaciones será abordar las cuestiones relativas a la aplicación (véase el recuadro 5). En este contexto consideran que, cuando el trato especial y diferenciado está expresado en forma de cláusulas de buenas intenciones, será necesario, antes de que se pongan en marcha las negociaciones, evaluar la medida en que las ventajas esperadas se han materializado efectivamente en la práctica. Entre esas cláusulas figuran las disposiciones del artículo IV del AGCS, las disposiciones referentes a transferencia de tecnología de los acuerdos sobre los ADPIC y sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, las decisiones sobre las medidas a favor de los países menos adelantados y de los países importadores netos de alimentos y prácticamente todas las disposiciones de los acuerdos de la OMC relacionadas con la asistencia técnica. El proceso de puesta en marcha tal vez requiera la adopción de varias decisiones destinadas a asegurar el funcionamiento eficaz de esas disposiciones (véase el recuadro 6).

RECUADRO 5

*Cuestiones relativas a la aplicación planteadas por los países en desarrollo*³²

1) Agricultura

- Los países en desarrollo que tienen una economía predominantemente agraria y rural tendrán la suficiente flexibilidad en el compartimento verde para poder atender adecuadamente sus preocupaciones distintas de las comerciales, tales como la seguridad alimentaria y el empleo rural.

Si en el cálculo de la MGA (medida global de la ayuda) los precios internos de sostenimiento son inferiores al precio exterior de referencia (para que las familias pobres tengan acceso a los alimentos básicos), dando lugar a un valor negativo del sostenimiento de un producto concreto, se permitirá al Miembro que aumente en una cuantía equivalente las subvenciones no destinadas a productos concretos.

- La administración de los contingentes arancelarios será transparente, equitativa y no discriminatoria, a fin de que los nuevos exportadores y pequeños exportadores de los países en desarrollo tengan acceso a los mercados.
- A tal fin, en las notificaciones presentadas al Comité de Agricultura se incluirán también detalles de las directrices y procedimientos de asignación de contingentes arancelarios.
- La Decisión Ministerial de Marrakech 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 productos alimenticios será objeto de examen, antes del 1º de enero de 2001, para garantizar su cabal ejecución.

2) Servicios

- Los países en desarrollo cumplirán cabalmente los compromisos que han contraído en el modo 4. Con respecto a los compromisos del modo 4: a) no habrá aplicación de la prueba de necesidades económicas; b) se dispondrá la expedición automática de visados y la exención de los requisitos de permiso de trabajo o de residencia durante periodos cortos de presencia, para los sectores en los cuales han contraído compromisos los Miembros que son países desarrollados.
- Se establecerá un mecanismo de vigilancia y notificación para velar por la aplicación efectiva del artículo IV.

3) Medidas antidumping

- No se iniciará ninguna investigación durante un período de 365 días contados desde la fecha de la conclusión de una investigación anterior sobre el mismo producto.
- De conformidad con el párrafo 1 del artículo 9, será obligatorio el derecho más bajo.
- Se aclarará la disposición del párrafo 2 del artículo 2 para que puedan hacerse comparaciones apropiadas con respecto al margen de dumping.
- El artículo 15 del Acuerdo sobre la aplicación del artículo VI no pasa de ser una declaración de buenas intenciones. Por consiguiente, los Miembros rara vez han estudiado -si es que lo han hecho alguna vez- la posibilidad de recurrir a medidas correctivas positivas antes de aplicar derechos antidumping a las exportaciones de los países en desarrollo. De ahí que sea menester optimizar y hacer obligatorias las disposiciones del artículo 15.
- El actual margen de dumping *de minimis* del 2% del precio de exportación, por debajo del cual no puede imponerse ningún derecho antidumping (párrafo 8 del artículo 5), debe subirse al 5% para los países en desarrollo, a fin de tener en cuenta las ventajas inherentes que disfrutaban las ramas de producción de esos países frente a la producción comparable de los países desarrollados.

- Hasta la fecha, los usuarios principales han aplicado este margen *de minimis* únicamente en los nuevos casos y no en los casos de examen y devolución. Es imprescindible que el propuesto margen de dumping *de minimis* del 5% se aplique no sólo en los casos nuevos, sino también en los casos de devolución y los casos de examen.
- El volumen mínimo de importaciones objeto de dumping que normalmente se considerará insignificante (párrafo 8 del artículo 5) deberá incrementarse del 3% actual al 5% para las importaciones procedentes de países en desarrollo. Además debe suprimirse la disposición según la cual la medida antidumping podrá imponerse aunque el volumen de las importaciones esté por debajo de ese mínimo cuando los países a los que individualmente corresponda un volumen inferior a ese mínimo representen en conjunto más del 7% de las importaciones. También habrá que aclarar la disposición del párrafo 8 del artículo 5 con respecto al plazo que ha de utilizarse para determinar el volumen de las importaciones objeto de dumping.
- la definición de las "cantidades sustanciales" a que se refiere el párrafo 2.1 del artículo 2 sigue siendo muy restrictiva y permite llegar a conclusiones poco razonables en cuanto a la existencia de dumping. El criterio de las cantidades sustanciales debe incrementarse del actual mínimo del 20% hasta por lo menos un 40%.
- En el párrafo 4.1 del artículo 2 deben incluirse pormenores sobre el tratamiento de las fluctuaciones de los tipos de cambio durante el proceso de dumping.
- El artículo 3 contendrá una disposición detallada sobre la determinación del retraso importante en la creación de una rama de producción nacional, según se indica en la nota 9.
- A medida que los países en desarrollo vayan liberalizando sus economías, es probable que aumenten los casos de dumping en esos países. Es importante atender a esta preocupación, ya que, de no ser así, puede quedar afectado en ellos el impulso de la liberalización de las importaciones. Por consiguiente, debe haber en el Acuerdo una disposición que establezca una presunción de dumping de importaciones procedentes de países desarrollados en los países en desarrollo cuando se cumplen ciertas condiciones. En la actualidad se aplica un criterio de examen diferente y más restrictivo en la resolución de los asuntos relativos a las medidas antidumping. No hay ninguna razón para que exista tal discriminación respecto de las investigaciones de los casos de dumping. Por lo tanto, habría que modificar el artículo 17 de manera que el criterio general de examen establecido en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC se aplique igual y cabalmente a las diferencias en la esfera de las medidas antidumping.
- El examen anual previsto en el párrafo 6 del artículo 18 ha seguido siendo un ejercicio puramente teórico y no ha brindado a los Miembros la oportunidad de abordar la cuestión del incremento de las medidas antidumping y los casos de recurso abusivo al Acuerdo para ejercer presiones proteccionistas. Este artículo

debe modificarse a fin de que los exámenes anuales tengan sentido y desempeñen una función en la reducción del posible recurso abusivo al Acuerdo sobre las medidas antidumping.

4) Acuerdo sobre Subvenciones

- El párrafo 1 del artículo 8 referente a las subvenciones no recurribles se ampliará para que incluya las subvenciones del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo cuando éstas sean otorgadas por Miembros que sean países en desarrollo.
- Los créditos a la exportación concedidos por países en desarrollo no se considerarán subvenciones mientras los tipos a que se concedan estén por encima del LIBOR.
- Los derechos compensatorios se aplicarán únicamente a la cuantía en que la subvención rebase el nivel *de minimis*.
- El anexo VII del Acuerdo se modificará para que diga lo siguiente:

Los países en desarrollo Miembros que no están sujetos a las disposiciones del párrafo 1 a) del artículo 3 en virtud de lo prescrito en el párrafo 2 a) del artículo 27 son:

- i) Los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados, Miembros de la OMC de la Categoría de ingresos bajos y medianos del Banco Mundial;
 - ii) Los países a que se refiere el párrafo ii) quedarán excluidos del presente anexo si su PNB por habitante excede del nivel máximo de la Categoría de ingresos medianos del Banco Mundial.
- La prohibición de las subvenciones a la exportación a tenor del párrafo 6 del artículo 27 se aplicará a un país en desarrollo únicamente cuando sus exportaciones de un producto hayan representado continuamente durante un período de cinco años más del 3,25% del comercio mundial.
 - Deberán admitirse tipos agregados y generalizados de devolución de derechos en el caso de los países en desarrollo aun cuando los distintos segmentos no puedan establecer la fuente de sus insumos.
 - deberá permitirse que los países en desarrollo contrarresten la presión alcista que ejercen en los costos los impuestos recaudados por las autoridades a diversos niveles, es decir, los gravámenes tales como impuestos sobre las ventas, consumos, amillaramientos, etc., que no son objeto de devolución, sin que ello se tenga por una subvención.
 - El párrafo 9 del artículo 11 deberá modificarse a fin de prever otra exención más a favor de los países en desarrollo, a saber, que se pondrá fin sin demora a toda investigación en los casos en que la subvención otorgada por un país en desarrollo

sea inferior al 2,5% *ad valorem*, en vez de la cuantía *de minimis* del 1% actualmente aplicable a todos los Miembros.

- Es preciso elevar el actual mínimo del 3%, por debajo del cual no pueden imponerse derechos compensatorios a los países en desarrollo (párrafo 11 del artículo 27). No deberán iniciarse investigaciones encaminadas a la imposición de derechos compensatorios o, si se han iniciado, deberá ponerse fin, cuando las importaciones procedentes de los países en desarrollo constituyan menos del 7% del total, independientemente del volumen acumulativo de las importaciones de productos similares procedentes de todos los países en desarrollo.
- En virtud del párrafo 3 del artículo 27 del Acuerdo se permite a los países en desarrollo conceder subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados (a tenor del párrafo 1 b) del artículo 3). Habrá que puntualizar en el párrafo 3 del artículo 27 que esa excepción será aplicable no obstante lo que se disponga en cualquier otro acuerdo.
- Hay que ampliar la definición de los "insumos consumidos en el proceso de producción" (nota 61) para que incluyan todos los insumos, no sólo los materiales, que puedan haber contribuido a la determinación del precio de costo final del producto exportado.
- Se modificará el anexo I de manera que los países en desarrollo tengan flexibilidad para ofrecer a sus exportadores una financiación compatible con sus objetivos de desarrollo. En ese anexo se precisará que los países en desarrollo no estarán obligados a respetar ningún compromiso o arreglo concertado para los países desarrollados que resulte poco conforme con la realidad en vista de las dificultades y presiones con que se enfrentan aquéllos.

5) Medidas sanitarias y fitosanitarias

- Las disposiciones del artículo 10 se harán de cumplimiento imperativo; en particular, se dispondrá que cuando una medida de protección sanitaria o fitosanitaria cree problemas para más de un país en desarrollo, el país que la haya adoptado deberá retirarla.
- La disposición del párrafo 2 del artículo 10 será de cumplimiento obligatorio para los países desarrollados, que habrán de conceder plazos de 12 meses, por lo menos, a contar de la fecha de notificación, para el cumplimiento de las nuevas medidas sanitarias y fitosanitarias aplicables a los productos de los países en desarrollo.
- Las organizaciones internacionales de normalización velarán por que estén presentes en todas las fases de la elaboración de normas países de diversos niveles de desarrollo y de todas las regiones geográficas.
- Las disposiciones del párrafo 2 del anexo B serán de cumplimiento obligatorio, y por "plazo prudencial" se entenderá un período no inferior a 12 meses.

- El enunciado del artículo 4 se aclarará de manera que los países en desarrollo puedan celebrar acuerdos de equivalencia.
- Aunque el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias alienta a los Miembros a celebrar acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM), hasta la fecha no se han incluido países en desarrollo en tales acuerdos. Se propone que los ARM:
 - i) se elaboren de manera transparente; ii) estén abiertos a las partes dispuestas a adherirse a ellos en una fecha posterior; y iii) contengan normas de origen que permitan aplicar las ventajas de los acuerdos a todos los productos que superan los procedimientos de evaluación de la conformidad.
- Es menester revisar la definición de las normas, directrices y recomendaciones internacionales (párrafo 3 del anexo A) para introducir una distinción entre las normas internacionales obligatorias y las directrices o recomendaciones internacionales facultativas.
- En el párrafo 7 del artículo 12 se prevé un examen del funcionamiento y la aplicación del Acuerdo a los tres años de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC y posteriormente cuando surja la necesidad. Ese examen se llevará a cabo cada dos años.

6) Obstáculos técnicos al comercio

- Las organizaciones internacionales de normalización velarán por que en todas las fases de la formulación de normas estén presentes países de diferentes niveles de desarrollo y de todas las regiones geográficas.
- Se dará al Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, como parte de su programa de trabajo trienal, un mandato específico para que aborde los problemas con que se enfrentan los países en desarrollo en lo que respecta tanto a las normas internacionales como a la evaluación de la conformidad.
- En el marco del programa de trabajo trienal del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio se abordarán con carácter prioritario los problemas siguientes para darles solución:
 - Hay que encontrar la manera de asegurar una participación efectiva de los países en desarrollo en la fijación de normas por parte de las organizaciones internacionales de normalización. Los órganos de normalización internacional tendrán la obligación de velar por la presencia de los países en desarrollo en las diversas fases de la elaboración de normas. Además, se dispondrá claramente que los órganos internacionales de normalización deben observar el Código de Buena Conducta.
- El artículo 11 será de cumplimiento obligatorio, a fin de que se preste asistencia técnica y cooperación a los países en desarrollo en la mejora de sus procedimientos de evaluación de la conformidad.

- La aceptación, por los importadores de los países desarrollados, de las declaraciones presentadas por los exportadores de los países en desarrollo acerca del cumplimiento de las normas, y la aceptación del procedimiento de certificación adoptado por los países en desarrollo sobre la base de las normas internacionales. Tal disposición habrá de incluirse en el artículo 12.
- Incluir en el artículo 12 una disposición según la cual los países en desarrollo tendrán un plazo más largo para cumplir las medidas con respecto a los productos cuya exportación les interesa. Además, habrá que disponer expresamente en el artículo 12 que se reconsiderará toda medida propuesta por un país desarrollado que cree dificultades para los países en desarrollo.

7) Textiles

- El primer día del 85º mes de vigencia del Acuerdo sobre la OMC los países importadores integrarán en el GATT de 1994 los productos que hayan representado no menos del 50% del volumen de sus importaciones en el año 1990.
- Los países importadores aplicarán un criterio de "aumento por aumento" en la fase 3 a partir del 1º de enero de 2000 en vez del 1º de enero de 2002.
- Los países importadores aplicarán una moratoria a las reclamaciones antidumping hasta dos años después de que todo el sector de los textiles y el vestido se haya integrado en el GATT.
- Cualquier cambio de las normas de origen será examinado, antes de ser aplicado, en el Consejo del Comercio de Mercancías, para determinar si puede tener repercusiones en el acceso de los países exportadores a los mercados.

8) Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio

- El período de transición mencionado en el párrafo 2 del artículo 5 se prorrogará mientras lo exijan las necesidades de desarrollo de los países.
- Los países en desarrollo dispondrán de otra oportunidad de notificar las MIC existentes, que entonces podrían mantener hasta el final del nuevo período de transición.
- El párrafo 3 del artículo 5, en el que se reconoce la necesidad de tomar en consideración las necesidades de los países en materia de desarrollo, finanzas y comercio al tratar de las MIC, ha permanecido letra muerta y sin efecto. Por tanto, sus disposiciones deben modificarse para hacerse imperativas.
- Se introducirán las disposiciones pertinentes en los artículos 2 y 4 para eximir los países en desarrollo de las disciplinas relativas a la aplicación de las prescripciones sobre contenido nacional.

9) Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio

- Habida cuenta de lo dispuesto en los artículos 23 y 24 del Acuerdo sobre los ADPIC, se ampliará la protección de las indicaciones geográficas para que se aplique a productos distintos de los vinos y bebidas espirituosas.
- Un acuerdo claro, en el ínterin, de que no se concederán patentes incompatibles con el artículo 15 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD).
- Se modificará el párrafo 2 del artículo 64 para indicar claramente que los apartados b) y c) del artículo XXIII del GATT de 1994 no se aplicarán al Acuerdo sobre los ADPIC.
- Las disposiciones del párrafo 2 del artículo 66 serán de cumplimiento obligatorio y estarán supeditadas a notificación periódica.
- El período señalado para la aplicación de las disposiciones del párrafo 3 b) del artículo 27 será de cinco años a contar de la fecha en que se concluya el examen.
- La lista de excepciones a la patentabilidad del párrafo 3 b) del artículo 27 del Acuerdo sobre los ADPIC comprenderá la lista de medicamentos esenciales de la Organización Mundial de la Salud. Los artículos 7 y 8 del Acuerdo sobre los ADPIC se harán operacionales disponiendo la transferencia de tecnología en condiciones justas y mutuamente ventajosas. Se modificará el párrafo 3 b) del artículo 27 teniendo en cuenta las disposiciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica y del Compromiso Internacional, en los que se toman plenamente en consideración la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, la protección de los derechos y los conocimientos de las comunidades indígenas y locales, así como la promoción de los derechos de los agricultores.

Además, al examinar las disposiciones de fondo del párrafo 3 b) del artículo 27:

- Deberá aclararse la distinción artificial entre organismos y procedimientos biológicos y microbiológicos;
- Se procurará que continúen las prácticas de cultivo tradicionales, en particular el derecho de los agricultores a conservar e intercambiar semillas y a vender sus cosechas; y
- Se impedirán las prácticas anticompetitivas que pongan en peligro la soberanía de los pueblos de los países en desarrollo en materia de alimentos, permitida a tenor del artículo 31 del Acuerdo sobre los ADPIC.

10) Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII del GATT de 1994

- Se incluirá en el Acuerdo una solución multilateral que permita a la administración de aduanas del país importador en los casos dudosos buscar y obtener información, con sujeción a un calendario (con plazos definidos), sobre los valores de exportación.

- Se incluirá en el apartado iv) del párrafo 1 b) del artículo 8 la adición del costo de servicios tales como los de ingeniería, creación y perfeccionamiento, y diseños que el comprador facilita directa o indirectamente a título gratuito o a un costo reducido para la producción de las mercancías importadas.
- El método residual de determinación del valor en aduana a tenor del artículo 7 incluirá todas las posibilidades residuales, de manera que permita una valoración basada en el precio del mercado interno o el precio de exportación en un tercer país, con los ajustes del caso.
- A fin de evitar toda manipulación de los precios de importación y permitir una mejor aproximación del "valor de transacción", se modificará el Acuerdo para que indique el valor más elevado cuando se halle más de un valor de transacción de bienes similares o idénticos.
- Con objeto de resolver el problema de la manipulación mediante precios refacturados artificialmente reducidos, en especial mediante la subfacturación y el fraccionamiento artificial del valor, sobre todo cuando las compras son hechas por agentes que después las refacturan al importador, a los efectos del artículo 8 del Acuerdo deberán tenerse en cuenta las comisiones de compra en la determinación del valor en aduana de las mercancías importadas, ya que constituye un componente legítimo del costo en muelle de las mercancías importadas.
- A los efectos de la valoración de las importaciones por un agente, un distribuidor o un concesionario exclusivo, incluidas las empresas transnacionales, a tenor del párrafo 5 del artículo 15 del Acuerdo, y a fin de traspasar la carga de la prueba de que en los precios comunicados no ha influido la relación con los agentes, distribuidores o concesionarios, según el caso, las personas que mantengan entre sí una relación en que una es el agente, distribuidor o concesionario exclusivo de la otra, sea cual fuere la designación que se les dé, se considerarán automáticamente "vinculadas".

11) Acuerdo sobre Normas de Origen

- El Comité de Normas de Origen finalizará su trabajo pendiente sobre la armonización de las normas de origen no preferenciales antes del 31 de julio de 2000.
- No se introducirá ninguna nueva disposición provisional. Por otra parte, todo arreglo provisional introducido por un Miembro con efectividad a partir del 1º de enero de 1995 o posterior quedará suspendido a partir del 4 de diciembre de 1999.

12) Artículo XVIII y disposiciones del GATT de 1994 sobre balanza de pagos

- Sólo el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos estará facultado para examinar la justificación global de las medidas referentes a la balanza de pagos.

- El Comité tendrá presente que el artículo XVIII es una disposición especial en favor de los países en desarrollo y velará por que no resulte más gravoso que el artículo XII.
- Se procederá a un examen completo del artículo XVIII para que coadyuve al objetivo original de facilitar el crecimiento progresivo de las economías de los países en desarrollo y permitirles ejecutar programas y políticas de desarrollo económico encaminados a elevar el nivel de vida general de sus pueblos.

13) Trato especial y diferenciado

- En muchas de los textos de la OMC las disposiciones sobre trato especial y diferenciado están redactadas en forma de meras declaraciones de buenas intenciones, cuya aplicación no ha sido nada efectiva y, por consiguiente, ha resultado difícil de evaluar. Todas las disposiciones sobre trato especial y diferencial habrán de convertirse en compromisos concretos, especialmente para eliminar las presiones sobre la demanda en los países en desarrollo.

RECUADRO 6

"Declaraciones de buenas intenciones"

Acuerdo sobre la Agricultura (preámbulo): a) al aplicar sus compromisos en materia de acceso a los mercados, los países desarrollados tendrán plenamente en cuenta las necesidades y condiciones particulares de los países en desarrollo y preverán una mayor mejora de las oportunidades y condiciones de acceso para los productos agropecuarios de especial interés para esos países -con inclusión de la más completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales y de productos de particular importancia para una diversificación de la producción que permita abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos. También podrán tenerse en cuenta las concesiones y otras medidas de liberalización puestas en práctica por los países en desarrollo.

Decisión 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 productos alimenticios (párrafo 3): se establecerán mecanismos apropiados para asegurarse de que la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay en la esfera del comercio de productos agropecuarios no afecte desfavorablemente la disponibilidad de ayuda alimentaria a nivel suficiente para seguir prestando asistencia encaminada a satisfacer las necesidades alimentarias de los países en desarrollo, especialmente de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Se prevé que las disposiciones de la Decisión serán regularmente objeto de examen por la Conferencia Ministerial.

Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (párrafo 18 del artículo 2; párrafos 6 a), 6 b) y 6 c) del artículo 6): en cuanto a los países cuyas exportaciones estén sujetas el día anterior a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC a restricciones que representen el 1,2% o menos del volumen total de las restricciones aplicadas por un país

importador, se establecerá una mejora significativa del acceso. Se concederá a los países menos adelantados un trato bastante más favorable que el otorgado a otros grupos. Se concederá a los pequeños proveedores un trato diferenciado y más favorable al fijar los niveles de limitación. En el caso de los países en desarrollo productores de lana, se prestará especial atención a sus necesidades de exportación al examinar el nivel de los contingentes, los coeficientes de crecimiento y la flexibilidad.

Acuerdo Antidumping (artículo 15): los países desarrollados deberán tener particularmente en cuenta la especial situación de los países en desarrollo cuando contemplen la aplicación de medidas antidumping. Antes de la aplicación de derechos antidumping se explorarán las posibilidades de hacer uso de las soluciones constructivas previstas por el Código cuando dichos derechos puedan afectar los intereses fundamentales de los países en desarrollo.

Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación (párrafo 5 j) del artículo 3): al asignar licencias no automáticas de importación se tendrán en cuenta las importaciones realizadas por el solicitante y se prestará especial consideración a los importadores que importen productos originarios de países en desarrollo, en particular de los países menos adelantados.

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (párrafo 15 del artículo 27): a petición de un país en desarrollo interesado, el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias realizará un examen de una medida compensatoria específica aplicable a ese país en desarrollo.

Acuerdo sobre los ADPIC (párrafo 2 del artículo 66): los países desarrollados ofrecerán a las empresas e instituciones de su territorio incentivos destinados a fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a los países menos adelantados.

Otra de las cuestiones es la referente a las decisiones prácticas de efecto inmediato ("deliverables"), es decir los acuerdos que podrían celebrarse ya en el propio proceso de puesta en marcha. Varios países desarrollados han hecho propuestas a este respecto. Los Estados Unidos, en particular, parecen asignar muy alta prioridad a esas decisiones de efecto inmediato. Han sostenido que la Conferencia Ministerial bienal debe producir resultados concretos (por ejemplo, el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) en Singapur en 1996, la moratoria respecto de los gravámenes sobre el comercio electrónico en Ginebra en 1998). Los Estados Unidos atribuyen particular importancia a la prórroga de la moratoria referente a los gravámenes sobre el comercio electrónico, a un acuerdo sobre la transparencia de la contratación pública, al compromiso de perseguir el objetivo de aranceles nulos en la lista de liberalización acelerada de la CEAP (ATL), la ampliación del número de países incluidos en el ATI (ATI II), el incremento de la asistencia técnica a los países en desarrollo para facilitarles la aplicación de los acuerdos de la OMC, y una mayor transparencia de las operaciones de la OMC. La Unión Europea ha apoyado algunas de esas sugerencias con ciertas reservas, al tiempo que considera que una medida práctica de importancia decisiva es la decisión de admitir en franquicia las exportaciones de los países menos adelantados, así como el reconocimiento, por parte de los directores de las organizaciones internacionales, de la necesidad de aumentar la capacidad de los países en desarrollo. Desde el punto de vista de estos últimos, la mayoría de esas medidas

prácticas de efecto inmediato guardan estrecha relación con las cuestiones relativas a la aplicación, mientras que los países menos adelantados esperan que el tan prometido trato en franquicia de sus exportaciones sea una de las medidas prácticas.

RECUADRO 7

A. "Medidas prácticas de efecto inmediato" propuestas por los países en desarrollo

Prórroga de los períodos de transición de los acuerdos sobre los ADPIC y sobre las MIC, que ambos expiran a finales de 1999 (para los países en desarrollo, con plazos más largos para los países menos adelantados). Los países en desarrollo han propuesto una prórroga de cinco años en cada caso. La propuesta prórroga del Acuerdo sobre los ADPIC guarda relación con el hecho de que muy pocos países en desarrollo estarán en condiciones de cumplir todas las disposiciones de ejecución de ese Acuerdo y que una prórroga sería preferible a una situación en que una gran mayoría de los Miembros de la OMC estuviesen en conflicto con sus obligaciones multilaterales, particularmente a la hora de participar en nuevas negociaciones multilaterales. La prórroga del Acuerdo sobre las MIC se ha propuesto porque, de todos modos, en él se prevé la posibilidad de conceder tales prórrogas en casos particulares, aunque no se establecen criterios para concederlas. Los países en desarrollo han propuesto que se les permita volver a someter sus notificaciones de las MIC que se incluirían en tal prórroga. México ha indicado que decididamente pedirá esa prórroga, amparándose en el que el período de transición previsto en el marco del TLC para las MIC del sector del automóvil es más largo que el del Acuerdo de la OMC sobre las MIC. Algunos países en desarrollo (por ejemplo, Filipinas) han pedido una prórroga a título individual, pero otros consideran preferible que se disponga una prórroga general, por lo menos hasta que se hayan concertado los criterios pertinentes.

Aplicación acelerada del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. Los países en desarrollo han señalado que hasta la fecha el resultado del proceso de aplicación ha sido que los grandes países importadores sólo han liberalizado el 6% de su comercio, restringido en virtud de los acuerdos bilaterales del AMF. Esta situación contrasta marcadamente con los cortos períodos de transición aceptados por los países en desarrollo en otras esferas y hace dudar de la voluntad política de aplicar efectivamente el ATV al final del período de transición. Los países en desarrollo interesados estiman que es necesario un gesto político, que les reporte verdaderas ventajas económicas, para poner de manifiesto el firme empeño de los países desarrollados por liberalizar el comercio en el sector de los textiles y el vestido, aceptando acelerar la integración de los productos sujetos a restricción, como se dispone en los párrafos 10 y 15 del artículo 2 del ATV, a saber: la inclusión del 50%, por lo menos, de los productos sujetos a restricción, repartida igualmente entre los cuatro grupos, en la tercera fase de la integración, es decir antes del 1º de enero de 2002; la decisión de adelantar al 1º de enero de 2000 (en vez de 2002) la tercera etapa de la aplicación de la disposición relativa al coeficiente de crecimiento aumentado, con la salvedad de que los coeficientes de crecimiento inferiores al 6% se incrementarán hasta ese porcentaje; y la reafirmación de que los países que aplican restricciones se abstendrán de recurrir frecuente y repetidamente a medidas de salvaguardia o medidas antidumping y otros instrumentos de restricción del mercado.

Mejor equilibrio de las disposiciones del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Varios preceptos del Acuerdo están sujetos a un examen comprendido en el mandato, en particular los referentes a subvenciones no recurribles que son favorables a programas que generalmente se aplican en países industrializados. Los países en desarrollo han observado un desequilibrio particularmente conspicuo en las subvenciones a la exportación, respecto de las cuales se hallan penalizados por su falta de acceso al crédito en las condiciones que disfrutaban las empresas de los países desarrollados. Por ello, opinan que debe adoptarse inmediatamente una decisión para interpretar el párrafo k) del anexo I del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en el sentido de que los créditos a la exportación ofrecidos por los países en desarrollo no se considerarán subvenciones mientras los tipos a los que se otorguen sean superiores al LIBOR.

Trato especial y diferenciado y medidas antidumping. Los países en desarrollo advierten que no sólo son a menudo el blanco de las medidas antidumping, sino también que la flexibilidad reconocida a las administraciones de los países importadores se aplican de tal manera que castigan aún más a los exportadores de aquéllos, tanto en la determinación de la existencia de dumping como en el cálculo de los márgenes de dumping. Señalan que ello está en contradicción con lo dispuesto en el artículo 15 del Acuerdo Antidumping, según el cual debe tenerse "particularmente en cuenta la especial situación de los países en desarrollo" y deben explorarse "soluciones constructivas" antes de la aplicación de derechos antidumping a sus exportaciones. A fin de preparar el terreno para traducir esta declaración de buenas intenciones en obligaciones concretas, los países en desarrollo creen que los ministros deben establecer un grupo de trabajo especial y encargarle el examen de las dificultades especiales con que se enfrentan sus exportadores cuando son objeto de acciones antidumping, y que ese grupo deberá presentar sus conclusiones antes del 31 de julio de 2000.

Subvenciones a la exportación de productos agropecuarios. La reducción de las subvenciones a la exportación forma parte integrante de la continuación del proceso de reforma enunciado en el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. El hecho de que la mayoría de los países en desarrollo hayan renunciado a las subvenciones a la exportación, mientras los países desarrollados conservan el derecho de subvencionar masivamente las exportaciones de productos agropecuarios y representan el 90% de los compromisos de subvenciones a la exportación, es motivo de gran preocupación para los primeros. Por consiguiente, piensan que la eliminación de las subvenciones a la exportación debe ser un objetivo prioritario de la continuación del proceso de reforma. Ahora bien, para ellos el primer paso consiste en prevenir la elusión de los compromisos vigentes recurriendo al mecanismo del crédito a la exportación; señalan que no se ha respetado el compromiso, consignado en el párrafo 2 del artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura, de negociar disciplinas internacionalmente acordadas por las que se rija la concesión de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro. Por tanto, en su opinión los ministros deben establecer, en el marco de la OMC, un grupo de negociación sobre la aplicación del párrafo 3 del artículo 10 que negocie disciplinas internacionalmente acordadas en estas esferas antes del 31 de julio de 2000.

Aplicación de la Decisión a favor de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y de los países menos adelantados. Los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios se muestran preocupados porque la decisión

de Marrakech no se ha traducido en medidas concretas, sobre todo en vista de la merma constante de la ayuda alimentaria. Ello hace que les resulte difícil adoptar posiciones claras en apoyo de la reforma de la agricultura. Consideran, pues, que los ministros deben suscribir una decisión para establecer un fondo que se ponga a disposición de esos países y de los países menos adelantados para la prestación de ayuda alimentaria y de asistencia técnica destinada a mejorar su productividad agropecuaria.

Los ADPIC y los medicamentos esenciales. Los países en desarrollo observan que han venido tropezando con dificultades para obtener medicamentos esenciales a precios abordables y que, en ciertos casos, han sido objeto de presiones para que se abstengan de hacer valer los derechos que les confiere el artículo 31 del Acuerdo sobre los ADPIC, aun cuando se dan situaciones de emergencia sanitaria, como una epidemia de SIDA. Opinan, por consiguiente, que los ministros deben hacer una declaración clara por la que se reconozca el derecho de los países en desarrollo a disponer de medicamentos esenciales a precios razonables y se reconfirme lo dispuesto en el artículo 31 del Acuerdo sobre los ADPIC. Ello tendría la ventaja, además, de dar una respuesta visible a las críticas de las organizaciones no gubernamentales contra la OMC.

Statu quo y debida moderación ("cláusula de paz"). En negociaciones anteriores, como las de la Declaración de Punta del Este, se previó una cláusula de *statu quo* en virtud de la cual los Miembros no tomarían medidas, en consonancia o no con sus obligaciones multilaterales, que sirvieran para mejorar su posición durante las negociaciones. En opinión de los países en desarrollo, es imprescindible que los ministros adopten una decisión a tal efecto. Además, dada la dependencia de muchos países en desarrollo con respecto a las preferencias arancelarias del SGP, la Convención de Lomé, etc., y dada la incertidumbre que reina en cuanto al futuro de esas preferencias, la disposición sobre el *statu quo* -dicen- también debe abarcar el acceso preferente, tal vez mediante una exención general para los países otorgantes de preferencias.

Muchos países en desarrollo se encuentran asimismo en una posición vulnerable en la medida en que tropiezan con dificultades para cumplir las obligaciones de los acuerdos comerciales multilaterales, y en muchos casos se pueden determinar los aspectos en que no han cumplido cabalmente esas obligaciones. Se les causarían dificultades extremas si se les obligara a defenderse en procedimientos de solución de diferencias mientras estuviesen en marcha las negociaciones. Los países en desarrollo consideran, pues, que los ministros deben decidir que ejercerán una "**debida moderación**" al invocar contra los países en desarrollo el Entendimiento relativo a la solución de diferencias durante las negociaciones multilaterales.

Coherencia. Los países en desarrollo piden a los directores de las organizaciones internacionales que hagan suyos claramente los esfuerzos conjuntos en apoyo de la mejora de la capacidad, de manera que aquéllos puedan aprovechar plenamente los beneficios de un nuevo ciclo de liberalización del comercio.

Según otra opinión, debería incluirse en la Declaración Ministerial de Seattle un párrafo en que se pida la elaboración de un programa de trabajo sobre la coherencia paralelamente a las negociaciones del nuevo ciclo.

Examen del Entendimiento relativo a la solución de diferencias. El examen del Entendimiento relativo a la solución de diferencias debía haberse terminado a finales de julio de 1999, pero no se concluyó a tiempo. Los países en desarrollo consideran que, al iniciarse nuevas negociaciones, los ministros podrían acordar la continuación del examen, incluida la cuestión de la aplicación.

B. "Medidas prácticas de efecto inmediato" propuestas por los países desarrollados

Franquicia arancelaria para los productos de los países menos adelantados. Algunos países desarrollados (por ejemplo, la Unión Europea) propusieron que los ministros se comprometieran a garantizar la entrada en franquicia en los mercados, al final de la próxima ronda de negociaciones, a más tardar, prácticamente para todos los productos originarios de los países menos adelantados. A su juicio, tal compromiso debía ser asumido por los países industrializados, aunque también podría pedirse una contribución a los países en desarrollo más adelantados.

Transparencia de la contratación pública. Para los países desarrollados la transparencia es un elemento básico de un régimen de contratación estable y predecible. Esos países consideran que todos los participantes en el proceso de contratación saldrían beneficiados con la transparencia, ya sea el Estado en cuanto comprador, el Estado como regulador, los posibles proveedores, los encargados de velar por el cumplimiento de las normas, o los inversionistas. En la Primera Conferencia Ministerial de la OMC, en Singapur, se tomó la decisión de crear un Grupo de Trabajo para estudiar esta cuestión. Es posible que se llegue a un consenso sobre lo que deben ser los principios fundamentales de la transparencia, consenso que sirva de base para futuras negociaciones, pero que no habrá necesariamente de aprobarse con carácter oficial al ponerse en marcha las nuevas negociaciones (posición de la UE). Desde el punto de vista de algunos países en desarrollo, el objetivo principal es preparar el terreno para celebrar un acuerdo de fondo, y no buscar una solución de parche. En cambio, otros países desarrollados (por ejemplo, los Estados Unidos) creen que todo acuerdo que haya de ser objeto de aprobación ministerial debe ser negociado y reconocen que tal acuerdo multilateral autónomo no prejuzgaría de ninguna manera la participación en el plurilateral Acuerdo sobre Contratación Pública.

Cuestiones de transparencia. En cuanto al levantamiento del carácter reservado de los documentos y a las consultas con la sociedad civil, muchos países opinan que el Consejo General debe tomar una decisión antes de Seattle sobre una política más amplia con respecto a la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC. Ello significaría que pasarían a ser de distribución general, en un plazo más breve, las comunicaciones de los Miembros de la OMC, las notas de antecedentes de la Secretaría y las minutas de las reuniones de la OMC, así como las conclusiones y resultados de los informes de los grupos. Según el parecer de esos países, al iniciarse las nuevas negociaciones, debería ser posible: i) dejar constancia de los progresos realizados en la mejora de la transparencia de la OMC aplicando una política más amplia de difusión de los documentos y recurriendo a medios oficiosos de diálogo con la sociedad civil, y proseguir en esa vía después del inicio de la ronda; y ii) convenir en estudiar la posibilidad de adoptar otras medidas para mejorar la transparencia de las operaciones de la OMC. Esto incluiría el estudio de los medios de mejorar el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.

Examen del Entendimiento relativo a la solución de diferencias. En el contexto del examen del Entendimiento se debatieron, sin llegar a conclusiones, varias modificaciones de los procedimientos de transparencia, a saber: a) la difusión al público de las comunicaciones de los Miembros; b) la asistencia del público a las vistas orales de los órganos de apelación y a las sesiones de los grupos especiales; c) un procedimiento para la presentación de exposiciones por escrito por particulares interesados. Se consideraba necesario, para estimular un apoyo general a las mejoras de la transparencia, llegar a un acuerdo, antes del inicio de las negociaciones, sobre un amplio paquete de reformas del Entendimiento. Algunos países opinan que la transparencia en el contexto del examen del Entendimiento habría de debatirse como tema distinto de la cuestión más general de la transparencia.

Comercio electrónico. En opinión de la UE, es posible llegar a un acuerdo sobre un paquete equilibrado de principios comerciales aplicables, entre otras cosas, a cuestiones como la reglamentación interna, las prácticas anticompetitivas y la clarificación de la aplicación de las normas del AGCS. Sin embargo, la UE no es partidaria de que se prorrogue el *statu quo* (la moratoria) respecto de los derechos que gravan el comercio electrónico, como desean los Estados Unidos, a menos que se llegue a un acuerdo, antes del inicio de las nuevas negociaciones, sobre un programa satisfactorio de trabajo, en particular sobre un paquete equilibrado de principios comerciales. En opinión de algunos países, una solución podría ser la adopción de principios comerciales, incluida la prórroga de la moratoria arancelaria, que pasaría a ser definitiva a la conclusión del programa de trabajo en un fase posterior.

La iniciativa de "Liberalización Arancelaria Acelerada" de la CEAP. Los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia y algunos otros miembros de la CEAP han insistido en que los Miembros de la OMC ultimen, antes de la puesta en marcha de las negociaciones, las iniciativas de la CEAP en las esferas de los productos químicos, los bienes ambientales, los bienes relacionados con la energía, los productos de la pesca y de la explotación forestal, las piedras preciosas y las joyas, el equipo médico y científico, y los juguetes.

El programa incorporado

Agricultura

La continuación del proceso de reforma tiene el objetivo a largo plazo de establecer un sistema de comercio agrícola justo y orientado al mercado, por medio de reducciones cuantiosas y progresivas del apoyo y la protección en el sector agropecuario. El resultado apetecido de esta ronda de negociaciones sobre la agricultura, amén de llegar a un acuerdo en cuanto a la continuación del proceso de reforma después de la ronda, será integrar el sector agropecuario en las normas y principios del GATT de 1994, teniendo en cuenta la situación de los países en desarrollo importadores netos de productos alimentarios y la necesidad de un trato especial y diferenciado de los países en desarrollo en que una gran proporción de la población está en el sector agropecuario y con economías pequeñas y vulnerables, incluidos los pequeños países insulares.

En la consecución de ese objetivo a largo plazo, la negociación de nuevos compromisos de reducción abarcará los tres grandes sectores de reforma del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, a saber, el acceso a los mercados, la ayuda interna y la competencia de las exportaciones, y partirán de los compromisos vinculantes contraídos en virtud del Acuerdo, complementados por nuevas disciplinas.

Las iniciativas de negociación en la agricultura se adaptarán lógicamente a las grandes esferas de reforma en el marco de la estructura del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Entre las opciones que se estudien durante las negociaciones figuran:

Acceso a los mercados

- grandes recortes de todos los aranceles, con un método de reducciones arancelarias apropiadas que aminore las crestas y elimine la progresividad arancelaria, al tiempo que premie las medidas autónomas de liberalización en el sector agropecuario tomadas por los países en desarrollo; creación de mejores oportunidades y condiciones de acceso para los productos agropecuarios que merecen especial interés a los Miembros, incluido el acceso en franquicia y sin cuota de todas las exportaciones de productos agropecuarios primarios y elaborados de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios;
- la reducción de la complejidad de la estructura arancelaria del sector agropecuario, en particular la conversión de los derechos *non ad valorem* en derechos *ad valorem*;
- el aumento progresivo de las importaciones sujetas a contingentes arancelarios y reducción concomitante de los tipos arancelarios dentro de los contingentes;
- el establecimiento de una directriz sobre la administración del sistema de contingentes arancelarios, que garantice de manera equitativa oportunidades comerciales a todos los Miembros;
- la total eliminación de las disposiciones de salvaguardia especial (SGE) por los países desarrollados, con la posibilidad de que las utilicen los países en desarrollo para proteger los medios de vida de los agricultores que practican una agricultura de subsistencia.

Subvenciones a la exportación

- la eliminación total y la prohibición de todas las formas de subvenciones a la exportación en el calendario del próximo proceso de reforma, sujetando así las subvenciones a la exportación en la agricultura a las normas generales del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias;
- el fortalecimiento de las reglas para evitar todo tipo de elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación, en particular mediante el establecimiento de disciplinas internacionales eficaces en materia de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación y programas de seguro de las exportaciones;

- el establecimiento de disciplinas acerca de las restricciones a la exportación y la consolidación de los gravámenes a la exportación.

Ayuda interna

- la reducción sustancial progresiva de todas las formas de ayuda interna distorsionadora del comercio;
- la flexibilidad reconocida a los países en desarrollo en el uso de las medidas de ayuda interna que guardan relación con sus objetivos de desarrollo (por ejemplo, mejora de la producción agropecuaria con fines de seguridad alimentaria, garantía del empleo de la población rural, apoyo a los pequeños agricultores de escasos recursos, etc.), entre otras cosas mediante el incremento del límite *de minimis* aplicable a los países en desarrollo; conviene señalar que estas preocupaciones no corresponden a las de los países desarrollados incorporadas al concepto de "multifuncionalidad", cuyo objeto es utilizar las medidas comerciales para proteger la renta de una muy reducida población rural en algunos países ricos;
- el examen de los criterios de las medidas de exención indicadas en el anexo 2 (compartimento verde) para que reflejen las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo, incluida la plena incorporación al anexo de las medidas de exención especificadas en el párrafo 2 del artículo 6 del Acuerdo;
- la modificación operacional de los métodos de cálculo de la Medida Global de la Ayuda.

Países menos adelantados y países importadores netos de productos alimenticios

En opinión de los países en desarrollo, la Decisión Ministerial de Marrakech 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 productos alimenticios debería revisarse durante las negociaciones a fin de incorporarle medidas concretas, operacionales y vinculantes que a un tiempo sean eficaces y respondan a las necesidades especiales de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios a que pueda dar lugar la prosecución del proceso de reforma. Se ha señalado que los regímenes de subvenciones a la exportación de los países desarrollados no contribuyen mucho a mitigar los problemas de los importadores netos de productos alimenticios, pues sus mecanismos son tales que en general las subvenciones a la exportación no se conceden cuando los precios mundiales son altos. Si se establecen tales medidas concretas, incluidas las disposiciones financieras, los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios podrían apoyar la abolición de las subvenciones a la exportación.

Otras cuestiones

Los países en desarrollo opinan que deberían adoptarse planteamientos multilaterales para tratar tanto las nuevas cuestiones como las que se superponen a otros Acuerdos y otras disposiciones del GATT de 1994 (por ejemplo, los acuerdos sobre medidas sanitarias y

fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio y ADPIC), en especial con respecto a nuevas esferas, como los organismos genéticamente modificados.

Servicios

Los países en desarrollo consideran que las negociaciones sobre los servicios deben abarcar la liberalización progresiva del acceso a los mercados y el desarrollo del marco normativo del AGCS. Según esta tesis, entre los principales elementos de los objetivos de negociación del AGCS figuran los siguientes:

Estructura actual del AGCS/Respeto de los artículos XIX y IV

- Como se prescribe en el artículo XIX, las negociaciones habrán de verificarse en el marco actual del AGCS, y deberá haber flexibilidad 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 fijen a ese acceso condiciones encaminadas al logro de los objetivos del artículo IV del AGCS, de manera que se reduzca el actual desequilibrio de los compromisos concentrando la liberalización del acceso a los mercados en los sectores y modos de prestación que sean de interés para las exportaciones de los países en desarrollo.

Prioridad al movimiento de personas físicas

- Debe procederse a una revisión del Anexo sobre el movimiento de personas físicas para conseguir un nivel bastante más alto de liberalización y acceso efectivo a los mercados según el cuarto modo. Deberán desplegarse esfuerzos especiales para suprimir las pruebas de necesidades económicas respecto de determinadas categorías de personas y para elaborar criterios en cuanto a la aplicación de una prueba de necesidades económicas a otras categorías de personas.

Asistencia para fomentar la capacidad en materia de servicios, en especial el comercio electrónico

- Deberán incluirse nuevos compromisos específicos en las listas de los países desarrollados y éstos deberán ofrecer incentivos a las empresas e instituciones con objeto de mejorar el acceso de los países en desarrollo a la tecnología y a los cauces de distribución y redes de información, particularmente a través del comercio electrónico. Las medidas pertinentes habrán de notificarse a intervalos regulares al Consejo del Comercio de Servicios. También deberán incluirse, como compromisos adicionales, las medidas concretas de aumento de la capacidad destinadas a coadyuvar al fomento de los sectores de servicios de los países en desarrollo y puntos de referencia para las importaciones.

Cuestiones del artículo VI

- Deberán elaborarse disciplinas con arreglo al párrafo 4 del artículo VI, teniendo en cuenta la necesidad especial de los países en desarrollo de ejercer su derecho de regular

la prestación de servicios en su territorio a fin de atender a los objetivos de la política nacional, y de dictar reglamentos al respecto. Dichas disciplinas no deberán impedir que los países en desarrollo muestren flexibilidad en el fomento de su capacidad de suministro y exportación de servicios y garanticen el respeto de los aspectos sociales de los servicios. Las disciplinas elaboradas deberán aplicarse a los sectores en que se hayan contraído compromisos específicos.

Artículo VII: acuerdos de reconocimiento mutuo

- Las negociaciones sobre reconocimiento de conformidad con el artículo VII deberán proseguirse y garantizar el acceso efectivo de los países en desarrollo a la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo y a la consecución activa de la equivalencia. Esos acuerdos deberán examinarse para que no tengan efectos de distorsión en el comercio.

Mecanismo de salvaguardia urgente, subvenciones, contratación pública

- Las negociaciones en el marco del artículo X, sobre las medidas de salvaguardia urgentes, deberán concluirse antes de la adopción de los resultados de la próxima ronda de negociaciones sobre los servicios. En el marco de los artículos XIII y XV deberán proseguirse las negociaciones sobre las subvenciones y la contratación pública, teniendo particularmente en cuenta el efecto distorsionador de las subvenciones concedidas por los países desarrollados en las exportaciones de servicios de los países en desarrollo.

Prácticas anticompetitivas

- Habrá que fortalecer el artículo IX para garantizar una buena fiscalización del abuso de la posición dominante, en particular luchando contra prácticas restrictivas específicas del sector privado y estableciendo un requisito de notificación de las prácticas comerciales restrictivas.

Comercio electrónico

- Deberá procederse a un examen de las repercusiones del comercio electrónico en los compromisos del AGCS.

Directrices de negociación

- Las negociaciones deberán desarrollarse de conformidad con el párrafo 2 del artículo XIX y respetando el principio de liberalización progresiva. Deberán adoptarse sin demora directrices de negociación y un plan de trabajo para las negociaciones, que habrán de disponer mecanismos para reequilibrar los compromisos a fin de que los objetivos del artículo IV y del trato especial de los países menos adelantados Miembros se apliquen de conformidad con el párrafo 3 del artículo IV. Las negociaciones sobre los compromisos se basarán en un mecanismo de petición/oferta. Podrían utilizarse métodos basados en fórmulas para la aplicación del artículo IV. Las negociaciones deberían basarse en los compromisos contenidos en las listas de los Miembros al final de la Ronda Uruguay. En las negociaciones deberían reconocerse y premiarse las medidas de liberalización adoptadas de manera autónoma por los Miembros desde la

Ronda Uruguay, y las Directrices deberían determinar las condiciones necesarias para tal reconocimiento. Las negociaciones deberán concluir en el mismo marco cronológico en todas las esferas para que los resultados sean equilibrados, salvo que se disponga otra cosa en el caso de las negociaciones sobre el mecanismo de salvaguardia urgente.

Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio

Los países en desarrollo tropiezan con dificultades para determinar sus MIC y cumplir su obligación de eliminar todas las MIC notificadas con arreglo al párrafo 1 del artículo 5, particularmente en lo que se refiere a las prescripciones de contenido nacional. Además, muchos países en desarrollo consideran tales MIC, en especial las prescripciones relativas al contenido nacional o local, un instrumento útil y necesario para el desarrollo. Por consiguiente, opinan que es menester prorrogar el período de transición para todos los países en desarrollo Miembros, incluidos los países menos adelantados, hasta el final de las negociaciones. También afirman que los países en desarrollo que no hayan notificado las MIC que no están en consonancia con el Acuerdo deben poder hacerlo durante las negociaciones.

Algunos países en desarrollo han propuesto que se amplíe la lista de las MIC prohibidas para incluir en ella medidas que no están en conflicto con las obligaciones del GATT. En su opinión, habría que reconocer, en el marco del examen del artículo 9 del Acuerdo sobre las MIC, el papel de las prescripciones en materia de resultados en el aumento de la capacidad de oferta y de exportación y aceptar que no se restrinja más el uso de tales MIC por esos países. Con respecto al examen previsto en el mismo artículo se dispone que la política en materia de inversiones y la política en materia de competencia deben estudiarse paralelamente. En ese examen se tendrán en cuenta las conclusiones de los grupos de trabajo sobre comercio e inversiones y sobre comercio y política de competencia instituidos en Singapur, y sus debates deberían concentrarse, según los países en desarrollo, en las necesidades de desarrollo y el espacio necesario para la adopción de políticas en favor de esos países.

Los partidarios de la negociación, en la OMC, de un marco multilateral de inversión han presentado propuestas que parecen especialmente ideadas para lograr una mayor aceptación por los países en desarrollo. Hay un radical distanciamiento con respecto a los planteamientos del acuerdo multilateral de inversiones de la OCDE. Por ejemplo, en las propuestas se reconoce generalmente la necesidad de mantener la coherencia con el AGCS y de seguir un planteamiento de listas positivas. Se ha dado a entender que los países en desarrollo podrían reaccionar a esas propuestas oportunamente con contrapropuestas de planteamientos diferentes respecto de las cuestiones de inversión, por ejemplo abordándolas en el contexto de los acuerdos comerciales multilaterales existentes.

Así, pues, el planteamiento constructivo del examen del Acuerdo sobre las MIC y de las nuevas negociaciones debería basarse, en opinión de los países en desarrollo, en una evaluación del efecto de las reglas actuales, la determinación de las posibles situaciones de negociación y la identificación de los intereses nacionales (y regionales) en relación con las políticas de inversión.

Los datos empíricos acerca de las repercusiones del Acuerdo sobre las MIC son escasos. Al parecer, se han reunido muy pocos datos y se han hecho muy pocas investigaciones sobre los efectos del Acuerdo desde su aprobación para tener una base sólida que permita decidir una

acción futura al respecto. Sólo 25 países han notificado MIC para aprovechar el período de transición previsto en el artículo 5, y algunos de ellos tienen problemas para eliminar gradualmente las MIC notificadas. En particular, la eliminación de las prescripciones en materia de contenido nacional puede tener un efecto negativo en las políticas de industrialización.

El debate sobre las MIC se ha situado entre la posición de los Estados Unidos, que tratan de ampliar la lista de MIC prohibidas para incluir en ella las prescripciones en materia de resultados, las prescripciones en materia de transferencia de tecnología y las prescripciones en materia de destino de los productos, y la de ciertos países en desarrollo, que buscan una mayor flexibilidad en el uso de medidas ya prohibidas, en particular las prescripciones en materia de contenido nacional, y una prórroga de cinco años, por lo menos, del período de transición, con la oportunidad de volver a presentar notificaciones. México ha indicado que tiene la intención de solicitar una prórroga, basándose en que el período de transición en el TLC es más largo que en el Acuerdo sobre las MIC.

La revisión del Acuerdo también puede ofrecer la oportunidad -aunque tal vez exista una fuerte oposición de los países desarrollados- de abordar los incentivos a la inversión, que actualmente no son objeto de ninguna disciplina multilateral concreta. En algunos casos los países desarrollados ofrecen incentivos de una cuantía que difícilmente pueden igualar los países en desarrollo. Por consiguiente, a su juicio, los países en desarrollo se verán beneficiados por normas internacionales que introduzcan disciplinas respecto de los incentivos tanto por razones de eficiencia como a causa de la desventaja competitiva que tienen los países pobres cuando las subvenciones determinan las decisiones de localización. Esas medidas también podrían tratarse en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

En el artículo 9 del Acuerdo sobre las MIC se dispone que en el curso del examen el Consejo del Comercio de Mercancías estudiará si el Acuerdo debe complementarse con disposiciones relativas a la política en materia de inversiones y competencia. Las relaciones entre la política en materia de comercio e inversiones y la política en materia de competencia se han examinado en los grupos de trabajo sobre esas dos cuestiones establecidos en la primera Conferencia Ministerial de la OMC (son las "cuestiones de Singapur").

Reglas multilaterales en materia de inversiones

Se ha propuesto iniciar negociaciones acerca de un marco normativo multilateral sobre las inversiones. La UE y el Japón han sido los principales valedores, apoyados por otros países desarrollados y por algunos países en desarrollo. La UE se ha distanciado del periclitado acuerdo multilateral de inversiones de la OECD, que considera "muerto", y ha presentado una propuesta encaminada a tener en cuenta muchas de las preocupaciones particulares expresadas por los países en desarrollo. La UE pensaba en un acuerdo que trataría únicamente de la IED y no de los movimientos de capital a corto plazo, reconocería que los países receptores conservarían el derecho de regular la actividad de los inversionistas y abordaría el estudio de las preocupaciones relacionadas con las responsabilidades de los inversionistas. La UE también propone un método de "lista positiva" de compromisos, siguiendo el modelo del AGCS. La propuesta japonesa es similar, en el sentido de que hace referencia expresa a la necesidad de sujetar a disciplinas las prescripciones en materia de resultados, al tiempo que reconoce que esas prescripciones pueden ser pertinentes para las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo. La propuesta del Japón acepta el método de la lista positiva para el acceso, pero

considera que el trato nacional debe ser un derecho una vez que los inversionistas se han instalado en el país.

Muchos países en desarrollo siguen sin estar convencidos de que tienen algo que ganar con un acuerdo multilateral sobre inversiones en el seno de la OMC. Además, los Estados Unidos han indicado que no tienen ningún interés en participar en negociaciones tempranas sobre inversión. Como solución de transacción se podría adoptar un programa de trabajo intensificado en el que se estudiarían las consecuencias de las propuestas que se han sometido y tal vez se incluiría un procedimiento para notificar las medidas de restricción de las inversiones, pero se aplazaría toda decisión de negociar hasta la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC.

RECUADRO 8

*Propuestas sobre comercio e inversiones*³³

La Unión Europea, el Japón, Corea y Polonia se han pronunciado a favor de que se negocie en la OMC un marco multilateral de normas que rijan las inversiones internacionales, con objeto de lograr un clima estable y predecible para la inversión extranjera directa en todo el mundo. Ese marco debería concentrarse en la IED, con exclusión de los movimientos de capital a corto plazo. También debería preservar la facultad de los países receptores para regular la actividad de los inversionistas (extranjeros o nacionales) en sus respectivos territorios, teniendo en cuenta, al propio tiempo, las preocupaciones expresadas por la sociedad civil en muchos Miembros de la OMC, en particular con respecto a las responsabilidades de los inversionistas. Los compromisos deberían negociarse sobre la base de un planteamiento de "lista positiva", pero el trato nacional constituiría un derecho una vez que se concediese el acceso.

Suiza propuso que las negociaciones fuesen más amplias a fin de establecer un marco multilateral de principios, reglas y disciplinas sobre las inversiones internacionales con el objetivo general de mejorar la seguridad jurídica y la previsibilidad para los Estados y los inversionistas, así como de favorecer las corrientes internacionales de inversión, habida cuenta de la labor ya efectuada en el Grupo de Trabajo de la OMC sobre la Relación entre el Comercio y la Inversión. Debería prestarse la debida atención al Acuerdo de la OMC sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio a fin de complementar la lista de las medidas incompatibles con las reglas de la OMC. A juicio de Suiza, las negociaciones deberían también asegurar la coherencia entre el marco multilateral sobre la inversión y los acuerdos pertinentes de la OMC, como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

Hong Kong, China insistieron en que en la próxima ronda se incluyeran negociaciones sobre las reglas y disciplinas básicas aplicables a la inversión extranjera directa. Se trata de elevar al máximo la eficiencia distributiva (en la asignación de los recursos) y promover un mayor volumen de comercio e inversión en un entorno mundial, ofreciendo al mismo tiempo un buen terreno de juego con una mayor previsibilidad y estabilidad para los inversionistas. Las negociaciones también deberían tener en cuenta la estructura actual de los acuerdos de la OMC y las necesidades de todos los Miembros, en particular de los países en desarrollo y los países menos adelantados.

Costa Rica propuso que se elaborase en las próximas negociaciones comerciales en la OMC un marco multilateral para regular la inversión. Un acuerdo multilateral de esa índole debería basarse en el principio fundamental de la no discriminación, a fin de garantizar un clima más predecible y estable para las inversiones en todo el mundo, lo cual sería beneficioso tanto para los inversionistas internacionales como para los Estados receptores. Un mayor grado de estabilidad y previsibilidad para los inversionistas y sus inversiones no sólo fomentaría la inversión, sino que seguramente contribuiría también al crecimiento y desarrollo de la economía mundial.

Política en materia de competencia

La simetría entre las nuevas normas en materia de inversiones y las de la política en materia de competencia es un concepto que fue introducido en el Acuerdo sobre las MIC por los países en desarrollo. Se pensaba que, como muchas MIC se utilizaban para evitar las prácticas anticompetitivas, unas disciplinas más estrictas respecto de las medidas en materia de inversiones deberían ir acompañadas por normas multilaterales para evitar las prácticas comerciales restrictivas. A pesar de ello, algunos países en desarrollo parecen haber perdido el entusiasmo por tal marco multilateral, considerando que puede servir más para facilitar la penetración de las empresas transnacionales en sus mercados que para disciplinar las prácticas de esas empresas. La Unión Europea ha propuesto que se pongan en marcha negociaciones sobre un marco multilateral de la política en materia de competencia que contenga una lista de reglas básicas, incluida la prohibición de los carteles irreductibles de fijación colusoria de precios y de la licitación colusoria y mantenga debates abiertos sobre las cuestiones más difíciles, como son el control de las restricciones verticales, la prohibición del abuso de una posición dominante en el mercado por parte de las empresas y la fiscalización de las fusiones. La propuesta incluiría un compromiso por parte de los países para promulgar y aplicar efectivamente una legislación nacional en materia de competencia y la prestación de cooperación técnica a los países que deseen adoptar medidas legislativas o mejorar los sistemas vigentes. Los Estados Unidos han indicado que no están dispuestos, por ahora, a lanzarse a negociaciones que desemboquen en unas reglas "diluidas", mucho menos eficaces que las que aplican en virtud de la legislación antitrust estadounidense.

El Japón, apoyado por varios países en desarrollo, ha propuesto que se incluyan en los debates las medidas comerciales que también distorsionan la competencia, tales como los derechos antidumping y las medidas compensatorias. Considera, en particular, que las medidas antidumping tienden a mantener las situaciones anticompetitivas, al tiempo que las reglas y la legislación antidumping son incompatibles con los principios de la competencia, es decir, que unas medidas que son compatibles con las leyes en materia de competencia cuando se aplican en el mercado interno son objeto de intervenciones antidumping cuando entra en juego la competencia de las importaciones. Esta impugnación directa de los regímenes antidumping parece haber endurecido aún más la oposición de los Estados Unidos a las propuestas sobre un marco multilateral.

Algunos países en desarrollo, reconociendo que la negociación de reglas multilaterales sobre la política en materia de competencia será un proceso largo, y reconociendo los problemas especiales que les causan las prácticas anticompetitivas en varios sectores de servicios, se han fijado como objetivo el fortalecimiento del artículo IX del AGCS y la preparación de

"documentos de referencia" sectoriales para tratar las prácticas anticompetitivas en ciertos sectores de servicios, en particular el turismo.

En vista de que persisten las diferencias de opinión, la continuación del "proceso de aprendizaje" iniciado en el marco del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia parece probable durante cierto tiempo, después de lo cual tal vez pueda adoptarse la decisión de reanudar las negociaciones, si todas las partes están de acuerdo. Sea como fuere, conviene recordar que al crearse el Grupo de Trabajo de la OMC, se decidió en la Declaración de Singapur, que "estos grupos aprovecharán el trabajo unos de otros cuando sea necesario y asimismo los trabajos que se efectúen en la UNCTAD y en otros organismos internacionales competentes. Las actividades están en marcha, como se preveía en la Declaración de Midrand, y pueden contribuir a facilitar la comprensión de los problemas. En el desarrollo de la labor de los grupos de trabajo, la cooperación con las organizaciones pertinentes para conseguir la mejor utilización posible de los recursos disponibles y garantizar que se tenga plenamente en cuenta el aspecto de desarrollo" (párrafo 20 de la Declaración de Singapur de 13 de diciembre de 1996)³⁴ parecería útil.

Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

En vista de las grandes dificultades con que se enfrentan en la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC, los países en desarrollo consideran que las cuestiones siguientes merecen examinarse: i) de prórroga del período de transición a fin de que se disponga de más tiempo, dadas la amplitud y la complejidad de las reformas de la legislación sobre los derechos de propiedad intelectual, para que las ramas de producción nacional se adapten; ii) la falta de apoyo técnico y financiero para elaborar reglas en materia de derechos de propiedad intelectual adaptadas a las circunstancias y a la etapa de desarrollo de cada país e instalar la infraestructura institucional necesaria; iii) la adopción de medidas concretas que faciliten el recurso a la concesión de licencias obligatorias para asegurar la transferencia de tecnología (incluidas las tecnologías ecológicamente racionales), y para atender a las preocupaciones del público en materia de sanidad (por ejemplo, la concesión de licencias obligatorias para los medicamentos esenciales de la lista de la OMS); iv) la reducción de la vigencia de la patente, para poner el Acuerdo sobre los ADPIC en consonancia con la Convención sobre la Biodiversidad; v) la inclusión en el Acuerdo sobre los ADPIC de disposiciones relativas a la protección de los conocimientos tradicionales e indígenas y de las obras folclóricas. Además, los países en desarrollo consideran que deberían elaborarse disposiciones para prevenir toda restricción de las importaciones paralelas y que el Acuerdo sobre los ADPIC debería precisarse para prohibir expresamente cualesquiera normas y prácticas que equivalgan a represalias unilaterales basadas en cuestiones de derechos de propiedad intelectual.

Según los países en desarrollo, las nuevas negociaciones sobre los ADPIC deberían basarse en el reconocimiento de las principales dificultades con que aquéllos se enfrentan en la modernización de la infraestructura administrativa, la actualización de las leyes y la elaboración de otras nuevas sobre la concesión y protección de derechos de propiedad intelectual, el fortalecimiento de las instituciones y la implantación de una cultura de la protección de la propiedad intelectual, y la creación de un marco apropiado para promover la investigación y el desarrollo, de manera que esos países no sigan siendo sólo consumidores de tecnología extranjera. También sostienen que el período de transición se prolongue por lo menos hasta el final de las negociaciones.

Hay una falta de claridad respecto de los criterios que se usan para decidir qué es lo que se puede o no se puede excluir de la patentabilidad en el párrafo 3 b) del artículo 27. Al prescribir la patente obligatoria de los microorganismos (que son seres vivos naturales) y de los procesos microbiológicos (que son procesos naturales), las disposiciones del párrafo 3 del artículo 27 infringen los principios básicos en que descansan las leyes sobre las patentes: que las sustancias y los procesos que existen en la naturaleza son descubrimientos y no inventos y, por tanto, no son patentables. Además, al dar a los Miembros la opción de excluir o no la patentabilidad de las plantas y animales, el párrafo 3 b) del artículo 27 permite las patentes de formas de vida. En opinión de los países en desarrollo, la exclusión de la patentabilidad de las plantas y animales debería extenderse a los microorganismos, ya que la distinción no descansa en ninguna base científica.

Los países en desarrollo consideran que en el párrafo 3 b) del artículo 27 deben reconocerse los principios, objetivos y medidas planeados y propuestos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) y el Compromiso internacional sobre recursos fitogenéticos según el cual los países miembros ejercen derechos soberanos sobre sus recursos biológicos. Opinan que el proceso de examen también debe tratar de armonizar el párrafo 3 b) del artículo 27 con los preceptos del CBD y del Compromiso internacional, en que se tienen plenamente en cuenta la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, la protección de los derechos y de los conocimientos de las comunidades indígenas y locales, y la promoción de los derechos de los agricultores. En opinión de los países en desarrollo, el derecho de las personas que poseen conocimientos tradicionales a compartir los beneficios de toda innovación conexas por conducto de acuerdos de traspaso de materiales o de transferencia de información debería incluirse en las disposiciones del artículo 29, con el requisito de una mención clara del material biológico fuente y del país de origen. Creen que las leyes nacionales sobre la diversidad biológica deberían garantizar que el consentimiento previo del país de origen y del poseedor de los conocimientos sobre la materia prima biológica destinada al uso en una invención patentable permitan la suscripción de acuerdos de traspaso de materiales o acuerdos de transferencia de información.

Los países en desarrollo creen que el mismo grado de protección de las indicaciones geográficas que se otorga a los vinos y bebidas espirituosas debe extenderse a otros productos, en particular a los productos típicos que tradicionalmente se fabrican en los países en desarrollo.

El procedimiento actual del artículo 31 para el uso de patentes sin autorización es sumamente restrictivo. Limita la autorización a la oferta del producto en los mercados internos y prevé que la autorización se retirará en cuanto dejen de existir las circunstancias que han dado lugar a ella. Ciertos medicamentos son esenciales y -aducen los países en desarrollo- debe eliminarse toda restricción sobre su producción a fin de que sean asequibles a precios razonables. Creen también que es menester mitigar los derechos exclusivos de los titulares de patentes con respecto a los medicamentos esenciales que figuran en la lista de la OMS, y que debe introducirse una disposición que autorice a los países a recurrir a la concesión de licencias automáticas respecto de esos medicamentos en aras de una oferta a precios razonables.

En opinión de los países en desarrollo, la moratoria sobre la aplicación del recurso de no infracción de conformidad con el Acuerdo sobre los ADPIC debería mantenerse indefinidamente hasta que los Miembros decidan por consenso que se ha adquirido suficiente experiencia en el funcionamiento del Acuerdo y que ese recurso, si se aplica, no aumentará el nivel de obligaciones de los Miembros.

Reconociendo que las disposiciones del párrafo 2 del artículo 66 son obligatorias y que no se han aplicado eficazmente, los países en desarrollo sostienen que también deben establecerse directrices sobre las categorías de incentivos, y que la aplicación de ese artículo debe extenderse a todos los países en desarrollo. Se ha advertido que crece la disparidad tecnológica entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Los artículos 7, 8, 40, 66 y 67 constituyen obligaciones importantes que modifican otras disposiciones del Acuerdo. La transferencia y difusión efectiva de tecnología a los países en desarrollo a un costo equitativo y razonable constituye uno de los elementos decisivos para acelerar el ritmo de su desarrollo económico y social y, por consiguiente, aquéllos opinan que los países desarrollados deberían cumplir efectivamente sus obligaciones en relación con la transferencia de tecnología.

Subvenciones y medidas compensatorias

Según los países en desarrollo, en los exámenes que se lleven a cabo a tenor del párrafo 2 a) del artículo 8, del párrafo 6 del artículo 27 y del artículo 31 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) deberían abordarse las dificultades con que se enfrentan muchos de esos países porque las subvenciones (tanto a la exportación como a la comercialización interna) a las que suelen recurrir para fomentar su producción industrial y sus exportaciones entran en la categoría de las "recurriribles". El examen ofrece a los países en desarrollo un margen de maniobra para incluir algunas de esas medidas en la categoría de las no recurriribles. Los países en desarrollo aún tienen que determinar claramente las subvenciones que consideran imprescindibles para sus programas de desarrollo.

Los países en desarrollo estiman que en el examen también debe estudiarse el vínculo entre el ASMC y el Acuerdo sobre los ADPIC a fin de facilitar la transferencia de tecnología, así como los medios de encontrar recursos financieros para atender a sus necesidades especiales, especialmente con respecto a las subvenciones del párrafo 2 c) del artículo 8 (adaptación a las prescripciones ambientales). En particular, opinan que podrían estudiarse varias adiciones al párrafo 2 del artículo 8 del ASMC, a saber:

- Prestación de asistencia para la adquisición de conocimientos técnicos, servicios de consultoría y servicios equivalentes o licencias de derechos de propiedad intelectual para la producción de bienes o servicios nuevos o mejorados por una empresa situada en un Miembro país en desarrollo que no sea filial³⁵ de una empresa extranjera, si la asistencia no representa más del 75% de los costos de adquisición, incluido el equipo directamente relacionado con la transferencia de tecnología.
- Asistencia para el suministro de conocimientos técnicos, licencias de derechos de propiedad intelectual, prestación de servicios de consultoría y servicios equivalentes a una empresa que no es filial de otra extranjera y que está situada en un país en desarrollo, para la producción de bienes y servicios nuevos o mejorados,³⁶ si
 - a) la asistencia no representa más del 50% de
 - i) los costos del personal que interviene directamente en la transferencia de tecnología o la prestación de servicios;

- ii) los costos del equipo directamente relacionado con la transferencia de tecnología o la prestación de servicios;
 - b) las condiciones aplicadas a la transacción no son menos favorables que las aplicadas por el mismo proveedor a transacciones similares.
- Esa asistencia puede representar hasta el 75% de los elementos indicados en los incisos i) y ii) del apartado a) cuando la tecnología se transfiere a países menos adelantados en cumplimiento del párrafo 2 del artículo 66 del Acuerdo sobre los ADPIC.

Asimismo, los países en desarrollo piensan que el anexo I del ASMC debe ser modificado para incluir en él disposiciones que les permitan financiar a sus exportadores en condiciones que sean compatibles con sus objetivos de desarrollo, habida cuenta de que los tipos de interés aplicados en esos países suelen ser más altos que en los países desarrollados. Según esta opinión, si los créditos no se otorgan a un tipo que esté por encima del LIBOR, no cabe considerar que contengan un elemento de subvención.

Los países en desarrollo consideran que las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado deben ajustarse más a la realidad. Por ejemplo, el criterio de los 1000 dólares de renta por habitante podría sustituirse por un concepto más relativo, tal como el que se basa en la relación con la renta por habitante en los países de la OCDE. Además, los países en desarrollo que caen por debajo del límite de la renta por habitante deberían poder recuperar la exención respecto de la prohibición de las subvenciones a la exportación.

Otras cuestiones de acceso a los mercados o de elaboración de normas

Medidas antidumping

Entre las propuestas presentadas por los países en desarrollo en el proceso preparatorio ante el Consejo General se expresaron las ideas que a continuación se exponen.

Puesta en práctica efectiva del artículo 15 del Acuerdo

El artículo 15 del Acuerdo Antidumping trata de los países en desarrollo, pero sólo se dice en él que los países desarrollados Miembros deberán tener particularmente en cuenta la especial situación de los países en desarrollo Miembros cuando contemplan la aplicación de medidas antidumping, y que antes de la aplicación de derechos antidumping deberán explorarse las posibilidades de hacer uso de soluciones constructivas cuando dichos derechos puedan afectar los intereses fundamentales de los países en desarrollo Miembros. Ésta es una "cláusula de buenas intenciones" que, en opinión de los países en desarrollo, tiene escaso significado práctico.

El compromiso del artículo 15 debe, pues -afirman los países en desarrollo-, convertirse en un precepto concreto previendo, por ejemplo, márgenes *de minimis* más altos respecto del dumping y límites mínimos más altos respecto de la participación en las importaciones en las actuaciones antidumping en que están involucrados países en desarrollo.

Aplicación de la regla del derecho inferior (párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo)

En el Acuerdo se prevé la posibilidad de aplicar un margen de dumping más bajo cuando el derecho inferior es suficiente para eliminar el daño. Esta disposición, por lo visto, codifica la práctica de las CE y a ella se opusieron enérgicamente los Estados Unidos durante las negociaciones de la Ronda Uruguay. Algunos comentaristas señalaron que, de hecho, sería difícil verificar y controlar la aplicación efectiva de esta regla, si llega a ser obligatoria. En realidad, los cálculos del daño hechos por las autoridades de las CE no se comunican a los demandados, lo cual hace prácticamente imposible determinar el grado de aplicación efectiva de la regla.

Por consiguiente, opinan los países en desarrollo, la aplicación de la "regla del derecho inferior" debe ser imperativa, pero con la clara obligación, por parte de las autoridades investigadoras, de revelar la parte no confidencial de las estimaciones del daño.

Posición de los reclamantes

Puede haber un desequilibrio en el Acuerdo Antidumping si se relaciona con la nota 1 al artículo 1 del Acuerdo sobre Normas de Origen, según la cual la definición de "producción nacional" o de la expresión "productos similares de la producción nacional" no están comprendidas en el alcance de ese artículo. Normalmente las actuaciones antidumping se inician a petición de la rama de producción nacional de un país contra productos originarios de otro país. Por ejemplo, un procedimiento antidumping suele requerir que, aparte de otras averiguaciones relativas al dumping y al daño, las autoridades investigadoras determinen el origen del producto exportado desde un tercer país. Sin embargo, esas autoridades no siempre desempeñan esta función.

Así, pues, los países en desarrollo sostienen que el artículo 4 del Acuerdo Antidumping y la nota 1 al artículo 1 del Acuerdo sobre Normas de Origen habrían de modificarse para incluir las ramas de producción nacional sujetas a las prescripciones de determinación del origen.

Examen a tenor del párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping

En este párrafo se establece un criterio especial y único para examinar los litigios antidumping, que limita u orienta el margen de interpretación del grupo especial, a diferencia de lo que ocurre en otros acuerdos de la OMC. Los países en desarrollo afirman que debe abolirse el criterio especial de examen del párrafo 6 del artículo 17.

Cuestiones relacionadas con el cálculo del margen de dumping

Durante las negociaciones venideras habrá de reconocerse que la naturaleza y los modelos del comercio y la industria están cambiando. Las empresas que operan en el ámbito internacional buscan mejores oportunidades de producir a bajo costo y de penetrar en nuevos mercados. Los patrones clásicos de producción en un lugar se están sustituyendo por un modelo de aprovisionamiento en fuentes externas y producción en escala mundial. La modulación de los precios en cuanto política de fijación de éstos (a la que se recurre a menudo en las economías nacionales) es un instrumento que se utiliza con frecuencia para introducir productos en nuevos mercados. De igual modo, las ventas temporales por debajo de los costos fijos (pero por encima

de los costos variables) son comunes en muchas ramas durante la fase de descendente del ciclo económico o del ciclo de un producto. Sin embargo, dada la estructura actual del Acuerdo, es probable que en tales períodos las exportaciones de los países en desarrollo sean afectadas por un recrudescimiento de las presiones proteccionistas.

Por consiguiente, en opinión de los países en desarrollo, es preciso revisar los conceptos fundamentales decisivos de la acción antidumping para que reflejen mejor las realidades de una economía mundializada.

Comparación entre el precio de exportación y el valor normal

Los países en desarrollo sostienen que el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping debe ser objeto de una reforma para mejorar la transparencia y reducir el margen de discreción en su aplicación. En dicho párrafo se enuncia la norma orientadora bastante general según la cual la comparación entre el precio de exportación y el valor normal debe ser "equitativa". Aunque a continuación se dan más precisiones sobre la aplicación de este concepto, los países en desarrollo consideran que deberían incluirse más normas detalladas para reducir la facultad discrecional de que disponen las autoridades investigadoras, en particular, las determinaciones de **dumping negativo**, cuando esas excepciones no se tienen en cuenta en el cálculo de los márgenes de dumping, lo que da lugar a unos márgenes más elevados. Es más, el término "comparables", en el párrafo 4.2 del artículo 2 del Acuerdo, se interpreta en el sentido de que no permite la compensación de los diferentes modelos de los productos acabados. Esto afecta particularmente al sector de la electrónica, en que la vida económica de un producto no pasa de dos o tres años. El hecho de que los productos "similares" se consideren tales al calcular los precios no tiene en cuenta el carácter variable de los sectores electrónicos.

La cuestión de las **condiciones de crédito** también es sumamente pertinente. Por lo común, los créditos de exportación se deducen de los precios. Sin embargo, las prácticas actuales indican que las condiciones del crédito, si no figuran en un contrato o carta de crédito, no deben tenerse en cuenta.

Además, es posible que se necesiten más reglas detalladas para tener en cuenta las diferencias que inciden en la comparabilidad de los precios. A este respecto se advierte que, en la práctica, ciertos usuarios tradicionales de las medidas antidumping asignan sin más trámite la carga de la prueba al demandado en lo que hace a demostrar que las diferencias de nivel de comercio u otras condiciones comerciales o económicas no afectan la comparabilidad de los precios. En opinión de los países en desarrollo, las disposiciones del párrafo 4 del artículo 2 dejan demasiado margen de maniobra a las autoridades para rechazar las reclamaciones relativas a tales diferencias.

Con respecto a las ventas a precios inferiores a los costos unitarios, el párrafo 2.1 del artículo 2 dispone que puede hacerse caso omiso de ellas a los efectos de determinar el valor normal, a condición de que tales ventas se hayan hecho durante un período prolongado y en cantidades sustanciales. El criterio para determinar si esas ventas se han hecho en "cantidades sustanciales" es que la media ponderada del precio de venta de las transacciones consideradas para determinar el valor normal esté por debajo de la media ponderada de los costos unitarios, o que el volumen de las ventas a precios inferiores a los costos unitarios represente más del 20% del volumen vendido en las transacciones consideradas para determinar el valor normal. Ese

límite del 20% es, según los países en desarrollo, demasiado bajo y puede fácilmente dar lugar a determinaciones arbitrarias de la existencia de dumping, debe, pues, elevarse, hasta un 40%, por ejemplo.

Medidas contra la elusión

Se ha sostenido que la cuestión de las medidas contra la elusión no se ha tratado de manera apropiada, ya que las reglas multilaterales vigentes contienen elementos suficientes para disciplinar adecuadamente los posibles casos de elusión, tales como la norma 2 a) del Sistema Armonizado y las normas de origen no preferenciales armonizadas. Sin embargo, habrán de tenerse en cuenta tres elementos más amplios durante el próximo proceso de negociación:

- Las negociaciones de la OMA (Organización Mundial de Aduanas) sobre las normas de origen no preferenciales armonizadas progresan muy lentamente, en parte, según se dice, a causa de la ausencia de una disposición multilateral contra la elusión;
- Bastantes países, entre los cuales están no sólo los Estados Unidos y las CE, sino también países en desarrollo (de América Latina), han adoptado multilateralmente disposiciones contra la elusión;
- Las normas de origen no preferenciales (no armonizadas) se siguen utilizando para imponer derechos antidumping y, en consecuencia, para luchar contra la elusión por parte de terceros países.

El principal problema se refiere a la lentitud de las negociaciones sobre las normas de origen. Si esas normas no se definen claramente y se ajustan para resolver la cuestión de las medidas contra la elusión, desaparece el segundo elemento del argumento a favor de la aplicación de la norma 2 a) de las normas de origen. En el centro del problema está la muy espinosa cuestión de la norma de origen subsidiaria, que lleva meses debatiéndose tanto en Ginebra como en Bruselas. En particular, la sugerencia de los Estados Unidos de excluir del ámbito del Acuerdo sobre Normas de Origen la determinación del origen en los procedimientos antidumping, a pesar de los claros preceptos del párrafo 2 del artículo 1 y del párrafo 1 a) del artículo 9, según los cuales las normas de origen deben aplicarse por igual a todos los fines, se inscribe en este contexto y, en opinión de los países en desarrollo, hay que oponerse a ella.

Aranceles industriales

Algunos países consideran que la inclusión de los aranceles industriales en las negociaciones es imprescindible para conseguir un conjunto equilibrado que atienda a todos los intereses de los países en desarrollo. Si bien advierten que esas negociaciones no forman parte del programa incorporado, los partidarios de tales negociaciones en los países en desarrollo insisten en la necesidad de lograr importantes reducciones arancelarias respecto de los productos sujetos a crestas arancelarias y a una progresividad arancelaria. En las negociaciones sobre los aranceles podría adoptarse un planteamiento sencillo y transparente (véase a continuación la fórmula de reducción suiza), en particular métodos apropiados para eliminar las crestas arancelarias, la progresividad arancelaria y los impuestos aranceles "de puro estorbo", así como para premiar las medidas autónomas de liberalización adoptadas desde el 1º de enero de 1995.

Un ejemplo de método de reducción arancelaria: la fórmula suiza

$$T1 = CT0/C + T0)$$

Donde

T0 = tipo arancelario inicial

T1 = tipo arancelario después de la reducción

C = coeficiente de reducción ($C > 0$)

La fórmula suiza es un método de reducción arancelaria "armonizada". Su característica es que la reducción del tipo arancelario es tanto mayor (en cifras absolutas) cuanto más alto es el tipo inicial (**R₀**). Así, pues, la aplicación de la fórmula tiene por finalidad principal reducir el grado de dispersión arancelaria. Esta fórmula se utilizó en la Ronda de Tokio para las reducciones de los aranceles industriales³⁷.

Los países en desarrollo consideran que las negociaciones deberían ir acompañadas de una iniciativa global para reducir o eliminar las barreras no arancelarias, a fin de tener la seguridad de que las preocupaciones ajenas a los aranceles no contrarresten las ventajas de nuevas reducciones arancelarias. La iniciativa sobre la eliminación o reducción de los aranceles podría basarse en un planteamiento normativo de temas generales como la concesión de licencias, las normas de origen, las normas de seguridad de los productos y los procedimientos de certificación. En las negociaciones deberían tenerse en cuenta las necesidades y condiciones especiales de los países en desarrollo.

En este contexto, los países en desarrollo sostienen que el acceso consolidado en franquicia y sin contingentes, respecto de todos los productos de los países menos adelantados debe ser aplicado por todos los países desarrollados antes de que finalice la nueva ronda de negociaciones y que éstos también deben, siempre que sea posible, mejorar las disposiciones que tomen por su cuenta para aumentar significativamente los márgenes de preferencia en favor de los países en desarrollo con respecto a los productos cuya exportación interesa a estos últimos, y simplificar y armonizar las reglas relacionadas con tales preferencias.

Obstáculos técnicos al comercio

Se reconoce que las ventajas de la liberalización del comercio conseguidas en las negociaciones de la Ronda Uruguay podrían quedar socavadas por el uso proteccionista de reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad. Por consiguiente, en opinión de los países en desarrollo, deberían modificarse algunas disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio para reducir al mínimo el riesgo de que se utilicen los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad como instrumentos de protección en las fronteras y velar por que todos los países miembros aprovechen igualmente el Acuerdo.

Los países en desarrollo consideran que los reglamentos técnicos y las normas deben armonizarse por medio de un proceso normativo internacional equitativo en el que todos los países tengan iguales oportunidades de participar efectivamente, y que las actividades

internacionales de normalización deben llevarse a cabo respetando los principios de transparencia y responsabilidad, teniendo en cuenta las necesidades especiales de aquellos países en materia de desarrollo, financiación y comercio. Habría, pues, que aplicar cabalmente los principios de transparencia, imposición de mínimas restricciones al comercio, no discriminación y trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros. Los países en desarrollo sostienen que las organizaciones internacionales y los países desarrollados Miembros deberían prestarles asistencia técnica y que deberían dedicarse esfuerzos especiales a los países menos adelantados Miembros, pero advierten que de ninguna manera debe la cooperación técnica sustituir a la supresión de las barreras comerciales innecesarias. Según esta postura, las disposiciones referentes a la equivalencia de los reglamentos técnicos y al reconocimiento mutuo de los procedimientos de evaluación de la conformidad deberían aplicarse plenamente para alcanzar los objetivos del Acuerdo, así como la flexibilidad que permita a los países miembros seleccionar las medidas que resulten apropiadas a sus particulares condiciones tecnológicas, ambientales, socioeconómicas y de desarrollo. Hay cada vez más reglamentos técnicos y normas, en particular programas de ecoetiquetado, que reflejan preocupaciones ambientales, y los países en desarrollo juzgan imprescindible que las consideraciones ambientales no se utilicen como barreras comerciales en disfraz.

Medidas sanitarias y fitosanitarias

Las ventajas de la liberalización del comercio en el sector agropecuario que se lograron en las negociaciones de la Ronda Uruguay podrían ser contrarrestadas por una utilización proteccionista de las medidas sanitarias y fitosanitarias. Por ello, afirman los países en desarrollo, deben modificarse ciertas disposiciones del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias para reducir al mínimo el riesgo de que esas medidas se usen como instrumentos de protección en las fronteras y velar al mismo tiempo por que todos los Miembros se aprovechen igualmente del Acuerdo.

En opinión de los países en desarrollo, para ello es necesario lo siguiente: i) las medidas sanitarias y fitosanitarias deberán basarse en elementos científicos y armonizarse mediante un proceso internacional de normalización equitativo en que todos los países tengan iguales oportunidades de participar efectivamente; ii) en las actividades internacionales de normalización deben respetarse los principios de transparencia y responsabilidad y tenerse en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo en cuanto a crecimiento, finanzas y comercio; iii) deben aplicarse plenamente los principios de transparencia, imposición de mínimas restricciones al comercio, trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo Miembros y adaptación a las condiciones regionales; iv) las organizaciones internacionales y los países desarrollados Miembros deben prestar asistencia técnica a los países en desarrollo Miembros, y deben desplegarse esfuerzos especiales en favor de los países menos adelantados Miembros que están llegando al final del período de transición; v) la asistencia técnica no deberá sustituir a la supresión de las barreras comerciales innecesarias; vi) el precepto referente a la equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias debe aplicarse plenamente a fin de garantizar un alto nivel de protección sanitaria y de salud y ofrecer a los países Miembros flexibilidad para elegir las medidas internas apropiadas; vii) debe continuar el reconocimiento mutuo de los procedimientos de evaluación de la conformidad para evitar costos innecesarios de prueba y certificación.

Comercio y medio ambiente

Hay opiniones muy divergentes entre los negociadores de los países desarrollados y de los países en desarrollo en cuanto a la inclusión del tema del comercio y el medio ambiente en las próximas negociaciones comerciales. Igualmente se registran grandes diferencias de opinión entre las organizaciones no gubernamentales del norte y del sur acerca de toda una serie de cuestiones. De modo general, las propuestas de los países desarrollados tienen por objeto: a) hacer del medio ambiente una importante cuestión intersectorial a lo largo de las negociaciones; y b) esclarecer ciertas cuestiones de comercio y medio ambiente, lo que puede entrañar nuevamente la inclusión de consideraciones ambientales en el sistema de comercio multilateral. Las propuestas versan principalmente sobre:

- La "integración" de las consideraciones ambientales en las actividades normales de los comités de la OMC y en las futuras negociaciones.
- La aclaración de la relación entre las medidas comerciales de los acuerdos multilaterales de protección del medio ambiente y el sistema multilateral de comercio.
- El estudio de la compatibilidad de los regímenes de ecoetiquetado con las normas de la OMC.
- La atribución de un papel más importante a los principios ambientales, como el principio de precaución, en los acuerdos de la OMC.
- La realización de evaluaciones de la sostenibilidad de las futuras negociaciones comerciales.
- El incremento de la "transparencia" y la adopción de nuevas disposiciones para regular las relaciones con las organizaciones no gubernamentales.

Los propios países en desarrollo, si bien se oponen a que se vincule el acceso a los mercados con la protección del medio ambiente, así como a que se incorporen nuevas restricciones relacionadas con el medio ambiente en el sistema multilateral de comercio, han hecho propuestas sobre cuestiones concretas que se han debatido en el Comité de Comercio y Medio Ambiente. Esas propuestas se refieren en general a consideraciones ambientales en la aplicación de los distintos acuerdos de la OMC. Las propuestas se concentran sobre todo en las cuestiones siguientes:

- Los efectos de las medidas ambientales en el acceso a los mercados.
- La cuestión de la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen.
- Cuestiones generales dimanantes del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

- Fortalecimiento de la complementariedad entre el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Acuerdo sobre los ADPIC, reflejando los principios del Convenio en el Acuerdo sobre los ADPIC.

Hay opiniones muy divergentes respecto de la mayoría de esas propuestas, pero también hay cierta convergencia de pareceres entre muchos países desarrollados y países en desarrollo sobre:

- La continuación del programa de liberalización del comercio de conformidad con el objetivo del desarrollo sostenible.
- La determinación de las situaciones doblemente beneficiosas, en particular con respecto a la agricultura, la pesca y los servicios ambientales, así como en otros sectores.
- La prosecución de la labor del Comité de Comercio y Medio Ambiente.

Por lo que respecta a casi todas esas propuestas, se ha intentado delimitar los puntos de convergencia y de divergencia. Hay, al parecer, algún consenso en cuanto a los extremos siguientes:

- La reconfirmación de los objetivos enunciados en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se Establece la Organización Mundial del Comercio, entre los cuales figuran la promoción del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente;
- Alguna referencia a la necesidad de velar por que las políticas ambientales y comerciales se refuercen mutuamente y de mejorar la coordinación de las políticas a nivel nacional e internacional;
- El mantenimiento de la función del CCMA (Comité de Comercio y Medio Ambiente) con su actual mandato y su programa equilibrado.

Se ha considerado la posibilidad de conferir funciones de asesoramiento al CCMA y al CCD (Comité de Comercio y Desarrollo). Según una de las sugerencias, tanto en uno como en otro se podrían determinar y debatir los aspectos del desarrollo y del medio ambiente de las negociaciones, en particular las sinergias entre la liberalización comercial, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. La labor de ambos órganos sería complementaria y contribuiría a que las negociaciones reflejasen los conceptos del preámbulo del Acuerdo por el que se establece la OMC y los objetivos del desarrollo sostenible, atendiendo al mismo tiempo a las necesidades de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados. Las deliberaciones del CCMA y del CCD podrían aportar elementos útiles a las autoridades nacionales. Los países en desarrollo opinan que no hay que debilitar la función del CCMA en lo que se refiere a sentar las bases de un consenso antes de que se inicien negociaciones sobre la posible modificación de las disposiciones comerciales.

Se ha propuesto que ciertas cuestiones ambientales se aborden sectorialmente. En materia de pesca, para tratar la liberalización en el marco global de la gestión de los recursos (Japón), muchos países (entre ellos los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia, Noruega, el Perú,

Islandia y Filipinas) han criticado las subvenciones a la pesca, que tienen efectos nocivos en el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, y proponen que se elaboren disciplinas y compromisos de la OMC con miras a su reducción o eliminación. En cuanto a los productos de la explotación forestal, el Japón ha propuesto un planteamiento similar de gestión de recursos para abordar la liberalización, con disciplinas para los países exportadores y los países importadores. El Canadá ha propuesto un grupo de trabajo sobre biotecnología. El Japón también es partidario de crear un "foro" para el estudio de nuevas cuestiones, en particular los organismos genéticamente modificados (OGM). Este podría ser un subgrupo de un grupo de negociación independiente sobre la agricultura que se encargase de identificar temas sobre los OGM en relación con los productos alimentarios y que examinase, entre otras cosas, si los correspondientes acuerdos de la OMC, como los relativos a las normas sanitarias y fitosanitarias, los obstáculos técnicos al comercio y los ADPIC, permiten tratar las cuestiones de los organismos genéticamente modificados.

Los Estados Unidos han propuesto que sean objeto de comercio libre los bienes y servicios que figuran en la lista de liberalización acelerada (se recordará que la UNCTAD organizó una reunión de expertos sobre los servicios ambientales en 1998).

Se ha debatido acaloradamente si el desarrollo sostenible y el comercio deben reflejarse en los "principios que rigen las negociaciones" y de qué manera debe hacerse. Ahora bien, en la actualidad los países en desarrollo opinan generalmente que deben incluirse cualesquiera temas concretos (como los acuerdos multilaterales de protección del medio ambiente, el ecoetiquetado o el principio de precaución) entre las "cuestiones por negociar". Su posición parece fortalecida por el hecho de que los Estados Unidos tampoco sean muy partidarios de negociar cuestiones concretas, en parte porque temen que ello afecte el comercio de OGM.

Al parecer, los Estados Unidos creen que, de todos modos, podrán llevar adelante su programa ambiental desarrollando la jurisprudencia. En realidad, varias instancias de apelación se han pronunciado recientemente a favor de la incorporación en un grado más amplio, en el sistema multilateral de comercio, de las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente. En esa perspectiva pueden considerarse las propuestas encaminadas a autorizar oficialmente la presentación de escritos de *amicus curiae*; sin embargo, los países en desarrollo temen que a las organizaciones no gubernamentales del norte les resulte más fácil que a las del sur valerse de esas opciones. Al parecer, la UE desea en general un programa muy amplio en el marco del cual se negocien concesiones en la esfera de la liberalización del comercio de productos agropecuarios.

El problema será conseguir afianzar los progresos que se realicen en la comprensión del comercio y el medio ambiente, tal vez recurriendo a una fraseología general que confirme los objetivos del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, de manera que el programa a que dé lugar la convergencia de opiniones antes mencionada se presente como un resultado positivo. Además se reconoce ampliamente que es imprescindible un trabajo de mejora de la capacidad para contribuir a promover la coordinación de las políticas a nivel nacional e internacional, en particular por parte de la UNCTAD, el PNUE, el PNUD y la sociedad civil. Esas instituciones están intensificando sus esfuerzos conjuntos, lo que resulta importantísimo en el contexto de la nueva liberalización del comercio que probablemente siga a la puesta en marcha de las negociaciones.

El hecho de que los países en desarrollo se opongan a la inclusión del comercio y el medio ambiente en el programa de las negociaciones no debe considerarse como un deseo de su parte de no dar prioridad al medio ambiente y al desarrollo sostenible. Los países en desarrollo atribuyen importancia al medio ambiente y al desarrollo sostenible, pero se oponen a las medidas restrictivas del comercio para fines ambientales. De hecho, en el contexto de los preparativos de la Décima Conferencia, el Plan de Acción del Grupo de los 77 demuestra el interés de los países en desarrollo por integrar el comercio, el medio ambiente y el desarrollo.

Normas del trabajo

Cabe recordar que en la Conferencia Ministerial de la OMC de 1996, en Singapur, se incluyó el texto siguiente en la Declaración Ministerial:

"(Los Ministros) Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración."

Por consiguiente, quedó confirmada expresamente la competencia única de la OIT en esta esfera. La Conferencia Ministerial no dio ningún mandato a la OMC a este respecto. En cambio, el resurgimiento de las normas del trabajo en cuanto tema relacionado con el comercio parece responder a la reacción social que se observa en algunos países desarrollados a la mundialización y a la liberalización del comercio. Sin embargo, las normas del trabajo no son en sí un tema relacionado con el comercio, y los países en desarrollo temen que sea un pretexto muy conveniente para la adopción de "nuevas medidas proteccionistas" contra la competencia de sus exportaciones de bajo costo. Esta cuestión es un problema de "coherencia" y, en opinión de los países en desarrollo, debe tratarse como tal en cooperación con todas las organizaciones internacionales competentes bajo la dirección de la OIT.

Los Estados Unidos han sido el país que más activamente ha tratado de vincular el respeto de los "derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores" a los acuerdos comerciales. En primer lugar, han supeditado la concesión de preferencias en virtud de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (LPCPA) y del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en el caso de cada país, a la condición de que "haya adoptado o vaya a adoptar medidas para otorgar a los trabajadores ... los derechos laborales internacionalmente reconocidos". El reglamento del SGP permite a todas las partes interesadas que soliciten del representante de los Estados Unidos para las cuestiones comerciales internacionales que inicie un examen público para determinar si un país beneficiario del SGP cumple con las prescripciones relativas a los derechos laborales y exige la presentación de un informe anual sobre el estado de esos derechos en cada país beneficiario. Tal información se facilita en los informes por países sobre derechos humanos que prepara el Departamento de Estado.

A ningún país se han denegado las preferencias de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o de la LPCPA por razones relacionadas con los derechos laborales, pero es evidente que la amenaza de sanciones ha motivado la introducción de mejoras en las normas del trabajo en Haití, la República Dominicana y otras partes. Diez países se han visto retirar la condición de beneficiarios del SGP por vulnerar los derechos laborales, pero la mayoría de ellos la han recuperado al haberse detectado algún progreso a ese respecto.

La Unión Europea ha adoptado una postura similar y ha incluido en su nuevo esquema de preferencias un "incentivo" destinado a promover la observancia de las normas fundamentales del trabajo. A partir de 1998, la UE ha vinculado la concesión de nuevas preferencias arancelarias a una "actitud aceptable" en materia de derechos laborales.

Así, pues, estos importantes Miembros de la OMC probablemente proseguirán sus esfuerzos por incluir de alguna manera la cuestión del vínculo entre el comercio y el trabajo en el programa de labores de la OMC y, finalmente, en el programa de las próximas negociaciones comerciales multilaterales. El Presidente Clinton declaró (13 de octubre de 1999) que la OMC debía crear un grupo de trabajo sobre el comercio y los aspectos laborales. La UE ha dado mandato a sus negociadores de buscar un foro de trabajo OMC/OIT conjunto sobre temas comerciales, laborales y relacionados con la mundialización.

En la cumbre Estados Unidos-Unión Europea celebrada el 27 de octubre de 1999 se insistió en que había que fijarse "el objetivo de un mejor tratamiento de las dimensiones sociales del comercio, promoviendo un diálogo de fondo con nuestros asociados, entre los que participen la OMC y la OIT, aunque todavía discrepemos en cuanto a las modalidades". "El diálogo incluiría el examen de la relación entre la política comercial, la liberalización del comercio, el desarrollo y los derechos laborales fundamentales a fin de optimizar los beneficios que el comercio abierto reporte a los trabajadores. Los dos líderes convinieron asimismo en que la nueva ronda debía mejorar las sinergias positivas entre la liberalización del comercio, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico."

Finalmente, el 30 de octubre los Estados Unidos presentaron en el proceso preparatorio una propuesta acerca del establecimiento de un grupo de trabajo de la OMC sobre el comercio y el trabajo en la Conferencia Ministerial de Seattle³⁸. Se considera que la labor de ese Grupo se limita a las cuestiones siguientes:

- *comercio y empleo*: examen de los efectos del aumento del comercio y las inversiones internacionales en el nivel y la composición del empleo en los países;
- *comercio y protección social*: examen de la relación entre la mayor apertura del comercio y la inversión y el alcance y la estructura de la protección social y las redes de seguridad básicas en los países desarrollados y los países en desarrollo;
- *comercio y normas fundamentales del trabajo*: examen de la relación entre el desarrollo económico, el comercio y las inversiones internacionales y la aplicación de las normas fundamentales del trabajo;

- *incentivos positivos de política comercial y normas fundamentales del trabajo*: examen de las posibilidades que ofrecen los incentivos positivos de política comercial para promover la aplicación de las normas fundamentales del trabajo;
- *comercio y trabajo infantil forzoso o explotación del trabajo infantil*: examen de la extensión del trabajo infantil forzoso o la explotación del trabajo infantil en las industrias que participan en el comercio internacional; y
- *comercio y no aplicación de las normas nacionales del trabajo*: examen de los efectos de la no aplicación de las normas nacionales del trabajo (incluso en las zonas de elaboración para la exportación) sobre el comercio internacional, las inversiones y el desarrollo económico.

En los dos primeros años el objetivo del grupo de trabajo sería presentar un informe sobre sus debates para que lo examinasen los Miembros de la OMC en la Cuarta Conferencia Ministerial. A los efectos de llevar a cabo esta labor serían de utilidad para el grupo las consultas y la colaboración con la OIT, las instituciones financieras internacionales y la UNCTAD. También se proponía que la OMC acogiese favorablemente una solicitud de participación de la OIT en calidad de observadora.

La Unión Europea, por su parte, presentó una comunicación del Sr. Pascal Lamy, Comisario para los asuntos comerciales³⁹, en la que se proponía establecer un foro permanente de trabajo OIT/OMC conjunto sobre temas comerciales, laborales y relacionados con la mundialización.

La Unión Europea insistía en que la relación entre la liberalización del comercio y, en un sentido más amplio, las normas fundamentales del trabajo interesa sumamente a la opinión pública. La UE ha tratado de promover esas normas por medio de un enfoque basado en incentivos, en el marco de su sistema de preferencias generalizadas. Durante el próximo examen de la "cláusula de habilitación" y de su renegociación, desearía recabar apoyo en la OMC para favorecer este tipo de enfoque basado en incentivos a efectos de la promoción de las normas fundamentales del trabajo.

La Unión Europea desearía también dar mayor efectividad a la cooperación OIT/OMC. A tal efecto, se proponía que ambas instituciones organizaran un foro permanente de trabajo OIT/OMC conjunto sobre temas comerciales, laborales y relacionados con la mundialización, para fomentar una mejor comprensión de los asuntos en juego a través de un diálogo de fondo entre todas las partes interesadas, es decir el Estado, los empresarios, los sindicatos y otras organizaciones internacionales. Ese diálogo debería abarcar un estudio de la relación entre política comercial, liberalización del comercio, desarrollo y normas fundamentales del trabajo, y excluir expresamente las cuestiones relacionadas con las sanciones comerciales. La UE proponía asimismo acoger, antes del final del año 2001, una reunión a nivel ministerial que examinaría la labor realizada en dicho foro permanente de trabajo conjunto.

Ampliación del orden de prioridad del sistema

Trato especial y diferenciado

Los países en desarrollo consideran que la prioridad básica debe consistir en lograr que se aplique un trato especial y diferenciado a su favor, adaptado a las realidades de la mundialización y de las estrategias de desarrollo. La necesidad en que descansa el trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo no ha cambiado en el período posterior a la Ronda Uruguay. De hecho, la disparidad de la renta por habitante entre los países desarrollados y los países en desarrollo ha crecido desde 1980 y muchos de estos últimos han pasado a la categoría de los menos adelantados. Incluso los países en desarrollo que han conseguido cierto crecimiento han visto demostrada su vulnerabilidad con la crisis financiera. Además, los países en desarrollo se enfrentan con grandes inconvenientes a la hora de cumplir con sus obligaciones multilaterales y de sacar ventaja del comercio mundial y del sistema de comercio.

Frente a la presión -que sigue manifestándose- por ampliar las "fronteras" del sistema de comercio, los países en desarrollo sostienen que deben conservar el derecho a adoptar ciertas medidas en cuanto componentes esenciales de sus políticas de desarrollo. En lugar de basarse en calendarios artificiales y arbitrarios que no guardan relación con las necesidades o los resultados, la manifestación del trato especial y diferenciado debería, según ellos, amoldarse a las necesidades específicas de su comercio y a sus objetivos de desarrollo, y debería llegarse, al comienzo de las nuevas negociaciones comerciales, a un entendimiento según el cual tales disposiciones se incluirían cuando se demostrase claramente su necesidad. La aplicación de este planteamiento requeriría un claro entendimiento en cuanto a las medidas que constituyen "políticas esenciales" y la demostración práctica de las desventajas con que se enfrentan los países en desarrollo o sus exportadores.

Por ejemplo, ello incluiría el examen de las grandes líneas de política siguientes en relación con el trato especial y diferenciado: i) los derechos fundamentales de los países en desarrollo a tenor del artículo XVIII de la parte IV y de la cláusula de habilitación, que siguen siendo parte integrante del GATT de 1994; ii) la ampliación de la cláusula de habilitación para que abarque también la concesión no recíproca sur-sur de preferencias a los países menos adelantados; iii) la adecuación de los períodos de transición de algunos acuerdos de la OMC, períodos que se irían eliminando poco a poco a más tardar a finales de 2005; iv) la revisión y mejora de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado de algunos acuerdos de la OMC según la experiencia acumulada en su aplicación (por ejemplo, fijación de nuevos mínimos para la aplicación de las medidas antidumping a fin de proteger los intereses de los países en desarrollo en materia de exportación); v) la elaboración de disposiciones suplementarias sobre trato especial y diferenciado que insistan en las medidas relacionadas con la oferta para fomentar una capacidad de exportación internacionalmente competitiva y estimular la diversificación de productos; vi) la vinculación de una mayor liberalización del comercio con las prescripciones relativas a la transferencia de tecnología; y vii) la definición de los aspectos del trato especial y diferenciado para que los países menos adelantados y los pequeños Estados vulnerables contrarresten su marginación.

Adhesiones a la OMC

Otra cuestión que se plantea en un ámbito sistémico se refiere a los problemas con que tropiezan los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados, que se adhieren a la OMC. La universalidad del sistema multilateral de comercio será sin duda alguna uno de los grandes objetivos de las nuevas negociaciones. Ahora bien, los países en proceso de adhesión se enfrentan con dificultades considerables cuando intentan invocar algunas de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado de los acuerdos de la OMC. La negociación de períodos de transición, por ejemplo, tropieza con la fuerte resistencia de los principales países desarrollados. Asimismo, se pide a los países en proceso de adhesión que acepten obligaciones que van más allá que las de los miembros fundadores de la OMC o las exigidas en los propios acuerdos de la OMC, por ejemplo en esferas como la agricultura, la privatización, los impuestos a la exportación y la aceptación de los acuerdos comerciales plurilaterales, que son facultativos. Además, se les pide insistentemente que liberalicen el acceso de productos, y especialmente de servicios, a sus mercados en condiciones que pueden no ser compatibles con las actuales necesidades de su desarrollo. Con frecuencia, el trato dispensado a los países en proceso de adhesión parece motivado por estrategias y consideraciones geopolíticas para establecer precedentes. En opinión de los países en desarrollo, habría que corregir esos desequilibrios para evitar una fragmentación del sistema de comercio en la que se reconocerían derechos y obligaciones diferentes a los miembros fundadores y a los que se adhieran posteriormente. Esto también permitiría que las nuevas negociaciones no retrasasen, sino por el contrario acelerasen las adhesiones a la OMC, de manera que para cuando esas negociaciones concluyesen la OMC fuese verdaderamente una organización universal.

Participación de los países en proceso de adhesión en las nuevas negociaciones

Es probable que las nuevas negociaciones estén abiertas a: i) todos los Miembros de la OMC; ii) los Estados y los territorios aduaneros separados que ya han informado a los Miembros, en una reunión ordinaria del Consejo General, de su intención de negociar las condiciones de su ingreso y respecto de los cuales se ha establecido un grupo de trabajo sobre adhesión. Sin embargo, las decisiones sobre el resultado de las negociaciones sólo podrán ser tomadas por los Miembros de la OMC⁴⁰.

Esta fórmula, que reitera la disposición pertinente de la Declaración de Punta del Este, significaría que en las negociaciones sobre el acceso a los mercados se reconocería a los países en proceso de adhesión la condición de participantes, reproduciendo las disposiciones que se tomaron durante la Ronda Uruguay. Así, pues, los países en proceso de adhesión harían listas de compromisos junto con los Miembros de la OMC, pero no tendrían derecho de veto con respecto al resultado final. Ello abre la posibilidad de que sus obligaciones y concesiones en materia de acceso a los mercados se incorporen al paquete final de resultados de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales, junto con las obligaciones similares de los Miembros actuales. También significaría que los países en proceso de adhesión tendrían la posibilidad de presentar solicitudes respecto de bienes y servicios a sus socios comerciales (Miembros de la OMC u otros países en proceso de adhesión), lo cual permitiría equilibrar mejor un proceso de adhesión enteramente unilateral. En cambio, en las negociaciones sobre las nuevas reglas, los países en proceso de adhesión sólo tendrían condición de observadores, con derecho a participar en todos los grupos de trabajo y a presentar propuestas, pero sin derecho de veto respecto del resultado final.⁴¹

Coherencia

La crisis financiera una vez más puso de relieve las relaciones entre el comercio, las finanzas y el desarrollo. El sistema comercial estuvo sometido a severas tensiones como consecuencia de las recientes perturbaciones financieras. Para lograr una mayor coherencia en la formulación de políticas económicas de alcance mundial, que es una de las funciones de la OMC, y conferirle un carácter más operacional, las instituciones financieras internacionales deben tener plenamente en cuenta las reglas y disciplinas de la OMC al elaborar programas macroeconómicos y "programas de rescate" para tal o cual país. En particular, es a todas luces "incoherente" que los países en desarrollo estén obligados a derogar medidas que son compatibles con sus obligaciones a tenor de la OMC, por ejemplo, con respecto a las subvenciones no específicas y a los compromisos en materia de servicios.

Capacidad institucional

Tradicionalmente los países en desarrollo tienen una débil capacidad institucional y carecen de recursos para mantener mecanismos eficaces de formulación y coordinación de la política comercial. La asistencia financiera puede ser un elemento importante en el futuro para que los países en desarrollo estén en condiciones de cumplir sus obligaciones y ejercer sus derechos. Tradicionalmente, los países desarrollados se han opuesto a toda noción de que los acuerdos comerciales multilaterales tengan "ventanillas financieras". Sin embargo, la experiencia demuestra que sin esa asistencia son limitadísimas las posibilidades de muchos países en desarrollo para desempeñar de manera cabal sus obligaciones y ejercer eficazmente sus derechos. Los países en desarrollo opinan que, para afianzar la credibilidad de un sistema multilateral de comercio basado en reglas, durante las nuevas negociaciones deberá hacerse un intento de evaluar la carga financiera y administrativa que representa el cumplimiento de las obligaciones multilaterales. Por ejemplo, allí donde se acepten nuevas disciplinas multilaterales, deberá procederse a una "auditoría de aplicación" para estimar el costo financiero y administrativo de esa aplicación para los países en desarrollo.

CAPÍTULO II
LAS DISCIPLINAS COMERCIALES
MULTILATERALES

EL TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO EN EL CONTEXTO DE LA MUNDIALIZACIÓN

**Nota presentada al Simposio del Grupo de los 15 sobre el trato especial
y diferenciado en los acuerdos de la OMC,
Nueva Delhi, 10 de diciembre de 1998**

Murray Gibbs, UNCTAD

Este trabajo es una revisión de un documento anterior preparado para el Grupo de los 77; en él se tienen en cuenta los recientes debates sobre la cuestión y los documentos distribuidos para esta conferencia. Se examinan: a) la pertinencia del mantenimiento del trato especial y diferenciado en su forma actual; b) las nuevas formas de trato especial y diferenciado que puedan resultar necesarias en vista de la creciente liberalización y mundialización.

El trato diferenciado y más favorable hasta la Ronda Uruguay

El trato "especial y diferenciado"⁴² es producto de la acción política coordinada de los países en desarrollo para corregir las desigualdades que se advertían en el sistema internacional de comercio de la posguerra introduciendo un trato preferencial a su favor en todo el abanico de las relaciones económicas internacionales.

Ya en la Conferencia de La Habana de 1947-1948, los países en desarrollo (a la sazón principalmente los de América Latina) impugnaron los supuestos según los cuales la liberalización del comercio basada en el trato de NMF llevaría automáticamente a su crecimiento y desarrollo. Su posición cobró fuerza política con la independencia de los países en desarrollo de Asia y de África. Sostenían que las peculiares características estructurales de sus economías y las distorsiones debidas a las relaciones comerciales tradicionales limitaban las perspectivas de su comercio. Ese paradigma de desarrollo se basaba en la necesidad de mejorar la relación de intercambio, reducir la dependencia respecto de la exportación de productos primarios, corregir la volatilidad y los desequilibrios de la balanza de pagos, industrializar la economía mediante la protección de las industrias nacientes, la concesión de subvenciones a la exportación, etc.

Hasta cierto punto, las reglas del GATT reflejaban los elementos de ese paradigma. El artículo XVIII del GATT, "Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico", otorgaba a los países en desarrollo facilidades suplementarias que les permitirían a) mantener la suficiente flexibilidad en su estructura arancelaria para ofrecer la protección necesaria con miras al establecimiento de una industria determinada, y b) aplicar restricciones cuantitativas por motivos de balanza de pagos teniendo plenamente en cuenta el alto nivel de demanda de importaciones que probablemente seguirían generando sus programas de desarrollo económico.

Así, pues, los países en desarrollo disfrutaban de una considerable flexibilidad en sus regímenes comerciales, primordialmente gracias a la sección B del artículo XVIII, pero también a los bajos niveles de consolidaciones arancelarias (aunque estas últimas podrían haberse atribuido al hecho de no haber sacado ventaja de las anteriores rondas de negociaciones del GATT). Muchos países en desarrollo se adhirieron al GATT al amparo del artículo XXVI, que les permitía eludir la negociación de tipos arancelarios consolidados como parte de sus

condiciones de adhesión. Esta flexibilidad quedó facilitada en 1964 por la incorporación de la cláusula de "no reciprocidad" en el GATT (párrafo 8 del artículo XXXVI de la parte IV).

El segundo período de sesiones de la UNCTAD (Nueva Delhi, 1968) dio lugar a la introducción de esquemas del SGP por los países desarrollados. Esto se hizo al amparo de una excepción al GATT (y no en virtud de la parte IV). Durante la Ronda de Tokio los esfuerzos de los países en desarrollo por legitimar el trato preferencial en su favor en todo el ámbito de las relaciones comerciales desembocaron en la "Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo" (comúnmente llamada "cláusula de habilitación"). Este instrumento corresponde concretamente a: a) el SGP; b) las medidas no arancelarias en el contexto de los instrumentos del GATT; c) los acuerdos regionales o mundiales entre países en desarrollo; d) el trato especial de los países menos adelantados. La Ronda de Tokio produjo unas disciplinas mejoradas en forma de códigos detallados (por ejemplo, subvenciones, obstáculos técnicos al comercio, valoración en aduana), pero la mayoría de los países en desarrollo no los aceptaron.

El trato especial y diferenciado descansaba, pues, en dos pilares operacionales:

- a) Un acceso mejorado a los mercados a) al amparo de las preferencias del SGP; b) en ejercicio del derecho a aprovechar los acuerdos comerciales multilaterales, sobre todo en lo que respecta a los aranceles, de conformidad con el principio del trato de NMF, sin la obligación de ofrecer concesiones recíprocas; c) la libertad de celebrar acuerdos comerciales preferenciales de ámbito regional o mundial sin observar las prescripciones del GATT en materia de zonas de libre comercio y uniones aduaneras (artículo XXIV);
- b) Política discrecional en sus propios mercados en materia de: a) acceso (es decir, el derecho a mantener barreras comerciales para resolver los problemas de balanza de pagos y proteger sus industrias "nacientes"); y b) el derecho a prestar apoyo estatal a sus ramas de producción recurriendo a varias medidas industriales y de política comercial que, de no ser por ello, serían incompatibles con sus obligaciones multilaterales.

Cambio de dirección

Sin embargo, a comienzos del decenio de 1980 los países en desarrollo empezaron a advertir que la discriminación positiva de la que habían sido objeto con el trato especial y diferenciado venía contrarrestada por la creciente discriminación negativa contra su comercio. Esta situación quedaba demostrada por medidas tales como: a) las limitaciones voluntarias de las exportaciones y otras medidas de "zona gris" dirigidas contra sus exportaciones más competitivas; b) las presiones bilaterales de los principales países importadores encaminadas a obtener concesiones con la amenaza de sanciones comerciales y no mediante el ofrecimiento de ventajas recíprocas; c) la multiplicación de los acuerdos de libre comercio y de las uniones aduaneras entre países desarrollados; d) la imposición de aranceles de NMF más altos sobre los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo que sobre aquellos que interesan a los países desarrollados; e) la proliferación de las limitaciones sobre las exportaciones de textiles y vestido con arreglo al Acuerdo Multifibras; f) la eficacia cada vez menor de las disciplinas del GATT que rigen el comercio de productos agropecuarios; y g) el continuo hostigamiento de los

derechos antidumping y los derechos compensatorios.⁴³ Además, se empezaba a aplicar el SGP de una manera condicional y discriminatoria, ya que algunos países otorgantes de preferencias lo utilizaban más como palanca para conseguir otras ventajas, incluidas ciertas medidas ajenas al ámbito del comercio. Los códigos de la Ronda de Tokio, con su limitada participación de países en desarrollo, parecieron representar un paso importante hacia un planteamiento de superación de las reglas del GATT, propugnado en ciertos medios de los países desarrollados a principios del decenio de 1970, según el cual esos países iban a crear un sistema interno de derechos y obligaciones que abarcaría las esferas de mutuo interés, y estaban considerando activamente el restablecimiento de la llamada cláusula de NMF "condicional" (que pondría los países en desarrollo en grave desventaja).

A principios del decenio de 1980, como consecuencia de ese análisis de la situación, las iniciativas de los países en desarrollo cambiaron de sentido: al tiempo que trataban de preservar el trato diferenciado a su favor, también empezaron a defender la integridad de la cláusula de NMF incondicional, obtener reducciones de los aranceles de NMF y fortalecer las disciplinas del GATT (especialmente en los sectores de productos antes mencionados), a fin de prevenir las restricciones y las cortapisas en su comercio. Se insistió particularmente en la mejora del mecanismo de solución de diferencias, como defensa contra las presiones bilaterales de sus principales socios comerciales. En el sexto período de sesiones de la UNCTAD (Belgrado, 1983) todos los países reconocieron la necesidad de afianzar el sistema internacional de comercio basado en el principio de NMF.⁴⁴

Entretanto, la aceptación de los programas de ajuste estructural del FMI por parte de muchos países en desarrollo, la adopción, por éstos, de un modelo de desarrollo orientado a la exportación, la liberalización unilateral de las restricciones cuantitativas a la importación y las reducciones arancelarias estimularon su interés por los mercados de exportación. En consecuencia, la Ronda Uruguay se consideró como un medio de obtener un acceso mejor y más seguro para sus exportaciones, consolidar la liberalización iniciada unilateralmente y conseguir un "crédito de negociación" de los países que se beneficiaban de esa liberalización unilateral.

La Ronda Uruguay (a diferencia de la Ronda de Tokio) sólo estuvo abierta a las Partes Contratantes en el GATT o a los países que se habían comprometido a negociar su adhesión al GATT durante la Ronda; un gran número de países en desarrollo siguieron este proceder. Muchos de los que se adhirieron al GATT inmediatamente antes de la Ronda o durante ella aceptaron consolidar hasta el 100% de las partidas de sus listas arancelarias.

En vista del "planteamiento de compromiso único", los acuerdos de la Ronda Uruguay han sido aceptados por todos los países en desarrollo. En los acuerdos comerciales multilaterales se regula el trato especial y diferenciado sobre todo en forma de derogaciones circunscritas en el tiempo, en cuanto límites inferiores más favorables en la aplicación de las medidas compensatorias y la asunción de ciertos compromisos, con mayor flexibilidad en lo que respecta a ciertas obligaciones y "cláusulas de buenas intenciones". Los calendarios de esas derogaciones parten del momento de la entrada en vigor del acuerdo sobre la OMC y se irán eliminando poco a poco en el contexto de los acuerdos de la OMC para el año 2005.⁴⁵ Sólo en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se vincula ese trato especial y diferenciado a criterios económicos. En el Acuerdo sobre la Agricultura las disposiciones sobre trato especial y diferenciado se examinarán en el marco del proceso global de reforma. La experiencia en cuanto

a la aplicación del trato especial y diferenciado en la OMC está ampliamente documentada y se estudia en el excelente trabajo presentado por la delegación de Egipto.

Como se demuestra claramente en ese documento de Egipto, se han incorporado muchas disposiciones sobre trato especial y diferenciado en los acuerdos comerciales multilaterales. Ahora bien, esto se ha hecho de una manera un tanto empírica, no como consecuencia de un consenso básico sobre el modo de reflejar en los principios y normas comerciales las necesidades de los países en desarrollo dimanantes del paradigma de desarrollo. Antes bien, ese anterior paradigma no recogía consenso alguno, ni siquiera entre los países en desarrollo, sino que algunos lo consideraban como un bagaje ideológico del pasado o lo tenían por una muleta que los países en desarrollo ya no necesitaban y que en realidad estorbaba su competitividad. Así es como el trato especial y diferenciado quedó considerablemente erosionado durante la Ronda Uruguay, pues se trató por separado en cada grupo de negociación, sin ningún marco conceptual que le sirviera de base. No había ningún consenso global en cuanto a las medidas comerciales que necesitaban los países en desarrollo como elementos esenciales de sus programas de desarrollo.

El desafío que tienen planteado los países en desarrollo en las futuras negociaciones parece doble: a) mantener las medidas de trato especial y diferenciado que sean de importancia decisiva para el éxito de los programas de desarrollo; y b) adaptar el concepto de trato especial y diferenciado a las realidades de la mundialización y la liberalización.

¿Está pasado de moda el trato especial y diferenciado?

Los argumentos contra el trato especial y diferenciado suelen insistir en las diferencias que existen entre los países en desarrollo con respecto a su dotación de recursos, su capacidad de producción, sus instituciones económicas y sociales y su capacidad de crecimiento y desarrollo. Se afirma que mientras algunos son económicamente débiles y carecen de los recursos humanos y materiales en que pueda basarse una estrategia sostenida de desarrollo económico y social, otros han alcanzado la "etapa de despegue" en que la economía empieza a generar sus propias inversiones y mejoras tecnológicas a un ritmo suficientemente rápido para que el crecimiento sea prácticamente autosostenido, y otros aun han ido más allá y alcanzado una fase de creciente complejidad de la economía y están "llegando a la madurez". Estas categorías se utilizan para justificar la graduación y dejar de aplicar el trato especial y diferenciado.

Sin embargo, lo que parece haber cambiado es más bien las actitudes políticas ante el trato especial y diferenciado que la realidad en que éste se basa. Algunos países en desarrollo se están sumando al grupo de las economías que "llegan a la madurez"; y en el caso de unos pocos, la disparidad económica entre ellos y los países desarrollados se reduce. Ello no obstante, desde 1980 en general ha crecido en la práctica la disparidad de la renta por habitante entre los países desarrollados y los países en desarrollo y muchos de estos últimos han retrocedido a la categoría de los "menos adelantados". Además, muchos "países en transición", de reciente independencia, entrarían en la definición de "país menos desarrollado" del GATT, en el sentido de que "sólo pueden sostener bajos niveles de vida". De hecho, los recientes acontecimientos han puesto duramente a prueba la vulnerabilidad y la condición de país en desarrollo de muchos de los países que "intentan llegar a la madurez".

El artículo XVIII

Se han ejercido con éxito presiones sobre varios de los países en desarrollo más avanzados para que no invoquen la sección B del artículo XVIII del GATT, que permite a un país en desarrollo, en determinadas circunstancias, aplicar restricciones cuantitativas o recargos arancelarios por motivos de balanza de pagos. La República de Corea renunció durante la Ronda Uruguay a las ventajas que ofrece el artículo XVIII a los países en desarrollo. Otros países siguieron su ejemplo, entre ellos el Perú, la Argentina y el Brasil. La resistencia de la India a esa presión hizo que el asunto se sometiera al mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

La adhesión de los países en desarrollo

Los países en desarrollo que se adhieren a la OMC tropiezan con dificultades cuando intentan beneficiarse de algunas de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado de los acuerdos comerciales multilaterales. En el clima actual de "desmantelamiento" del trato especial y diferenciado, incluso la negociación de períodos de transición resulta difícil en los trámites de adhesión. Por ejemplo, la posición de la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las cuestiones comerciales internacionales es que todos los períodos de transición de los acuerdos de la OMC deben expirar a más tardar en 2005.⁴⁶ No sólo se pide a esos países que renuncien a las disposiciones sobre trato especial y diferenciado de los acuerdos comerciales multilaterales, sino que también se les exige que acepten obligaciones que van más allá de las de los Miembros fundadores de la OMC.

Acuerdos comerciales regionales

Se ha venido a dar gran importancia a la reciprocidad en las relaciones comerciales norteamericanas. Los esquemas unilaterales de preferencias se vienen sustituyendo por acuerdos recíprocos de libre comercio. En el TLCAN, por ejemplo, México, que antes era beneficiario de las preferencias del SGP en el Canadá y los Estados Unidos, ha aceptado más o menos las mismas obligaciones que esos países (con una serie de reservas consignadas en los anexos). El ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) pretende establecer una zona de libre comercio recíproco en todo el hemisferio. Los esquemas de preferencias de la UE en favor de los distintos países del Mediterráneo se están sustituyendo por acuerdos bilaterales de libre comercio que, aprovechando un sistema de normas de origen acumulativas, tienen por objeto establecer una zona de libre comercio para toda la cuenca del Mediterráneo. Esos acuerdos son recíprocos en el sentido de que los países en desarrollo se comprometen a eliminar aranceles y otras barreras comerciales, pero esos países se benefician de medidas de la UE para estimular la inversión y mejorar su capacidad de oferta. La propia Convención de Lomé es objeto de una derogación en la OMC, y en la actualidad se está debatiendo intensamente cómo convertir, andando el tiempo, la Convención de Lomé en una zona de libre comercio (o una serie de tales zonas) en el sentido del artículo XXIV del GATT. Al propio tiempo, grupos de países ACP intensifican los esfuerzos para formar grupos subregionales eficaces, con el apoyo de la UE.

Las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras subregionales entre países en desarrollo se extienden y afianzan en Asia, América Latina y África. Como se señala en el documento presentado por Zimbabwe, las agrupaciones subregionales mejoran muchísimo el poder de sus miembros en las negociaciones comerciales. También ofrecen un espacio económico, una suerte de terreno de entrenamiento en el que sus sectores de transformación y de

servicios puedan aumentar su capacidad. En algunos casos, este proceso de integración es estimulado por los donantes del SGP, en particular mediante la aplicación de normas de origen acumulativas. Sin embargo, en otros casos, la agrupación subregional de mayor éxito entre los países en desarrollo, MERCOSUR, ha sido objeto de ataques por parte de los países desarrollados.

El trato especial y diferenciado en las futuras negociaciones comerciales

En tales circunstancias, parece que se pone en tela de juicio la aplicación del principio del trato especial y diferenciado en las futuras relaciones comerciales y, en particular, en las negociaciones comerciales multilaterales. En los párrafos siguientes se analiza esta cuestión examinando: a) si conviene mantener el trato especial y diferenciado en su forma actual; b) las nuevas formas de ese trato que la creciente liberalización y mundialización exigen.

Acceso a los mercados

Aranceles

Aunque los avances de la liberalización arancelaria multilateral y la extensión de los acuerdos regionales entre países desarrollados y entre países desarrollados y países en desarrollo han erosionado y seguirán erosionando los márgenes arancelarios preferenciales, se necesitarán el SGP y otros esquemas unilaterales para mantener el acceso a los mercados y reducir la marginación. No todos los países en desarrollo pueden participar en las zonas de libre comercio norte-sur, por lo que el trato del SGP debe mantenerse o ampliarse para que los más vulnerables de ellos no resulten afectados negativamente y para que se mantengan las condiciones de su acceso (por ejemplo, la "paridad con el TLCAN"). El efecto de este proceso de conversión de los esquemas unilaterales en zonas de libre comercio podría ser una erosión de los esfuerzos que despliegan los países en desarrollo por consolidar los acuerdos de integración subregionales y una exacerbación de las distorsiones de las corrientes comerciales norte-sur. Por consiguiente, debe sentarse como principio el trato especial y diferenciado en el sentido de que las zonas regionales de libre comercio norte-sur no suponen necesariamente una reciprocidad por parte de los países en desarrollo. Éstos deben tener la oportunidad de compartir el dinamismo que muestran ciertos países en cuanto al crecimiento de las importaciones, a fin de que el SGPC (Sistema Global de Preferencias Comerciales) se amplíe en el marco de la "cláusula de habilitación".

El SGP también puede desempeñar una función importante en sectores en que se ha aplicado hasta la fecha en escala muy limitada. La conversión arancelaria de las restricciones cuantitativas, las limitaciones voluntarias de las exportaciones (LVE), etc. en el sector agropecuario, y los elevados aranceles de NMF en el sector de los textiles y el vestido ofrecen la oportunidad de establecer márgenes arancelarios preferenciales significativos o cuotas arancelarias que den mayor impulso al comercio de los países en desarrollo.

El aumento de los tipos arancelarios sobre las importaciones procedentes de los países en desarrollo (ya se llame "graduación" o de cualquier otra manera) es un desafío a la lógica fundamental de la utilidad del libre comercio. Nunca se ha demostrado satisfactoriamente que retirar el trato del SGP a un país en desarrollo estimula las exportaciones de otro; tampoco hay pruebas de que las ventajas del SGP hayan disuadido a los países de participar en nuevas

medidas de liberalización del comercio a nivel multilateral o regional. En esta perspectiva, parecería que el trato del SGP sólo debería retirarse en función de criterios económicos del tipo de las cláusulas de salvaguardia, basados en el daño causado a la rama de producción del país otorgante. Podrían acordarse multilateralmente criterios económicos para la imposición de esas medidas de salvaguardia o medidas basadas en la necesidad competitiva, como se ha hecho en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. En este sentido, parece lógico que el SGP se mantenga como un derecho adquirido.

El acceso a los mercados según los acuerdos comerciales multilaterales

En lo que hace al acceso a los mercados, ciertos acuerdos comerciales multilaterales (por ejemplo, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias) fijan límites mínimos por debajo de los cuales las importaciones procedentes de países en desarrollo no pueden ser objeto de derechos compensatorios. Se podrían negociar nuevos mínimos en los acuerdos comerciales multilaterales, particularmente en el Acuerdo sobre Derechos Antidumping, en que unos límites mínimos a favor de los países en desarrollo comparables a los del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias reducirían las posibilidades de acoso comercial por parte de los intereses proteccionistas. El documento presentado por la India contienen propuestas concretas para elevar esos mínimos.

Al final de los períodos de transición, la mayor parte de los casos de trato especial y diferenciado en forma de exenciones de obligaciones habrá desaparecido para 2005 (con la salvedad de las reglas sobre las subvenciones a la exportación), pero el artículo XVIII, la parte IV y la cláusula de habilitación seguirán siendo parte integrante del GATT de 1994. El trato especial y diferenciado podrá mantenerse ampliando y modificando las disposiciones pertinentes de los acuerdos comerciales multilaterales en el marco del programa "incorporado". Como ya se ha indicado, en los propios acuerdos se prevé la posibilidad de prorrogar los períodos de transición, por ejemplo respecto de las subvenciones, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC), etc. En el caso de otros acuerdos, puede ocurrir que la experiencia acumulada con las disposiciones sobre trato especial y diferenciado indique que subsiste mucho margen para la mejora. En los trabajos presentados por la India y Egipto se hacen sugerencias concretas a este respecto.

La documentación referente a la experiencia de los países en desarrollo con la aplicación de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado contenidas en los acuerdos comerciales multilaterales aportará elementos para hacer sugerencias concretas de mejora o ampliación de ese trato que vendrían a apoyar las propuestas de Egipto y la India. Es preciso vigilar las medidas concretas adoptadas por los países desarrollados para aplicar cada una de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado y vincular su aplicación a las obligaciones contenidas en los acuerdos, así como a las oportunidades comerciales reales.

Pueden encontrarse áreas de importancia decisiva en el marco de las MIC, de la agricultura y de las subvenciones. Con respecto a las MIC, parece probable que las futuras iniciativas con arreglo al artículo 9 del Acuerdo incluyan: a) propuestas para ampliar las prohibiciones referentes al contenido nacional y a las prescripciones de equilibrio del comercio para que abarquen medidas que en la actualidad no son contrarias a las reglas del GATT; b) propuestas para introducir disposiciones sobre acceso al mercado (establecimiento) y trato nacional. En la agricultura, se planteó durante la Ronda Uruguay la cuestión del efecto diferente que la

liberalización del comercio de productos agropecuarios puede tener en los países en desarrollo, la gran mayoría de cuya población está empleada directa o indirectamente en el sector agrícola, y los países (sobre todo desarrollados), donde esa proporción queda muy por debajo del 10%.

En el caso de las subvenciones, se señala en los documentos de la India y de Egipto que parece haber un prejuicio contra los países en desarrollo. Las subvenciones no recurribles son las más asequibles a los países desarrollados, mientras que las de importancia decisiva para los países en desarrollo están en la categoría de las recurribles. Además, el carácter no recurrible de las subvenciones en concepto de I&D permite a las empresas de los países desarrollados recibir subvenciones para la elaboración de nuevos productos, respecto de los cuales se les reconoce después un monopolio a tenor del Acuerdo sobre los ADPIC. Por otra parte, los incentivos fiscales que ofrecen los países desarrollados para atraer inversiones, con frecuencia en el ámbito subnacional, no están sujetos a disciplinas eficaces. Como el mantenimiento de la categoría de las subvenciones no recurribles requiere el consenso, los países en desarrollo tienen la oportunidad de corregir ese desequilibrio.

Comercio de servicios

El AGCS aplica un planteamiento del trato especial y diferenciado que se aparta del de los acuerdos comerciales multilaterales. La estructura del AGCS dispone la integración de los objetivos de desarrollo en todo el texto del Acuerdo. El acceso a los mercados y el trato nacional son concesiones negociadas en relación con un determinado sector o subsector de servicios en función de una lista positiva para permitir una liberalización más gradual, y las posibilidades de opción o de compensaciones recíprocas. Además, en el párrafo 2 del artículo XIX se confiere a los países en desarrollo flexibilidad para abrir menos sectores, liberalizar menos tipos de transacciones, ampliar progresivamente el acceso a su mercado en función de su situación de desarrollo y, cuando permiten ese acceso a proveedores extranjeros de servicios, supeditarlos a condiciones (por ejemplo, transferencia de tecnología, formación, etc.) destinadas a alcanzar los objetivos del artículo IV en cuanto a participación creciente de los países en desarrollo. En el párrafo 1 del artículo IV se dispone que se facilitará la creciente participación de los países en desarrollo Miembros mediante compromisos específicos negociados por los diferentes Miembros ... en relación con: a) el fortalecimiento de su capacidad nacional en materia de servicios y de su eficacia y competitividad, mediante, entre otras cosas, el acceso a la tecnología en condiciones comerciales; b) la mejora de su acceso a los canales de distribución y las redes de información; y c) la liberalización del acceso a los mercados en sectores y modos de suministro de interés para sus exportaciones.⁴⁷

La experiencia demuestra que hasta la fecha la estructura del AGCS ha resultado de mayor utilidad para los países en desarrollo que las declaraciones a su favor, como el artículo IV del Acuerdo, que aún no han sido aplicadas efectivamente.

En el Anexo sobre Telecomunicaciones, que regula el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y la utilización de esas redes y servicios, se reconoce también la función esencial de las telecomunicaciones para la expansión del comercio de servicios de los países en desarrollo y se dispone, en los apartados c) y d) del párrafo 6, que los Miembros facilitarán a los países en desarrollo, cuando sea factible, información relativa a los servicios de telecomunicaciones y a la evolución de la tecnología de las telecomunicaciones y de la información, con objeto de contribuir al fortalecimiento del sector de servicios de

telecomunicaciones de dichos países, y que prestarán especial consideración a las oportunidades de los países menos adelantados de animar a los proveedores extranjeros de servicios de telecomunicaciones a ayudarles en la transferencia de tecnología, la formación y otras actividades que favorezcan el desarrollo de su infraestructura de telecomunicaciones y la expansión de su comercio de servicios de telecomunicaciones.

El AGCS contiene, pues, conceptos que se adelantaban al tipo de trato especial y diferenciado que se requiere en el marco de la mundialización. El AGCS también legitima las prescripciones en materia de inversiones, medidas que han sido criticadas en el Acuerdo sobre las MIC y en particular en el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI).

La cláusula de habilitación

El mantenimiento y la adaptación del trato especial y diferenciado en las futuras negociaciones supondría reconocer que los elementos básicos de la "cláusula de habilitación" siguen siendo pertinentes y podrían ser fortalecidos mediante su reafirmación y adaptación al contexto actual. Ello entrañaría:

- a) el reconocimiento de que el trato del SGP no debe desmantelarse, es decir, que el acceso otorgado con arreglo al SGP debe mantenerse (aunque se aplique el "criterios de la competitividad"); en un mundo en que se han señalado plazos para la instauración del libre comercio en el área de la APEC y en el hemisferio occidental y en que se debate seriamente la posibilidad de un "libre comercio mundial", parecería incongruente imponer aranceles más altos a los países más pobres en aras de la "graduación";⁴⁸
- b) la prórroga de los plazos del trato especial y diferenciado en el contexto de los acuerdos comerciales multilaterales de la OMC, cuando se demuestre que es necesaria;
- c) el fomento de los acuerdos preferenciales regionales y subregionales entre países en desarrollo al amparo de la cláusula de habilitación, y trato diferenciado y más favorable de los países en desarrollo en los acuerdos regionales celebrados con países desarrollados;
- d) el acceso en franquicia y sin contingentes para todas las importaciones procedentes de los países menos adelantados.

La ayuda financiera podría ser un elemento importante del trato especial y diferenciado en el futuro, que permitiría a los países cumplir sus obligaciones (por ejemplo, en el marco del Acuerdo sobre los ADPIC) y ejercer sus derechos. Hay una renuencia tradicional a aceptar toda idea de que los acuerdos comerciales multilaterales tengan una "ventanilla" financiera; sin embargo, la práctica ha demostrado que sin esa ayuda son verdaderamente muy limitadas las posibilidades de que muchos países en desarrollo cumplan sus obligaciones y ejerzan sus derechos de manera cabal.

Medidas de estímulo de la oferta

El trato especial y diferenciado en el contexto de la mundialización debería hacer gran hincapié en las "medidas de estímulo de la oferta" destinadas a desarrollar una capacidad competitiva a nivel nacional. Como ha demostrado la experiencia del Asia oriental, uno de los aspectos más importantes del trato especial y diferenciado para garantizar un crecimiento sostenible de las exportaciones ha sido la facultad discrecional gracias a la cual se ha permitido que los países en desarrollo apliquen diversas medidas e incentivos, en sectores y ramas de producción concretos, para promover una capacidad de oferta de exportaciones internacionalmente competitivas. El éxito de los países que han conseguido aumentar su participación en la economía en vías de mundialización se ha debido en gran parte a que han sabido utilizar los instrumentos de política para constituirse una capacidad de exportación competitiva y fomentar la diversificación de la producción.

Las disciplinas más estrictas de los acuerdos comerciales multilaterales respecto del nivel y el tipo de ayuda (subvenciones directas e indirectas) que el Estado puede prestar a los productores y exportadores nacionales de productos agropecuarios e industriales, y las disciplinas reforzadas sobre el uso de ciertas inversiones relacionadas con el comercio (MIC), tal vez hayan limitado el uso de instrumentos que los países en desarrollo podrían haber aplicado eficazmente para fomentar sectores y ramas con potencial de exportación. En otros casos esas medidas pueden no ser eficaces.

Futuras negociaciones

En las futuras negociaciones el trato especial y diferenciado podría mantenerse mediante: a) la modificación de los acuerdos comerciales multilaterales; b) la introducción de mejoras especiales en el acceso a los mercados; o c) disposiciones especiales en el contexto de nuevas normas en esferas que en la actualidad no están reguladas por la OMC.

Al mantenerse la presión por ampliar las "fronteras" del sistema de comercio, los países en desarrollo indudablemente querrán preservar su derecho a adoptar ciertas medidas como componentes esenciales de sus políticas de desarrollo. En vez de recurrir a plazos artificiales y arbitrarios sin relación con las necesidades o los resultados, la manifestación del trato especial y diferenciado en el campo normativo se basaría, en tal caso, en criterios fundados en los resultados económicos. Esto podría suponer una suerte de "exclusión" de ciertas medidas, por ejemplo las prescripciones de resultado de las inversiones, que no quedarían afectadas por las futuras prórrogas de las normas sobre inversiones, subvenciones, etc. La aplicación de este método requeriría un claro entendimiento de lo que constituye esas "medidas de política esenciales".

La concentración de las alianzas tecnológicas entre empresas que tienen su sede en los grandes países desarrollados se ha convertido en una característica importante de las estrategias empresariales en el mundo, creando el peligro de exacerbar la desigualdad del acceso a la tecnología. La capacidad de entrar en esas redes y de hacer que la inclusión en una red mejore la acumulación de conocimientos y la flexibilidad en un participante es, pues, de importancia estratégica para las empresas de los países en desarrollo. En una economía en vías de mundialización la presencia de empresas extranjeras en el mercado de un país será decisiva para los objetivos comerciales, industriales y de otra índole del desarrollo económico de ese país, pero

los países en desarrollo seguirán deseando que se les deje vincular la liberalización con prescripciones en materia de transferencia de tecnología.

La existencia de regímenes de propiedad intelectual en los países receptores crea un sentido de seguridad para quienes transfieren tecnología. Ahora bien, la función de los derechos de propiedad intelectual varía según las ramas y las actividades. Las patentes son más importantes para la transferencia en las ramas cuya tecnología puede copiarse fácilmente; en otras, la protección del secreto comercial es más importante. Por ejemplo, los derechos de propiedad intelectual se consideran un importante factor determinante de la inversión extranjera en sectores como los productos químicos, los productos farmacéuticos y los instrumentos científicos. Como ya se ha indicado, varios aspectos guardan relación con las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo, en particular la protección de los conocimientos indígenas y tradicionales.

El trato especial y diferenciado en relación con la transferencia de tecnología se encuentra en varias disposiciones, por ejemplo en el AGCS (artículo IV, Anexo sobre Telecomunicaciones) y el Acuerdo sobre los ADPIC. En particular, en el párrafo 2 del artículo 66 de este último se dispone que 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, a fin de que éstos puedan establecer una base tecnológica sólida y viable.

En el futuro ese trato habrá de tener en cuenta las realidades de la producción mundializada y enderezarse a ayudar a las empresas de los países en desarrollo a acometer los desafíos de la mundialización y sacar ventaja de ellos. Esto requeriría, además de un acceso mejorado y más estable a los mercados, tener acceso a la tecnología, objetivo que guarda estrecha relación con la capacidad de utilizar las redes de información y los sistemas de distribución. En el marco del trato especial y diferenciado habría que reconocer los verdaderos problemas con que se enfrentan los países en desarrollo y tener presente que las estrategias mundiales de las empresas transnacionales no coinciden necesariamente con los objetivos de desarrollo de esos países y pueden incluir elementos anticompetitivos, por lo que también habría que concentrarse en elevar al máximo el efecto de la IED en el desarrollo.

Así, pues, en el marco de la mundialización habría que hacer hincapié en la creación, en los países en desarrollo, de fuertes empresas capaces de competir en el mercado mundial tanto de bienes como de servicios. Ello requeriría que se insistiese menos en la protección arancelaria de las "industrias nacientes" y más en las subvenciones y otras prescripciones de resultados para alentar a las empresas de los países en desarrollo a entrar en el mercado mundial, asumir algunos de los costos y riesgos que ello supone y darles los medios de competir en tecnología y acceso a las redes. La acción en materia de trato especial y diferenciado en una política de "estímulo de la oferta" podría incluir, entre otros, los elementos siguientes:

- a) una prórroga del período de transición de ocho años otorgado a los países en desarrollo en el párrafo 4 del artículo 27⁴⁹ del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias;

- b) la prórroga de los períodos de transición para la eliminación paulatina de las MIC prohibidas (el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio abre la puerta, al parecer, a esa iniciativa);
- c) el reconocimiento de la importancia de las prescripciones de resultado de las inversiones para los programas de desarrollo de los países y de su derecho a imponer tales prescripciones para garantizar la transferencia de tecnología, la orientación a la exportación, etc.;
- d) el reconocimiento de la importancia de las empresas mixtas en el fomento de la capacidad de oferta de los países en desarrollo, con la salvedad de que en el contexto de las futuras negociaciones sobre el comercio de servicios (con arreglo al artículo XIX del AGCS) o de conformidad con el Acuerdo sobre las MIC u otras negociaciones relacionadas con inversiones, no se obligará a ningún país en desarrollo a no imponer un límite del 49% a la participación del capital extranjero;
- e) en el Acuerdo sobre los ADPIC, la prórroga de los períodos de transición y de las medidas que facilitan la utilización de las licencias obligatorias para asegurar la transferencia de tecnología (incluidas las tecnologías ecológicamente inocuas), acortar la vigencia de las patentes y poner el Acuerdo sobre los ADPIC en consonancia con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y las nuevas disposiciones relativas a la protección de los conocimientos tradicionales e indígenas.⁵⁰

En resumen, el trato especial y diferenciado puede mantenerse mediante: i) la reafirmación de los cuatro grandes elementos de la cláusula de habilitación, adaptados a las realidades del momento; ii) la exclusión, con respecto a las disciplinas de los futuros acuerdos comerciales multilaterales, de las medidas de política esenciales destinadas a fortalecer la competitividad de las empresas de los países en desarrollo.

Sin embargo, el éxito de los métodos que acaban de indicarse permanecerá dudoso sin un consenso básico, por lo menos entre los países en desarrollo, sobre cuál es la problemática del desarrollo frente a la mundialización y cuáles son las medidas aceptables y eficaces que los países en desarrollo pueden aplicar para asegurar su crecimiento económico y social en el siglo venidero.

Los documentos presentados por la India y Egipto están orientados a la acción y se centran en disposiciones concretas de los acuerdos comerciales multilaterales, pero de las diversas cuestiones que en ellos se mencionan se desprende una interesante problemática. Los problemas citados son, entre otros, los siguientes:

- a) el bajo nivel de industrialización de los países en desarrollo;
- b) la imposibilidad de tener acceso a las tecnologías avanzadas;
- c) la falta de ahorro interno para invertir;

- d) una excesiva dependencia con respecto a la exportación de productos primarios, una relación de intercambio en disminución, la volatilidad de los ingresos de exportación;
- e) una situación vulnerable de la balanza de pagos, que requiere suficientes reservas no sólo para sufragar las importaciones corrientes, sino también para mantener la estabilidad a largo plazo;
- f) el costo elevado del capital, que no se tiene en cuenta, por ejemplo, en las denuncias de dumping contra los países en desarrollo ni tampoco en las normas sobre las subvenciones a la exportación;
- g) las infraestructuras ineficientes, con las mismas consecuencias;
- h) unos sistemas tributarios ineficientes, en los que resulta difícil calcular las desgravaciones de impuestos indirectos, lo que penaliza a los exportadores, circunstancia que no se tiene en cuenta en el Acuerdo sobre Subvenciones (recuerda el debate sobre los "impuestos ocultos" de finales del decenio de 1960);
- i) la imposibilidad de cumplir las normas de los países desarrollados y las dificultades de preparar y hacer cumplir los reglamentos técnicos necesarios;
- j) la preferencia de los inversionistas extranjeros en los países en desarrollo por las importaciones, lo cual hace que sea escaso el efecto positivo de la IED, así como los problemas de balanza de pagos;
- k) la falta de acceso a los canales de distribución;
- l) el alto porcentaje de la población empleada en el sector agropecuario, la mayor parte a niveles de subsistencia;
- m) la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria a los grupos de renta baja;
- n) la falta de recursos para subvenciones;
- o) las dificultades de la protección contra el expolio de las tecnologías tradicionales e indígenas.

Habría que entretener estas quince cuestiones en la problemática de COMERCIO con que se enfrenta el DESARROLLO de los países y contrastarlas con los nuevos acontecimientos, como el comercio electrónico, las alianzas estratégicas, etc.

**SITUACIÓN ARANCELARIA DE LAS EXPORTACIONES DE
LOS PAÍSES EN DESARROLLO CON POSTERIORIDAD
A LA RONDA URUGUAY: CRESTAS ARANCELARIAS
Y PROGRESIVIDAD ARANCELARIA**

Erich Supper, UNCTAD

PÁGINA EN BLANCO

LOS INTERESES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN LA PRÓXIMA RONDA DE NEGOCIACIONES DE LA OMC SOBRE LA AGRICULTURA

Tim Josling
Stefan Targemann

Introducción

Los países en desarrollo constituyen la gran mayoría de los Miembros de la OMC y son cada vez más activos en las deliberaciones de esta Organización. La evolución reciente de la política económica en dichos países, con su insistencia en la apertura y la orientación hacia el mercado, ha hecho que les merezcan un interés directo mucho mayor los resultados de los debates comerciales. Esto, unido a los mercados mundiales que surgen en un sector tras otro, ha ofrecido la perspectiva de una participación productiva en el comercio mundial como camino viable hacia el desarrollo. Pero también ha incrementado los riesgos de exponer los mercados y las instituciones nacionales a la competencia del extranjero, con lo que los países con insuficiente infraestructura y políticas inadecuadas se han tornado vulnerables a la marginación en la economía mundial.

En el presente trabajo se intentan definir los intereses de los países en desarrollo en la parte agrícola de las próximas negociaciones de la OMC (la Ronda del Milenio).⁵¹ Desde el punto de vista de los países en desarrollo, se presentan cinco tipos de problemas para apagar el entusiasmo por proseguir la reforma del sistema de comercio de productos agropecuarios. La solución de esos problemas contribuiría mucho a definir el interés de los países en desarrollo por los debates sobre la agricultura. El primero es que muchos de esos países tienen acceso preferente a los protegísimos mercados de los países industriales. Este grado de preferencia no sólo les asegura el acceso, sino que también contribuye a la estabilidad de los precios. Ello significa que la reforma y la liberalización, incluso si a largo plazo interesan a todos los países, pueden tener repercusiones negativas en los países en desarrollo que en la actualidad disfrutan de las preferencias. ¿Deberían entonces oponerse dichos países a nuevas medidas de liberalización, tal como una reducción del elevado arancel de NMF de la Unión Europea para el azúcar, porque el acceso preferente al mercado del azúcar de la UE es actualmente beneficioso? Plantear este problema da a entender que es muy posible que deban encontrarse soluciones para que los países que tanto dependen de un trato preferente similar reciban una compensación o haya que alentarlos a renunciar a su especial acceso al mercado.

El segundo problema es que los países en desarrollo son particularmente vulnerables a las fluctuaciones de los mercados mundiales. En cuanto importadores de productos agropecuarios de la zona templada, a menudo parecen beneficiarse de fuentes de abastecimiento más baratas cuando éstas están constituidas por "excedentes" de los mercados mundiales. La ayuda alimentaria representa una distribución oficial de tales excedentes, pero la avalancha de exportaciones subvencionadas procedentes de Europa y de los Estados Unidos a lo largo de los años también ha tenido por consecuencia importaciones comerciales más baratas de cereales, semillas oleaginosas, productos lácteos y carne. Esos precios bajos han abaratado la factura de las importaciones, pero también han tenido ciertos efectos negativos en los países en desarrollo, tales como alentar a los Estados importadores a descuidar su propio sector agropecuario. Asimismo, han sido en muchos casos un factor desestabilizador de la estructura de los precios en

el mercado interno. A menudo las importaciones subvencionadas sólo parecen posibles cuando la oferta en el mercado mundial es suficiente, y desaparecen cuando los precios son firmes. Pero para apoyar nuevas reformas del comercio agrícola, tales como la eliminación de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas, los países en desarrollo importadores de alimentos tal vez necesiten seguridades más firmes de que no sufrirán las consecuencias adversas de esa política. Es posible que la Declaración Ministerial sobre este tema deba fortalecerse y que algunos elementos hayan de incorporarse a las reglas de la OMC. Tal vez deban adoptarse medidas para limitar el uso de los impuestos a la exportación y de los embargos, que reducen la fiabilidad de los mercados mundiales en cuanto fuente de abastecimiento alimentario.

Un tercer problema es que los propios países en desarrollo aplican aranceles altos a los productos agropecuarios. A veces esos aranceles altos se deben a políticas proteccionistas del pasado; otras, representan un intento de recaudar ingresos arancelarios. Además, muchos países en desarrollo recurren a organismos paraestatales de importación para controlar los alimentos y las materias primas agrícolas que se importan. Sin embargo, la mayoría de dichos países se hallan en medio de una transformación radical de su propia política comercial y agrícola. Esto significa que los aranceles reales son a menudo más bajos que los consolidados en las listas de la OMC. Los acuerdos comerciales regionales ya permiten importar de los países vecinos a tasas muy por debajo del tipo NMF. En esos países la perspectiva de negociaciones a fin de bajar los aranceles consolidados no es ninguna amenaza para los productores nacionales, o lo es en escasa medida. Pero para los países que no han iniciado ningún programa de liberalización del comercio que se extienda a la agricultura, las negociaciones de la OMC sobre el acceso a los mercados influirán directamente en el nivel de protección ofrecido a la agricultura nacional. Es posible que esos países sientan la tentación de no asentir a una mejora del acceso a los mercados. Para ellos se plantean problemas especiales de coordinación de las dimensiones externa e interna de la reforma de la política agrícola.

En cuarto lugar, con características algo más técnicas, se plantean algunas cuestiones que son particularmente pertinentes para la situación económica de muchos países en desarrollo y en que las reglas del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay y la manera como se interpretan y aplican pueden causar más problemas para ellos que para los países industrializados. Por ejemplo, las altas tasas de inflación de los países en desarrollo a veces han erosionado los precios de referencia externos del período base que se utilizan para calcular la ayuda interna corriente. Con bajos niveles de ayuda interna en el período base, lo que llevó a muchos países en desarrollo a declarar una ayuda interna nula a efectos contables en la Ronda Uruguay, esto puede crear una situación en que los países parecen infringir sus compromisos de ayuda interna, sin haber prestado en realidad mucha ayuda a su sector agropecuario.

Hay un quinto problema más complejo. La integración más honda de la economía mundial ha requerido y facilitado un cambio fundamental de la naturaleza de las negociaciones comerciales internacionales. Mientras en la primera época de la posguerra el sistema de comercio se ocupaba esencialmente de las políticas comerciales aplicadas en las fronteras al intercambio de manufacturas, la OMC y los pactos regionales abarcan prácticamente todos los bienes y servicios y guardan relación con las que podrían considerarse políticas "internas". La complejidad de las reglas internacionales y sus consecuencias para las políticas administradas internamente ponen a dura prueba los recursos y las estructuras estatales de muchos países, pero lo hacen cada vez más en los pequeños países y en aquellos que tienen una infraestructura administrativa subdesarrollada. Además, durante años el sistema de comercio se ocupaba

principalmente de los países industriales, y los países en desarrollo eran meros espectadores. La muy ampliada composición de la OMC permite una participación mucho más expandida. Pero la progresión geométrica del número de reuniones y negociaciones internacionales estira los presupuestos diplomáticos y los recursos humanos de todas las naciones, salvo las más poderosas. Esta cuestión cobra grandísima pertinencia en la agricultura, a medida que van sujetándose a reglas internacionales más aspectos de la política rural y la política alimentaria y proliferan las reuniones sobre cuestiones de comercio agrícola. Por tanto, los temas que hayan de estudiarse en relación con la agricultura en la Ronda del Milenio también deberán abarcar métodos que ayuden a los países en desarrollo a hacer frente a la creciente demanda de recursos humanos y dispositivos institucionales necesarios para llevar adelante las negociaciones y aplicar sus resultados.

El programa agrícola puede dividirse convenientemente en cuatro categorías, relacionadas entre sí, pero que plantean cuestiones distintas a los países en desarrollo. La primera categoría es la del programa "básico", prescrito por el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay y que representa una continuación del proceso iniciado en esa Ronda. En esta categoría se sitúan los temas familiares del acceso a los mercados, la competencia de las exportaciones y la ayuda interna. La segunda categoría de cuestiones por negociar abarca los temas que a veces se han llamado "nuevos", aunque tienen fuertes vínculos con los del programa básico. Entre los temas que pueden agruparse bajo este epígrafe figuran el comercio de Estado, la administración de contingentes arancelarios (que de cuestión técnica ha pasado a ser motivo de controversia política en ocasión del litigio del banano en la OMC), y la cuestión de las restricciones a la exportación, que se hizo más urgente con las políticas de algunos países en el período de precios altos de 1995-96.

Una tercera categoría es la de las que pueden llamarse cuestiones "paralelas", que tienen consecuencias importantes para el comercio y la política agrícolas, pero quedan en cierto modo fuera del Acuerdo sobre la Agricultura propiamente dicho. Esta categoría abarca cuestiones como la necesidad de renegociar el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, la cuestión de los acuerdos comerciales regionales y su relación con el sistema multilateral y el problema del futuro de las preferencias en el comercio de productos básicos. Para muchos países en desarrollo estos temas tendrán más efectos en las perspectivas de su comercio agrícola que las cuestiones del programa básico. En una cuarta categoría figuran las cuestiones que podrían llamarse "conexas", que están aún más alejadas de los principales debates agrícolas, pero pueden tener cierta pertinencia para el desarrollo de las políticas agrícolas. Entre esos temas conexos se hallan la cuestión de la propiedad intelectual, ahora más pertinente a la agricultura con la tendencia a patentar el material genético; la política de la competencia, que podría tocar muchas áreas del comercio agrícola en que la competencia es menos que "perfecta" y los mercados no son de acceso plenamente irrestricto; y la política en materia de inversiones, que afecta cada vez más los sectores agrícola y alimentario conforme la inversión extranjera directa se va convirtiendo en un cauce importante de desarrollo en este campo. Aunque lo normal es que esos temas sean negociados, si es que lo son, por diplomáticos poco familiarizados con las condiciones de la agricultura, es importante que los responsables de la política comercial agrícola conozcan las vinculaciones con esas cuestiones.

Abarcar todos esos elementos significa que hay que tener en cuenta un conjunto complejo de cuestiones al considerar los intereses de los países en desarrollo en la parte agrícola de la Ronda del Milenio. Prácticamente en las cuatro categorías de temas de negociación, hay que

analizar los ya mencionados cinco grupos de cuestiones que son particularmente pertinentes para los países en desarrollo. A fin de hacerse una idea general de esa estructura compleja, quizá sea útil una matriz de cuatro por cinco en que las cuestiones concretas que hayan de abordarse para preparar las negociaciones puedan asignarse a distintas categorías (véase el cuadro 1). En este trabajo sólo pueden consignarse algunas observaciones y comentarios preliminares sobre los principales elementos de esa matriz de cuestiones.

Cuadro 1

Matriz de las cuestiones agrícolas y de las perspectivas de los países en desarrollo

<i>Perspectiva de los países en desarrollo</i>	<i>Programa agrícola</i>			
	<i>Cuestiones básicas</i>	<i>Cuestiones nuevas</i>	<i>Cuestiones paralelas</i>	<i>Cuestiones conexas</i>
Acceso preferencial a los mercados desarrollados y regionales	Acceso a los mercados	Administración de los contingentes arancelarios	Sistemas preferenciales, acuerdos comerciales regionales y SGP	
Seguridad de los suministros y distribución de los mercados	Subvenciones a la exportación	Restricciones a la exportación	Medidas en favor de los países menos adelantados e importadores de alimentos	
Altos aranceles a la importación y empresas estatales de importación	Acceso a los mercados	Comercio de Estado	Acceso recíproco	
Reglas de la OMC con efecto diferenciado en los países en desarrollo	Cálculos de la ayuda interna		Acuerdo sobre MSF	
Infraestructura interna y debilidad administrativa	Ayuda interna	Comercio de Estado	Acuerdo sobre MSF	Propiedad intelectual, política de la competencia y reglas de la inversión

Las cuestiones "básicas"

Planteamiento global de las negociaciones

Con toda probabilidad, el programa básico de la próxima ronda de negociaciones agrícolas seguirá muy de cerca la pauta del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay. No cabe duda de que se utilizará una vez más la tríada "acceso a los mercados", "competencia de las exportaciones" y "ayuda interna", y que la naturaleza de los planteamientos que se sigan será muy similar a la de ese Acuerdo. Por consiguiente, en lo que respecta a los elementos básicos del Acuerdo, los principales interrogantes en la próxima ronda de negociaciones serán las tasas de reducción que hayan de aplicarse y el calendario del nuevo período de aplicación. Probablemente, a los países importantes les interesará concluir las negociaciones agrícolas antes de finales de 2003.

Acceso a los mercados

Los países en desarrollo tienen intereses complejos en la esfera del acceso a los mercados. Los exportadores de productos agropecuarios quieren que se reduzcan los obstáculos al

comercio. Por otra parte, muchos productos tropicales ya entran en franquicia en los mercados de los principales países industriales. En estos casos es posible que el acceso a los mercados de los países industriales tenga que lograrse por medidas distintas de una reducción de aranceles, tal como la baja de impuestos internos. Al propio tiempo, el acceso de los productos de la zona templada a los mercados de los países desarrollados a menudo queda muy limitado por unos aranceles elevados y a veces prohibitivos. Precisamente en estas áreas han sido particularmente importantes las preferencias. La reducción de los aranceles de NMF puede no tener ningún efecto positivo sobre las exportaciones procedentes del país beneficiario de preferencias y en la práctica puede hacer que bajen las ventas y los precios. Sólo cuando los aranceles de NMF se reducen en una proporción tal que los exportadores del país en desarrollo también salen ganando con un acceso mejorado a tasas de NMF puede la consiguiente expansión del mercado compensar el efecto de reducción de las preferencias. Por lo tanto, los países en desarrollo desearán confeccionar su propia lista de productos objeto de preferencias cuando estén a favor de que los países desarrollados amplíen el acceso al mercado mediante reducciones de los aranceles de NMF, y determinar la magnitud de tales recortes arancelarios que les resultarían beneficiosos.

Los países en desarrollo tienen un interés evidente en que las disposiciones de salvaguardia especial en la agricultura se eliminen o, por lo menos, se limiten considerablemente, de manera que sea menos frecuente la imposición de derechos adicionales y que éstos se impongan a tasas más bajas. En cuanto importadores, los países en desarrollo no tienen acceso a las disposiciones de salvaguardia especial, pero como exportadores pueden resultar duramente afectados cuando los países desarrollados imponen derechos adicionales en virtud de esas disposiciones.

Por lo que respecta a la reducción de los aranceles en los países en desarrollo, se plantean varias cuestiones contradictorias. Por una parte, los aranceles altos son un impuesto regresivo sobre los productos agropecuarios importados, impuesto que constituye una carga particularmente onerosa para los consumidores de bajos ingresos, y al propio tiempo distorsionan los incentivos internos y ocasionan un desperdicio de recursos. Por otra parte, los Estados tienen que recaudar ingresos fiscales y muchas veces sienten que deben proteger las corrientes de ingresos de los productores locales por razones más o menos atendibles. La reforma de la política comercial, como la que han adoptado muchos países, incluidos muchos que están en desarrollo, supone la creación de otras fuentes de ingresos y la eliminación de la protección de intereses especiales que causa las mayores distorsiones. Los países que han iniciado este proceso pueden tener aún aranceles consolidados a niveles altos, pero no utilizar toda la protección en sus listas de la OMC. Existe para ellos la oportunidad de que se les reconozca el mérito de haber reducido unos obstáculos al comercio sin que ello tenga grandes consecuencias en los mercados internos. Para los que no han reducido los aranceles unilateralmente, las negociaciones constituirán la oportunidad de incorporar esas reducciones arancelarias al proceso de reforma interna.

Asunto de particular interés para los países en desarrollo es el uso de aranceles variables en un clima de fluctuaciones de los precios de los productos agropecuarios en el mercado mundial. Los países en desarrollo tienen gran interés en la estabilidad del mercado mundial y, por consiguiente, en que el mayor número posible de países contribuyan a amortiguar la inestabilidad de ese mercado. Esto es un argumento a favor de que se limite el uso de los aranceles variables, que aíslan los mercados de importación y, con ello, agravan la inestabilidad de los mercados mundiales. Por consiguiente, a los países en desarrollo les interesará que se elimine la variabilidad de aranceles a que recurre la Unión Europea en los sectores de los

cereales y las frutas y hortalizas. Por otra parte, hay varios países en desarrollo, sobre todo en América Latina, que aplican aranceles variables, en los llamados sistemas de franjas o bandas de precios, para proteger sus mercados contra las fluctuaciones del comercio internacional. En la próxima ronda se podría tratar esta cuestión como un aspecto del trato especial y diferenciado, y admitir que se usen esos sistemas de aranceles variables sólo en los países en desarrollo.

Subvenciones a la exportación

Entre los países en desarrollo, los que exportan productos agropecuarios tienen gran interés en que se reduzcan aún más en la próxima ronda de negociaciones las subvenciones a la exportación que practican los países desarrollados. La concesión de subvenciones a la exportación en la agricultura es en gran parte una política típica de los países desarrollados. Por consiguiente, la gran mayoría de los países en desarrollo exportadores no puede sino salir ganando con una nueva reducción de esas subvenciones en la próxima ronda, puesto que ello mejorará su posición competitiva en el comercio internacional, sin imponerles nuevas limitaciones.

Los pocos países en desarrollo exportadores que tienen compromisos de valor distinto de cero respecto de las subvenciones a la exportación verán el alcance de sus programas de ayuda a la exportación aún más reducido si en la próxima ronda se da un paso más hacia la reducción, cuando no la eliminación, de tales subvenciones. Sin embargo, es probable que, en conjunto, incluso esos países queden en mejor situación con nuevas reducciones de las subvenciones a la exportación, no sólo porque sus propias subvenciones son una sangría de los escasos fondos públicos y distorsionan el uso de los recursos internos, sino también porque las subvenciones que conceden son modestas en comparación con las de algunos países desarrollados. Por ello es más probable que sus exportaciones sufran de una competencia distorsionada con las exportaciones subvencionadas de los países desarrollados que no que resulten beneficiadas por las propias subvenciones.

Los intereses son diferentes para los países en desarrollo importadores que salen beneficiados con los precios más bajos en el mercado mundial generados por las subvenciones que otorgan otros países. Sin embargo, esos beneficios son muy poco fiables y, por ende, no constituyen una buena guía para formular las posiciones de la OMC de cara a las negociaciones. De hecho, cuando son altos los precios de los productos agropecuarios en el mercado mundial y, por consiguiente, cuando más quieren los países en desarrollo importadores aprovechar las ventas subvencionadas, las subvenciones a la exportación concedidas por los países desarrollados tienden a ser particularmente bajas y, por consiguiente, de escasa utilidad para los países en desarrollo importadores. En cambio, cuando los precios del mercado mundial son bajos, los países desarrollados han solido lanzarse a operaciones particularmente intensas de subvención, debilitando aún más los precios mundiales y tal vez perjudicando con ello a los productores de los países en desarrollo importadores.

En vez de oponerse a nuevas reducciones de las subvenciones a la exportación, es probable que los países en desarrollo importadores de productos agropecuarios, en particular los que registran una gran dependencia respecto de las importaciones alimentarias, salgan mejor parados propiciando otros planteamientos para mejorar su seguridad alimentaria. Esos planteamientos deberían estudiarse en el contexto de la Decisión Ministerial relativa a la situación de los países

menos adelantados y de los países importadores netos de productos alimentarios (véase más adelante).

Ayuda interna

No hay más de 12 países en desarrollo que tengan compromisos de valor positivo respecto de la ayuda interna. Los demás no pueden conceder ninguna ayuda interna, con algunas excepciones importantes. Una de esas excepciones es la disposición *de minimis*, en virtud de la cual los países en desarrollo pueden otorgar ayuda interna a productos específicos hasta el 10% del valor de la producción y ayuda no referida a productos específicos hasta el 10% del valor total de la producción agropecuaria. Otra excepción se refiere a ciertas subvenciones para inversiones e insumos que los países en desarrollo pueden conceder fuera de toda limitación de la OMC. Estas excepciones probablemente no serán modificadas por los acuerdos que se celebren sobre el mantenimiento de los compromisos de reducción. Por consiguiente, en la gran mayoría de los países en desarrollo las políticas de ayuda interna no serán afectadas por los nuevos compromisos de reducción general de la ayuda interna que se acuerden en la próxima ronda de negociaciones agrícolas. Así es que el interés de la mayoría de los países en desarrollo en cuanto a la ayuda interna está bastante claro: tienen que defender unas reducciones cuantiosas y la aplicación de reglas estrictas, ya que ello limitará en primer lugar las distorsiones que pueden causar los países desarrollados.

Ahora bien, algunos países en desarrollo tienen dificultades respecto de ciertos elementos "técnicos" de la forma como se mide la ayuda interna. Una de esas dificultades se da en los países que registran altas tasas de inflación. El Acuerdo sobre la Agricultura contiene una disposición según la cual deberá tomarse "debidamente en consideración la influencia de las tasas de inflación excesivas sobre la capacidad" de los países interesados para cumplir sus compromisos en materia de ayuda interna. En la próxima ronda de negociaciones quizá valga la pena idear una solución que vaya más allá de esos términos vagos. Una posibilidad consistiría en dejar que todos los países con tasas de inflación por encima de un nivel acordado conviertan sus precios exteriores de referencia (y precios administrados corrientes) a una moneda menos inflacionaria o en derechos especiales de giro, o que expresen sus compromisos en cifras reales.

Otra dificultad "técnica" es que la existencia de compromisos de valor nulo en muchos países en desarrollo obliga a éstos a mantener la ayuda por debajo del nivel *de minimis* del 10% para cada producto. La consecuencia es que esos países tienen menos flexibilidad en cuanto a las políticas aplicables a los distintos productos que los países que tienen compromisos de valor positivo. Si en la próxima ronda de negociaciones se acuerda que los compromisos de la ayuda interna estarán referidos a productos específicos, esa asimetría desaparecerá. Mas si los compromisos de ayuda interna continúan definiéndose a nivel agregado, es posible que los países en desarrollo quieran defender una mayor flexibilidad acerca de la aplicación de la disposición *de minimis*. Por ejemplo, un nivel *de minimis* del 5% global podría sustituir al actual nivel *de minimis* del 10% referido a productos específicos.

Trato especial y diferenciado

Es muy posible que las disposiciones generales del Acuerdo sobre la Agricultura referentes al trato especial y diferenciado de los países en desarrollo superen sin modificaciones la próxima ronda de negociaciones. Tampoco hay muchas razones para que los países en desarrollo traten

de cambiarlas (salvo, quizás, en lo que se refiere a las reglas *de minimis*; véase lo que antecede). Que también hayan de acordarse en la próxima ronda tanto tasas más bajas de reducción como un período más largo para aplicarlas en los países en desarrollo es otra cuestión. Estos dos aspectos, considerados juntos, significan que en los países en desarrollo el proceso de reforma de las políticas, que en definitiva redundará en su interés, se está apartando cada vez más del que se desarrolla en el resto del mundo. En particular, un período de aplicación más largo para las reducciones en los países en desarrollo significa que éstos estarán aplicando reducciones cuando ya esté en marcha la siguiente ronda de negociaciones. Si este proceso se repite durante unas cuantas rondas más de negociaciones de la OMC, el ritmo de la reforma de la política en los países en desarrollo estará cada vez más desfasado con respecto a las rondas de la OMC. En cambio, unas tasas más bajas de reducción en los países en desarrollo no crean este tipo de problemas.

Las cuestiones "nuevas"

El comercio de Estado

Muchos países en desarrollo utilizan organismos comerciales del Estado para controlar el mercado interno y regular el comercio. Todo cambio de las reglas de la OMC sobre el comercio de Estado tendrá, pues, repercusiones directas en esos países. Es dudoso, sin embargo, que a la larga interese a los países en desarrollo obtener exenciones a las reglas más estrictas que en la próxima ronda puedan negociarse respecto de las actividades de las empresas comerciales del Estado (ECE), o una mayor flexibilidad en la aplicación de esas reglas. Se reconoce ahora muy generalmente que en muchos casos las ECE han entorpecido el desarrollo económico de los países y que su efecto se ha sumado a la acción de los incentivos que reducen la eficiencia de los recursos. Por ello muchos países en desarrollo han visto que resulta beneficioso dejar cada vez más las actividades comerciales en manos de empresas privadas e influir en las condiciones del mercado con medidas tradicionales, como son los aranceles y las subvenciones. Si se diese a los países en desarrollo un trato especial con respecto a las operaciones de las empresas comerciales del Estado, se daría a entender equivocadamente que a largo plazo es conveniente recurrir a los monopolios estatales en el comercio agrícola.

Por otra parte, como se ha indicado antes, esta "intrusión" en la estructura interna de los mercados de los países en desarrollo podría plantear problemas en aquellos cuya infraestructura aún está en condiciones de atender a un sector privado competitivo que desempeñe las muy diversas funciones de la importación y distribución de productos agropecuarios y productos alimentarios. En estos casos no sería conveniente imponer a la fuerza la privatización y otros cambios en el sistema del mercado antes de que éste se halle en condiciones de soportar tal medida. Es posible, pues, que durante algún tiempo las empresas paraestatales sigan ocupando un lugar en el intercambio y la comercialización de alimentos de los países en desarrollo, a fin de conferir estabilidad, administrar los programas nutricionales y prevenir el abuso del poder de mercado por parte de las empresas privadas. Este es otro caso en que el "trato especial y diferenciado" puede desempeñar un papel importante.

Administración de los contingentes arancelarios

Los países en desarrollo tienen un interés directo en la administración de los contingentes arancelarios. Asignar contingentes a un país exportador, como se hace, por ejemplo, en el caso

de las importaciones estadounidenses de azúcar, es un intento deliberado de influir en el patrón del comercio a favor de los países receptores. Así se ha hecho en el pasado para privilegiar la ayuda al desarrollo o premiar la amistad política. Esos sistemas de asignación ajenos a consideraciones de mercado tuvieron quizá su razón de ser. Sin embargo, no promueven el sistema de comercio competitivo que es el objetivo fundamental de la OMC. Los productores eficientes no pueden medrar frente a los que tienen cuotas de mercado seguras. Ni siquiera la asignación de contingentes por países, sobre la base de cuotas de mercado históricas, garantiza necesariamente que la fuente de abastecimiento del importador guarde relación con la competitividad del proveedor. Por consiguiente, aunque en conjunto los países en desarrollo tengan interés en que se les asignen contingentes arancelarios concretos, el mantenimiento de la asignación de contingentes específicos de países como práctica generalizada seguirá anulando la competencia entre ellos y, por ende, los beneficios de los países que tienen determinadas ventajas relativas.

En definitiva, la mejor solución tal vez consista en aumentar a un ritmo constante los contingentes arancelarios hasta que llegue a ser un extremo discutible la manera de asignarlos. Mas esto tendrá consecuencias importantes para los países en desarrollo que consideran su actual acceso a los mercados "garantizado" por los contingentes. Éstos, que son la manifestación concreta de acuerdos de acceso preferente respecto de ciertos productos, se han fijado para garantizar que no se reduzca la cantidad a la que se conceda ese acceso. Esto no es lo mismo que garantizar un acceso preferente frente a otros proveedores. Los contingentes arancelarios a que ha dado lugar la Ronda Uruguay tienen por objeto abrir mercados que antes estaban cerrados. Con el tiempo, llegarán a diluir las ventajas del acceso preferente. Podría, pues, haber un conflicto entre el deseo de utilizar los contingentes arancelarios para ampliar el acceso a los mercados y el hecho de que esa ampliación finalmente eliminará los beneficios del acceso preferente.

Restricciones a la exportación

Es urgente estudiar en la Ronda del Milenio la práctica de gravar las exportaciones con impuestos o restricciones mediante la aplicación de controles cuantitativos. Hay un evidente conflicto entre la capacidad de los exportadores para reducir los suministros a fin de aliviar la escasez en sus países y la fiabilidad del mercado mundial en cuanto fuente de abastecimiento para los importadores. En la próxima ronda de negociaciones de la OMC, los importadores de los países en desarrollo tendrán la oportunidad de capitanear una campaña que ponga coto a la capacidad de los exportadores para restringir los suministros. Al fin y al cabo, la limitación de las exportaciones no es menos incompatible con un sistema de comercio abierto que la limitación de las importaciones. Los gravámenes a la exportación podrían incluirse en la misma categoría que las restricciones cuantitativas. Parece una incongruencia respetar la capacidad de imponer gravámenes a la exportación y restricciones cuantitativas que tienen un efecto inmediato y perjudicial para los importadores de alimentos de los países en desarrollo. De ahí que estos países tengan gran interés en desterrar los gravámenes a la exportación en la próxima ronda de negociaciones.

Las cuestiones "paralelas"

Los sistemas preferenciales y la Convención de Lomé

Al revés de lo que ocurre con los productos industriales, en la agricultura muchos aranceles son todavía sumamente altos en los países desarrollados, sobre todo los aplicados a los productos cuya exportación es de particular interés para los países en desarrollo. Así, pues, todavía pueden derivarse ventajas económicas de un acceso preferente a los mercados agrícolas de los países desarrollados. En esas circunstancias, al definir su estrategia, los países en desarrollo deben preguntarse, entre otras cosas, si el "capital de negociación" del que disponen puede utilizarse mejor en negociaciones de la OMC sobre nuevas reducciones de los aranceles de NMF en la agricultura o en intentos de aumentar y ampliar las preferencias arancelarias con arreglo a los esquemas del SGP. Aunque la respuesta a esta pregunta puede variar de un caso a otro, en conjunto la vía de la cláusula de NMF es probablemente el planteamiento más prometedor. Es más fácil que las reducciones de aranceles se logren en negociaciones multilaterales en el marco de la OMC que en negociaciones de país a país sobre los esquemas del SGP.

Además, el régimen de comercio internacional de productos agropecuarios está evolucionando poco a poco hacia una situación de bajos aranceles. Por consiguiente, los esfuerzos por mejorar las preferencias agrícolas deben verse como la inversión de un limitado capital de negociación en un negocio que a la larga no resultará muy provechoso. Ello no quiere decir que deban eliminarse las preferencias agrícolas que ya existen en virtud de esquemas del SGP. Antes bien, quizá valga la pena estudiar en el marco de la Ronda del Milenio la posibilidad de consolidar en la OMC esas preferencias hasta ahora unilaterales.

Las mismas consideraciones fundamentales, por supuesto, se aplican en igual medida a los esquemas preferenciales para grupos seleccionados de países en desarrollo, tales como las preferencias comerciales otorgadas al amparo de la Convención de Lomé, que a los esquemas de preferencias generales. Sin embargo, hay un motivo suplementario de escepticismo en cuanto a la utilidad a largo plazo de las preferencias comerciales concedidas por los países desarrollados con arreglo a esos sistemas cerrados, porque es muy probable que cambien notablemente en el próximo decenio. Se ha declarado que la propia Convención de Lomé contraviene las reglas del comercio internacional. Está dispensada hasta el año 2000 de la obligación de amoldarse a las reglas de la OMC. Si esa dispensa todavía es necesaria después de ese año, tendrá que ser renovada anualmente. Ello hará más apremiante la necesidad de poner la relación entre la Unión Europea y el grupo ACP en conformidad con las reglas comerciales mundiales.

El planteamiento que se considera la mejor opción a largo plazo frente a las preferencias no recíprocas de la Convención de Lomé es un acuerdo de libre comercio entre la UE y los países ACP, o una serie de acuerdos de ese tipo entre la UE, por una parte, y distintos grupos de países ACP, por otra. Ya no cabe excluir la agricultura de tales acuerdos regionales, y es muy probable que en un día no muy lejano las preferencias agrícolas que en el pasado se otorgaban al amparo de la Convención de Lomé sean sustituidas por preferencias regionales recíprocas negociadas en virtud de acuerdos de libre comercio. Ahora bien, esto no garantiza que los mercados agrícolas de la UE queden abiertos de par en par a los países ACP. Mas es difícil imaginar que un acuerdo sucesor de la Convención de Lomé pueda contener condiciones de acceso a los mercados de la UE menos beneficiosas que las de la propia Convención. En ese sentido, todo lo que se acuerde en la esfera de la agricultura en las negociaciones en curso

de Lomé será probablemente un punto de partida para las futuras negociaciones entre los países ACP y la UE.

A la larga, todas esas preferencias perderán su valor, ya que los márgenes preferenciales quedarán inevitablemente erosionados por las reducciones de los aranceles de NMF que se acuerden en las próximas rondas de negociaciones de la OMC. ¿Qué productos agrícolas concretos son los candidatos más interesantes a un futuro trato preferente por parte de la UE frente a los países ACP? Ese ha de ser el tema de un análisis cuantitativo que se hará en un futuro informe complementario de este trabajo.

En los casos en que las preferencias aplicables a las exportaciones agrícolas de los países ACP a la Unión Europea están limitadas por contingentes y esos contingentes se utilizan en su totalidad, la administración de licencias por la UE significa que las rentas contingentarias y, por consiguiente, gran parte de los beneficios de la preferencia comercial en general, son devengadas por los ciudadanos de la UE. Tal es el caso aunque se suponga que el beneficiario del acuerdo comercial preferencial ha de ser el país exportador. Los países ACP tienen buenas razones para sostener que esto no es acertado y que el régimen debe cambiarse a fin de que esos beneficios económicos se acumulen a su favor. Una de las maneras de lograrlo consiste en convenir con la UE en que las licencias de comercio al amparo de contingentes preferenciales sean expedidas por los países ACP a comerciantes ACP, y no por la UE.

El azúcar y la carne de vacuno son los dos únicos productos, con arreglo a los regímenes básicos de la Política Agrícola Común (PAC) por los cuales los países ACP han disfrutado las preferencias más valiosas financieramente. Ahora bien, toda reducción del sostenimiento, en la UE, a los precios en esos dos mercados reducirá automáticamente los beneficios económicos que en la actualidad devengan los exportadores ACP. En la UE se ha adoptado la postura según la cual la pérdida de ingresos de los agricultores resultante de recortes de precios con arreglo a la PAC debe compensarse, total o parcialmente, mediante pagos directos. No hay ninguna razón para que esta opción no se examine también en el caso de los países ACP en negociaciones con la UE. El caso del azúcar parece más prometedor a este respecto que el de la carne de vacuno. Ello obedece a que en el Protocolo del Azúcar de la Convención de Lomé se prevén precios garantizados respecto de las exportaciones ACP a la UE, mientras que en el caso de la carne de vacuno sólo hay una relación indirecta y oficiosa, a través del mecanismo de los precios del mercado, entre el sostenimiento del precio en la UE y los ingresos de los exportadores ACP.

Medidas a favor de los países menos adelantados y de los países importadores de alimentos

Los debates acerca de la aplicación de 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 productos alimenticios, aprobada en Marrakech, han absorbido gran parte del tiempo del Comité de Agricultura de la OMC en muchas de sus reuniones. Sin embargo, no está nada claro que la Decisión Ministerial haya tenido algún efecto apreciable en la ayuda efectivamente prestada a los países en desarrollo interesados, por medio de la ayuda alimentaria o de otra forma. Las contribuciones anuales mínimas de ayuda alimentaria con arreglo al Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, que ascendían a 7,517 millones de toneladas de cereales (equivalente de trigo) en el Convenio de 1986, quedaron reducidas a 5,35 millones de toneladas en el Convenio de 1995. Las entregas efectivas de ayuda alimentaria, que eran, por término medio, de 9,66 millones de toneladas al año en el período

de 1990/91 a 1994/95, bajaron a 6,13 millones de toneladas anuales en el período de 1995/96 a 1997/98. En el más reciente Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, que entró en vigor el 1º de julio de 1999, se han reducido aún más las contribuciones mínimas anuales de cereales, hasta los 4,9 millones de toneladas, aunque ahora se han añadido otros productos alimentarios, que representan unos envíos de un valor equivalente a 130 millones de dólares. Con arreglo al nuevo Convenio, las contribuciones pueden también expresarse en valor, en vez de cantidades. Ello puede afianzar la tendencia a que las entregas sean tanto más pequeñas cuanto más elevados sean los precios del mercado.

Es posible que haya una estrecha relación entre la voluntad de los países en desarrollo con déficit de alimentos de apoyar una mayor liberalización del comercio internacional de productos agropecuarios, por una parte, y por otra, un acceso garantizado a la ayuda alimentaria en una época de precios particularmente elevados en el mercado mundial. Uno de los temas del programa de la próxima ronda de negociaciones de la OMC sobre la agricultura podría tratar, pues, de la posibilidad de que los países desarrollados contraigan compromisos firmes de no reducir las entregas de ayuda alimentaria en épocas de precios altos en los mercados mundiales.

Las cuestiones "conexas"

La mundialización de los sectores alimentario y agrícola que se ha verificado en los últimos dos decenios ha modificado de manera radical el entorno de las decisiones políticas. La mundialización lanza nuevos desafíos y exige nuevos planteamientos políticos, tanto dentro de los países como internacionalmente. Además, las viejas políticas a menudo son un estorbo para las que necesita el nuevo sistema de producción de alimentos. En ninguna parte está eso más claro que en la esfera de las políticas comerciales.

Tradicionalmente la política comercial internacional se ha concentrado sobre todo en las condiciones de acceso a los mercados. Conforme ha venido progresando la mundialización, se ha venido expandiendo también el alcance de las reglas comerciales. El nuevo entorno de la política comercial abarca una serie de elementos diferentes. Entre éstos figuran las reglas sanitarias, de seguridad y ambientales que garantizan la calidad y aceptabilidad en unos mercados de consumidores con discernimiento; las normas aplicables a la inversión extranjera directa; y la codificación de los derechos reconocidos a los titulares de propiedad intelectual. Para señalar la pertinencia de estas cuestiones con miras a la próxima ronda de negociaciones agrícolas, se analizan brevemente a continuación algunas facetas "nuevas" de la política comercial agrícola generadas por la mundialización.

Propiedad intelectual

Uno de los aspectos más recientes de la política comercial internacional es la instauración de reglas acerca de la propiedad intelectual. La formulación de reglas internacionales es anterior a la Ronda Uruguay del GATT, con la creación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), pero ésta no ofrecía suficientes incentivos a la adhesión de los países en que no existía protección de la propiedad intelectual. El avance decisivo se produjo en la Ronda Uruguay cuando los países participantes en las negociaciones firmaron el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Este acuerdo introdujo cierta armonización en el desigual tratamiento de las patentes, los derechos de autor y las marcas de fábrica y de comercio en los diversos países comerciantes.

Un área del sector alimentario y agrícola en que las reglas de la propiedad intelectual son particularmente importantes es la de las ramas proveedoras de materias primas. El sector de las semillas, en particular, ya ha hecho uso de tales facilidades internacionales para tratar de percibir ciertos ingresos de los agricultores. La posibilidad de patentar obtenciones vegetales ha sido durante algunos años un tema polémico. Ahora existe la posibilidad de patentar determinadas manipulaciones de material genético que son fruto de la biotecnología. Esto ofrece a las empresas una oportunidad mucho mayor de patentar nuevas variedades y conceder licencias a otros para que las planten. Aunque los derechos de los mejoradores de plantas están reconocidos en los Estados Unidos desde el decenio de 1930, ha resultado imposible patentar las mejoras obtenidas mediante selección sobre el terreno (landrace crosses) y nada fácil encontrar una justificación para hacerlo. Pero cuando la mejora se produce en el laboratorio, gracias a la utilización de un determinado material genético en un proceso biotecnológico, aumenta la presión para restringir el uso de esa mejora sin licencia y esa restricción es más factible.

Este es un aspecto que preocupa a quienes temen que la rama de producción de semillas, muy concentrada, obtenga enormes beneficios en todo el mundo, pues los agricultores tendrían que pagar de una temporada a otra para plantar incluso las semillas que hubiesen conservado. Muchos países en desarrollo ya han manifestado sus temores a este respecto, y los agricultores no les han ido a la zaga en cuanto a expresar sus propias preocupaciones. Para seguir progresando en este campo importante de la tecnología agrícola, es imprescindible que se llegue a un acuerdo que permita continuar las investigaciones y, al propio tiempo, evitar las rentas excesivas pagaderas a los titulares de derechos de propiedad intelectual respecto de materiales naturales.

Competencia

Parece lógico que en un sistema de comercio mundial se necesiten leyes de alcance mundial en materia de competencia. Esta conclusión hasta la fecha ha tenido escaso efecto en los debates sobre política comercial. Si bien algunos países piden negociaciones en regla sobre la política internacional de la competencia, otros sostienen que lo más que se puede hacer es asegurarse de que cada país comerciante tenga estructurada una política antimonopolística. No es muy probable que el planteamiento minimalista resulte satisfactorio a largo plazo. El propio comercio es un estímulo de la competencia; la mejor política para reprimir el abuso del poder de mercado en cualquier país es un sistema de comercio abierto. Pero la misma apertura del sistema de comercio permite a las grandes empresas acumular poder en el mercado mundial. Con el tiempo, la política mundial de la competencia tendrá más que ver con el poderío en los mercados mundiales que con hacer cumplir la política de la competencia en el mercado de cada país.

La cuestión de la competencia también es el centro de otro posible problema del sistema agroalimentario. El comercio de Estado puede hacer que escaseen los mercados de libre competencia, privando al consumidor de las ventajas de unos precios y niveles de servicios competitivos. Las empresas paraestatales importadoras no necesitan mantener márgenes bajos y pueden no comprar las calidades que los consumidores exigen. Sin la amenaza del fracaso, desaparece el incentivo por innovar. Los organismos de exportación con frecuencia utilizan técnicas de venta anticuadas, no se preocupan por encontrar nuevos mercados o nuevos usos para los productos. En algunos casos pagan por los productos de los agricultores precios inferiores a los competitivos e imponen al sector unos costos de distribución más altos de lo necesario. Cabe

preguntarse, pues, si unas empresas privadas o unas cooperativas no podrían desempeñar la función de las paraestatales de manera más eficiente. De ser así, sigue en pie el problema de encontrar la manera de idear unas reglas internacionales de la competencia que estimulen esas actividades privadas sin perder de vista las responsabilidades sociales.

La cuestión de la concentración del poderío económico no se limita a los organismos públicos a quienes se reconocen derechos monopolísticos en la importación o la exportación. Las empresas privadas también pueden llegar a tener en el mercado un poder suficiente para influir en los precios. La propia privatización puede facilitar la dominación del mercado por unas cuantas empresas privadas. ¿Deben existir reglas sobre el uso del poder económico en los mercados internacionales? ¿Cuáles son los peligros que se intentan evitar con las reglas? ¿Estriba el problema en limitar la oferta para que suban los precios de los productos? Esto parece poco probable en el caso de los alimentos básicos, pero podría darse en el caso de insumos agrícolas indispensables. ¿O se trata más bien de un problema de dumping y de perturbación del mercado? Muchos especialistas de las cuestiones de comercio han propuesto que se incorporen las reglas antidumping a una normativa más completa de la competencia.

Cualquier acuerdo que se tome en la esfera de la política de la competencia en la próxima ronda de negociaciones de la OMC tendrá consecuencias importantes para la agricultura mundial. Es posible que los países en desarrollo tengan que desempeñar la función de guardianes de la política de la competencia. La mayoría de las grandes empresas, en la industria agroalimentaria y en otras esferas, siguen teniendo su sede en el mundo desarrollado. Por consiguiente, las concentraciones del poder de mercado tenderán siempre a beneficiar más a los países industriales. Ahora bien, los mercados internos suelen ser menos que competitivos en los países desarrollados. De ahí que un marco para la política de la competencia pueda ser de ayuda a los países en desarrollo en dos aspectos: mejorar la estructura del mercado en el propio país y evitar el abuso del poder económico de los demás en los mercados mundiales. Sin ese marco, muy bien podrían ser ilusorias las ventajas de un sistema de comercio abierto.

La inversión

El sistema mundial, ya se trate de productos agroalimentarios, de automóviles o de ordenadores, depende de las inversiones. El capital acumulado en un país se invierte en otro, para ventaja mutua de ambas economías. Pero la inversión mundial también necesita reglas, y éstas todavía no están plenamente desarrolladas. Varias cuestiones están en juego en el campo de la inversión: la seguridad, dada por el inversionista, de que los bienes propiedad de extranjeros no serán expropiados; de que las utilidades de las inversiones podrán sacarse del país; y de que no se impondrá ninguna restricción indebida (como las prescripciones en cuanto al uso de insumos nacionales o la obligación de exportar parte de la producción) a la operación extranjera. En cierta medida, los mercados ya han dado indicaciones sobre cuáles han de ser las condiciones de un clima favorable a la inversión. Las empresas tienen varias opciones, y los países que aplican políticas poco propicias a la inversión pueden perder la oportunidad de participar en la división mundial del trabajo, sean cuales fueren las normas internacionales.

La creación de un sector agroalimentario mundial ha sido estimulada en gran parte por la inversión extranjera directa (IED). Ésta ha permitido a los países, tanto desarrollados como en desarrollo, establecer sectores modernos de elaboración y de venta por menor de productos alimentarios. Se han montado cadenas de abastecimiento -desde el productor de la materia prima

hasta el consumidor final- que cruzan fronteras y continentes. Si los países en desarrollo han de participar plenamente en este mercado alimentario internacional, las condiciones han de ser atractivas para la inversión. El alcance mundial de la elaboración de alimentos y su venta por menor exige la seguridad de que las instalaciones del extranjero no serán expropiadas y de que no se impondrán limitaciones injustificadas a la repatriación de los beneficios. Asimismo, las cadenas de abastecimiento necesitan el entorno de previsibilidad que da una política de inversión abierta.

Se dio comienzo, en alguna medida, a la elaboración de una política de inversión en la Ronda Uruguay, con un acuerdo limitado sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC). Más recientemente, los países de la OCDE han estado tratando de elaborar un acuerdo multilateral de inversiones (AMI). En la actualidad, el AMI está moribundo, víctima tanto de una mala publicidad como de las reacciones desfavorables de los países ajenos a la OCDE. Ha sido considerado generalmente como la carta de las empresas multinacionales. Pero la UE ha prometido suscitar la cuestión nuevamente para que se incluya en la próxima ronda de negociaciones comerciales. A los países en desarrollo les interesa un régimen de inversiones que contrarreste los intereses del inversionista y sea una protección contra las decisiones económicas de éste que constituyan una injerencia indebida en la política del país huésped, preocupado por que la inversión sea económica y socialmente beneficiosa. El crecimiento de la industria alimentaria en el mundo dependerá en cierta medida de la solución satisfactoria de esta cuestión.

Conclusiones

Al evaluar los intereses de los países en desarrollo en cuanto al programa concreto de las nuevas negociaciones comerciales sobre la agricultura, cabe hacerse dos tipos de preguntas. En primer lugar, ¿tiene la medida contemplada, si es aplicada por otros, consecuencias aceptables o beneficiosas para los países en desarrollo, o puede esa medida dañar sus intereses? La segunda pregunta es la otra cara de la moneda: ¿pueden los propios países en desarrollo aceptar la misma medida aplicada en sus economías? Obviamente la respuesta a esas dos preguntas podrá variar. Ello pone de manifiesto la cuestión estratégica esencial para los países en desarrollo al abordar la próxima ronda de negociaciones agrícolas. ¿Cómo se puede apoyar la continuación de las apetecidas reformas del comercio agrícola sin pagar por ello un alto precio en lo que hace a la autonomía de la política interna y a la estructura del acceso preferencial que en ese momento se disfruta?

Una forma tradicional de resolver ese dilema pasa por el "trato especial y diferenciado". Si los cambios que entrañaría una medida determinada son apropiados para los países desarrollados, pero menos aplicables, o difíciles de aplicar, en los países en desarrollo, entonces podría invocarse el trato especial y diferenciado. Pero ese trato siempre ha tenido un costo implícito, que inevitablemente se manifiesta en la menor influencia que sobre el programa tienen los países que deciden eludir o retrasar ciertas disciplinas. Es muy posible que haya llegado el momento de redefinir el trato especial y diferenciado para delimitar un pequeño grupo de temas de política comercial en que los países en desarrollo tienen dificultades especiales, y renunciar al uso más amplio del concepto como medio de retrasar el ajuste. Los países en desarrollo son los nuevos mercados que los países desarrollados necesitan para que continúe la expansión del comercio, en el sector de los alimentos como en el de muchos otros productos. En general los países en desarrollo no harán sino ganar con este proceso de expansión comercial. Puede

resultar más ventajoso participar plenamente en la liberalización del comercio, velando por que ésta incluya los productos y los mercados que interesan a los países en desarrollo, que ejercer una opción liberatoria, lo que esencialmente deja que otros determinen el programa de las negociaciones.

Es evidente que los intereses de todos los países en desarrollo no son los mismos. La premisa en que se basa este trabajo es que hay suficientes similitudes de interés para definir una posición de "país en desarrollo" respecto de las grandes cuestiones, aunque la importancia de los problemas individuales pueda variar según los países y las regiones. El éxito de cualquier estrategia que se formule dependerá de que exista o no esa coincidencia de intereses. Los países en desarrollo en general saldrán beneficiados con la continuación de la liberalización de los mercados agrícolas, lo que supondrá nuevas reducciones de aranceles, la eliminación de las subvenciones a la exportación y el fortalecimiento de las limitaciones de la ayuda interna en los países industriales. Muchos de los problemas del comercio mundial de productos agropecuarios se deben a las políticas aplicadas en los países industriales para sostener los precios de los productos básicos. Los países en desarrollo han tenido que soportar el grueso de la carga de la inestabilidad y la inseguridad de los mercados agrícolas. El apoyo a nuevas acciones de reforma será en general de interés para los países en desarrollo.

Los países en desarrollo que aún no han concluido la reforma de su política interna y su política comercial para aprovechar la mundialización de los mercados y el descenso de las preferencias tendrán que hacer frente al desafío que constituye la continuación de tal reforma. Habrán de conseguir tiempo para coordinar la reforma con los compromisos de la OMC. Las ventajas que reporten a un país la continua mejora del acceso a los mercados y la limitación de las subvenciones perturbadoras serán proporcionales a su participación en los mercados mundiales. Así, pues, las reformas internas desempeñan una función esencial en la estrategia de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales.

Hay que examinar los actuales sistemas preferenciales con miras a obtener ventajas duraderas de las oportunidades de acceso y de la perspectiva de un descenso inevitable de los niveles de preferencias. Es inevitable alguna erosión de los preferencias que, sin embargo, quedará compensada por el hecho de que las más valiosas son las que se conceden a productos respecto de los cuales la protección es alta (por ejemplo, el azúcar). En tales casos el ritmo de la liberalización será probablemente lento. Como el valor de esas preferencias irá disminuyendo con el tiempo, no merece la pena gastar mucho "capital" de negociación para mantenerlas a sus niveles actuales. Resolver la cuestión del papel de las preferencias en el sistema comercial es esencial para recobrar la estabilidad necesaria a la inversión y el crecimiento.

Los acuerdos comerciales regionales ofrecen una vía paralela de política comercial que debería llevar a unos mercados mundiales más abiertos. Los países en desarrollo deberían impulsar la inclusión de la agricultura en esos acuerdos y velar por que la protección externa sea suficientemente baja para que no se produzca ninguna desviación importante del comercio. La conversión de los actuales acuerdos preferenciales en zonas de libre comercio recíproco podría constituir un medio de resolver la cuestión de las preferencias dentro del sistema multilateral y de fortalecer la cooperación regional y la integración de los mercados.

Los países en desarrollo de la misma región (en particular cuando forman parte del mismo bloque comercial) deberían estudiar la posibilidad de poner en común sus recursos y sus

posiciones negociadoras en los asuntos referentes a la agricultura, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y la subrepresentación en las reuniones. Deberían estudiar la manera de utilizar los grupos de países ya establecidos, como el Grupo de Cairns, para optimizar su eficacia en las negociaciones. Si se formara un grupo paralelo de países "importadores de alimentos", sería útil convenir en una estrategia con el Grupo de Cairns. La existencia de dos o más grupos rivales de países en desarrollo limitaría efectivamente los efectos en las negociaciones sobre la agricultura.

NOTAS ACERCA DE LA APLICACIÓN DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA

Miho Shirotori, UNCTAD

Introducción

El Acuerdo sobre la Agricultura se aprobó en la Ronda Uruguay con los objetivos siguientes: i) sujetar el sector agropecuario a las disciplinas del GATT; ii) prohibir el uso de barreras no arancelarias y reducir los obstáculos arancelarios en el sector agropecuario; y iii) fijar reglas para limitar el uso de medidas de política interna (por ejemplo, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación) que tienen efectos distorsionadores en el mercado. El marco de liberalización del comercio y los compromisos del Acuerdo no se consideran definitivos ni completos y, de hecho, en el artículo 20 se dispone que se celebrarán nuevas negociaciones sobre la agricultura un año antes de 2000 con miras a proseguir el proceso de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección en el sector de la agricultura. Al no haberse logrado acuerdo en la Conferencia Ministerial de Seattle, se espera que el Consejo General de la OMC anuncie a principios de 2000 un programa para esas negociaciones.

Concluidos los primeros cinco años de aplicación de los compromisos, se han delimitado varios aspectos de esa aplicación que podrían constituir la base de las nuevas negociaciones, y esos aspectos han sido debatidos oficialmente entre los países miembros de la OMC en el proceso de examen de la aplicación del Acuerdo (es decir en las cuatro reuniones anuales del Comité de Agricultura de la OMC, las reuniones oficiosas del Proceso de Análisis e Intercambio de Información desde su creación en la Conferencia Ministerial de la OMC de Singapur, en 1996), así como independientemente en el ámbito nacional, regional o internacional.

La experiencia de la aplicación confirma las ventajas cualitativas que han logrado los países miembros de la OMC con el sistema de comercio agrícola basado en normas, en particular la mayor transparencia y previsibilidad de la política comercial agrícola. La experiencia también demuestra, sin embargo, que no se han convertido en realidad las ventajas cuantitativas que esperaban los países en desarrollo en forma de mejora sustancial de las condiciones de acceso a los mercados. Es más, en algunos casos la aplicación del Acuerdo ha producido un mayor desequilibrio en el uso legítimo, por un país, de las medidas "distorsionadoras del comercio". En las secciones siguientes se examinan los problemas que ha suscitado la aplicación del Acuerdo y los problemas con que se han enfrentado los países en desarrollo.

Las "cuestiones de aplicación" del Acuerdo sobre la Agricultura

Ante todo, debe hacerse una aclaración acerca de la definición de las llamadas "cuestiones de aplicación". Éstas no se refieren solamente a las dificultades de la aplicación de los compromisos de los acuerdos. Cuando se hace referencia a una cuestión concerniente a la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, debe entenderse a la luz del párrafo 9 de la Declaración Ministerial del segundo período de sesiones de la Conferencia Ministerial de la OMC (Ginebra, 1998), en el que se afirma que las cuestiones relativas a la aplicación de los acuerdos y decisiones vigentes formarán parte del programa de trabajo, que el Consejo General de la OMC formule para someterlo a la Conferencia Ministerial en su tercer período de sesiones, sobre la iniciación de nuevas negociaciones comerciales multilaterales.⁵²

Los debates acerca de las cuestiones de aplicación guardan una relación particular con el Acuerdo sobre la Agricultura porque, como se dice en el artículo 20 de éste, habrá una nueva tanda de negociaciones multilaterales para continuar el proceso de reforma (es decir, reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección). El Acuerdo era un "ensayo" -o sea, que fue el primer intento serio de implantar un conjunto de reglas y disciplinas multilaterales en el sector de la agricultura; en consecuencia, se esperaba que una experiencia de cinco años en su aplicación permitiría conocer el programa y la dirección de unas nuevas negociaciones. Posteriormente se han delimitado y debatido varias cuestiones de aplicación durante el proceso de examen y en los preparativos de la Tercera Conferencia Ministerial. Los países en desarrollo participaron muy activamente en esas deliberaciones, como demuestra el número de propuestas presentadas al Consejo General en la preparación de la Tercera Conferencia: casi la mitad de las más de 50 propuestas sobre la agricultura fueron presentadas por países en desarrollo.

Habida cuenta de esas deliberaciones, las principales cuestiones de aplicación en relación con el Acuerdo sobre la Agricultura, particularmente desde el punto de vista de los países en desarrollo, pueden resumirse de la siguiente manera:

- i) Compromisos de acceso a los mercados: los países en desarrollo opinan que la aplicación del Acuerdo no ha reducido sustancialmente los obstáculos al comercio en el sector de la agricultura;
- ii) Compromisos en materia de ayuda interna y competencia de las exportaciones: la aplicación del Acuerdo ha "legalizado" el uso, por los países desarrollados, de medidas de ayuda que distorsionan el comercio, al tiempo que limita definitivamente dicho uso por muchos países en desarrollo; y
- iii) Preocupaciones no comerciales: la aplicación del Acuerdo no ha permitido resolver la ambigüedad en cuanto a lo que son las legítimas preocupaciones no comerciales que deben tenerse en cuenta en el cumplimiento de ciertos compromisos.

En la sección siguiente se examinan las cuestiones de aplicación que se presentan en cada esfera de compromisos, o sea, el acceso a los mercados, la ayuda interna, la política en materia de competencia de las exportaciones y las preocupaciones no comerciales.

Compromiso de acceso a los mercados

El texto que se refiere a los compromisos de acceso a los mercados es muy breve. El artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura simplemente dice que i) las concesiones de los Miembros (consolidaciones y reducciones de los aranceles y otros compromisos en materia de acceso a los mercados) están consignadas en las "Listas", y ii) los Miembros no podrán restablecer ninguna medida no arancelaria (MNA). Los pormenores de los compromisos de acceso a los mercados se hallan en un documento oficioso (llamado "Modalidades de las concesiones") en que se describen: los métodos para convertir las MNA en derechos de aduana (es decir, la conversión arancelaria); el método de la reducción de aranceles, es decir, por término medio, una reducción del 36% (un 24% para los países en desarrollo); la consolidación de aranceles; y el método consistente en ofrecer oportunidades de acceso a los mercados con el sistema de los contingentes arancelarios.

Esos compromisos mejoraron indudablemente la calidad del entorno del comercio agrícola, en cuanto a transparencia y previsibilidad de las políticas comerciales de los Miembros de la OMC, pero varios estudios empíricos del entorno arancelario posterior a la Ronda Uruguay indican que su influencia en las condiciones del acceso a los mercados ha sido limitada. En primer lugar, después de la Ronda Uruguay los aranceles agrícolas al nivel consolidado siguen notablemente más altos que los aranceles industriales. La media de los aranceles consolidados sobre los productos agropecuarios después de la Ronda Uruguay, ponderada por el comercio, se calcula en un 32,4%, mientras que es del 5,7% sobre los productos industriales y del 6,5% sobre todos los productos comercializados.⁵³ Es más, el agropecuario todavía es uno de los sectores más afectados por las crestas arancelarias y los problemas de progresividad arancelaria. En segundo lugar, la estructura de los aranceles en el sector agropecuario sigue siendo compleja, con el uso frecuente de derechos *non ad valorem* (como los derechos específicos y los aranceles compuestos), que por su naturaleza discriminan contra las importaciones de precio bajo. En tercer lugar, las oportunidades de acceso a los mercados, que tenían por objeto garantizar una corriente de importaciones contra las que antes se discriminaba, mediante barreras no arancelarias, en favor de los productos nacionales, parecen haber tenido un efecto limitado en las exportaciones de los países en desarrollo.

Barreras arancelarias altas, crestas arancelarias y progresividad arancelaria

Dos aspectos de los compromisos de acceso a los mercados contenidos en las "Modalidades", a saber, los métodos de conversión arancelaria y el sistema de la reducción arancelaria, constituyen la causa principal de la persistencia de altas barreras arancelarias en el sector agropecuario, así como de los problemas de crestas arancelarias y progresividad arancelaria.

Conversión arancelaria - Según las "Modalidades", las medidas no arancelarias deben convertirse en su equivalente *ad valorem* en función de la diferencia entre el precio administrado (es decir, el precio interno con aplicación de las MNA) y el precio de importación c.i.f. del producto de que se trate. Durante este proceso, muchos de los 38 países (casi todos desarrollados) que cumplieron el compromiso de la conversión arancelaria se las arreglaron para calcular equivalentes arancelarios que daban un nivel de protección más alto que el permitido por las MNA (la llamada "conversión sucia"). Esos supuestos equivalentes arancelarios rara vez fueron impugnados por otros países Miembros en ocasión de su intercambio de concesiones. Tales procederdes desembocaron a menudo en tasas prohibitivas (superiores al 300%, por ejemplo).

Fórmula de reducción arancelaria - El sistema de reducción arancelaria que se utilizó para el sector agropecuario en la Ronda Uruguay proponía que el resultado global fuese, por término medio, una reducción arancelaria del 36%, con el compromiso suplementario de reducir cada renglón de aranceles por lo menos en un 15%. Es decir que los países Miembros tenían flexibilidad para decidir qué aranceles iban a reducir y en qué proporción, y muchos de ellos redujeron los derechos de aduana de los productos sensibles en la cuantía mínima, alrededor del 15%, y compensaron esa reducción con recortes mayores de los aranceles bajos. Ello dio lugar a bajas arancelarias desiguales para los distintos productos, lo que produjo un mayor grado de dispersión arancelaria.

Las crestas y la progresividad arancelarias en el sector agropecuario constituyen un gran problema en el entorno arancelario posterior a la Ronda Uruguay. En un estudio conjunto UNCTAD/OMC⁵⁴ se muestra que más de la mitad de las crestas arancelarias de los países desarrollados se encuentran en los sectores de la agricultura (incluidas las agroindustrias) y la pesca. A menudo los principales productos de exportación de los países en desarrollo, como el azúcar, el tabaco y el algodón, y los que pueden ser de interés para las exportaciones, como los alimentos elaborados, son gravados a las tasas más altas (por ejemplo, más del 100%), como puede verse en el cuadro 1. El estudio también indica que el problema de las crestas arancelarias es más agudo en los países desarrollados: en los países en desarrollo estudiados son raros los aranceles superiores al 100% en el sector agropecuario. La progresividad arancelaria se da cuando se aumentan los aranceles a medida que se eleva el nivel de elaboración en las fases de producción. Esto representa un gran impedimento para los países en desarrollo que intentan diversificar sus exportaciones agrícolas, pasando de los productos primarios a los productos elaborados. La progresividad persiste en el entorno arancelario posterior a la Ronda Uruguay sobre todo con respecto a varias cadenas de productos importantes para los países en desarrollo, en particular, el café, el cacao, las semillas oleaginosas, las hortalizas y frutas y las nueces. Al parecer, la progresividad es menos importante en el caso de la carne y los productos lácteos.⁵⁵

Estructura de los aranceles agrícolas

En el sector agropecuario se aplican con frecuencia derechos específicos u otros distintos de los derechos *ad valorem*, lo que hace sumamente compleja la estructura arancelaria de la agricultura.⁵⁶ Para los exportadores, los gravámenes distintos de los derechos *ad valorem* pueden ocultar el grado verdadero de protección arancelaria. En un estudio oficioso de la UNCTAD se han hecho cálculos de los equivalentes *ad valorem* de los aranceles *non ad valorem* en el sector agropecuario y se ha hallado que gran parte de esos derechos *non ad valorem* representaban el equivalente *ad valorem* por encima del 100%, como puede verse en el cuadro 2.⁵⁷ Los derechos *non ad valorem* pueden discriminar contra las importaciones baratas, es decir, que el grado de restringibilidad es inversamente proporcional al precio unitario de importación. Por ejemplo, un arancel *non ad valorem* de 2 dólares por kilo tiene un equivalente *ad valorem* del 10% cuando el precio unitario de importación es de 20 dólares por kilo. Si el precio unitario de importación baja a 15 dólares, el equivalente *ad valorem* sube al 13% , y al 20% cuando el precio de importación cae a 10 dólares.

Cuadro 1

Algunas crestas arancelarias después de la Ronda Uruguay

(En porcentaje)

	<i>UE</i>	<i>Japón</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Canadá</i>	<i>Brasil</i>	<i>Corea</i>
Carne de vacuno, refrigerada	86	46	26	26	10	40
Carne de vacuno, congelada (deshuesada)	215	46	26	26	12	30
Carne de cerdo, congelada	38	66	0	0	10	25
Carne de pollo, sin trocear, congelada	32	12	2	238	10	20
Leche (>3% de materia grasa)	113	280	66	241	14	36
Leche en polvo, sin azúcar	66	80	55	213	16	40

	<i>UE</i>	<i>Japón</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Canadá</i>	<i>Brasil</i>	<i>Corea</i>
Leche en polvo, con azúcar	54	85	179	243	16	40
Yogur	69	370	63	238	16	36
Mantequilla	68	105	70	300	16	40
Queso	120	30	133	246	16	36
Guisantes, secos	0	640	1	0	10	27
Mandioca, seca	75	15	0	0	10	20
Bananas, frescas	180	23	0	0	10	30
Trigo	65	39	2	77	10	5
Maíz	84	60	2	1	8	5
Arroz, elaborado	71	550	0	1	10	5
Harina de trigo	44	40	2	33	12	4
Harina de maíz	29	21	2	6	10	5
Trigo, grañones y harina	74	25	1	50	10	5
Maíz, grañones y harina	24	21	0	3	10	5
Malta de trigo	52	42	1	25	14	30
Maní, sin cáscara	0	550	132	0	10	40
Aceite de oliva, refinado	60	0	0	0	10	8
Margarina	31	21	10	56	12	8
Salchichas	25	10	0	1	16	18
Jamones, preparados	30	110	0	10	16	30
Carne de vacuno, preparada	26	21	0	11	16	30
Azúcar de caña, en bruto	73	100	43	70	16	5
Azúcar blanco	71	59	41	70	16	8
Artículos de confitería	21	25	33	8	20	8
Cacao en polvo con azúcar	22	30	52	5	18	8
Bombones de chocolate, sin rellenar	21	30	39	5	20	8
Pastas alimentarias, sin cocer, sin huevo	39	22	0	7	16	8
Tapioca	34	10	0	0	16	8
Galletas dulces, "gaufres" o "waffles", etc.	26	15	0	4	18	8
Frutas y nueces, confitadas	33	13	16	10	14	30
Confituras, mermeladas, purés de frutas	39	34	10	9	14	30
Manteca de cacahuete	13	12	132	0	14	50
Maní tostado	11	21	132	0	14	50
Piña, en conserva	25	110	1	0	14	45
Cítricos (agrios) en conserva	21	30	14	0	14	45
Mezclas de frutas, en conserva	19	6	15	6	14	45
Zumo de naranja	52	30	31	2	14	50
Zumo de pomelo	44	30	19	0	14	30
Zumo de piña	46	30	12	0	14	50
Zumo de uva	215	30	14	10	14	45
Zumo de manzana	63	34	0	9	14	45
Preparaciones y extractos de café	9	130	27	0	16	8

	<i>UE</i>	<i>Japón</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Canadá</i>	<i>Brasil</i>	<i>Corea</i>
Preparaciones, esencias y extractos de té	6	180	91	0	16	40
Tabaco, desvenado o desnervado	5	0	350	0	14	20
Cigarrillos	58	0	10	13	20	40
Picadura de tabaco y tabaco para pipa	75	30	310	5	20	40

Fuente: UNCTAD, *Situación arancelaria de las exportaciones de los países en desarrollo con posterioridad a la Ronda Uruguay: crestas arancelarias y progresividad arancelaria*, estudio conjunto UNCTAD/OMC (TD/B/COM.1/14/Rev.1), 1999.

Cuadro 2

Incidencia de los derechos *non ad valorem* (NAV) en el sector de la agricultura

	<i>Número de renglones arancelarios NAV en porcentaje del total de renglones del sector agrícola (SA 01-24)</i>	<i>Número de aranceles NAV del sector agrícola en porcentaje del total de renglones arancelarios NAV (SA 01-97)</i>	<i>Equivalente ad valorem superior al 50% (100%) en porcentaje del total de renglones arancelarios NAV del sector agrícola</i>
Australia	4,3	63,3	42,0 (25,8)
Canadá	22	89,3	3,8 (0,0)
Estados Unidos	35,6	42	0,2 (0,03)
Japón	22,6	50,3	62,1 (51,1)
Noruega	63,2	55,2	35,6 (19,5)
Nueva Zelandia	1,3	4,7	50,0 (41,7)
Suiza	96,4	26,6	25,4 (15,9)
Unión Europea	34,8	96,4	43,4 (18,1)

Fuente: estudio de la UNCTAD (*Computation of ad valorem equivalents of specific tariffs*), 1998; base de datos TRAINS de la UNCTAD.

Oportunidades de acceso a los mercados (contingentes arancelarios)

En el marco de los compromisos de acceso a los mercados, las concesiones tenían por objeto velar por que la conversión de las medidas no arancelarias no redujera el nivel de importaciones del momento (el nivel de las importaciones en el período base); o, en el caso de los productos cuyas importaciones en el período base fuesen insignificantes, que se garantizase el volumen "mínimo" de importaciones (el 3% del consumo interno en el período base). Los países Miembros fijan contingentes para esos niveles mínimo y corriente de importaciones, y las importaciones comprendidas en esos contingentes se gravan con derechos bastante más bajos que los aranceles de NMF correspondientes (sistema de los contingentes arancelarios). Sin embargo, la experiencia muestra que esos contingentes arancelarios no siempre se han utilizado plenamente.

Utilización incompleta del contingente arancelario - Las notificaciones dirigidas por los países Miembros de la OMC al Comité de Agricultura revelan que no todas las cantidades indicadas en los contingentes arancelarios se han importado (es decir, que algunos contingentes no se han cubierto). El promedio de cobertura (importaciones efectuadas al amparo de un contingente arancelario en porcentaje de la cantidad base notificada en la Lista de compromisos de un Miembro) de los contingentes de importación notificados fue del 65% en 1995, del 63% en 1996 y del 46% en 1997.⁵⁸ La razón que con más frecuencia se citó para explicar la utilización parcial de los contingentes arancelarios por los países importadores fue la falta de demanda interna de los productos comprendidos en los contingentes. Los países exportadores, por su lado, dieron a entender que esa utilización parcial de los contingentes pudiera haberse debido directa o indirectamente a los métodos aplicados en la administración de los contingentes. Por ejemplo, cuando los contingentes arancelarios se administran con el sistema de licencias de importación, los países importadores suelen considerar que los contingentes están "cubiertos" una vez que se han asignado a los importadores todas las licencias correspondientes a un año dado, independientemente de que los titulares de las licencias hagan uso de ellas o no. En las "Modalidades" no se dan orientaciones respecto de los métodos de administración de los contingentes. En el Acuerdo sobre la Agricultura no se penaliza la "subutilización" de contingentes y no se han tomado medidas al respecto.

Asignación de contingentes preferenciales - En el marco de los compromisos de acceso "actual", los contingentes se asignan de antemano a proveedores concretos en función de su participación en el mercado en el período base, o tras negociaciones bilaterales celebradas durante la Ronda Uruguay. En los compromisos iniciales de los Miembros, se especificaron 70 contingentes arancelarios (del total de 1370) que ya estaban total o parcialmente asignados a determinados países proveedores. En principio, en el marco de los compromisos de acceso "mínimo" los contingentes arancelarios deben tratarse como cupos globales y asignarse a países proveedores en régimen de NMF. Sin embargo, parte de los contingentes de acceso "mínimo" se ha reservado, por lo visto, a determinados países proveedores en virtud de acuerdos bilaterales, regionales o interregionales de comercio preferencial. Las Listas de compromisos de los Miembros establecidas en la Ronda Uruguay no siempre hacen una distinción clara entre los contingentes arancelarios de acceso actual y los de acceso mínimo.

Métodos de administración de los contingentes arancelarios - Desde el comienzo de la aplicación del régimen de los contingentes arancelarios en 1995, los países exportadores vienen informando al Comité de Agricultura de los casos en que ciertos métodos de administración presuntamente dificultan el acceso a los mercados al amparo de los contingentes arancelarios. Entre los problemas de administración de contingentes que han señalado los exportadores figuran: i) la existencia de métodos muy heterogéneos de administración de contingentes entre los países que los admiten o incluso respecto de los productos de un mismo país; y ii) las condiciones a que se supeditan ciertas importaciones al amparo de contingentes y que, al parecer, limitan esas importaciones. En primer lugar, es cierto que existe toda una variedad de métodos de administración de los contingentes. En un estudio oficioso preparado por la OMC para el Proceso de Análisis e Intercambio de Información⁵⁹ se agrupan esos métodos de administración en ocho categorías: según los aranceles aplicados (se admiten las importaciones gravadas con el arancel del contingente o un arancel más bajo, sin limitación cuantitativa); según el orden en que se efectúen las importaciones; según las licencias solicitadas; licitación de contingentes; asignación de contingentes a importadores tradicionales; asignación de contingentes a empresas

comerciales del Estado; asignación de contingentes a grupos o asociaciones de productores; métodos mixtos de asignación (y "otra categoría" para los que no corresponden claramente a ninguna de las anteriores). Basándose en las notificaciones de contingentes arancelarios presentadas por los Miembros de la OMC durante 1995-1997, el estudio comprueba que alrededor de la mitad de los 1370 contingentes arancelarios consignados en las Listas de los Miembros entraron en el mercado con el arancel acordado (es decir, sin cupo), y que después viene el sistema de las licencias de importación (un 25% del total de los contingentes), seguido del método de administración según el orden en que se efectúan las importaciones. En el estudio se dan también las tasas medias de utilización de los contingentes respecto de cada método de administración clasificado. Aunque los valores varían ligeramente de un año para otro, las tasas de utilización de tres categorías (administración según las licencias solicitadas, por licitación de contingentes, y "otra") siempre estaban por debajo del promedio general de utilización en cada uno de los tres años desde 1995. La asignación de contingentes arancelarios a empresas de comercio estatales o a asociaciones de productores a veces se considera una restricción indirecta de las importaciones al amparo de contingentes, ya que esas organizaciones pueden controlar las cantidades o los precios de mercado de las importaciones contingentarias. La tasa media de utilización de los contingentes del cupo asignado a empresas comerciales del Estado en 1995 y 1996 fue más alta que la media general en 1995 (el 74% en comparación con la media general del 65%), pero más baja que la media en 1996 (el 53% en comparación con el 63%). En segundo lugar, los exportadores también dieron a entender que las condiciones adicionales que acompañan la administración pueden tener un efecto limitativo de las importaciones contingentarias. Ni en el Acuerdo sobre la Agricultura, ni en el GATT de 1994 ni en ninguna otra norma de la OMC se prescriben reglas concretas sobre la utilización de los contingentes. En el antes citado estudio oficioso de la OMC se mencionan otras cinco condiciones principales de la administración de los contingentes arancelarios, a saber: prescripciones de compras en el mercado interno (por ejemplo, la compra concomitante de productos nacionales); limitación de la participación de los importadores en el contingente arancelario; expedición de certificados de exportación por el país exportador (con miras a la asignación bilateral de los contingentes); los resultados comerciales de los importadores hasta el momento. De 1995 a 1997, aproximadamente uno de cada cinco contingentes estaba sujeto a una condición adicional, en particular las importaciones administradas por el método de la aplicación del arancel. La imposición de esas condiciones adicionales es más frecuente en el caso del método de la solicitud de licencia pendiente.

Aranceles altos en el marco del contingente - En el Proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay se indica que "las oportunidades de acceso mínimo se aplicarán sobre la base de un arancel contingentario bajo o mínimo". Ahora bien, no hay ninguna orientación en cuanto a las tasas que deben considerarse "bajas o mínimas". Esa ausencia de límite máximo en el marco del contingente permite a los países fijar tasas prohibitivas en el marco de los contingentes, de hasta un 250%, al considerar que son bajas o mínimas en comparación con la tasa (de NMF) que grava las importaciones fuera de contingente, digamos, en un 300%. Es posible que los elevados aranceles contingentarios, que a veces son más altos que la tasa media (simple) del arancel de un país en el sector agrícola, hayan impedido que se utilicen los contingentes en su totalidad.

Acceso a los mercados - utilización de las disposiciones de salvaguardia especial

Ante el limitado uso que se hacía de las disposiciones de salvaguardia especial, cabía preguntarse si este precepto especial de protección del mercado debía mantenerse más allá de los años de aplicación actualmente previstos. Treinta y ocho países se reservaron el derecho de aplicar dichas medidas en sus Listas. En total, entre 1995 y 1998 sólo seis países adoptaron medidas de ese tipo basadas en el precio (que afectaron un total de 72 renglones arancelarios) o medidas basadas en el volumen (respecto de 138 renglones arancelarios en total), o ambos tipos de medidas (según las notificaciones recibidas hasta octubre de 1998). Las disposiciones de salvaguardia especial sólo pueden gravar los productos respecto de los cuales se ha procedido a la "conversión arancelaria", que en la mayoría de los casos ya están protegidos por aranceles altos cuando se rebasan los límites contingentarios. Esas disposiciones les dan, pues, una "doble" protección, primero con un arancel elevado y después con un gravamen adicional.

A continuación se indican los "problemas" asociados con el precepto sobre las disposiciones de salvaguardia especial, según los han descrito los exportadores en el período de aplicación desde 1995:

- Si el volumen de activación está por debajo del nivel permitido en el marco del contingente arancelario del producto, un reducidísimo volumen de importaciones puede activar una medida inmediata de salvaguardia especial.
- La cobertura de productos de una medida de salvaguardia especial basada en el volumen es a veces tan amplia que puede abarcar varios renglones arancelarios considerados productos "similares".
- Las disposiciones de salvaguardia especial basadas en el precio se parecen mucho a los gravámenes variables, ya que la cuantía de un derecho adicional depende de (pero no es igual a) la diferencia entre el precio de importación y el precio de activación (de referencia).
- Los niveles de activación utilizados para las disposiciones de salvaguardia especial basadas en el precio son en muchos casos más altos que los utilizados para el proceso de conversión arancelaria. Los precios de activación calculados discrecionalmente por cada país no necesitaban verificación.

El precepto relativo a las disposiciones de salvaguardia especial se incluyó en el Acuerdo sobre la Agricultura para proteger a los productores nacionales contra las consecuencias de la conversión arancelaria, o sea, contra una invasión de importaciones o contra un desmoronamiento de los precios de importación. Algunos países consideran que, en vista del infrecuente uso de esas medidas, la disposición podría eliminarse después del período de aplicación en curso. Otros, sin embargo, piensan que el mantenimiento de las disposiciones facilitaría la aceptación de nuevas negociaciones sobre los aranceles, ya que ello podría ofrecer soluciones al trastorno de los mercados internos.

Compromisos de reducción de la ayuda interna

Compromisos de reducción de la MGA

Entre los problemas de aplicación que trae aparejados el compromiso relativo a la ayuda interna figuran: i) la desigual distribución de los "derechos" a utilizar medidas de ayuda interna que distorsionan el comercio, en forma de medida global de la ayuda (MGA) ; ii) la ambigua especificidad de los productos que lleva consigo el compromiso relativo a la MGA; y iii) los cálculos de la MGA por lo que se refiere a la inflación excesiva y a la MGA "negativa".

Concentración del uso, por ciertos países desarrollados, de medidas de ayuda interna que tienen efectos de distorsión del comercio

Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay se sugirió a los países que comunicasen el valor de las medidas de ayuda interna del **compartimento ámbar** (es decir, las que tienen efectos de distorsión del comercio) utilizadas durante el período de base (1986/1988), que se tomó como valor inicial de la MGA respecto del cual debían efectuarse las reducciones del 20% (el 13% para los países en desarrollo) al final del período de aplicación. Sólo 28 países (de los 134 Miembros de la época) indicaron un valor positivo en el período de base. La mayoría de los países en desarrollo afirmaron registrar un valor nulo en el período de base, lo que les daba derecho a utilizar las medidas del compartimento ámbar únicamente en el marco del límite *de minimis*. Los compromisos de reducción, por consiguiente, generaron un desequilibrio entre países desarrollados y países en desarrollo en cuanto a la capacidad de maniobra para utilizar legítimamente la ayuda interna que tiene efectos de distorsión en el comercio.

La diferencia de valor de la MGA entre países desarrollados y países en desarrollo es muy grande: la MGA de la mayoría de los países en desarrollo en el período de base estaba por debajo del 15% de su respectivo PIB agrícola, mientras que la de 13 de 17 países desarrollados fue de más del 20% (de más del 50% en ocho de ellos). En 1996 el valor agregado de la MGA de diez países desarrollados representó el 95% (un 56% correspondiente a las Comunidades Europeas y un 28% al Japón) del total de 103.700 millones de dólares notificado por 24 países.

Falta de especificidad en cuanto a productos

El compromiso de reducir las medidas de ayuda interna a un producto determinado se hace con respecto al valor agregado (es decir, en MGA) y no con respecto al nivel de la ayuda a cada producto específico. Esto da a los países flexibilidad para atribuir a diversos productos los valores de la MGA referida a productos específicos, siempre que la MGA total corriente se mantenga al nivel consolidado. Se deja al arbitrio de los países determinar el producto respecto del cual debe reducirse la ayuda interna y la cuantía en que debe reducirse, dentro de los límites del compromiso de reducción. Esta flexibilidad significa que los países pueden incluso aumentar la ayuda a productos sensibles reduciendo el nivel de ayuda a productos menos sensibles.

El método para calcular la MGA con respecto a la inflación excesiva y la MGA "negativa"

Varios países en desarrollo tienen problemas con la inflación "excesiva" y la MGA "negativa" al calcular la MGA total corriente. El cálculo del valor anual de la MGA referida a productos específicos (que todos los países Miembros de la OMC deben comunicar cada año al

Comité de Agricultura) se basa en la diferencia entre el precio administrado de cada producto (es decir, el precio fijado por el país importador para el mercado interno) y el precio teórico de referencia fijado, que normalmente es el precio de importación c.i.f. en 1986-88. Así, pues, en un país que ha registrado una tasa de inflación bastante elevada desde el período de base, la diferencia entre el precio administrado corriente y el precio teórico fijado sería demasiado grande, lo que reduciría en cifras reales el valor anual de la MGA consignado en la Lista de Compromisos de un país si en ella se especifica un valor positivo para la MGA del período de base. La inflación media anual de los países en desarrollo se mantuvo en torno al 30% entre 1990 y 1996, mientras que fue del 3% en los países desarrollados (del 20% en los países de la Europa oriental).

Una MGA referida a productos específicos a efectos de apoyo al mercado puede resultar negativa cuando el precio administrado del producto en un año determinado es más bajo que el precio de referencia teóricamente fijado. Algunos países en desarrollo han propuesto que esa MGA negativa se deduzca de la MGA total corriente, ya que puede considerarse un gravamen implícito sobre los agricultores y la MGA total debe ser, por definición, la suma de todas las subvenciones e impuestos. En el Acuerdo no se precisa si debe revisarse -y cuándo debe revisarse- el compromiso inicial a causa de la inflación excesiva.

Medidas de ayuda interna exentas

Otra de las cuestiones importantes que se plantearon respecto de la eficacia de los compromisos relativos a la ayuda interna se refiere a la definición y al tratamiento de las medidas de ayuda interna exentas del compromiso de reducción, que son: las medidas de ayuda interna en el marco del límite *de minimis*; las medidas del **compartimento azul** (es decir, los pagos directos en el marco de programas de limitación de la producción); y las medidas del **compartimento verde**.

Cuestiones relativas a la suficiencia y la eficacia del límite de minimis

Los países pueden excluir las medidas de ayuda interna que no pasan del límite *de minimis*, es decir, que son inferiores al 5% (el 10% para los países en desarrollo) del valor de la producción anual de la mercancía considerada. Como la mayoría de los países en desarrollo se atribuyeron un valor cero para la MGA en el período de base, las únicas ayudas internas del **compartimento ámbar** que pueden conceder cada año son las que no rebasan el valor *de minimis*. Una medida que pasara del límite *de minimis* motivaría la aplicación de medidas compensatorias con arreglo al GATT de 1994. Los valores inferiores al límite *de minimis* respecto de medidas de ayuda interna referidas a productos específicos no se agregan, de modo que los países no pueden variar de un producto a otro la aplicación de la ayuda *de minimis*, a diferencia de la flexibilidad que existe respecto de los compromisos de reducción de la MGA. Por lo que hace a la ayuda *de minimis* no referida a productos específicos, el 10% del PIB agrícola de los países en desarrollo se estima aproximadamente, por término medio, en 800 millones de dólares de los EE.UU. En cambio, el límite *de minimis* del 5% permite a los Estados Unidos llegar a un valor de 6.000 millones de dólares, y al Japón a un valor de hasta 4.800 millones de dólares.

Exenciones del compartimento azul (párrafo 5 del artículo 6)

Sólo cuatro países consignaron exenciones del **compartimento azul** en sus compromisos (los Estados Unidos, Islandia, Noruega y la Unión Europea). Los grandes países exportadores, a saber los del Grupo de Cairns y los Estados Unidos (que abrogaron la aplicación de medidas del compartimento azul por la Ley federal de mejora y reforma de la agricultura de 1996), proponen que se supriman las exenciones del **compartimento azul** al final del período de aplicación de los compromisos de la Ronda Uruguay, pues consideran que esas medidas son un mecanismo de transición, que se incluyeron en el Acuerdo sobre la Agricultura como una mera transacción política entre la Unión Europea y los Estados Unidos.

Criterios aplicables a la exención del compartimento verde

El principal problema de aplicación en lo que respecta a las exenciones del **compartimento verde** es que cada país puede hacer su propia interpretación de los criterios aplicables a esas medidas. Los países desarrollados del Grupo de Cairns consideran que los criterios actuales son demasiado amplios y permiten encubrir medidas de ayuda interna que no respetan el principio básico del **compartimento verde**, a saber, medidas que no tengan ningún efecto -o un efecto mínimo- de distorsión en el comercio ni supongan ninguna ayuda a los productores en materia de precios. El Acuerdo sobre la Agricultura no prevé ningún mecanismo para evaluar la conformidad de las medidas que se notifican como medidas del **compartimento verde**.

Compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación

Compromisos de reducción

Las disposiciones sobre subvenciones a la exportación constituyen, en el marco de la OMC, una normativa especial que se aplica sólo a los productos agropecuarios. La utilización de subvenciones a la exportación en el sector industrial está prohibida. El valor legítimo (es decir, en el marco del compromiso de reducción) de las subvenciones a la exportación al final del período de aplicación quedaría en alrededor de 13.800 millones de dólares de los EE.UU., lo que representa el 2,4% de las exportaciones agrícolas mundiales (579.900 millones de dólares de los EE.UU.) en 1997, o el 63,6% de las exportaciones de productos agropecuarios de África en el mismo año, aunque las notificaciones presentadas al Comité de Agricultura de la OMC por los países Miembros sobre la utilización de subvenciones a la exportación revelan que los países no siempre utilizan esas subvenciones hasta el máximo autorizado cada año.

Los problemas de aplicación que se han descubierto respecto del compromiso de reducción de las subvenciones a la exportación son, entre otros: i) la concentración del uso de las subvenciones en unos pocos países; ii) la disposición sobre "reutilización" (párrafo 2 b) del artículo 9) de las subvenciones a la exportación; y iii) la elusión del compromiso de reducción.

Concentración del uso de las subvenciones a la exportación en unos pocos países

De los 135 países Miembros de la OMC, sólo 25, en su mayor parte países desarrollados, han contraído compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación. Según las notificaciones anuales presentadas al Comité de Agricultura, las subvenciones a la exportación

otorgadas por seis países industriales en 1995 representaron más del 75% del valor de los compromisos de reducción. En cambio, la parte correspondiente a todos los países en desarrollo juntos representó poco más del 20%. En los años 1995 y 1996 alrededor del 93% de las subvenciones a la exportación de trigo y harina de trigo con arreglo al compromiso de reducción de la cantidad correspondían a tres países; el 94% de las otorgadas a la exportación de mantequilla a tres países; y el 92% de las destinadas a la exportación de queso a tres países. Los países que han anunciado un valor nulo de las subvenciones a la exportación en el período de base tienen prohibida la introducción de nuevas subvenciones.

Disposición sobre la "reutilización" (párrafo 2 b) del artículo 9) de las subvenciones a la exportación

Con arreglo a esta disposición, los países pueden "depositar" la cantidad no utilizada de las subvenciones a la exportación en un año determinado si el desembolso efectivamente realizado en concepto de subvenciones a la exportación ha sido inferior al nivel comprometido para cada año, a fin de utilizarla en el año o los años siguientes. Por ejemplo, si el precio mundial de un producto es alto en un año dado, el Estado puede reservar parte de la cantidad comprometida anualmente en concepto de subvenciones a la exportación y "reutilizarla" en el año o los años siguientes si el precio mundial baja. Los países que no han suscrito ningún compromiso en cuanto a las subvenciones a la exportación han afirmado en el Comité de Agricultura que esa disposición sobre reutilización agrava el desequilibrio de las "ventajas" del Acuerdo sobre la Agricultura entre los países que siguen concediendo subvenciones a la exportación que tienen un efecto de distorsión en el comercio y los países que denuncian el uso de esas subvenciones, y lo agrava en favor de los primeros.

Elusión del compromiso de reducción

Se han dado casos de aplicación de medidas de la "zona gris", que ciertos países no consideran subvenciones a la exportación (y, por consiguiente, dejan fuera de los compromisos de reducción), mientras que otros consideran que sirven para eludir esos compromisos. Tales medidas abarcan: los sistemas de precios múltiples, la fijación de precios en común y los métodos de perfeccionamiento activo.

Otras medidas de control de las exportaciones (créditos a la exportación, prohibición de exportaciones, etc.)

Los Miembros de la OMC no han cumplido en el período de aplicación de 1995 a finales de 1999 los compromisos relativos al establecimiento de un marco sobre el trato de los créditos a la exportación y otras medidas de fomento de las exportaciones, así como de las medidas de control de las cantidades exportadas, como la prohibición de exportaciones.

No aplicación del párrafo 2 del artículo 10

A tenor del párrafo 2 del artículo 10, los Miembros de la OMC deberán "...esforzarse en elaborar disciplinas internacionalmente convenidas por las que se rija la concesión de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro..." antes de que concluya la aplicación de la Ronda Uruguay. Hasta finales de 1999 no se había llegado a ningún acuerdo al respecto. Los créditos a la exportación tienen en el mercado mundial el mismo efecto

que las subvenciones a la exportación, ya que pueden influir en las cantidades exportadas y en los precios de exportación. Como las subvenciones a la exportación están sujetas a los compromisos de reducción, es posible que los países recurran en mayor medida a los programas de crédito a la exportación, a los que no se aplica ninguna disciplina en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura, en sustitución de los programas de subvenciones a la exportación. El reciente incremento de la concesión de créditos a la exportación en los países de Asia durante la crisis financiera de 1997/98 ha confirmado esos temores. Sin embargo, los créditos a la exportación pueden constituir una medida indispensable para los países en desarrollo importadores netos de alimentos, en particular los de bajos ingresos, que quieran asegurarse una corriente de importaciones de productos alimentarios. A este respecto, en la Decisión Ministerial de Marrakech 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 productos alimenticios se resolvió asegurar que todo acuerdo en materia de créditos a la exportación de productos agropecuarios contenga disposiciones apropiadas sobre trato diferenciado en favor de ambos grupos de países.

Disciplinas en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación (artículo 12)

La prohibición de la exportación es "ilegal" a tenor del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, aunque en el párrafo 2 de ese mismo artículo se autorizan las prohibiciones a la exportación "aplicadas temporalmente para prevenir ... una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora". Sin embargo, por lo que hace al sector de la agricultura, no se ha llegado aún a ningún consenso claro en el Comité de Agricultura de la OMC ni en las negociaciones de la OCDE sobre esta cuestión. Las prohibiciones o restricciones a la exportación, o los gravámenes a la exportación, si los aplican los grandes proveedores, pueden llevar a un aumento de los precios mundiales. Los países importadores netos de productos alimentarios piensan que las prohibiciones, restricciones o impuestos a la exportación amenazan gravemente su seguridad alimentaria y que deben establecerse disciplinas claras para proscribir esas medidas. Algunos países importadores netos de alimentos consideran este problema como un desequilibrio de los derechos y obligaciones enunciados en el Acuerdo sobre la Agricultura entre los países importadores y los exportadores: mientras los importadores deben comprometerse a reducir los aranceles y otras barreras en las fronteras, los exportadores no tienen que observar ninguna disciplina en cuanto al uso de esas medidas de control de las exportaciones.

Preocupaciones no comerciales y otros aspectos mencionados en el artículo 20

El alcance inicial de las próximas negociaciones sobre la agricultura queda indicado en el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura: "... el logro del objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzca en una reforma fundamental es un proceso continuo". En ese artículo también se especifican los elementos que habrán de tenerse en cuenta en las próximas negociaciones y que son: i) la experiencia adquirida hasta esa fecha en la aplicación de los compromisos de reducción; ii) los efectos de los compromisos de reducción en el comercio mundial en el sector de la agricultura; iii) las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, así como los demás objetivos y preocupaciones mencionados en el

preámbulo del Acuerdo; y iv) los nuevos compromisos que son necesarios para alcanzar los mencionados objetivos a largo plazo.

Las preocupaciones no comerciales

El análisis de las "preocupaciones no comerciales" ha sido objeto de mucha atención por parte tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo durante los debates del Proceso de Análisis e Intercambio de Información.

El concepto de preocupaciones no comerciales

Un elemento principal del concepto de preocupaciones no comerciales es que la actividad agropecuaria no sólo produce bienes comercializables (es decir, las cosechas), sino que también aporta a la sociedad bienes y servicios públicos que son "efectos externos", "subproductos" o "resultados conjuntos", ninguno de los cuales es comercializable. Esos bienes y servicios públicos abarcan los beneficios ambientales que reportan la agricultura (conservación del paisaje, protección contra los peligros y catástrofes naturales, conservación de la diversidad biológica, etc.) y el desarrollo rural (garantía del empleo rural, equilibrio de la distribución de la renta regional, etc.). El concepto por el que se indica que la agricultura tiene varias funciones diferentes que desempeñar en la sociedad es el de la "*multifuncionalidad*" de la agricultura.

Tratamiento de la "multifuncionalidad" de la agricultura en las próximas negociaciones sobre el sector agropecuario

Las opiniones difieren en cuanto a la forma de incorporar el concepto de multifuncionalidad en el próximo proceso de reforma de la agricultura. Países como Corea, el Japón, Noruega y la Unión Europea consideran que las preocupaciones no comerciales, o la multifuncionalidad de la agricultura, deben formar la base de la estructura del próximo proceso de reforma de la agricultura. El principal argumento de países como Noruega y la Unión Europea es que el carácter multifuncional de la agricultura, en particular su capacidad para producir bienes públicos (por ejemplo, protección del medio ambiente, conservación del paisaje rural, un desarrollo rural viable, incluida la generación de oportunidades de empleo) no puede asegurarse con el juego de las fuerzas del mercado únicamente y que, por tanto, se necesita una intervención pública (por ejemplo, en la forma de una ayuda interna, monetaria o técnica, a los productores). Sostienen que el carácter multifuncional es, en cierto modo, un aspecto específico del sector agropecuario, puesto que: la producción agrícola depende en mayor medida que la industrial de factores exógenos, como son los factores naturales, geográficos, demográficos, económicos y sociales; que los factores de la producción agrícola, como la tierra y una mano de obra de edad madura (en los países desarrollados), tienen menos movilidad que los del sector industrial; y que la producción guarda estrecha relación con la preocupación por la seguridad alimentaria. En este sentido se afirma que la eliminación de los efectos externos positivos de la actividad agrícola no quedaría compensada por la eficiencia de asignación que se lograría con la liberalización del comercio de productos agropecuarios.

Los grandes países exportadores, incluidos algunos miembros del Grupo de Cairns (Australia, la Argentina, Nueva Zelandia) y los Estados Unidos, admiten que las preocupaciones no comerciales sean cuestiones importantes en el comercio agrícola, pero creen que las disposiciones del compartimento verde ya ofrecen un margen suficiente y apropiado para atender

a la necesidad de abordar esas preocupaciones en la política interna de cada país. Esos países entienden que algunas de las preocupaciones no comerciales que van asociadas a la agricultura, como la protección del medio ambiente, se tratarían mejor en instrumentos especialmente previstos para ello, y no recurriendo a medidas que tienen efectos de distorsión en la producción y el comercio.

*Cuestiones relativas a la seguridad alimentaria*⁶⁰

La mayoría de los países consideran que la seguridad alimentaria es una de las preocupaciones no comerciales más importantes. En el preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura se reconoce la necesidad de tomar en consideración la seguridad alimentaria en el marco de las preocupaciones no comerciales; por otra parte, se permite a los países eximir, en cuanto medida del compartimento verde, la acumulación de reservas públicas para la seguridad alimentaria. Ahora bien, los países importadores netos de alimentos manifiestan que en el actual Acuerdo sobre la Agricultura no se presta atención suficiente al incremento de la "seguridad" de la oferta de alimentos en el mercado mundial (como demuestra, por ejemplo, la falta de disciplinas respecto de las restricciones a la exportación). Consideran, pues, que para garantizar la seguridad alimentaria, los países que no son grandes productores agrícolas o que registran un elevado crecimiento demográfico tendrán tal vez que recurrir a medidas de ayuda interna para conseguir una producción sostenible, sin preocuparse por sus efectos de distorsión en el comercio.

Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros

Aplicación de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado

En los compromisos de reducción del Acuerdo sobre la Agricultura, la normativa sobre el trato especial y diferenciado técnicamente no es ambigua, es decir que facilita la referencia numérica a las disposiciones o indica expresamente qué tipos de medidas pueden excluirse de los compromisos de reducción. Hasta la fecha, pocos son los problemas que se han mencionado en cuanto a la incorporación de las disposiciones a los compromisos de reducción de los países en desarrollo.

Adecuación de las actuales disposiciones sobre trato especial y diferenciado

Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, las condiciones del trato especial y diferenciado de los países en desarrollo respecto de los compromisos de reducción (derogación de plazos, límites inferiores más favorables y límites *de minimis* más altos) se fijaron en un 30% por debajo del nivel de compromisos de los países desarrollados. El acuerdo no se basó en ningún análisis de la adecuación de esos valores a las necesidades y preocupaciones especiales de los países en desarrollo. Esos valores se fijaron al mismo nivel para todos los países en desarrollo, independientemente de las diferencias de las condiciones y necesidades económicas. El proceso de examen del Acuerdo sobre la Agricultura carece de marco para estudiar sistemáticamente la eficacia de la normativa sobre trato especial y diferenciado por lo que hace a mejorar el cumplimiento de los compromisos por los países en desarrollo.

Artículo 15 (Trato especial y diferenciado)

El objetivo del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo consiste en facilitarles el cumplimiento otorgándoles un trato diferenciado y más favorable que tenga en cuenta sus necesidades y condiciones específicas.

Las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura relativas al trato especial y diferenciado comprenden:

- ? la derogación de los plazos (los países en desarrollo tendrán flexibilidad para aplicar los compromisos de reducción a lo largo de un período de 10 años, en vez de 6 años en el caso de los países desarrollados, y se exime a los países menos adelantados de la obligación de suscribir compromisos de reducción en todas las esferas del Acuerdo);
- ? la fijación de límites inferiores más favorables para los compromisos de reducción (el grado de los compromisos de reducción para los países en desarrollo puede ser inferior hasta en un tercio al especificado para los países desarrollados);
- ? la fijación de un límite *de minimis* más alto respecto de los compromisos de reducción de la ayuda interna; y
- ? la flexibilidad en las obligaciones y los procedimientos.

La *cláusula de flexibilidad* se refiere a lo siguiente: la posibilidad, para un país en desarrollo, de ofrecer consolidaciones máximas a un tipo más alto que los aplicados en el año base a derechos arancelarios que antes no estaban consolidados; la exención respecto de ciertas medidas de ayuda interna (por ejemplo, subvenciones a los insumos agrícolas que en general se conceden a los productores de bajos ingresos o pobres en recursos, y subvenciones a la inversión que se otorgan generalmente en el sector agropecuario) y respecto de las subvenciones a la exportación (por ejemplo, las destinadas a reducir los costos, entre otras cosas, de la comercialización de las exportaciones agrícolas, y los gastos de transporte y fletes internacionales), en el marco de sus compromisos de reducción (párrafo 4 del artículo 9).

Otros objetivos y preocupaciones mencionados en el preámbulo del Acuerdo

Según el preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura, los Miembros deben tener en cuenta varios factores en la aplicación de los compromisos. Entre esos factores figuran: i) el objetivo a largo plazo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado; ii) una mejora más importante de las oportunidades y condiciones de acceso que ofrezcan los países desarrollados Miembros, al cumplir sus compromisos de acceso a los mercados, respecto de los productos agropecuarios de especial interés para los países en desarrollo Miembros; y iii) un programa de reforma cuyos compromisos se apliquen de manera equitativa entre todos los Miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales (la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente), el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, y los posibles efectos negativos de la

aplicación del programa de reforma en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

Una mejora más importante de las oportunidades y condiciones de acceso que ofrezcan los países desarrollados respecto de los productos agropecuarios de especial interés para los países en desarrollo Miembros

En el Acuerdo sobre la Agricultura no se incorpora este factor a los compromisos de acceso a los mercados. Existe, pues, ambigüedad en cuanto a la manera como los países desarrollados deben cumplir la normativa. Muchos exportadores de países en desarrollo afirman que los países desarrollados no la han aplicado. Semejante trato especial y diferenciado otorgado a un determinado país en desarrollo (o grupo de países en desarrollo) podría considerarse un obstáculo a las oportunidades comerciales de otros países en desarrollo.⁶¹

Un programa de reforma cuyos compromisos se apliquen de manera equitativa entre todos los Miembros

La expresión "de manera equitativa" que se usa en el preámbulo no está definida en el Acuerdo sobre la Agricultura y no se halla asociada con ninguna referencia clara a la manera de establecer tal equidad entre los países.

Posibles efectos negativos de la aplicación del programa de reforma en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos

Al concluirse la Ronda Uruguay en Marrakech, los ministros de los países Miembros de la OMC reconocieron que la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura, en particular el compromiso de reducir las subvenciones a la exportación, podía tener, al causar subidas del precio mundial de los productos alimentarios, efectos negativos en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos, obligados a contar en gran medida con la importación de esos productos. Por ello los ministros aprobaron la Decisión ministerial de Marrakech 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 productos alimentarios, a fin de mantener en un mínimo los posibles efectos negativos de la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura.

Decisión ministerial de Marrakech 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 productos alimentarios

En la Decisión los Miembros de la OMC donantes de ayuda alimentaria se comprometen a:

- fijar un nivel de ayuda alimentaria suficiente para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo durante el programa de reforma de la agricultura;
- adoptar directrices para asegurarse de que la ayuda alimentaria se preste a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos en forma de donación total o en condiciones de favor apropiadas, a tenor del artículo IV del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986

- tomar plenamente en consideración, en sus programas de ayuda, la necesidad que tienen los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos de asistencia técnica para mejorar la productividad de su sector agrícola;
- asegurarse de que todo acuerdo en materia de créditos a la exportación de productos agropecuarios contenga disposiciones apropiadas sobre trato diferenciado en favor de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimentarios; y
- pedir a las instituciones financieras internacionales (por ejemplo, el FMI y el Banco Mundial) que presten especial atención a las dificultades financieras que los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos podrían experimentar a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales como resultado de la Ronda Uruguay, y reconozcan que esos países podrán utilizar los recursos de dichas instituciones con arreglo a las facilidades existentes.

Los países menos adelantados son los 48 países reconocidos como tales por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. El grupo de los países en desarrollo importadores netos de alimentos incluye todo país en desarrollo Miembro de la OMC que era importador neto de productos alimentarios básicos durante tres años del período quinquenal más reciente respecto del cual se disponga de datos y que haya comunicado al Comité su decisión de figurar en la lista de países en desarrollo importadores netos de alimentos. En noviembre de 1998 esos 18 países eran: Barbados, Botswana, Côte d'Ivoire, Egipto, Honduras, Jamaica, Kenya, Marruecos, Mauricio, el Pakistán, el Perú, la República Dominicana, Santa Lucía, el Senegal. Sri Lanka, Trinidad y Tabago, Túnez y Venezuela.

La aplicación de la decisión ha sido objeto de vigilancia anual en las reuniones de noviembre del Comité de Agricultura. A continuación se indican de forma sucinta las cuestiones de aplicación suscitadas durante el proceso de vigilancia. La UNCTAD presentó en las sesiones anuales de vigilancia de 1998 un estudio en que analizaba las variaciones de los ingresos de exportación y la corriente de financiación externa de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos con miras a evaluar la capacidad económica global de esos países para pagar las importaciones de productos alimentarios. El estudio, titulado "Algunas consideraciones acerca de la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimentarios básicos de fuentes externas en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos", figura anexo al presente documento.

Ayuda alimentaria en cantidad suficiente

El volumen de la ayuda alimentaria en cereales, en particular trigo, harina de trigo y cereales secundarios, se ha reducido casi a la mitad en el período comprendido entre 1992 y 1997, y se ha seguido registrando un descenso anual del volumen de 1995 a 1997.⁶² Muchos de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos habían contado con las exportaciones subvencionadas para obtener una gran parte de los alimentos que importaban (hasta un 26% de la factura de importación de productos alimentarios en el caso de los países menos adelantados y un 46% en el de los importadores netos

en 1994/95), pero la aplicación del compromiso relativo a las subvenciones a la exportación ha hecho bajar ese porcentaje hasta ser prácticamente nulo en 1995/96.⁶³ Juntamente con el descenso de la parte correspondiente a la ayuda alimentaria en las importaciones de cereales, la carga de la factura de importación de alimentos para esos países ha venido aumentando desde que empezaron a cumplirse los compromisos del Acuerdo sobre la Agricultura. La capacidad de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos para financiar sus importaciones comerciales normales de esos productos alimentarios básicos, capacidad que depende en forma decisiva del crecimiento de sus ingresos de exportación globales y de la modificación de su relación de intercambio se ha venido mermando en los últimos dos decenios.⁶⁴

Prestación de asistencia técnica y asistencia financiera por parte de las instituciones financieras internacionales

No resulta posible determinar en qué medida la Decisión se ha tomado en consideración en los programas de ayuda al desarrollo de los países donantes bilaterales o multilaterales. La Decisión es una "recomendación" a los donantes de ayuda alimentaria, y no un acuerdo que tenga fuerza de obligar.

Disposiciones apropiadas sobre trato diferenciado en favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos en todo acuerdo en materia de créditos a la exportación

No se ha llegado a ningún acuerdo sobre los créditos a la exportación.

Otros compromisos necesarios para alcanzar los objetivos a largo plazo

En el Comité de Agricultura y el Proceso de Análisis e Intercambio de Información se han apuntado las cuestiones siguientes como temas de posibles disciplinas en el próximo proceso de reforma:

- actividades de las empresas comerciales del Estado y posibles reglas para disciplinar esas actividades en relación con la administración de contingentes, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación;
- actividades de las grandes sociedades comerciales del sector privado (empresas transnacionales) en el comercio de productos agropecuarios;
- utilización de la biotecnología, en particular el tratamiento de los organismos modificados genéticamente;
- prórroga de la cláusula de paz después de 2003, a fin de proteger los compromisos del Acuerdo sobre la Agricultura contra posibles medidas compensatorias u otras impugnaciones a tenor del GATT de 1994 y otros acuerdos pertinentes de la OMC;
- creación de nuevos vínculos entre el Acuerdo sobre la Agricultura y otros acuerdos referentes al comercio de productos agropecuarios (por ejemplo, los acuerdos sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias, los obstáculos técnicos al comercio y los ADPIC).

Cuestiones para las próximas negociaciones sobre la agricultura

Si se toman como base las cuestiones de aplicación en el sector agropecuario, los temas que se enumeran a continuación, si bien no constituyen una lista exhaustiva, podrían considerarse elementos que habrían de tomarse en consideración en las próximas negociaciones. En el anexo 1 se reproducen pasajes de algunas propuestas relativas a cuestiones para las venideras negociaciones sobre la agricultura, presentadas por países en desarrollo al Consejo General durante los preparativos de la Tercera Conferencia Ministerial.

Acceso a los mercados:

- la elección del método de reducción arancelaria, incluidos los medios de aminorar los problemas de crestas arancelarias y progresividad arancelaria;
- la elección del "período de base", es decir del momento a partir del cual se efectuará el próximo ciclo de reducciones arancelarias;
- la decisión de tratar los contingentes arancelarios como una medida transitoria, de la que forme parte integrante un plazo automático de eliminación gradual, en forma similar al de eliminación gradual del AMF (es decir, aumentando poco a poco la cantidad contingentaria hasta que la tasa contingentaria se aplique a todas las importaciones);
- la fijación de un límite máximo respecto de los aranceles contingentarios;
- la elaboración de directrices sobre los métodos de administración de contingentes arancelarios;
- la elaboración de reglas aplicables a las especificaciones, hoy definidas en términos muy amplios, de los productos sujetos a contingentes arancelarios.

Ayuda interna:

- la elección del método que haya de aplicarse a las futuras reducciones de la ayuda interna;
- la modificación del cálculo de la MGA;
- la introducción de cierta "flexibilidad" en los compromisos de reducción de la MGA para tomar en consideración las necesidades y condiciones especiales de la agricultura de los países en desarrollo (por ejemplo, el derecho a introducir un nuevo período de base para los que no habían suscrito ningún compromiso respecto de la MGA en la Ronda Uruguay, o un aumento del nivel y de la flexibilidad en el caso de la ayuda *de minimis*);
- el mantenimiento de la disposición relativa al compartimento azul;
- la necesidad de modificar los criterios del compartimento verde.

Políticas de competencia de las exportaciones:

- la eliminación o el mantenimiento de las subvenciones a la exportación en el sector agropecuario;
- la elección del método de reducción si se decide mantener las subvenciones a la exportación;
- la necesidad de establecer tipos de medidas contra la elusión;
- el establecimiento de un calendario para el tratamiento de los créditos a la exportación y de las medidas de prohibición de las exportaciones.

ANEXO 1

Pasajes de algunas propuestas presentadas al Consejo General

Compromisos de acceso a los mercados

República Dominicana y Honduras (WT/GC/W/119)

Preparación de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC

"El Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre la Agricultura ha exigido a los países en desarrollo el cumplimiento de compromisos de gran alcance en materia de apertura al mercado y reformas de sus políticas interiores. Sin embargo, la liberalización súbita de los mercados agrícolas puede asimismo desestabilizar economías rurales, pequeñas y vulnerables, con serias consecuencias sociales y políticas para nuestros países. A fin de evitar esto, un acceso mejorado al mercado para los productos agrícolas sería vital para países que dependen mucho de industrias de exportación basadas en estos productos para su desarrollo y crecimiento económico futuro. Si bien la futura apertura de los mercados mundiales tiene que efectuarse de una manera equilibrada que brinde oportunidades equitativas a todos los países para sus exportaciones de productos agrícolas y tome debida cuenta de las necesidades de los países importadores, se deberá tener especialmente en consideración los productos agrícolas -incluso los productos de valor añadido- de países en desarrollo con economías pequeñas y vulnerables."

Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia (WT/GC/W/331)

Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en el comercio mundial de productos agropecuarios y en las negociaciones comprendidas en el mandato

Acceso a los mercados

- Como obligación general, las negociaciones deben resultar, en la esfera del acceso a los mercados, en compromisos de liberalización más ambiciosos que los alcanzados en la Ronda Uruguay. Estos compromisos podrían incluir el establecimiento de tasas convenidas de reducción mínima que darían lugar a una reducción sustancial, e incluso

a la eliminación, de las crestas arancelarias y de la progresividad arancelaria. Los compromisos podrían incluir también una aclaración acerca de si se van a seguir aplicando o no contingentes arancelarios y, en caso afirmativo, habrán de garantizar la asignación y la administración no discriminatorias de esos contingentes, entre otras cosas, mediante el establecimiento de disciplinas relativas a las actividades de las empresas comerciales del Estado.

- Por otro lado, los países en desarrollo deberán tener también flexibilidad a la hora de consignar sus compromisos en las listas, por ejemplo, estando autorizados a recurrir a salvaguardias especiales durante el proceso de reforma. En efecto, hay que tener en cuenta que, incluso si se llega a un acuerdo para eliminar las subvenciones a la exportación y las medidas de ayuda que distorsionan el comercio, toda ayuda interna que se siga aplicando a los productos exportados no diferirá de las subvenciones a la exportación. Por lo tanto, seguirá sin haber igualdad de condiciones, incluso después de las negociaciones, debido a la gran diferencia que existe entre los países desarrollados y los países en desarrollo en cuanto a la capacidad de proporcionar medidas de ayuda interna. Desde esta perspectiva puede incluso decirse que los compromisos de acceso a los mercados de los países en desarrollo deberían estar directamente vinculados al resultado de los compromisos de reforma que asuman los países desarrollados en materia de ayuda interna y subvenciones a la exportación.
- En el proceso de negociación y en el resultado de las negociaciones debería tomarse plenamente en consideración el nivel de desarrollo de los países en desarrollo y su grado de competitividad en el sector agrícola.
- Se alienta a los países desarrollados a que se comprometan en las negociaciones a consolidar de manera incondicional todos los esquemas SGP correspondientes a los aranceles aplicables a los productos agropecuarios.

Compromisos en cuanto a la ayuda interna

Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana (WT/GC/W/120)

Lista inicial de puntos a ser incluidos en las próximas negociaciones sobre agricultura

"Otorgar flexibilidad y facilidades a los países en desarrollo para poder utilizar ayuda interna en el sector agrícola, si ésta se dirige a mejorar la comercialización, transporte, diversificación de su producción agrícola, así como para el cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias."

Pakistán (WT/GC/W/161)

Acuerdo sobre la Agricultura

"Habida cuenta de las necesidades especiales y de los distintos niveles de desarrollo de los países en desarrollo y de los países menos adelantados, *es preciso mejorar las disciplinas en materia de trato especial y diferenciado y permitir a dichos países una mayor flexibilidad* en el uso de la ayuda interna dentro del sector agropecuario. Los países en desarrollo verán en las negociaciones comprendidas en el mandato una oportunidad de reducir todo lo posible la

flexibilidad en materia de ayuda interna en el caso de los países desarrollados y de aumentar esa flexibilidad en el caso de los países en desarrollo y de los países menos adelantados. A tal efecto, se debería alcanzar un entendimiento en el sentido de que las restricciones previstas en el artículo 3 del Acuerdo sobre la Agricultura no se aplicarán a los países en desarrollo y que los países en desarrollo que ya hayan presentado sus listas de reducciones de la ayuda interna y de las subvenciones a la exportación dispondrán de cierta flexibilidad para aumentar los niveles de tales medidas y reducir el ritmo de reducción de los mismos en el marco de sus políticas nacionales, con objeto de permitirles desarrollar su sector agropecuario y garantizar la seguridad alimentaria. En consecuencia, los países en desarrollo deberían ser eximidos, mediante una aclaración o modificación del artículo 3 ó 4 del Acuerdo, de la disciplina relativa al control de las importaciones y a la ayuda interna en el sector de los productos alimenticios."

India (WT/GC/W/152)

Cuestiones relacionadas con el párrafo 9 a ii) de la Declaración Ministerial de Ginebra - Negociaciones comprendidas en el mandato

"También hay que decir que la autosuficiencia agrícola representa un pilar esencial del crecimiento del PIB de las economías agrícolas en desarrollo, puesto que una producción agrícola abundante da poder adquisitivo a una gran mayoría de la población, lo que a su vez estimula el crecimiento industrial. Por ello, la autosuficiencia en la producción de alimentos responde a una perspectiva específica de desarrollo en oposición a una puramente comercial. Pensamos por tanto que *el Acuerdo sobre la Agricultura debe ofrecer a los países en desarrollo la flexibilidad necesaria para atender sus legítimas preocupaciones no comerciales. Más concretamente, debe autorizarse a los países en desarrollo a conceder al sector de la agricultura, para hacer frente a los problemas de seguridad alimentaria y preservar la viabilidad del empleo rural, una ayuda diferente de la ayuda que distorsiona el comercio y de las subvenciones actualmente autorizadas por el Acuerdo.* Es importante por ello que en las negociaciones se haga una diferencia entre las medidas de ayuda interna utilizadas en la actualidad para ocupar un nicho en el comercio internacional y las medidas que permitirían a los países en desarrollo mitigar la pobreza rural.

Como ya hemos declarado, *la única manera de atender estas preocupaciones es dar un cierto grado de flexibilidad a los países en desarrollo mediante la debida modificación de las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura, especialmente en lo que respecta a la ayuda interna y a las medidas del compartimento verde.* Sería importante, por ejemplo, reconocer que en el futuro el nivel *de minimis* del 10% estipulado actualmente en el marco de la MGA puede no ser suficiente para que los países en desarrollo presten el tipo de ayuda requerida para mitigar la pobreza y sostener el empleo rural. Por otra parte, como se ha debatido en el curso del Proceso de Análisis e Intercambio de Información, será preciso formular directrices específicas sobre la manera de compensar tasas excesivas de inflación y la depreciación de la moneda, problemas éstos que afectan a los países en desarrollo cuando calculan su MGA. De modo semejante, quizá también deban revisarse algunos aspectos de las medidas del compartimento verde para ofrecer un cierto grado de flexibilidad a los países en desarrollo. Por ejemplo, las restricciones sobre el mantenimiento de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria y asistencia interna no parece que sean del todo realistas, puesto que habrá casos en que resultará ilusorio insistir en la imposición de criterios rígidos e inmutables para dar acceso a la distribución de cereales alimenticios subvencionados, especialmente habida cuenta de la

dispersión geográfica de los sectores vulnerables de la sociedad. Además, ciertas otras medidas del compartimento verde, como las relacionadas con la ayuda a los ingresos desconectada que se presta a los productores a fin de limitar la producción, se han concebido más en función de las necesidades de los países desarrollados que de los países en desarrollo."

Bulgaria, Eslovenia, Hungría, Letonia, República Checa y República Eslovaca
(WT/GC/W/217)

Negociaciones sobre la agricultura: ayuda interna - Preocupaciones de las economías en transición y las economías que han concluido el proceso de transición

"Deben encontrarse y acordarse formas y medios adecuados que permitan a las economías en transición, o que hayan concluido el proceso de transición, adoptar o seguir aplicando las medidas de ayuda que sean necesarias para la transformación económica de su agricultura. Estos mecanismos servirán para cumplir el objetivo de ayudar a esos países en sus esfuerzos por establecer y consolidar un sector agrícola orientado al mercado, aliviándolos, en parte, de las cargas considerables que entraña ese proceso, y permitiéndoles así sacar provecho de sus ventajas comparativas."

Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia (WT/GC/W/331)

Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en el comercio mundial de productos agropecuarios y en las negociaciones comprendidas en el mandato

Ayuda interna

- Las medidas de ayuda del "compartimento azul", es decir, las que limitan la producción, deberán quedar sujetas a compromisos de reducción sustanciales, e incluso ser eliminadas, en la próxima fase del proceso de reforma.
- Los criterios aplicables a la categoría de medidas de ayuda del "compartimento verde", a saber, los que se establecen en el anexo 2 del Acuerdo, deben examinarse para cerciorarse de que esas medidas cumplen el requisito básico de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo, y de que atienden adecuadamente a las necesidades comerciales, financieras y de desarrollo de los países en desarrollo.
- Por otro lado, los países en desarrollo necesitarán disponer de una flexibilidad que les permita seguir apoyándose en la ayuda interna, dada su necesidad a largo plazo de desarrollar su sector agrícola y poder obtener beneficios de él. Aunque se considera que una característica esencial del trato especial y diferenciado es la flexibilidad que permite asumir compromisos con unas tasas de reducción más bajas y unos plazos más largos para su aplicación, ésta no basta para satisfacer las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo.
- El trato especial y diferenciado en la esfera de la ayuda interna debería traducirse en la concesión a los países en desarrollo de la flexibilidad necesaria para adoptar políticas y estrategias compatibles con la OMC que les permitan desarrollar su potencia agrícola y

atender a sus preocupaciones no comerciales, como la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y la mitigación de la pobreza.

Compromisos en materia de subvenciones a la exportación

República Dominicana y Honduras (ET/GC/W/119)

Preparación de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC

Subvenciones a la exportación

"Es reconocido por todos que las subvenciones gubernamentales a la exportación distorsionan el comercio internacional, provocando situaciones de competencia desleal en la que los productores de países en desarrollo se han tenido que enfrentar con serias dificultades para poder competir en los mercados internacionales. Organismos internacionales como la OCDE han reportado con preocupación el incremento en términos reales de estas transferencias de ingresos con efecto tan perjudicial sobre las posibilidades de acceso a mercados de nuestros países. Deberán definirse claros objetivos de negociación para las próximas negociaciones, tomando niveles iniciales de ayuda interna que conlleven su eliminación por los países desarrollados, en las próximas negociaciones. Reconocemos, por otro lado, que la eliminación de las subvenciones podría a corto y mediano plazo provocar un efecto negativo sobre los países importadores netos de alimentos, por lo que se deberán prever programas de ayuda financiera y técnica que permitan a dichos países superar las dificultades que podrían enfrentar. Compromisos en este sentido, en el marco de las próximas negociaciones, se hacen necesarios."

Créditos a la exportación

"Igual preocupación nos motiva el informe de la Secretaría de la OMC (en su documento WT/L/27 del 7 de mayo de 1998) de que no se han iniciado los trabajos para disciplinar el otorgamiento de créditos a la exportación de productos agropecuarios. La nueva ronda agrícola deberá encarar esta tarea, la cual se encuentra pendiente desde 1994."

India (WR/GC/W/152)

Cuestiones relacionadas con el párrafo 9 a ii) de la Declaración Ministerial de Ginebra - Negociaciones comprendidas en el mandato

"De modo semejante, las subvenciones que distorsionan el comercio otorgadas por algunos países desarrollados han tenido efectos desproporcionadamente negativos en el comercio de los muchos productos agropecuarios de los que dependen los países en desarrollo exportadores. De hecho, las subvenciones a la exportación son una esfera en la que no nos cabe duda de que el terreno de juego no es parejo, puesto que los países desarrollados que notificaron su nivel de ayuda de base pueden seguir y siguen concediendo subvenciones a la exportación de gran escala que distorsionan el comercio mientras que algunos países en desarrollo a los que se dio esa posibilidad como parte del trato especial y diferenciado no han podido valerse de ella debido a las limitaciones que pesan sobre sus recursos. Es, pues, imperativo que se minimice el recurso a las subvenciones a la exportación y que se fije un marco temporal adecuado para la reducción

efectiva de las mismas de modo que se elimine progresivamente su efecto de distorsión. El examen de esas cuestiones durante las negociaciones es también importante.

Países menos adelantados (WT/GC/W/251)

Reunión Técnica de Coordinación para Asesores Principales de los Ministros de Comercio de los Países Menos Adelantados, en el marco de los preparativos de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, Sun City (Sudáfrica), 21 a 25 de junio de 1999 (Comunicación de Bangladesh)

Propuestas que han de presentarse al proceso preparatorio de la Tercera Conferencia Ministerial y a la propia Conferencia - Sección A

"Eliminación, por los países desarrollados, de las subvenciones a la exportación en un plazo acordado, en particular en relación con los productos agropecuarios de interés estratégico para los países menos adelantados."

Alcance, estructura y plazos de las próximas negociaciones sobre la agricultura

Argentina (WT/GC/W/118)

Agricultura: continuación del proceso de reforma

LA AGENDA DE LAS PRÓXIMAS NEGOCIACIONES

- a) Quedan algunas cuentas pendientes y es necesario saldarlas antes de iniciar el nuevo ciclo de negociaciones. En materia agrícola, entre estas cuentas pendientes se destaca la falta de cumplimiento de la obligación asumida en el artículo 10.2 del Acuerdo, vale decir, la adopción de disciplinas en materia de créditos, garantías de crédito y seguros a las exportaciones.... Los países en desarrollo sólo tienen acceso a los instrumentos legítimos de competencia: calidad y precio.... Los países en desarrollo ya pagamos por esa cláusula y seguimos pagando cada vez que nos desplazan del mercado, ya fuese mediante el uso de subsidios o de créditos subsidiados.
- b) Un mensaje fue transmitido en forma clara a todos los asistentes: la aplicación del "trato especial y diferenciado" a favor de los países en desarrollo está lejos de permitirnos una participación igualitaria en los beneficios de los acuerdos surgidos de la Ronda Uruguay. Durante la próxima renegociación del Acuerdo sobre la Agricultura, esta situación debe ser revertida. El primer paso es que la ley sea pareja para todos. Los subsidios a la exportación son un privilegio adicional a favor de los países que no necesitan agregar más privilegios a su situación ya privilegiada; deben desaparecer de inmediato.... La idea de que las "preocupaciones no comerciales" a las que se refiere el artículo 20 del Acuerdo sirvan para que algunos países desarrollados encuentren nuevos argumentos para justificar el proteccionismo nos parece inaceptable. Ni las preocupaciones del consumidor ni la protección del paisaje, de la cultura rural o del medio ambiente necesitan traducirse en montañas de excedentes, que luego son volcados en el mercado internacional a precios con los cuales no

podemos competir y que, en última instancia, generan más marginación y pobreza en nuestros países.

República Dominicana y Honduras (WT/GC/W/119)

Preparación de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC

Países importadores netos de alimentos

Proponemos que la Decisión sobre los países importadores netos de alimentos sea revisada para colmar la brecha entre intenciones y realizaciones. En ese sentido, los puntos mencionados en el numeral 3 de nuestro documento deberán ser tomados en cuenta, y además otras especificidades relativas a los países en desarrollo con economías pequeñas y vulnerables deberán ser incluidas. ... Finalmente, en muchos países en desarrollo, el sector agrícola no es sólo el sector más popular de la sociedad, sino también un sector crucial para el bienestar económico, los ingresos de exportación, la cohesión social y la seguridad alimentaria nacional. Reconocemos que los países en desarrollo están en distintas etapas de desarrollo y, por lo tanto, tienen necesidades diferentes. En ese sentido, consideramos que en las próximas negociaciones se deberá prestar particular atención a las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo de economías pequeñas y vulnerables, otorgando condiciones de acceso completamente libre a los productos de mayor interés para estos países.

Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana (WT/GC/W/120)

Lista inicial de puntos a ser incluidos en las próximas negociaciones sobre agricultura

Especial atención a los países importadores netos de alimentos:

Mejor acceso a los mercados para los productos provenientes de los países importadores netos de alimentos, de forma tal que puedan lograr un incremento en sus ingresos de exportación que les permita hacer frente a los incrementos en la factura de importación de alimentos. Compromisos de ayuda financiera y técnica, por parte de los países desarrollados, que les permitan a los países en desarrollo diversificar y aumentar su productividad en el sector agrícola, así como hacer frente a los incrementos en la factura de importación de alimentos.

Preocupaciones no comerciales de los países en desarrollo, especialmente aquéllos con economías pequeñas y vulnerables

Elaboración de un paquete de medidas dirigidas a mejorar la situación de seguridad alimentaria nacional, el mantenimiento del nivel de vida de la población rural y la preservación del medio ambiente, y que dichas medidas sean exentas del compromiso de reducción. Queda entendido que estas medidas de ayuda interna no tendrían ningún vínculo con los subsidios a la exportación. ... Otorgar flexibilidad en el cumplimiento de las disposiciones en materia de agricultura a aquellos países que sean víctimas de desastres naturales y permitir la aplicación temporal de medidas de apoyo interno orientadas a reactivar la producción nacional.

Pakistán (WR/GC/W/161)

Acuerdo sobre la Agricultura

- La mayoría de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios tienen dificultades de balanza de pagos. A fin de permitirles hacer frente al encarecimiento de sus importaciones de productos alimenticios, los países desarrollados podrían tomar la iniciativa y hacer contribuciones a un fondo renovable para así mitigar el problema. El Acuerdo debería incluir una disposición que especifique los criterios relativos a la contribución a dicho fondo y que establezca un mecanismo de ejecución.
- El Acuerdo debería prever un programa de asistencia técnica en virtud del cual los países desarrollados puedan ayudar a los países en desarrollo a aumentar su productividad y su capacidad de almacenamiento, clasificación por calidades y envasado.

India (WT/GC/W/152)

Cuestiones relacionadas con el párrafo 9 a ii) de la Declaración Ministerial de Ginebra - Negociaciones comprendidas en el mandato

En los países agrícolas en desarrollo un objetivo básico de la política del Estado es garantizar la seguridad alimentaria, es decir, el acceso de la población a alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de su nutrición. ... Ese reconocimiento de la importancia de la seguridad alimentaria, incluso en las zonas de escaso potencial, respalda claramente una óptica del desarrollo que va más allá de las meras preocupaciones comerciales y se corresponde por ello con las perspectivas y los intereses de los países en desarrollo.

Los países que propugnan y apoyan una liberalización rápida del sector de la agricultura afirman que la suficiencia alimentaria mundial sería en cierto modo una garantía de la seguridad alimentaria, porque los países podrían producir en tal caso aquello en que son más competentes y eficientes e importar los alimentos restantes de los que tengan necesidad. Ese argumento da por supuesto que todo país dispondrá en todo momento de divisas suficientes para adquirir en el mercado internacional los alimentos que requiere. Se trata patentemente de un supuesto que no es cierto, ya que no todos los países en desarrollo estarán siempre en condiciones de importar cereales alimenticios, aunque puedan encontrarse a precios competitivos, habida cuenta de sus reservas limitadas de divisas. ... Consideramos que los países en desarrollo de bajos ingresos deben poder producir al menos un determinado porcentaje mínimo del volumen anual de alimentos que precisan. Creemos que se trata de un objetivo al que debe apuntarse, especialmente a la luz de las dificultades con que han tropezado los países en desarrollo en el pasado para adquirir en los mercados internacionales los cereales alimenticios que requerían. ... Estimamos que en la OMC se debe reconocer que el pequeño agricultor no puede ejercer su responsabilidad principal sin una ayuda adecuada del Estado. En consecuencia, se requerirá la intervención pública para alcanzar esas metas. ... Pensamos por tanto que el Acuerdo sobre la Agricultura debe ofrecer a los países en desarrollo la flexibilidad necesaria para atender sus legítimas preocupaciones no comerciales. Más concretamente, debe autorizarse a los países en desarrollo a conceder al sector de la agricultura, para hacer frente a los problemas de seguridad alimentaria y preservar la viabilidad del empleo rural, una ayuda diferente de la ayuda que

distorsiona el comercio y de las subvenciones actualmente autorizadas por el Acuerdo. Es importante por ello que en las negociaciones se haga una diferencia entre las medidas de ayuda interna utilizadas en la actualidad para ocupar un nicho en el comercio internacional y las medidas que permitirían a los países en desarrollo mitigar la pobreza rural.

Corea (WT/GC/W/170)

Agricultura

Con el fin de lograr un equilibrio entre los intereses de los Miembros, deberían reforzarse las disposiciones relativas a las preocupaciones no comerciales y al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. El Acuerdo sobre la Agricultura no tiene plenamente en cuenta las preocupaciones no comerciales y las necesidades especiales de una agricultura de subsistencia en pequeña escala, a consecuencia de lo cual no ha logrado establecer un equilibrio entre los intereses de los países exportadores y los de los importadores, ni entre los países en desarrollo y los desarrollados. La balanza está inclinada en contra de los países en desarrollo y de los países importadores, lo cual dista mucho de ser deseable. Si se quiere que las reformas sean satisfactorias, no pueden continuar siendo a expensas de un grupo particular de países. Las sugerencias de Corea para reducir las dificultades de los países en desarrollo y de los países importadores son las siguientes:

- En la continuación del proceso de reforma, deben tenerse en cuenta las preocupaciones no comerciales, especialmente la naturaleza multifuncional de la agricultura y la seguridad alimentaria.
- Deberán arbitrarse métodos para hacer más funcionales las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y, sobre todo, habrá que prestar más atención al importante papel que los gobiernos pueden desempeñar en la consecución de ese objetivo.
- Deberán desarrollarse disciplinas contra las restricciones arbitrarias de las exportaciones.

Kenya (WT/GC/W/223)

Contribución al proceso preparatorio

Consideramos que si bien se mencionan en el preámbulo del Acuerdo las preocupaciones no comerciales, como la seguridad alimentaria, muy poco se ha hecho para tratar estos problemas. La liberalización de la agricultura, propugnada en el Acuerdo, no puede por sí sola resolver los problemas de seguridad alimentaria de los países en desarrollo que tienen una población rural bastante numerosa. Es sumamente importante, pues, que se permita a los países en desarrollo cierto grado de flexibilidad para adoptar políticas destinadas a garantizar en todo momento la seguridad alimentaria y el empleo a un amplio sector de la población. Ello elevará los niveles generales de producción y mejorará los ingresos de los pobres de las zonas rurales.

La aplicación de la Decisión 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 productos alimenticios ha sido para esos países motivo de honda preocupación. Es menester proceder a un nuevo examen minucioso de las modalidades de aplicación de la decisión, sobre todo en vista de la disminución de la ayuda alimentaria.

ANEXO 2

EJERCICIO ANUAL DE VIGILANCIA DEL SEGUIMIENTO DE LA DECISIÓN MINISTERIAL SOBRE MEDIDAS RELATIVAS A LOS POSIBLES EFECTOS NEGATIVOS DEL PROGRAMA DE REFORMA EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO IMPORTADORES NETOS DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS (NOVIEMBRE DE 1998)

Declaración del representante de la UNCTAD - Algunas consideraciones acerca de la disponibilidad de cantidades suficientes de alimentos básicos de fuentes externas en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimentarios

La oferta, en cantidad suficiente, de alimentos básicos procedentes de fuentes externas en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimentarios ha dependido tanto de las importaciones en condiciones comerciales como de la ayuda alimentaria. Ambas fuentes han sido en muchos países de esos dos grupos elementos indispensables para colmar el déficit entre la producción agrícola nacional y las necesidades en materia de alimentación.

Por lo que hace a la ayuda alimentaria, como puede verse por los datos facilitados en el documento G/AG/W/36 de la Secretaría de la OMC, los envíos anuales de cereales (en equivalente de trigo) con arreglo al Convenio sobre Ayuda Alimentaria han venido registrando una tendencia descendente desde 1990/91; han bajado en más del 50% para situarse en torno a los 5,5 millones de toneladas en 1997/98. Como indican los datos, el descenso se debe principalmente a la cuantiosa reducción de los envíos de los principales donantes: una disminución del 66% en los envíos del Canadá, del 64% en los de los Estados Unidos, y del 15% en los de las Comunidades Europeas. Cabe señalar que en el Convenio de Ayuda Alimentaria de 1995 se revisó a la baja (en alrededor del 29%) la contribución anual mínima total (CAM), que ascendía aproximadamente a una cifra de 7,5 millones de toneladas en el Convenio de 1986. También se observa un descenso constante entre 1992 y 1997, en alrededor del 50%, de las entregas de ayuda alimentaria distinta de los cereales que no están comprendidas en el Convenio de Ayuda Alimentaria. En el cuadro 1 se ilustra la disminución, desde la conclusión de la Ronda Uruguay, de los envíos de cereales y ayuda alimentaria no consistente en cereales a los distintos países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

Al disminuir en los últimos años el volumen de la ayuda alimentaria, los países de esos dos grupos se ven obligados a importar ahora una mayor cantidad de productos alimentarios en condiciones comerciales. La capacidad de esos países para financiar las importaciones comerciales normales de esos productos depende, de modo decisivo, de dos factores: el crecimiento de sus ingresos de exportación globales, que constituyen un determinante principal de su capacidad de importación, y las variaciones de sus facturas de importación, que se deben, en particular, a factores relacionados con los precios.

Según datos de la FAO, de 1993/94 al año de precios máximos de 1995/96, tanto los países menos adelantados como los países en desarrollo importadores netos de alimentos registraron un aumento considerable de sus facturas de importación de cereales, que subieron en un 85% en el primer grupo de países y en un 65% en el segundo.⁶⁵ Esos aumentos del costo de las importaciones se deben a una combinación de factores: unos precios superiores a la media a causa del agotamiento de las existencias y la reducción de las subvenciones a la exportación y de la ayuda interna, una ayuda alimentaria más reducida y un menor volumen de exportaciones subvencionadas hacia los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos, y el aumento del déficit básico de la producción de cereales en esos países.⁶⁶

En la presente nota se intenta destacar, en especial, el crecimiento de los ingresos de exportación de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos y de la corriente neta de recursos financieros hacia esos países, dos factores que son importantes determinantes de su capacidad de importación y, por ende, de su acceso económico a una oferta suficiente de alimentos de fuentes externas. Antes de abordar ese tema, en la sección siguiente se examina brevemente la dependencia de esos dos grupos de países respecto de la importación de productos alimentarios.

*La dependencia de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimentarios con respecto a las importaciones de alimentos*⁶⁷

En conjunto, como puede verse en el cuadro 1, la parte correspondiente a los alimentos en las importaciones de mercancías fue de alrededor del 9% en 1994.⁶⁸ Esta cuota, que se consigna en la columna (1) del cuadro 1, en general venía disminuyendo globalmente, tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, pero para la región de África, donde se encuentra el mayor número de países menos adelantados y de países en desarrollo importadores netos de alimentos, subió del 15,8% en 1980 al 16,4% en 1994. Si se toman las importaciones de alimentos como razón de las exportaciones totales de bienes (según se indica en las subcolumnas (2) del cuadro 2), se advierte que, si bien esa proporción registra un descenso en el tiempo a nivel mundial y en el caso de los países desarrollados en conjunto, para África y los países de la OPEP se produce un aumento. Ello indica que en esos grupos de países una proporción creciente de los ingresos de exportación se ha dedicado a la adquisición de alimentos importados.

Un análisis más detallado de las cifras de los países revela que las importaciones de alimentos son una carga onerosa en la balanza de pagos de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos. En el cuadro 2 se muestra la dependencia de 45 países menos adelantados⁶⁹ y 18 países en desarrollo importadores netos de productos alimentarios con respecto a la importación de alimentos básicos tal como los define la FAO.⁷⁰

Por lo que respecta a los países menos adelantados, la parte de las importaciones netas de alimentos básicos en las importaciones totales de bienes rebasó el 20% en siete países, y en uno llegó al 50,4% (Sierra Leona). Seis de esos países (el Chad, Malí, el Afganistán, Laos, Myanmar y Nepal) son exportadores netos de alimentos básicos en valor, pero ello se debe en la mayoría de los casos a uno o dos artículos exportados. En el grupo de los importadores netos de productos alimentarios, la proporción de las importaciones netas de alimentos básicos en el total es la más alta en el Senegal (el 21,8%), que va seguido de Egipto (un 15,3%). Las exportaciones

de alimentos básicos de cuatro de estos importadores netos (Honduras, Kenya, Marruecos y Santa Lucía) exceden de las importaciones, pero estos países son todos importadores netos de cereales, que constituyen una gran parte de sus importaciones. Se prevé que persistirá la dependencia de ambos grupos de países con respecto a las importaciones de alimentos, en vista de que su producción agrícola media no ha aumentado al mismo ritmo que la demanda de alimentos generada por el alto crecimiento demográfico. Por ejemplo, mientras la producción agrícola por habitante en los países en desarrollo en conjunto en el período de 1985 a 1995 aumentó en un 13%, la de los países menos adelantados de hecho disminuyó en un 9,6%.

Tendencias de las exportaciones y de la capacidad de importación de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos

Como ya se ha dicho, la capacidad de esos dos grupos de países para financiar importaciones de alimentos básicos en condiciones comerciales normales depende en gran medida de sus ingresos de exportación y de la corriente neta de divisas de la que puedan disponer. En el cuadro 4 se dan varios indicadores de la capacidad de importación de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

El cuadro es desigual por lo que respecta al crecimiento de los ingresos de exportación de estos dos grupos de países en los últimos años. Como se observará, muchos países menos adelantados tuvieron un crecimiento anual medio negativo de los ingresos de exportación entre 1990 y 1996. Once países menos adelantados de África (para los cuales se dispone de datos) y Haití registraron una disminución de los ingresos de exportación en el período de 1990 a 1996. El crecimiento anual medio de las exportaciones en los importadores netos de alimentos fue positivo (salvo en Mauricio) y varió entre el 0,9% (Côte d'Ivoire) y el 12,9% (Sri Lanka). Sin embargo, aun en esos casos, a causa del deterioro de la relación de intercambio, el poder adquisitivo de las exportaciones ha disminuido significativamente desde 1990.

La mayoría de los países menos adelantados, así como los países en desarrollo importadores netos de alimentos, están muy endeudados. En 1996 la media de la razón deuda/PIB de los países menos adelantados era del 90%: desde el mínimo del 23% (Kiribati) hasta un 538% (Santo Tomé y Príncipe). Veintitrés países menos adelantados (para los que se disponía de datos) tenían una relación deuda/PIB de más de un 90%, y en 17 de ellos esa relación era de más del 100%. Como la totalidad de la deuda ha de pagarse en divisas, esa carga reduce aún más la disponibilidad de las ya escasas divisas de los ingresos de exportación. Como puede observarse en el cuadro 4, la proporción correspondiente al servicio de la deuda ha seguido siendo alta en la mayoría de los países menos adelantados y en los importadores netos de alimentos y se ha situado por encima del 20% en muchos de ellos. La relación servicio de la deuda/exportaciones es altísima en varios países en desarrollo importadores netos de alimentos: 6 de 16 de esos países (para los cuales se dispone de datos) registran una razón servicio de la deuda/exportaciones de más del 25%, y cinco países tienen una relación de entre el 15% y el 20%.

Por último, según puede verse en el cuadro 4, desde 1994 las corrientes financieras netas hacia la mayoría de los países menos adelantados y muchos de los países en desarrollo importadores netos de alimentos han disminuido significativamente (tanto en cifras reales como en cifras absolutas). Veinte países menos adelantados de África, Haití y siete países menos

adelantados de Asia y el Pacífico registraron un descenso teórico de la corriente financiera total entre 1994 y 1996. También se produjeron mermas nominales de las corrientes financieras netas en siete países en desarrollo importadores netos de alimentos (Côte d'Ivoire, Honduras, Marruecos, Mauricio, el Senegal, Sri Lanka y Trinidad y Tabago).

El reciente frenazo de la economía mundial debido a la crisis asiática -y el que seguirá, según las previsiones- está teniendo repercusiones importantes en las perspectivas de los ingresos de exportación de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos. Esto es particularmente cierto en el caso de aquellos cuya economía depende de la exportación de productos básicos. En primer lugar, muchas de las economías de Asia que crecían rápidamente se habían convertido en mercados principales para una amplia gama de productos básicos (por ejemplo, las materias primas agrícolas, los metales y el combustible), de los que son proveedores otros países en desarrollo, incluidos los menos adelantados. Por ejemplo, el crecimiento anual medio de las exportaciones de África hacia el Asia meridional y sudoriental en el período 1980-1994 fue del 7,9%, mientras que, por término medio, las exportaciones de África al mundo bajaron durante el mismo período. El aumento de las exportaciones hacia Asia fue particularmente elevado en el caso de las materias primas agrícolas (un 13,8%) y los minerales y metales (un 16,1%). En segundo lugar, el descenso de las importaciones de productos básicos efectuadas por los países del Asia sudoriental afectados por la crisis ha tenido un efecto considerable en el equilibrio entre demanda y oferta en muchos mercados de productos básicos. En el cuadro 5 se ofrece un panorama general de las variaciones mensuales de los precios de los principales productos de interés para las exportaciones de los países en desarrollo desde el comienzo de la crisis. De mediados de 1997 a abril de 1998 el precio del petróleo bajó un 25%, mientras que los precios de los productos básicos (excluido el petróleo) registraron una disminución general de más del 10%, con caídas mayores en las materias primas agrícolas que en los alimentos y bebidas. Hubo descensos, algunos muy pronunciados, en los precios de muchos productos básicos que juntos representaron cerca de un tercio de las exportaciones de productos primarios distintos del petróleo de los países en desarrollo. Por supuesto, a esas disminuciones contribuyeron también factores ajenos a la crisis (por ejemplo, los efectos del ciclo económico mundial que reflejaban la desaceleración de la actividad industrial y la crisis de Asia, la apreciación del dólar que tiende a comprimir los precios de los productos en esa moneda, y consideraciones relacionadas con la oferta, en particular la puesta en marcha de nuevas instalaciones de producción de metales no ferrosos). Sin embargo, no cabe duda de que los precios de las materias primas agrícolas, de la madera, los metales (en particular el cobre y el níquel) y, en medida algo menor, de los productos energéticos fueron afectados negativamente por la contracción de la demanda resultante de la crisis. La caída de los precios fue bastante general e incidió tanto en los productos básicos agrícolas como en los metales. Ahora bien, si parece que los precios de los productos agrícolas se han estabilizado más o menos, aunque a niveles inferiores a los de mediados de 1997, la mayoría de los precios de los metales y el precio del petróleo siguieron bajando a partir de abril de 1998.⁷¹

Cuadro 1

**Entregas de ayuda alimentaria a los países menos adelantados
y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos**

	<i>Cereales^a (toneladas, en equivalente en grano)</i>		<i>Otros^b (toneladas, en equivalente en producto)</i>	
	<i>1994</i>	<i>1997</i>	<i>1994</i>	<i>1997</i>
I. Países menos adelantados	4.871.094	3.089.340	525.590	301.280
África	3.218.931	1.822.703	457.004	257.499
Angola	278.985	152.793	50.229	27.789
Benin	13.567	29.642	4.614	2.080
Burkina Faso	29.592	32.673	7.629	6.863
Burundi	92.812	1.450	28.192	1.874
Cabo Verde	68.632	61.549	3.516	3.815
Chad	13.991	45.004	1.404	2.413
Comoras	6.209	3.100	519	-
Djibouti	11.834	11.914	1.159	615
Eritrea	293.388	53.538	30.533	-
Etiopía	905.277	368.585	44.585	20.116
Gambia	7.675	7.956	2.019	1.293
Guinea	38.570	4.611	1.600	1.327
Guinea-Bissau	3.964	5.622	895	325
Guinea Ecuatorial	2.802	118	470	80
Lesotho	30.897	7.092	3.585	1.861
Liberia		118.843		18.803
Madagascar	22.667	44.167	3.098	2.905
Malawi	131.951	42.627	9.080	2.187
Malí	25.772	25.209	1.320	655
Mauritania	22.407	36.339	3.036	2.625
Mozambique	347.499	165.295	21.840	11.690
Níger	42.900	58.952	4.593	4.443
República Centroafricana	5.943	842	865	13.030
República Democrática del Congo	75.345	22.033	18.764	3.615
República Unida de Tanzania	78.023	19.000	18.852	7.994
Rwanda	178.531	227.099	93.380	71.071
Santo Tomé y Príncipe	6.686	2.055	1.188	1.924
Sierra Leona	29.199	78.100	4.281	12.476
Somalia	52.413	4.054	12.712	1.416
Sudán	331.112	111.071	57.374	17.740
Togo	8.221	6.600	999	14
Uganda	46.106	64.447	19.545	11.177
Zambia	15.961	10.323	5.128	3.283
América	70.227	121.543	25.243	9.787
Haití	70.227	121.543	25.249	9.787
Asia y el Pacífico	1.581.936	1.145.094	43.343	33.994
Afganistán	65.120	166.728	7.133	15.014
Bangladesh	1.179.455	703.828	16.426	4.795
Bhután	2.814	4.619	371	617
Camboya	53.371	43.670	2.763	1.908
Islas Salomón	-	-		
Kiribati	203.483	95.514	-	-
Laos	15.187	39.617	82	-
Maldivas	1.370	2.740	-	-
Myanmar	1.500	8.195	455	-

	<i>Cereales^a (toneladas, en equivalente en grano)</i>		<i>Otros^b (toneladas, en equivalente en producto)</i>	
	<i>1994</i>	<i>1997</i>	<i>1994</i>	<i>1997</i>
Nepal	21.205	25.752	10.969	5.838
Samoa	-	-	-	-
Tuvalu				
Yemen	38.431	54.431	5.144	5.8
II. Países en desarrollo importadores netos de alimentos	1.627.819	574.795	170.470	109.107
Barbados	-	-	-	-
Botswana	5.875	-	3.267	-
Côte d'Ivoire	55.139	15.507	715	-
Egipto	278.471	66.519	15.841	3.686
Honduras	111.259	27.573	4.807	939
Jamaica	69.800	15.495	300	1.561
Kenya	203.483	95.514	28.436	13.923
Marruecos	87.594	14.267	16.221	1.599
Mauricio	-	-	-	-
Pakistán	97.837	177.317	42.811	4.733
Perú	352.436	55.350	39.312	76.282
República Dominicana	7.196	1.348	6.940	1.242
Santa Lucía	3.000	-	-	-
Senegal	23.765	11.488	2.019	1.946
Sri Lanka	306.874	82.757	4.003	2.456
Trinidad y Tabago	-	-		
Túnez	25.090	11.660	5.798	740
Venezuela				

^a Comprende: trigo, cebada, maíz, mijo, avena, centeno, sorgo, arroz y legumbres.

^b Comprende productos lácteos, aceites y grasas vegetales, carnes y pescados.

Fuente: UNCTAD, Recopilación basada en los datos del documento G/AG/W/36 de la OMC.

Cuadro 2

**Proporción de las importaciones de alimentos en las importaciones totales (1)
y en porcentaje de las exportaciones (2)**

	<i>1980 (%)</i>		<i>1990 (%)</i>		<i>1994 (%)</i>	
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>
Mundo	11,1	11,1	9,3	9,3	9,1	9,1
Países desarrollados	10,2	10,8	9,2	9,2	9,5	9,3
Países en desarrollo	11,7	9,9	9,4	9,4	8,5	8,7
OPEP	13,6	5,7	13,7	8,8	12,8	8,9
América Latina	10,5	12,3	10,1	10,3	9,3	10,9
Asia meridional y sudoriental	10,3	7,0	6,5	6,3	6,3	6,3
África	15,8	14,0	15,6	17,0	16,4	18,0

Fuente: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics* (1995)

Cuadro 3

Importaciones de alimentos básicos (promedio de 1990-92)¹

	<i>Importaciones netas de alimentos básicos² (millones de dólares EE.UU.)</i>	<i>Importaciones netas de cereales (millones de dólares EE.UU.)</i>	<i>Importaciones netas de alimentos básicos en proporción de las importaciones totales de mercancías (%)</i>
I. Países menos adelantados³	2.509	1.925	10,2
África	1.619	1.259	10,3
Angola	237	63	14,5
Benin	65	40	17,4
Burkina Faso	66	46	11,9
Burundi	17	6	7,3
Cabo Verde	23	11	14,9
Chad	-19	11	-7,3
Comoras	17	9	28,5
Djibouti	30	12	13,9
Etiopía	166	148	22,2
Gambia	35	20	16,0
Guinea	70	63	9,7
Guinea-Bissau	11	17	15,1
Lesotho	87	19	10,6
Liberia	62	47	27,4
Madagascar	16	29	3,3
Malawi	67	55	10,0
Malí	-18	31	-3,2
Mauritania	42	51	8,5
Mozambique	140	124	16,0
Níger	18	34	5,1
República Centroafricana	8	7	6,1
República Democrática del Congo	163	73	40,1
República Unida de Tanzania	15	33	1,1
Rwanda	24	7	8,2
Santo Tomé y Príncipe	4	3	16,9
Sierra Leona	77	47	50,4
Somalia	17	61	2,3
Sudán	91	129	8,6
Togo	37	15	7,8
Uganda	1	-1	0,4
Zambia	50	49	4,9
América			
Haití	126	91	37,4
Asia y el Pacífico	764	575	8,8
Afganistán	-1	61	-0,2
Bangladesh	346	202	9,6
Bhután	4	7	3,5
Camboya	13	12	5,1
Islas Salomón	13	8	12,6
Kiribati	5	3	16,7
Maldivas	15	5	9,2
Myanmar	-123	-47	-23,5
Nepal	-1	4	-0,1
República Democrática Popular Lao	-5	8	-2,2
Samoa	8	3	8,5

	<i>Importaciones netas de alimentos básicos² (millones de dólares EE.UU.)</i>	<i>Importaciones netas de cereales (millones de dólares EE.UU.)</i>	<i>Importaciones netas de alimentos básicos en proporción de las importaciones totales de mercancías (%)</i>
Vanuatu	5	4	5,7
Yemen	485	305	23,5
II. Países en desarrollo importadores netos de alimentos	3.035	2.824	5,0
Barbados	60	14	14,0
Botswana	65	36	3,4
Côte d'Ivoire	187	137	9,2
Egipto	1.294	1.019	15,3
Honduras	-323	30	-33,1
Jamaica	83	69	5,0
Kenya	-29	65	-1,5
Marruecos	-106	275	-1,5
Mauricio	132	40	8,0
Pakistán	13	-39	0,2
Perú	387	341	9,3
República Dominicana	111	99	5,1
Santa Lucía	-28	6	-9,6
Senegal	249	141	21,8
Sri Lanka	219	166	7,2
Trinidad y Tabago	137	45	9,7
Túnez	143	148	2,5
Venezuela	441	232	4,1

¹ Alimentos básicos (cereales, ganado, legumbres, raíces y tubérculos).

² FAO, "Definición de los países importadores netos de alimentos (ESC/M/95/4), cuadro 11, importaciones en valores c.i.f.

³ PMA para los que se dispone de datos.

Fuente: UNCTAD, a partir de datos reunidos por la FAO.

Cuadro 4

Indicadores de la capacidad de pago

	<i>Valor de las exportaciones: Tasa anual media de crecimiento</i>	<i>Relación neta de intercambio de productos</i>	<i>Poder adquisitivo de las exportaciones</i>	<i>Relación servicio de la deuda/ exportaciones</i>	<i>Total de las corrientes financieras</i>	
	<i>(1990-1996) (%)</i>	<i>1995 (1990=100)</i>	<i>1995 (1990=100)</i>	<i>1996 (%)</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>
I. Países menos adelantados					16.080	14.899
África					12.115	11.448
Angola	1,2	118	76	13,0	672	517
Benin	-13,9	114	182	8,0	258	298
Burkina Faso	-14,5	133	84	21,0	427	413
Burundi	-4,2	..	..	28,0	306	199
Cabo Verde	..	..	..	8,0	119	127
Chad	4,4	129	68	11,0	229	350

	<i>Valor de las exportaciones: Tasa anual media de crecimiento</i>	<i>Relación neta de intercambio de productos</i>	<i>Poder adquisitivo de las exportaciones</i>	<i>Relación servicio de la deuda/ exportaciones</i>	<i>Total de las corrientes financieras</i>	
	<i>(1990-1996) (%)</i>	<i>1995 (1990=100)</i>	<i>1995 (1990=100)</i>	<i>1996 (%)</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>
Comoras	..	..	..	..	42	40
Djibouti	..	..	..	7,0	123	116
Eritrea	8,2	..	..	41,0	1.011	876
Etiopía	-8,1	101	129	12,0	70	46
Gambia	..	..	..	13,0	370	231
Guinea	-2,8	..	..	38,0	107	204
Guinea-Bissau	..	..	..	28,0	-56	703
Guinea Ecuatorial	..	..	..	3,0	32	33
Lesotho	1,2	108	86	11,0	265	318
Liberia	21,7	..	..	4,0	228	171
Madagascar	-1,5	82	75	20,0	464	489
Malawi	6,2	95	104	21,0	460	558
Malí	..	89	87	21,0	247	279
Mauritania	1,1	104	108	33,0	1.295	1.055
Mozambique	1,6	62	84	39,0	376	219
Níger	-19,5	89	71	23,0	710	676
República Centroafricana	19,1	-	-	8,0	159	160
República Democrática del Congo	-4,8	95	21	..	213	228
República Unida de Tanzania	8,7	74	96	19,0	626	579
Rwanda	..	..	..	..	52	49
Santo Tomé y Príncipe	-23,4	101	73	18,0	263	186
Sierra Leona	..	..	..	5,0	537	174
Somalia	-6,4	85	70	25,0	401	212
Sudán	9,6	91	52	11,0	116	156
Togo	29,1	88	116	18,0	895	701
Uganda	-4,1	90	112	19,0	940	928
Zambia						
América					596	380
Haití	-8,3	..	..	19,0	596	380
Asia y el Pacífico					3.369	3.071
Afganistán	..	..	..	..	172	198
Bangladesh	10,0	101	129	14,0	1.625	1.212
Bhután	..	..	..	12,0	74	62
Camboya	..	..	..	5,0	353	451
Islas Salomón	..	..	..	..	44	44
Kiribati	..	..	..	5,0	-12	13
Maldivas	..	..	..	3,0	42	-62
Myanmar	14,9	69	176	10,0	171	142
Nepal	9,2	79	..	7,0	451	418
República Democrática Popular Lao	30,3	..	..	4,0	219	334
Samoa	..	..	..	7,0	48	34
Tuvalu	..	..	..	..	8	8
Yemen	..	..	..	3,0	174	217
II. Países en desarrollo importadores netos de alimentos					16.105	20.614
Barbados	..	..	..	..	29	274
Botswana	7,9	154	..	4,9	9	60
Côte d'Ivoire	0,9	63	83	26,2	1.241	614
Egipto	8,5	67	86	11,6	2.598	2.642
Honduras	10,0	63	99	28,8	232	195

	<i>Valor de las exportaciones: Tasa anual media de crecimiento</i>	<i>Relación neta de intercambio de productos</i>	<i>Poder adquisitivo de las exportaciones</i>	<i>Relación servicio de la deuda/ exportaciones</i>	<i>Total de las corrientes financieras</i>	
	<i>(1990-1996) (%)</i>	<i>1995 (1990=100)</i>	<i>1995 (1990=100)</i>	<i>1996 (%)</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>
Jamaica	4,4	162	100	18,0	75	107
Kenya	8,5	72	191	27,5	13	199
Marruecos	5,3	94	81	27,7	660	571
Mauricio	-2,1	126	116	7,2	125	116
Pakistán	9,6	93	128	27,4	3.157	3.286
Perú	11,1	63	107	35,4	4.909	6.070
República Dominicana	2,6	86	74	11,4	34	45
Santa Lucía	..	..	..	..	54	82
Senegal	8,4	102	65	15,9	551	446
Sri Lanka	12,9	82	178	7,3	675	575
Trinidad y Tabago	6,3	59	86	15,6	551	324
Túnez	8,9	69	110	16,5	660	941
Venezuela	6,7	49	86	16,8	533	4.067
Pro memoria						
Todos los PMA				15,0	16.093	15.000
Todos los países				..	157.238	193.395
En dólares constantes de 1980						
Todos los PMA					13.755	11.905
Todos los países					139.149	163.894

Cuadro 5

Variaciones de los índices de precios mensuales de algunos productos primarios, junio de 1997- abril de 1998

<i>Producto</i>	<i>Variación porcentual</i>
Bebidas tropicales	-19,3
Productos alimentarios	-6,7
Azúcar	-17,7
Trigo	-10,1
Maíz	-9,3
Maderas tropicales aserradas	-32,7
Madera contrachapada	-27,7
Algodón	-14,6
Yute	-21,2
Pieles y cueros	-8,1
Minerales y menas	-17,3
Cobre	-31,1
Níquel	-23,6
Cinc	-19,0
Plomo	-7,0
Aluminio	-9,5
Petróleo crudo	-24,6

Fuente: UNCTAD. *Boletín mensual de precios de productos básicos*, mayo de 1998.

AGCS 2000: LIBERALIZACIÓN PROGRESIVA

Mina Mashayekhi, UNCTAD

Introducción

En el año 2000 se iniciarán nuevas negociaciones sobre compromisos específicos en el sector de los servicios. La finalidad de la próxima ronda de negociaciones acerca de los servicios,⁷² de conformidad con el párrafo 1 del artículo XIX del AGCS, es lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado del comercio de servicios a través de la reducción o eliminación de los efectos desfavorables de las medidas en el comercio de servicios, como medio de facilitar un acceso efectivo a los mercados. Los resultados de las negociaciones deberán promover naturalmente los intereses de todos los participantes, sobre la base de ventajas mutuas, y conseguir un equilibrio global de derechos y obligaciones, así como respetar debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los distintos Miembros, tanto en general como en los diversos sectores. En el párrafo 2 del mismo artículo se dispone que deberá haber la 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, fijen a ese acceso condiciones encaminadas al logro de los objetivos a que se refiere el artículo IV.

Los países en desarrollo opinan que, para que se alcancen esos objetivos en la próxima ronda, sería importante que las negociaciones se desarrollasen en el marco de la estructura actual del AGCS, prestando atención prioritaria a los desequilibrios (en particular al hecho de que los países en desarrollo carecen de las ventajas concretas del acceso a los mercados) y velando por que la apertura de mercados por los países en desarrollo obedezca únicamente al orden de prioridad de su política, habida cuenta de la función de los servicios en el desarrollo, y reafirmando al mismo tiempo el principio del gradualismo y la reciprocidad/flexibilidad relativa para los países en desarrollo. Según esta tesis, habría que tener en cuenta lo siguiente en las directrices y procedimientos de negociación de la próxima ronda:

- ◆ El desequilibrio entre países desarrollados y países en desarrollo en cuanto a las ventajas conseguidas, ya que los compromisos no reflejan los intereses de los países en desarrollo por lo que hace a una cobertura comercialmente significativa de sectores y modos;
- ◆ El pleno reconocimiento de la necesidad de flexibilidad, tal como se enuncia en el artículo XIX y en otras disposiciones de AGCS;
- ◆ El desequilibrio del poder de negociación entre países desarrollados y países en desarrollo ha hecho difícil para estos últimos sacar los beneficios apetecidos de las negociaciones y de las disposiciones de los artículos IV y XIX;
- ◆ Las restricciones importantes de la oferta, que impiden a los países en desarrollo sacar provecho de los compromisos.

Quienes sostienen esta postura opinan también que, para corregir esos problemas, es preciso: i) restablecer el equilibrio de los compromisos en los modos 3 y 4 de suministro y tratar los factores de producción (capital y trabajo) de manera simétrica; ii) velar por que los servicios cuya exportación interesa a los países en desarrollo (por ejemplo, los de turismo, transporte, construcción, los servicios profesionales y empresariales (en particular de informática), los servicios de salud, enseñanza, los audiovisuales y los relacionados con la energía) y que se prestan en especial por el modo consistente en el movimiento de personas físicas se incluyan en las listas de compromisos de los países desarrollados; iii) considerar los compromisos suscritos por los países en desarrollo después de la Ronda Uruguay en las negociaciones sobre los servicios financieros y las telecomunicaciones básicas, así como la liberalización autónoma de esos servicios, como un crédito a su favor de cara a la próxima ronda de negociaciones; y iv) prever un mecanismo, con los correspondientes recursos financieros, que garantice el cumplimiento de la obligación del artículo IV relativa al fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de servicios y de su competitividad, y a la mejora del acceso a la tecnología, los canales de distribución y las redes de información.

Evaluación del comercio de servicios

Como se dispone en el párrafo 3 del artículo XIX del AGCS, en cada ronda deberán establecerse directrices y procedimientos de negociación. A los efectos del establecimiento de tales directrices, el Consejo del Comercio de Servicios entablará negociaciones para realizar una evaluación de tal comercio, de carácter general y sectorial, con referencia a los objetivos del Acuerdo, incluidos los enunciados en el párrafo 1 del artículo IV. En la Conferencia Ministerial de Singapur los ministros aprobaron un programa de intercambio de información, como parte de los trabajos necesarios para facilitar la negociación de la liberalización progresiva de los servicios. En junio de 1998 el Consejo del Comercio de Servicios, basándose en la lista de sectores contenida en el documento MTN:GNS/W/120 y las notas sectoriales de antecedentes preparadas por la Secretaría de la OMC, inició una serie de debates sobre sectores concretos de servicios. El trabajo de intercambio de información trató, entre otras, de las cuestiones siguientes: ¿quiénes son las autoridades reguladoras? ¿Se plantean problemas especiales o generales en cuanto a la transparencia de la aplicación del trato NMF? ¿Cuáles son los tipos más frecuentes de restricción del acceso a los mercados o al trato nacional? ¿Hay otros tipos de reglamentos, por ejemplo, en la esfera de la concesión de licencias, las normas técnicas o las prescripciones en materia de títulos de aptitud, que suelen restringir el comercio en el sector? En esos trabajos se definieron algunas cuestiones de importancia decisiva que eran motivo de preocupación: i) la necesidad de mejorar la clasificación de las actividades en determinados sectores; ii) el tipo de medidas y disciplinas con arreglo al artículo VI que se necesitan para no levantar innecesariamente obstáculos al comercio; iii) la existencia de obstáculos importantes al movimiento de personas físicas, incluidas las restricciones a la expedición de permisos de trabajo o de visados, al reconocimiento de títulos, la obligación de pertenecer a determinadas asociaciones profesionales; iv) la función de los acuerdos de reconocimiento mutuo; v) los regímenes tributarios sin transparencia y discriminatorios; vi) la necesidad de transferencia de tecnología; vii) las cuestiones relativas al comercio electrónico; viii) las cuantiosas subvenciones que otorgan los países desarrollados y su efecto en los sectores de servicios de los países en desarrollo; y ix) la relación entre los sectores de servicios y el sector de bienes y servicios, y la necesidad de eliminar los obstáculos en los sectores complementarios. Posteriormente, en el verano de 1999, el Consejo celebró debates sobre la evaluación del

comercio de servicios. Esta actividad no ha desembocado en ninguna conclusión clara respecto de la contribución del AGCS al incremento de la participación de los países en desarrollo.

Un análisis general de la información y las cifras relativas a los servicios pone de manifiesto las limitaciones de que adolecen los datos mundiales sobre el comercio de servicios a efectos de comparación; la contribución de los servicios al crecimiento y la transformación de los países en desarrollo y la función importante de los servicios en la creación de empleo. También se observa que:

- a) Las estadísticas de la balanza de pagos se refieren principalmente al modo de suministro transfronterizo;
- b) La mayoría de los países en desarrollo tienen un saldo deficitario en el comercio de servicios, salvo en los casos del turismo y los viajes y las remesas de los trabajadores;
- c) Para algunos países en desarrollo, el crecimiento de las importaciones de servicios es más importante que el crecimiento de las exportaciones, puesto que dependen en cierta medida de las importaciones de servicios profesionales y técnicos;
- d) Desde la aprobación del AGCS, la parte de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de servicios se ha incrementado ligeramente en un 6%, gracias a la competitividad de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo de Asia;
- e) Las tres cuartas partes de las exportaciones mundiales de servicios corresponden a los países desarrollados, y la mayoría de los 20 principales exportadores son de países desarrollados;
- f) Los servicios de infraestructura, en particular las telecomunicaciones, los servicios financieros y los de transporte, aportan una contribución importante a la competitividad de las exportaciones de bienes y servicios;
- g) Deben reconocerse la dimensión social de los servicios y el vínculo entre ciertos sectores de servicios básicos (los de infraestructura, así como los de salud y educación) y el desarrollo sostenible y el bienestar de la sociedad;
- h) Los servicios también aportan una contribución importante a la creación de empleo en los países en desarrollo;
- i) Para muchos países en desarrollo, la exportación de servicios es el único medio de diversificación y la única manera de ir reduciendo su excesiva dependencia respecto de las exportaciones de productos primarios; y
- j) No se dispone de datos que indiquen que la aprobación del AGCS haya aportado un incremento significativo de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo.

Dada la escasez de datos desagregados, toda evaluación del comercio de servicios debe basarse principalmente en un análisis cualitativo. Los compromisos contraídos en el marco

del AGCS constituyen una sólida base para los esfuerzos futuros de liberalización internacional del comercio de servicios, ya que ofrecen información sin precedente sobre los obstáculos que existen en este ámbito.

Los países en desarrollo han contraído, en el marco del AGCS, importantes obligaciones con respecto a diversos subsectores de los servicios, por lo general comprometiéndose a mantener la legislación que acababan de promulgar o a adoptar una determinada política sin tener mucha experiencia en su aplicación, y han aceptado una proporción más elevada de consolidaciones plenas en relación con el modo de suministro transfronterizo y el de la presencia comercial. En cambio, no han recibido concesiones de valor económico significativo con respecto al modo de prestación consistente en la circulación de las personas físicas.

Obstáculos al acceso de los países en desarrollo a los mercados

La falta de compromisos significativos desde el punto de vista comercial (salvo en el caso de los trabajadores transferidos dentro de una misma empresa) en lo que se refiere al movimiento de personas físicas, que resulta esencial para la prestación de un servicio por los países en desarrollo, se ha puesto de relieve en todos los estudios sectoriales realizados por la UNCTAD, así como en los debates mantenidos en los períodos de sesiones de la Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos, y en las reuniones de expertos. Esta falta de acceso es causa de un fuerte desequilibrio comercial. Noventa y dos países Miembros de la OMC han contraído compromisos horizontales que no se refieren al movimiento de personas físicas en todas las categorías y ocupaciones. Las principales categorías incluidas en las listas se limitan a: i) los empleados transferidos dentro de una misma empresa (62 listas); ii) visitantes comerciales (32 listas); iii) profesionales independientes, incluidos los que prestan servicios en virtud de un contrato de servicios (12 compromisos). Por consiguiente, los países desarrollados que tienen un mayor número de empleados de alto nivel vinculados con el modo 3 de prestación se han beneficiado en gran medida de los compromisos del AGCS relativos al movimiento de personas físicas. Las barreras a este modo de prestación tienen que ver con la naturaleza horizontal de los compromisos (sólo se permite el acceso al personal transferido dentro de una misma empresa), con los requisitos estrictos y discrecionales en materia de visados y licencias, con la falta de reconocimiento de los títulos de aptitud y con las pruebas de necesidades económicas.⁷³ La transparencia con respecto a las medidas que afectan al movimiento de personas físicas resulta fundamental para que aumente la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de servicios.

Esas barreras impiden que los técnicos y los empresarios de los países en desarrollo participen en una serie de actividades que son esenciales para penetrar en los mercados mundiales de servicios. Por su naturaleza discrecional (particularmente en los casos en que los criterios no se especifican con claridad), las pruebas de necesidades económicas representan un importante obstáculo al comercio de servicios, sobre todo en lo que se refiere al movimiento de personas físicas, y crean una incertidumbre considerable con respecto a la solidez del compromiso de un país determinado de abrir el acceso a su mercado. Un compromiso que depende de la exigencia de una prueba de necesidades económicas no puede garantizar ese acceso. La reducción del alcance de esas pruebas y el establecimiento de criterios específicos para su aplicación y, finalmente, su eliminación, en particular respecto de categorías de profesiones claramente identificables, será fundamental para los esfuerzos encaminados a liberalizar el comercio de servicios e incrementar la participación de los países en desarrollo.

La circulación de los proveedores de servicios también podría verse facilitada si se utilizaran "visados AGCS", que les permitieran entrar en los mercados y salir de ellos para desarrollar una actividad comercial o prestar un servicio sin tener que efectuar los trámites de obtención de un visado, que llevan mucho tiempo, o sin que necesitasen una invitación previa.

Otras barreras importantes al acceso a los mercados

En los estudios sectoriales de la UNCTAD se han identificado varias otras barreras con que se enfrentan los proveedores de servicios de los países en desarrollo, y son las siguientes:

- a) La prohibición del acceso de extranjeros a los mercados de servicios reservados a proveedores nacionales: los requisitos de nacionalidad, residencia o visado pueden prohibir o limitar el movimiento de personas físicas;
- b) Las medidas basadas en precios: tasas de entrada y de salida y derechos de visado para el movimiento de personas físicas; derechos de aterrizaje y derechos portuarios discriminatorios; derechos de licencias; derechos de aduana sobre bienes a los que están incorporados servicios o que constituyen un insumo necesario para la producción de un servicio (por ejemplo, películas, programas informáticos en disco, ordenadores, equipo de telecomunicaciones y algún material de publicidad o promoción comercial);
- c) Las subvenciones concedidas en los países desarrollados (por ejemplo a la construcción, las comunicaciones, el transporte, la salud o la educación), en particular a sectores de alta tecnología, y también subvenciones horizontales e incentivos a la inversión que pueden tener efectos comerciales distorsionadores sobre las exportaciones de los países en desarrollo. Mientras que las restricciones financieras suelen dejar en desventaja a los proveedores de servicios de los países en desarrollo, las empresas de los países desarrollados gozan del apoyo financiero del Estado: por ejemplo, el comercio de servicios de construcción se ve afectado por las importantes subvenciones públicas concedidas a las empresas de exportación, la ayuda vinculada, los programas de financiación exterior, etc.;
- d) Las normas técnicas y las licencias: en determinados servicios prestados a las empresas, la autorización de servicios financieros y el establecimiento de normas se han utilizado para restringir la entrada en un subsector. Los acuerdos de reconocimiento mutuo son especialmente importantes a la hora de facilitar el comercio, y la falta de participación en dichos acuerdos puede conllevar una exclusión de hecho de los mercados. Las reglamentaciones complejas en materia de medio ambiente o de seguridad, la normalización y los procedimientos de registro funcionan como un importante freno a la participación en el sector de la construcción. En algunos países el problema se agrava cuando dichos procedimientos varían de un Estado o región a otro;
- e) La discriminación en el acceso a canales de información y redes de distribución: por ejemplo, en algunos casos los proveedores de la red de telecomunicaciones pueden actuar de forma discriminatoria excluyendo a determinados usuarios, cobrando tarifas más elevadas o imponiendo restricciones al equipo utilizado. En el sector del

transporte aéreo, la discriminación en la disponibilidad y el costo de los servicios auxiliares puede mermar la competitividad de una compañía aérea; la asignación de turnos y el costo prohibitivo de mantener un turno en los grandes aeropuertos, así como el acceso a los sistemas de reserva informatizados (SRI) y a los sistemas mundiales de distribución (SMD) también pueden utilizarse para excluir a posibles proveedores de servicios, al igual que la imposición de límites a la publicidad y a la comercialización;

- f) La falta de transparencia de las disposiciones públicas (por ejemplo, de la legislación y los procedimientos en materia de inmigración) y las prácticas de las grandes empresas son otras de las principales barreras que impiden el acceso de los países en desarrollo a los mercados;
- g) La creciente importancia de la financiación para realizar operaciones con éxito en los mercados de exportación y las dificultades con que tropiezan los países en desarrollo en sus esfuerzos por ganar acceso a los mercados financieros internacionales; y
- h) La falta de acceso a los pedidos de la contratación pública (por ejemplo, en los servicios de construcción).

Análisis sectorial

Los estudios sectoriales de la UNCTAD y los resultados de los períodos de sesiones de la Comisión del Comercio de Bienes y Servicios, y de los Productos Básicos, así como de las reuniones de expertos convocadas por ésta, demuestran que existen nichos de mercado para la expansión del comercio en seis subsectores en los que los países en desarrollo tienen o podrían llegar a tener una ventaja relativa, en particular a través del movimiento de personas físicas. Esos subsectores son los servicios profesionales y comerciales (de informática y de oficina, por ejemplo), los servicios de salud, el turismo, la construcción, los servicios audiovisuales y el transporte. Ahora bien, los nichos de mercado cambian rápidamente, en parte a causa de la evolución de la tecnología, y ello exige una capacidad para adaptarse con prontitud y rapidez a las nuevas circunstancias del mercado. En las reuniones de expertos se puso de manifiesto que los mencionados subsectores de servicios comparten probablemente algunas de sus características con muchos otros subsectores.

Limitaciones por el lado de la oferta

La mayoría de los países en desarrollo se enfrentan con grandes limitaciones por el lado de la oferta y no cumplen las condiciones que se requieren para crear un sector de los servicios que sea competitivo. Esas condiciones son particularmente importantes para garantizar que la liberalización contribuya a lograr sus objetivos sociales, de desarrollo y ambientales, tal y como se ha demostrado en los estudios nacionales sobre servicios de la UNCTAD, en especial los realizados en el marco del programa CAPAS. De entre las mencionadas condiciones cabe destacar las siguientes:

- a) El aprovechamiento de los recursos humanos y el aumento de la capacidad tecnológica para garantizar el cumplimiento de las normas profesionales y de calidad;

- b) El mejoramiento de la infraestructura de telecomunicaciones;
- c) Un marco coherente de reglamentación de los bienes y servicios, el comercio y la inversión que fomente la competitividad y que incluya incentivos destinados a aumentar la competitividad de las empresas de servicios;
- d) Una estrategia nacional para la exportación de servicios que tenga por objeto promocionar las ramas productoras y las exportaciones de servicios dentro del país, a fin de que la población comprenda hasta qué punto son fundamentales para el desarrollo económico;
- e) El apoyo estatal a las empresas de servicios, en especial a las PYME, a fin de mejorar la calidad de los servicios que ofrecen y también como medio de acceder a nuevas tecnologías y técnicas de gestión;
- f) El establecimiento de asociaciones de ramas de servicios que sirvan para introducir o reforzar códigos de buena conducta de los profesionales, ayudar a sus miembros a entrar en contacto con posibles socios comerciales en los mercados objetivo y expresar las necesidades de la rama de servicios que representen;
- g) El fortalecimiento de la capacidad financiera de las empresas de servicios;
- h) La promoción de sus exportaciones;
- i) La potenciación de las tecnologías de las telecomunicaciones y de la información a fin de fomentar, mediante el modo de prestación transfronteriza, la exportación de servicios intensivos en mano de obra;
- j) La utilización de nuevas técnicas empresariales, como la creación de alianzas y consorcios y el establecimiento de redes;
- k) La presencia en los principales mercados;
- l) El aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los mercados regionales;
- m) La capacidad de ofrecer un paquete de servicios; y
- n) El uso de los conocimientos y la experiencia acumulados en los sectores de las industrias manufactureras y de la agricultura con miras a exportar actividades relacionadas con los servicios y ofrecer un paquete integrado de bienes y servicios.

En vista de las dificultades que acaban de exponerse, los países en desarrollo tendrían que prestar particular atención, en la próxima ronda de negociaciones, a la aplicación del artículo IV y su fortalecimiento, sobre la base de puntos de referencia concretos.

Preparativos de las negociaciones sobre el AGCS 2000

Los países desarrollados han presentado documentos concretos sobre la evaluación del comercio de servicios, en preparación de las negociaciones acerca del AGCS 2000, y sobre

directrices que se refieren, entre otras cosas, al mantenimiento de la estructura del AGCS y al incremento de la participación de los países en desarrollo como uno de los objetivos de la ronda. Sin embargo, en esos documentos: i) no se concentra la atención en los principios de la progresividad y de la reciprocidad/flexibilidad relativa para los países en desarrollo; ii) se cifran las ventajas del AGCS en el aumento de las importaciones y la posibilidad de atraer IED a los países en desarrollo; iii) se pretende iniciar la ronda con una consolidación de la liberalización autónoma o del *statu quo* y proseguir la liberalización, por ejemplo mediante fórmulas horizontales; iv) se aspira a que los compromisos sean completos reduciendo el actual desequilibrio de éstos en todos los países y sectores, en particular en los servicios financieros, de telecomunicaciones, de correo rápido, de distribución, de construcción, de salud, de enseñanza privada, de energía y profesionales, concentrando indebidamente la atención en la reciprocidad; v) se privilegian las disciplinas reguladoras que han de elaborarse a tenor del artículo VI o en virtud de los principios de promoción de la competencia para lograr un acceso efectivo; vi) se contemplan entendimientos sobre la interpretación y aplicación de ciertas disposiciones del AGCS, algunas de las cuales pueden modificar la estructura del Acuerdo (idea de un planteamiento de listas negativas, por ejemplo, distinción entre los modos 1 y 2, cuestiones de definición y de nomenclatura, disciplinas sobre reglamentación interna, distinción entre el acceso a los mercados y el trato nacional, reglas del AGCS, artículos XXI y V, ampliación del alcance de las negociaciones más allá de lo que se indica en el artículo XIX); vii) se propugna la celebración de un acuerdo sobre transparencia de la contratación pública en el que se incluirían los servicios; viii) se hace hincapié en los compromisos relativos al modo de la presencia comercial y al transfronterizo o al comercio electrónico en el contexto de la nueva ronda, que abarca propuestas encaminadas a prorrogar la moratoria del impuesto sobre el ciberespacio; ix) no se habla de la liberalización del modo 4 como cuestión de prioridad; y x) se propugna la eliminación de las exenciones del trato de NMF a más tardar en 2005.

En este contexto los países en desarrollo consideran que las negociaciones deben concentrarse en las cuestiones siguientes:

- ◆ mantener intacta la estructura del AGCS;
- ◆ precisar los compromisos existentes estableciendo un mecanismo que permita realizar, país por país, un examen o evaluación de las listas de compromisos para determinar las pautas de compromisos consolidados y las barreras, limitaciones o restricciones más importantes, aclarar el grado de acceso a los mercados y de trato nacional y comprobar si los compromisos satisfacen las obligaciones del AGCS, en particular las del artículo IV y del modo 4;
- ◆ velar por la plena transparencia respecto de las medidas que afectan la prestación de servicios, en particular la legislación en materia de inmigración y el régimen del mercado laboral;
- ◆ clarificar algunas de las disposiciones del AGCS, por ejemplo la distinción entre modos, la nomenclatura, etc.;
- ◆ convertir los artículos IV y XIX en preceptos operacionales mediante compromisos significativos desde el punto de vista comercial sobre el movimiento de personas físicas

y la mejora de la capacidad, haciendo hincapié en los sectores que son o pueden ser de interés para los países en desarrollo;

- ◆ conseguir la simetría entre capital y trabajo para garantizar la eficiencia y lograr el bienestar económico mediante la revisión del Anexo sobre el movimiento de personas físicas;
- ◆ elaborar criterios en relación con las exenciones del trato de NMF y eliminación de la mayoría de esas exenciones;
- ◆ idear un mecanismo de salvaguardia urgente para acelerar el ritmo de la liberalización y acabar con la prueba de necesidades económicas;
- ◆ fortalecimiento de las disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas o conducta anticompetitiva;
- ◆ examen del Anexo sobre servicios de transporte aéreo con objeto de incrementar la participación de los países en desarrollo en el sentido del Documento de Referencia sobre Telecomunicaciones Básicas;
- ◆ elaborar, respecto del artículo VI, iniciativas que den preponderancia a los objetivos de la política oficial, a las cuestiones de equidad y de distribución;
- ◆ lograr la liberalización en sectores en que pueda contribuir a un desarrollo sostenible;
- ◆ reconocer la necesidad de incluir preceptos en materia cultural.

Los países en desarrollo opinan también que las negociaciones habrán de concluirse en los mismos plazos en todas las esferas relacionadas con los servicios a fin de lograr resultados equilibrados.

Mecanismos para lograr la liberalización progresiva

Negociaciones mundiales o sectoriales

Cabe preguntarse, por otra parte, si, en principio, las negociaciones se concentrarán en ciertos sectores o abarcarán todos los sectores a un tiempo. Para conseguir ventajas recíprocas, a los países en desarrollo les interesa que todos los sectores de servicios y modos de prestación puedan ser objeto de las negociaciones⁷⁴; de otro modo, la atención se concentraría en los sectores de interés para los países desarrollados, como se ha demostrado en las negociaciones posteriores a la Ronda Uruguay. Aunque hay, al parecer, consenso en que las negociaciones sobre los servicios abarquen todos los sectores, algunas propuestas se refieren a modalidades de negociación "sectoriales", en particular respecto de los servicios que tienen una función intermedia, lo cual implicaría que se prestaría atención prioritaria a los servicios financieros y de telecomunicaciones, por ejemplo. Es más, conviene advertir que es condición previa indispensable para obtener resultados en la próxima ronda que los países en desarrollo definan sus intereses nacionales. A este respecto, serán de importancia decisiva los mecanismos que garanticen la cooperación entre el Estado, el sector público y los medios universitarios.

Compromiso de respetar el statu quo

Durante los preparativos de Seattle los países desarrollados presentaron varias propuestas que contenían disposiciones sobre la posible suscripción de compromisos de respetar el *statu quo* en la fase inicial de la ronda. De modo general, esos compromisos afectarían los principios básicos de progresividad y reciprocidad relativa, y obligarían a los países en desarrollo a elaborar un marco normativo e institucional apropiado. Es más, algunos países desarrollados han señalado que los países que se adhieren, incluso en un estado de desarrollo relativamente bajo, han aceptado compromisos concretos que garantizan mercados abiertos y no discriminatorios en gran número de sectores, a menudo incluso más allá de lo que algunos países desarrollados concedieron en la Ronda Uruguay, y esto es bastante revelador de la dirección en la que apuntará la próxima ronda del AGCS. El compromiso de respetar el *statu quo*, particularmente en relación con el modo 4, representaría una contribución de los países desarrollados en el sentido de crear un ambiente de confianza en el AGCS y mejoraría el equilibrio de los compromisos. Está claro, a la vista del preámbulo, del artículo IV y del artículo XIX, que puede verse en la consolidación del *statu quo*⁷⁵ un objetivo por alcanzar al final de las negociaciones si se obtienen suficientes concesiones recíprocas. En el artículo XIX se dice claramente que el punto de partida de la próxima ronda es la conclusión de la última, a saber, que la consolidación de la liberalización autónoma sería una de las concesiones de la ronda siguiente. Como los servicios desempeñan una función decisiva en el desarrollo económico y social, su liberalización puede tener un efecto directo en el bienestar nacional, de modo que la liberalización en el marco del AGCS reflejará necesariamente el orden de prioridad de la política nacional y no irá más allá de lo que establezcan el marco normativo o la política nacional.

Modalidades de las negociaciones

Para lograr resultados equilibrados, habría que considerar qué tipo de mecanismo o combinación de mecanismos debe utilizarse para alcanzar el objetivo de la liberalización progresiva, por ejemplo, los planteamientos de fórmula solicitud/oferta o cualitativa y cuantitativa, que dan lugar a compromisos de acceso mínimo⁷⁶ (sectorial/por modo/multisectorial/horizontal), las listas modelo (por ejemplo, en el transporte marítimo, las telecomunicaciones), los compromisos anticipados respecto de la futura liberalización, las iniciativas cero por cero, etc. En principio, el planteamiento solicitud/oferta es el que da lugar a una liberalización más progresiva. Se trata de saber si el recurso a fórmulas (como se hizo en el Entendimiento relativo a los servicios financieros, en el Documento de Referencia sobre Telecomunicaciones Básicas) puede redundar en interés de los países en desarrollo y cómo realizar una evaluación del efecto de los planteamientos de fórmula propuestos. La evaluación de los efectos de una fórmula requeriría, entre otras cosas, un examen completo de todas las listas para determinar el patrón imperante de consolidaciones otorgadas en la situación dada.

Se han propugnado planteamientos de fórmula para acelerar la liberalización, incluso mediante la supresión de ciertas medidas de las listas, como son las prescripciones de resultado, la limitación de la participación en el capital social, etc. Los planteamientos de fórmula, así como las listas modelo o normalizadas de compromisos equivaldrían, en la práctica, a la adopción implícita del método de la lista negativa. Los países en desarrollo tendrían que considerar muy en serio los efectos de esos planteamientos; por ejemplo, en el caso del Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros, la mayoría de los

países en desarrollo decidió seguir el método del AGCS y no aplicar el planteamiento de la fórmula/lista negativa contenido en el Entendimiento.

En cambio, el planteamiento de la fórmula podría tener un efecto de liberalización del modo 4 de prestación respecto de ciertas categorías de personas físicas. En los sectores en que ya se han contraído compromisos considerables, particularmente respecto del modo 3, como son el turismo, los servicios financieros, los servicios profesionales y comerciales, las telecomunicaciones, la liberalización del modo 4 podría considerarse una prioridad. La propuesta del Pakistán podría tomarse como base para elaborar un planteamiento de fórmula respecto del modo 4.

RECUADRO SOBRE EL MOVIMIENTO DE PERSONAS FÍSICAS

El Pakistán ha propuesto un nuevo método para abordar las negociaciones sobre el movimiento de personas físicas, el cual se concentra en la eliminación de la prueba de necesidades económicas (PNE) por profesiones, la facilitación de los regímenes de expedición de visados y permisos de trabajo y la superación de las barreras creadas por los reglamentos sobre calificaciones y licencias.

Prueba de necesidades económicas

En su Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO), la OIT ha establecido nueve grandes grupos de ocupaciones: miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y de empresas; profesionales científicos e intelectuales; técnicos y profesionales de nivel medio; empleados de oficina; trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados; agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros; oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios; operadores de instalaciones y máquinas y montadores; y trabajadores no calificados. Esa clasificación podría utilizarse para confeccionar una lista de ocupaciones a efectos del comercio internacional de servicios, de la misma manera que se utilizó la Clasificación Central de Productos de las Naciones Unidas para confeccionar una lista de sectores de servicios. En la lista se definen grandes grupos y subgrupos que a su vez se subdividen en subgrupos principales y subgrupos en la CIUO. Los países podrían ponerse de acuerdo sobre ciertos sectores de servicios en los que el movimiento de personas físicas quedaría excluido de la aplicación general de la prueba de necesidades económicas. Los compromisos horizontales respecto del modo 4 se complementarían con la lista de los sectores de servicios en que la PNE no se aplicaría al movimiento de personas físicas. Puede que en algunos casos este método sectorial de determinación de las exenciones a esa prueba parezca demasiado amplio, puesto que los compromisos respecto del modo 4 se aplicarían a todas las personas físicas del sector correspondiente. La lista podría incluir profesiones u oficios respecto de los cuales no se exigiría la prueba a las personas físicas de cualquiera de esos sectores de servicios para tener acceso al mercado. Así, pues, la lista de exenciones a la prueba de necesidades económicas podría ser específica tanto por ocupaciones como por sectores, con indicación de que el obstáculo de las PNE no se aplicará a determinadas profesiones en ciertos sectores. Además, la autorización podría supeditarse al número de permisos expedidos por año.

Como quiera que los demás sectores y ocupaciones seguirían sujetos a la aplicación de la prueba, habría que reducir el margen de las prácticas arbitrarias y discriminatorias, lograr una mayor transparencia e introducir criterios económicos más neutros. Podría prepararse un documento de antecedentes en el que se sentarían los principios de la aplicación de la PNE. Esos principios deberían referirse a: i) la definición de la prueba de necesidades económicas; ii) los criterios para la introducción de la prueba, que podrían ser cuantitativos o cualitativos, o ambas cosas; iii) los procedimientos de aplicación de la PNE; iv) la duración o el examen de la aplicación de la PNE; v) las directrices para la administración de la prueba; vi) la comunicación de la información al público; y vii) las disposiciones institucionales.

Regímenes de visados

Para hacer transparente y objetiva la aplicación de los regímenes de visados y permisos de trabajo, los Miembros podrían estudiar las medidas siguientes;

- publicar la legislación y los reglamentos de aplicación pertinentes, en particular las normas administrativas que definen las condiciones de entrada y el trato nacional. Si no hay transparencia en las normas administrativas, los países seguirán teniendo un poder discrecional para cambiar las reglas y hacer más estrictos los requisitos de entrada, violando así sus consolidaciones;
- instaurar un sistema mediante el cual los comerciantes puedan informar a las autoridades económicas de las frustraciones y abusos con que se enfrentan en sus gestiones para la obtención de permisos de entrada y estancia temporales con arreglo al AGCS;
- consolidar, en el marco de compromisos específicos, su legislación actual en materia de inmigración respecto de todas las categorías pertinentes.

Reglamentos en materia de calificaciones y licencias

Los países desarrollados han establecido marcos regionales y bilaterales en materia de concesión de licencias, calificaciones y normas técnicas que excluyen los países en desarrollo pero fomentan la movilidad de la mano de obra entre ellos. Debe facilitarse la participación de los países en desarrollo en tales acuerdos de reconocimiento mutuo. Las normas internacionales propiciarían la circulación de la mano de obra y la liberalización ulterior de los servicios. Sin embargo, la armonización es lenta, larga y difícil; se progresaría, pues, progresarse más rápidamente si esa armonización se concentrara en los servicios regulados por la rama, antes que en los regulados por el Estado. Podría adoptarse, como paso hacia la aplicación de normas internacionales, un sistema de reconocimiento mutuo parcial de las calificaciones de aptitud similar al que ha implantado la Unión Europea. Esto dejaría que las autoridades de los distintos países conservasen parte del control sobre las prescripciones en materia de concesión de licencias a los profesionales extranjeros. Otra barrera está constituida por las condiciones de nacionalidad y residencia. De hecho, a menudo los servicios profesionales se prestan más eficazmente mediante una actividad transfronteriza en visitas breves que mediante un establecimiento. Podría desarrollarse aún más la distinción entre las consultas y la práctica permitiendo el

movimiento de personas para la prestación de servicios de consultoría, manteniendo al mismo tiempo las restricciones sobre las prácticas realizadas en establecimiento. Hay que evitar el peligro de que las normas internacionales se conviertan realmente en otra barrera procurando que no represente una enorme carga para los países en desarrollo que hayan de ponerse a la par de los países desarrollados en cuanto a las normas de servicios.

Fuente: Propuesta del Pakistán al Consejo General en el contexto de los preparativos de la Tercera Conferencia Ministerial.

A los países desarrollados les interesaría proponer una fórmula en relación con las personas que realizan viajes de negocios y los trabajadores transferidos dentro de la misma empresa. Otro método puede consistir en la eliminación general de ciertas medidas restrictivas, por ejemplo, la prueba de necesidades económicas, las limitaciones de participación en el capital social, respecto de todos los modos y sectores o de determinados modos y sectores; también se podría llegar a un acuerdo para reducir cierto porcentaje de limitaciones o restricciones al acceso a los mercados y al trato nacional. Cabría considerar asimismo un planteamiento de fórmula en sectores relacionados entre sí, es decir, los servicios de construcción y los servicios profesionales afines, los servicios comerciales y técnicos y los servicios de derecho empresarial, los servicios de auditoría y tributación, los servicios de asesoramiento en materia de consultoría de gestión y financiación de empresas. El método de la fórmula también podría aplicarse a la contratación pública y a los compromisos de *statu quo*: un número decisivo de Miembros podría dar acceso a la contratación pública o aceptar compromisos de *statu quo*.

Medidas de liberalización autónoma

En el párrafo 3 del artículo XIX del AGCS se dispone que en las directrices de negociación se establecerán modalidades en relación con el trato de la liberalización realizada de manera autónoma por los Miembros desde las negociaciones anteriores. El reconocimiento oficial de esa liberalización autónoma daría a los países un fuerte incentivo para iniciar unilateralmente la liberalización y para que no se retrasaran las necesarias reformas de la política en previsión de concesiones comerciales recíprocas.

Cuestiones de clasificación y definición

En la próxima ronda habría que prestar atención a las cuestiones de nomenclatura. La lista revisada de la Clasificación Central de Productos (CPC) podría mejorarse y completarse con definiciones de los propios Miembros, lo que resultaría más útil que la lista global contenida en el documento MTN.GNS/W/120. El método propuesto acerca de la "nota de introducción", por ejemplo para los servicios de la administración pública, ampliaría la definición del sector a fin de incluir todos los subsectores conexos, tales como los servicios profesionales, técnicos y científicos; esto puede dar lugar a que se traten ciertos sectores de manera diferencial según el uso final de los servicios. Se han planteado cuestiones en relación con las definiciones de los servicios financieros. En vista del fracaso de las negociaciones sobre el AMI en la OCDE, los países en desarrollo temen que se intenten introducir algunos de sus elementos en el AGCS, por ejemplo ampliando la definición de la presencia comercial que, en vez de basarse en el concepto de empresa, se basaría en el de activo o haberes.

Incremento de la participación de los países en desarrollo

Las negociaciones deben apuntar a la consecución efectiva de los objetivos del artículo IV del AGCS y a reducir el actual desequilibrio de los compromisos centrándose en la liberalización del acceso a los mercados en los sectores y modos de prestación que revisten interés para las exportaciones de los países en desarrollo. Por lo tanto, éstos deben determinar cuáles son sus intereses nacionales, lo que requerirá un examen del marco normativo o regulatorio vigente y el establecimiento de un mecanismo consultivo interno eficaz que permita definir los objetivos nacionales que hayan de reflejarse en un trabajo de reforma normativa/regulatoria. Los intereses nacionales que se definan constituirán la base de su estrategia y sus peticiones en las negociaciones.

Habría que idear mecanismos para garantizar la eficacia del artículo IV y conseguir una interpretación autorizada de las disposiciones relativas a los países en desarrollo, incluido el anexo sobre el movimiento de personas físicas. Será preciso instaurar un mecanismo de vigilancia y notificación que garantice el cumplimiento de la obligación del artículo IV. En éste se dispone que los Miembros que sean países desarrollados asumirán compromisos específicos para fortalecer la capacidad de los países en desarrollo en materia de servicios y su eficacia y competitividad, mediante, entre otras cosas, un mayor acceso a la tecnología y la mejora de su acceso a los canales de distribución y las redes de información,⁷⁷ lo que sería particularmente importante para que los países en desarrollo pudieran aprovechar las oportunidades que ofrece el comercio electrónico. Los países desarrollados podrían adoptar medidas para dar cumplimiento al artículo IV, por ejemplo, fomentando inversiones en los sectores de servicios de los países en desarrollo, la transferencia de tecnología y el acceso a los canales de distribución y las redes de información, mediante incentivos tales como ventajas fiscales para las empresas que realizan inversiones y facilitan el acceso a la tecnología y a los canales de distribución y las redes de información en los países en desarrollo.

Además, pocos países en desarrollo se han valido de la posibilidad de incluir condiciones de acceso (algunos recurren a prescripciones sobre empresas mixtas, empleo, capacitación) que tienen por objeto alcanzar los objetivos del artículo IV, es decir, prescripciones en materia de formación de personal nacional, transferencia de tecnología y exportaciones, etc.

Modos de prestación o suministro

La definición de los modos de suministro ha suscitado dificultades relacionadas con las superposiciones que existen entre ellos, en particular a causa de la imprecisión del concepto de "similitud". A este respecto se han debatido varios métodos para precisar la distinción entre los modos 1 y 2; por ejemplo, se ha sugerido hacer la distinción según la persona en quien recae la medida o según que haya presencia del proveedor o del consumidor en el mercado de que se trate, o según que haya habido licitación (modo 1) (la licitación también se ha equiparado a la presencia comercial) o no (modo 2), o según el lugar en que se verifica el consumo final. Hacer la distinción según el lugar en que se produce el consumo final significaría que el modo 1 abarcaría los casos en que no hay movimiento del consumidor ni del proveedor, y el consumo final se verifica en el territorio del Miembro que suscribe los compromisos, y el modo 2 se daría cuando hubiese movimiento físico del consumidor y el consumo final se verificase en el territorio del Miembro que suministra o exporta los servicios. Las cuestiones de jurisdicción también tienen que ver con las distinciones modales.

En otros métodos se sugiere que se reagrupen los modos y que los compromisos con arreglo a los modos 1 y 2 sean idénticos, o que se incluya un quinto modo. Algunos son partidarios de que se siga el método más liberalizador en relación con las modalidades del comercio electrónico, lo cual significaría que éste se referiría al consumo en el extranjero (modo 2), ya que muy pocos países han incluido en su lista limitaciones o restricciones respecto del modo 2. Durante la Ronda Uruguay los países no contrajeron compromisos con la intención de aplicarlos al comercio electrónico. El reagrupamiento de los modos llevaría evidentemente a la confusión. En lugar de ello, los países podrían examinar sus listas para aclarar los compromisos que han contraído respecto de cada modo. Sería preciso debatir las cuestiones referentes al foro y al origen de un servicio.

Con respecto a la cuestión de la similitud de los servicios y de los proveedores de servicios, el problema estriba en la posibilidad de que un compromiso respecto de un servicio determinado prestado según uno de los modos resulte menoscabado por la ausencia de compromiso en otro modo, por ejemplo, una subvención o una desgravación, o por una interpretación de la relación entre los modos según la cual se considere un servicio determinado como un producto no idéntico por el hecho de que se preste según uno de los modos y no otro. Una de las posiciones sostiene que no hay en el artículo XVII nada que dé a entender que el modo de suministro sea el factor determinante para definir la similitud. Si se siguiera esta interpretación, habría que ponerse a analizar los efectos de una intervención con arreglo a uno de los modos respecto del valor de un compromiso contraído con respecto a otro modo. Según otra tesis, tal vez más conforme con el método modal y el planteamiento de lista positiva en cuanto a la liberalización de los servicios, consistiría en tratar la similitud de manera más específica y no en general para todos los modos.

Exenciones al trato de NMF y respeto de los derechos adquiridos

El principio incondicional del trato de NMF, que es la piedra angular del AGCS, garantiza que se otorgarán a todos los Miembros de la OMC las ventajas de cualquier acuerdo negociado en otro ámbito respecto de los servicios. Al comienzo de la Ronda Uruguay, los países en desarrollo se opusieron a la idea de introducir un "trato de NMF condicional" en el Acuerdo. Unos 70 países han pedido exenciones al trato de NMF respecto de alrededor de 380 medidas. El ámbito, el contenido y los plazos de esas medidas no están claramente definidos. La próxima ronda de negociaciones deberá tener por objeto eliminar esas exenciones o reducir su alcance y elaborar criterios para mantener las exenciones restantes durante un período determinado, por ejemplo, otros cinco años.

Conviene señalar que durante las negociaciones, particularmente sobre los servicios financieros, la posibilidad de conservar las exenciones al trato de NMF parece haberse utilizado como palanca para obtener más concesiones, antes que para que cumpliera su finalidad principal de convertir en derecho adquirido el trato preferente o las prescripciones de reciprocidad de la legislación nacional. Es más, debe recordarse que en el párrafo 1 del artículo XVI del AGCS se dispone claramente que las exenciones del trato de NMF no pueden aplicarse a los compromisos incluidos en las listas.

Los países en desarrollo desean tener la seguridad de que el principio del trato de NMF no se utiliza abusivamente ni se debilita, puesto que ello menoscabaría las ventajas de una multilateralización de las concesiones y el propio sistema multilateral de comercio. Sostienen

que las negociaciones deben basarse en el beneficio mutuo (párrafo 1 del artículo XIX y tercer apartado del preámbulo del AGCS) y no en la amenaza de represalias. La expresión "cláusula de exención por derechos adquiridos" ha venido a designar unas disposiciones que permiten a los países mantener medidas que de otra manera estarían prohibidas, en general limitadas en el tiempo, en el Protocolo de Aplicación Provisional del GATT o en las exenciones al trato de NMF a tenor del párrafo 2 del artículo II del AGCS. En las negociaciones sobre los servicios financieros, la expresión "exención por derechos adquiridos" se aplicó a los compromisos de no dismantelar la participación extranjera en el capital de empresas concretas, cuando esa participación rebasaba los límites consolidados. En opinión de los países en desarrollo, ese respeto de los derechos adquiridos discrimina contra los recién llegados al mercado, a los que sólo se reconocerá el derecho de acceso al mercado previsto en las listas, y favorece a los proveedores establecidos, incrementando las rentas económicas de éstos.

Durante las negociaciones sobre los servicios financieros, que se centraron principalmente en la obtención de compromisos en materia de inversiones, el mantenimiento de los derechos de propiedad de las empresas fue un objetivo importante para los Estados Unidos. Malasia, amparándose en los objetivos de su política de promoción del equilibrio económico entre los grandes grupos étnicos del país, se negó a convertir en "derechos adquiridos" los derechos de propiedad que tenía el AIG. En represalia, los Estados Unidos incluyeron una exención del trato de NMF en relación con la expropiación forzosa de las inversiones existentes, de tal forma que los derechos adquiridos no quedaban protegidos por las consolidaciones en los servicios de seguro.⁷⁸ La CE interpreta esta exención del trato de NMF en el sentido de que las circunstancias aludidas no abarcan los casos de nacionalización de un sector o subsector cuando dicha nacionalización se aplica de la misma manera a todas las sociedades, independientemente de su nacionalidad. La firme posición de Malasia demuestra que los países están decididos a defender el principio del AGCS según el cual sus compromisos no van más allá de lo que figura en sus listas y que ciertos objetivos de la política nacional tienen prelación sobre los derechos de propiedad de los particulares.

Reglamentación interna, reconocimiento y transparencia

Se ha expuesto la idea de que hay que seguir trabajando sobre las disciplinas del párrafo 4 del artículo VI, teniendo particularmente en cuenta el derecho de los Miembros a regular, mediante leyes y reglamentos, la prestación de servicios en su territorio para alcanzar los objetivos de la política nacional y, en vista de las asimetrías que se dan con respecto al grado de desarrollo de la reglamentación de los servicios en los distintos países, la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercer ese derecho. Según esa tesis, la labor debe concentrarse en las medidas discriminatorias que se toman con fines proteccionistas y, en principio, no debe ir más allá de esa preocupación. Por consiguiente, deben prevalecer la consecución de los objetivos de la política oficial, las preocupaciones en materia de redistribución, equidad, etc., y la labor debe limitarse a la definición de algunos principios generales, como en el caso de la contabilidad, ya que la mejor manera de luchar contra la reglamentación interna de carácter proteccionista consiste en acudir a la solución de diferencias y no a la elaboración de reglas y disciplinas detalladas sobre la reglamentación interna. En este contexto, un planteamiento horizontal de la elaboración de disciplinas parece preferible a un planteamiento sectorial, aunque pueda ser necesaria alguna labor de sector; también parece que será decisiva la intervención del legislador para lograr resultados, pues los negociadores comerciales solos no podrán a un tiempo negociar una liberalización multilateral y elaborar disciplinas sobre regulación interna.

Uno de los principales objetivos de los grandes países comerciales en la negociación es conseguir progresos importantes en el marco del artículo VI, lo cual requiere la adopción de la reglamentación menos restrictiva del comercio, basada en una prueba estricta de "necesidad" y en la proporcionalidad. Por supuesto, unos criterios fundados únicamente en nociones estrechas de eficiencia económica pueden limitar la flexibilidad de los países en desarrollo para realizar una reforma de la política o la reglamentación y, al mismo tiempo, cumplir los objetivos de la política oficial, y pueden llevar a una armonización de las políticas basada en las de los países desarrollados. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, los trabajos en relación con los artículos VI y VII debería concentrarse en el logro de una mayor transparencia de las leyes y reglamentos y en generalizar la aplicación, a otros servicios profesionales, de las disciplinas y directrices en materia de acuerdos de reconocimiento mutuo elaboradas para los servicios de contabilidad. Según esta postura, sería preferible que esas disciplinas se aplicasen sólo a sectores sujetos a compromisos específicos, como se desprende claramente de la lectura de los apartados del artículo VI. La mayoría de los párrafos se refieren únicamente a compromisos específicos (párrafos 1, 3, 5 y 6). En el apartado a) del párrafo 5 se dice: "En los sectores en que un Miembro haya contraído compromisos específicos, dicho Miembro, hasta la entrada en vigor de las disciplinas que se elaboren para esos sectores en virtud del párrafo 4, ...".

La implantación de un mecanismo de vigilancia y coordinación para garantizar un acceso efectivo a los acuerdos de reconocimiento mutuo también es importante desde el punto de vista de los países en desarrollo, puesto que, en cuanto excepción a la obligación de conceder el trato de NMF, dichos acuerdos pueden tener un efecto de distorsión en el comercio. Las cláusulas de adhesión de esos acuerdos deben examinarse para comprobar que ofrecen efectivamente la posibilidad de adherirse en las mismas condiciones que los miembros, para lo cual habría que redactarlas más o menos en los términos siguientes: "Los miembros deberían garantizar el acceso efectivo de los países en desarrollo a los acuerdos de reconocimiento mutuo, invitándolos a sumarse a dichos acuerdos y obrando activamente por la aceptación mutua de las equivalencias." También habría que prestar atención, según los países en desarrollo, a un acuerdo en materia de tramitación transfronteriza de las cuestiones de evaluación de la conformidad y de responsabilidad profesional que en la actualidad tanto entorpecen la prestación a distancia de los servicios, ya que la aplicación de cualquiera de las disciplinas del artículo VI sería muy difícil en relación con el comercio transfronterizo.

Acceso a los mercados y trato nacional

La cuestión del enfoque de lista negativa o lista positiva se plantea también en relación con el acceso al mercado y el trato nacional. Las negociaciones del AMI han demostrado a las claras que el método de la lista negativa no crea necesariamente una dinámica propicia a la liberalización. Las listas de reservas y exclusiones eran bastante importantes y de mucho alcance.⁷⁹

Ha creado cierta confusión la convención contenida en el párrafo 2 del artículo XX, según la cual cuando las medidas restrictivas atañen tanto al acceso a los mercados como al trato nacional, las medidas se inscribirán en la columna correspondiente al acceso al mercado y se considerará que la consignación indica también una condición o salvedad al artículo XVII. Así, pues, como no hay ninguna indicación de que las medidas consignadas con arreglo al artículo XVI sean discriminatorias o no, queda mal definido el alcance de los compromisos relativos al trato nacional. Como primer paso hacia la solución de este problema, los Miembros

podrían examinar las listas y, cuando la medida consignada respecto del acceso al mercado se refiera a medidas discriminatorias en el marco del trato nacional, indicar esta circunstancia mediante un asterisco.

Otro problema señalado por algunos países es que cuando se contrae un compromiso respecto del trato nacional en un sector o subsector, pero no respecto del pleno acceso al mercado, no se sabe bien si las mejoras no planeadas del acceso al mercado tendrán que respetar el trato nacional. Se han propuesto varios métodos: i) el trato nacional se aplicará a todos los compromisos actuales y futuros en materia de acceso al mercado con respecto a la entrada en éste y a las operaciones posteriores, como en el AMI; ii) el trato nacional se aplicará a los compromisos de acceso al mercado (respecto de los extranjeros que ya están en él y los que lleguen) ya contraídos en el momento en que se contrajo el compromiso de trato nacional, pero no a la entrada ulterior, más allá de los compromisos consignados en las listas. Esto requiere aclaración, en particular con respecto al modo 3.

Cuestiones relacionadas con la competencia

Muchos mercados de servicios están dominados por un número relativamente escaso de empresas grandes de países desarrollados y unas cuantas empresas pequeñas. Esto conduce, en la mayoría de los sectores de servicios, a una situación en que las empresas más grandes afrontan poca competencia real porque el tamaño del siguiente segmento de competidores es muy reducido. (Por ejemplo, en el turismo el 80% del mercado está controlado por Thomson, Airtours, First Choice y Thomas Cook.) Los proveedores de servicios de los países en desarrollo, que en su mayoría son pequeñas y medianas empresas, han de hacer frente a la competencia de grandes multinacionales de servicios que tienen una ingente capacidad financiera, acceso a las tecnologías más novedosas, redes mundiales y una infraestructura de tecnologías de la información ultramoderna.

Este elevado índice de concentración suele ser el resultado del enorme volumen de capital y de las complejas redes de organizaciones interdependientes necesarios para conservar la ventaja tecnológica, explotar varios productos simultáneamente y mantener las economías de escala. Por ejemplo, en la publicidad, la auditoría y la consultoría de gestión las relaciones con los clientes se establecen a nivel mundial, lo que dificulta el acceso de las empresas de los países en desarrollo a los mercados mundiales.

La tendencia a las fusiones y adquisiciones y las alianzas estratégicas ha exacerbado esta situación. Los estudios de la UNCTAD sobre la salud, el turismo, el transporte aéreo y la construcción han puesto de relieve los posibles efectos contrarios a la libre competencia de estas nuevas técnicas empresariales: la integración vertical entre operadores de turismo y agencias de viaje crea un poder de mercado considerable que pone a los competidores en una situación de desventaja.

También se plantean diversas cuestiones de importancia decisiva en relación con la competencia a causa de la manera en que se estructuran los canales de distribución y las redes de información en varios sectores de servicios. Así, pues, en el turismo y en el transporte aéreo las alianzas estratégicas mundiales y los sistemas mundiales de distribución han restringido la competencia y actuado como grandes barreras a la entrada de los países en desarrollo en el mercado. Ha habido problemas graves con la discriminación en el suministro de información

por las pantallas CRS y GDA, la utilización de marcas mundiales en los vuelos para fidelizar a los consumidores o la imposición a las compañías aéreas de operar a través de los aeropuertos centrales.⁸⁰

La conexión a redes aporta a las empresas de los países en desarrollo prestigio internacional, los beneficios de la actividad de investigación y desarrollo, la posibilidad de avanzar más rápidamente hacia productos de mayor valor añadido, la formación y la transferencia de tecnologías blandas. También proporciona a los profesionales que trabajan en ellas la oportunidad de trasladarse a otros mercados. Asimismo, las empresas pueden unirse a compañías afines de otros países en desarrollo para constituir redes mundiales que compitan con las multinacionales de servicios establecidas en mercados nicho. A medida que aumente la mundialización de los mercados, será más difícil para las empresas de servicios obtener buenos resultados sin concertar algún tipo de alianza estratégica. Ahora bien, dado que las alianzas estratégicas pueden llegar a tener capacidad *de facto* para imponer normas o precios en un sector, y compartir así la posibilidad de levantar nuevas barreras de entrada y acceso, es necesario prestar especial atención a la elaboración y aplicación de políticas nacionales e internacionales en el campo de la competencia.

En vista de las dificultades creadas por el abuso de posición dominante por parte de los grandes proveedores de servicios, hay que fortalecer el artículo IX a fin de luchar contra ese abuso mediante la neutralización de prácticas restrictivas concretas del sector privado y el establecimiento de una prescripción de notificación de las prácticas comerciales restrictivas. Además, para hacer frente a dicho abuso por los proveedores de servicios de los países desarrollados, así como por los operadores de canales de distribución y de redes de información, habrá que elaborar principios que propicien la competencia a fin de controlar las prácticas comerciales restrictivas y el abuso de posición dominante de los proveedores de servicios. También hará falta un inventario de las prácticas anticompetitivas de las transnacionales de servicios. Al propio tiempo, se promulgarán disposiciones concretas sobre comportamiento anticompetitivo para resolver los problemas en determinados sectores. El Documento de Referencia sobre Telecomunicaciones Básicas, en una versión ampliada y más detallada, podría aplicarse a otros sectores, como el turismo.

Comercio electrónico

El objetivo de los países en desarrollo es integrar las negociaciones sobre el comercio electrónico en el marco del artículo IV del AGCS. La liberalización del comercio electrónico debe vincularse a un acceso efectivo de las PYME de los países en desarrollo a los mercados y a las posibilidades que tengan de explotar el material de origen nacional. Además, a diferencia de lo que ocurre en la telefonía, el que inicia una llamada por Internet tiene que pagar todo el costo del circuito. Particular importancia revisten las cuestiones del acceso a la tecnología más moderna y de la financiación de los servicios de acceso a Internet. Junto con las cuestiones relacionadas con el acceso a los mercados habrá que examinar cómo se puede prestar apoyo técnico y financiero, a través de las instituciones financieras internacionales, para mejorar rápidamente la infraestructura de telecomunicaciones y de Internet en los países en desarrollo y fortalecer la enseñanza y la formación en las disciplinas que guardan relación con el comercio electrónico. La liberalización también requerirá, como condición previa, medidas relacionadas con la política de la competencia. Habrá que prestar atención muy detenida a las consecuencias de las iniciativas referentes a la distinción entre los modos 1 y 2, así como a la neutralidad

tecnológica y la utilización del ciberespacio en franquicia para el comercio electrónico. Estas iniciativas podrían tener por efecto la libertad del intercambio en el comercio electrónico y en los modos 1 y 2.

Neutralidad tecnológica

La neutralidad tecnológica se ha utilizado como argumento para ampliar el alcance de los compromisos. El entendimiento al que se llegó en el contexto de las telecomunicaciones básicas, que no tiene carácter vinculante, no debe confundirse con la aplicación de ese concepto a los sectores y modos de suministro del AGCS. En ese entendimiento se dice que cualquiera de los servicios de telecomunicaciones básicas consignado en las listas de compromisos puede prestarse por cualquier medio tecnológico (por cable, por transmisión inalámbrica, por satélite, etc.), salvo que conste una indicación distinta en la columna del sector. Esto no significa que la noción de neutralidad tecnológica y acceso a Internet sea aplicable automáticamente a todos los sectores y modos sin que se hayan contraído compromisos específicos a ese respecto. También conviene advertir que en el Anexo sobre telecomunicaciones se prevé que cada Miembro se asegurará de que se conceda a todo proveedor de servicios de otro Miembro, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios, el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y la utilización de los mismos, para el suministro de cualquier servicio consignado en su Lista. Los partidarios de la neutralidad tecnológica creen que si se han contraído compromisos respecto del fax, la telefonía y el envío de datos, estos servicios pueden prestarse a través de Internet aunque no se hayan suscrito compromisos expresos a ese respecto. Como quiera que en las negociaciones se seguirá el método de la lista positiva, habrá que consignar explícitamente en las Listas un compromiso respecto de la neutralidad tecnológica. En la actualidad, sólo diez países tienen contraídos compromisos expresos respecto de los servicios de acceso a Internet. Por supuesto, en las listas las restricciones respecto de los medios de prestación de un servicio pueden consignarse horizontalmente o como restricciones en cuanto al trato nacional.

Las reglas del AGCS

Las negociaciones sobre el mecanismo de salvaguardia urgente habrán de concluir antes de que se adopten los resultados de la próxima ronda de negociaciones sobre los servicios. Algunos países en desarrollo han dicho que las disposiciones sobre dicho mecanismo podrían basarse en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Sostienen que la existencia de tal mecanismo contribuirá a convencer a los propios nacionales y a los socios comerciales de la necesidad de aceptar una mayor liberalización, dada la especial vulnerabilidad de los sectores de servicios de los países en desarrollo, que carecen de experiencia en el comercio abierto y en las operaciones de gran volumen, y daría tiempo a la rama nacional para ajustarse al cambio. El mecanismo de salvaguardia urgente sería particularmente importante en relación con el efecto de las novedades tecnológicas (por ejemplo, el comercio electrónico) en la rama de producción nacional. Para optimizar ese efecto, el mecanismo tendría que aplicarse en todos los sectores (las disciplinas serían horizontales y no específicas de sectores determinados) y a todos los modos de prestación, estar circunscrito en el tiempo, estar sujeto a la liberalización progresiva y estar basado en el trato de NMF.

Se proseguirán las negociaciones para tratar los temas de las subvenciones y la contratación pública y, en opinión de los países en desarrollo, habrá que tener particularmente en

cuenta el efecto de distorsión del comercio que tienen las subvenciones otorgadas por los países desarrollados en las exportaciones de servicios de los países en desarrollo, sobre todo en vista de que las subvenciones relacionadas con la tecnología, así como los incentivos a la inversión, concedidos por los países desarrollados pueden tener grandes repercusiones negativas en la competitividad de los países en desarrollo. Asimismo, según esta postura, las subvenciones otorgadas por los países en desarrollo deberían quedar excluidas de la aplicación del trato nacional, la cláusula de NMF debería aplicarse a las subvenciones y el trato nacional aplicarse a los sectores respecto de los cuales se han contraído compromisos, a menos que se haya hecho una inscripción para excluir expresamente la aplicación del trato nacional.

En cuanto a la contratación pública, uno de los métodos propuestos consiste en limitar las disciplinas a la adopción de disposiciones únicamente relacionadas con la transparencia o en establecer modalidades para la negociación de compromisos en esta esfera. Por ejemplo, respecto de los servicios, la contratación pública podría regularse mediante compromisos suplementarios (artículo XVIII), con mecanismos de preferencia para los proveedores nacionales en el caso de los países en desarrollo y la concesión de preferencias por los países desarrollados a los proveedores de los países en desarrollo.

Transporte aéreo

En el párrafo 5 del Anexo sobre el transporte aéreo se dispone que el Consejo del Comercio de Servicios examinará periódicamente, y por lo menos cada cinco años, la evolución del sector del transporte aéreo y el funcionamiento del Anexo, con miras a considerar la posibilidad de una mayor aplicación del Acuerdo en este sector. Las novedades recientes en relación con la estructura del mercado y el modo de operar de los proveedores tendrían que reflejarse adecuadamente en la clasificación. En el marco del examen habría que delimitar las zonas que se presten a una liberalización multilateral; por ejemplo, en relación con la presencia comercial, se están privatizando cada vez más las compañías nacionales de aviación mediante el procedimiento de la participación extranjera en el capital. La estructura del mercado ha cambiado a raíz de los acuerdos y alianzas de cielo abierto. Además, convendría tratar de aclarar el alcance de los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico.

EL MOVIMIENTO DE PERSONAS FÍSICAS CON ARREGLO AL AGCS

Jolita Butkeviciene, UNCTAD

La importancia cada vez mayor de las nuevas tecnologías y las nuevas formas de organización de las empresas son los factores que impulsan la creciente demanda de conocimientos especializados, mientras que el dinamismo creciente de los mercados acorta el tiempo de reacción para la solución de problemas, que a veces requiere la disponibilidad inmediata de profesionales de los servicios. El efecto de las nuevas tecnologías se advierte, por ejemplo, en el campo de los programas de ordenador, donde el movimiento temporal de expertos se verifica tanto entre países desarrollados como entre países en desarrollo, dada la disponibilidad de diferentes productos de soporte lógico y de especializaciones en los diferentes países. El movimiento de expertos también se efectúa en ambas direcciones entre países en desarrollo y países desarrollados: por una parte, se trata de movimientos relacionados con inversiones en los mercados de los países en desarrollo;⁸¹ por otra parte, es también la reacción a una demanda creciente de esos tipos de servicios, exacerbada por la necesidad de adaptarse a las exigencias de las nuevas tecnologías en los países desarrollados.⁸² Internet ha contribuido a bajar los costos y a mejorar la información en el proceso de búsqueda de trabajo tanto por los futuros empleados como por los futuros empleadores, lo cual ha dado lugar a una ocupación cada vez más breve del puesto por el trabajador y a la continua expansión del ámbito geográfico del empleo.

El desarrollo del comercio transfronterizo a través de los canales de telecomunicación tenderá cada vez más a sustituir el movimiento transfronterizo de personas físicas, pero principalmente en lo que respecta a la prestación de servicios normalizados. Un ejemplo de ello puede ser la contratación transfronteriza de trabajos de construcción a través de las redes de telecomunicaciones. Esas ofertas pueden compararse según sus características normales y evaluarse razonablemente en cuanto a su relación costo/calidad. La preparación de las obras no necesitará muchas visitas de los especialistas al mercado del consumidor. Esto difícilmente sería posible en el caso de los servicios de arquitecto, que requieren el contacto inmediato, una prolongada presencia y la interacción entre el cliente y el proveedor de servicios y no pueden normalizarse y, por ende, compararse fácilmente. Por ello, la demanda de movimiento de personas físicas seguirá siendo fuerte en el caso de los servicios adaptados a las necesidades de los clientes, los servicios posventa conexos y varios otros servicios comerciales.

Además, el desarrollo de los servicios de transporte y redes de comunicación de alta velocidad y bajo costo tal vez permita sustituir la necesidad de contratar personal nacional con la prestación de ciertos servicios especializados mediante el movimiento temporal de personas físicas. Los mismos factores también harían más corta esa presencia temporal en el extranjero, con lo cual el movimiento temporal de personas físicas vendría a ser un modo de comercio aún más importante.

Las empresas que operan en el ámbito internacional, incluso en la ejecución de contratos de servicios, necesitan transferir internacionalmente conocimientos especializados mediante la reasignación temporal de especialistas y profesionales. Además, la mundialización requiere una gestión internacional, que a su vez necesita la presencia de directivos de diversas nacionalidades en el proceso de adopción de decisiones.

El AGCS y la entrada de extranjeros para la prestación de servicios

Se dio un paso decisivo para las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el comercio de servicios en la Reunión Ministerial que se celebró en Montreal en diciembre de 1988 para hacer balance a mitad de período, en la que se ultimó una fórmula a fin de incluir la movilidad de los factores en la definición del comercio de servicios cuando esa movilidad era indispensable para el suministro del servicio y permitía una simetría entre el movimiento de personas y el movimiento del capital (presencia comercial).

El comercio de servicios que entraña la presencia de ciudadanos extranjeros en los países es lo que en el AGCS se llama modo 4 de suministro,⁸³ es decir: la prestación de un servicio por el proveedor de un Miembro (digamos, el país A) -por medio de la presencia de personas físicas de un Miembro (el país A o cualquier otro, pero no el país B⁸⁴)- en el territorio de cualquier otro Miembro (país B). Para decirlo de otro modo, según esa definición, el modo 4 es la producción, distribución, comercialización, venta o entrega de un servicio en el extranjero por una persona natural o una persona moral (en la medida en que esta última emplea a extranjeros en el país huésped). Esto da a entender que el Acuerdo abarca: a) las personas naturales que son proveedores independientes de servicios en el extranjero, o b) están empleadas en el extranjero por empresas de servicios distintas de las del país huésped (donde se presta el servicio), es decir que: i) son empleados de la empresa extranjera (de capital extranjero, controlada por una empresa extranjera o filial de una empresa extranjera) establecida en el país huésped, o ii) son empleados de la empresa extranjera que presta los servicios en virtud del contrato. De hecho, el caso b) guarda relación con el comercio mediante un establecimiento comercial (el llamado modo 3); sin embargo, el AGCS atribuye la presencia de personas físicas al comercio de servicios según el modo 4. En ambos casos, los servicios pueden prestarse como producto de consumo final o como producto intermedio, es decir que el servicio puede suministrarse al consumidor individual o a una empresa. Entonces, la persona física extranjera, si tiene la condición de persona jurídica, como ocurre, por ejemplo, en varias ocupaciones de los servicios profesionales, podrá vender servicios a la empresa del país huésped bajo contrato. Lo mismo valdría si una empresa extranjera, como proveedora de servicios, obtuviese la adjudicación de un contrato de prestación de servicios a la empresa del país huésped y se trajese a un equipo de personas para ejecutarlo.

La presencia de extranjeros en un país, aunque es parte de la política comercial, plantea problemas jurídicos de inmigración. Para aclarar este aspecto, los países en desarrollo, encabezados por México, y después por un grupo de países que mantenían la misma postura (la Argentina, Colombia, Cuba, Egipto, la India, México, el Pakistán y el Perú), presentaron un texto que vino a ser el Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo.⁸⁵ En este Anexo se da una definición con respecto al movimiento de personas físicas que necesitan residir temporalmente en el extranjero para prestar servicios. Cada Estado Miembro interpreta a su manera el carácter no permanente o temporal de la estancia y esa interpretación puede ser diferente según las categorías de personas.⁸⁶ El ámbito del Anexo es algo diferente del de la definición del modo 4 en el texto del propio Acuerdo. El AGCS habla de "presencia", que es un conjunto de proveedores extranjeros de servicios en cualquier período de tiempo, mientras que el Anexo se refiere a su movimiento, es decir, la corriente de comercio. Además, el Anexo se aplica a las personas físicas de todas las categorías que pueden ser empleadas por cualquier proveedor de servicios - incluido el país huésped- con respecto a la prestación del servicio. Sin embargo, según el Anexo, esas personas no deberían estar buscando

acceso al mercado de trabajo. Esta disposición deberá aclararse para que no haya contradicción con la definición del modo 4 en el propio AGCS, que abarca a los extranjeros como parte del mercado del empleo (trabajo) cuando son empleados por la entidad extranjera o cuando trabajan por cuenta propia. La explicación descansa en la manera como se verifica el empleo. Los casos en que la persona física se dedica a una búsqueda activa y trata de encontrar empleo en el extranjero (es decir, lo "busca") quedan claramente fuera del ámbito del Anexo. Así, pues, la empresa de servicios es la que busca personas calificadas, bien publicando anuncios, bien examinando la información colocada por particulares en Internet, etc. Las personas contratadas temporalmente de resultados de este proceso sí están cubiertas por el Anexo.

En la parte III del AGCS se determinan las medidas que afectan el acceso a los mercados en todos los modos, incluida la presencia de personas físicas, así como las condiciones de la concesión del trato nacional a esas personas. Entre ellas, la limitación específica del modo 4 se refiere al "número total de personas físicas que puedan emplearse en un sector de servicios o que un proveedor de servicios pueda emplear y que sean necesarias para el suministro de un servicio específico y estén directamente relacionadas con él, en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas". El único aspecto limitativo del AGCS que se relaciona con el movimiento de personas físicas en cuanto proveedoras de servicios que buscan un acceso al mercado está constituido por los compromisos específicos de cada Miembro. En las páginas que siguen se analizará el contenido de esos compromisos.

Como se trata del movimiento de personas que prestan servicios, su proyectada entrada en el país debería tener cabida en el suministro de servicios de una de las ramas clasificadas como sectores de servicios por la OMC. Ciertamente, la clasificación de los servicios del AGCS se presta mal a un análisis detallado de las ocupaciones, puesto que en cada uno de los sectores de servicios, éstos podrían ser prestados por muchas categorías de personas. De hecho, hasta la fecha el número de ocupaciones por incluir en el AGCS se limitaba a unas pocas categorías, que se examinan más adelante, elegidas discrecionalmente por cada uno de los Miembros.

Los compromisos en el marco del AGCS: restricciones al movimiento de los extranjeros

Varios estudios⁸⁷ han indicado que los compromisos del comercio de servicios no han permitido una cobertura equilibrada respecto de todos los modos de suministro. Los compromisos específicos de los sectores han abarcado (en parte o en totalidad) las medidas que regulan la presencia comercial bastante más que las medidas que regulan el movimiento de personas físicas en cuanto proveedoras de servicios. En general, los países que han contraído compromisos sectoriales específicos respecto del modo 4 no han ofrecido más aperturas de mercados.⁸⁸

Compromisos horizontales

En los compromisos horizontales acerca de la presencia de personas físicas se suelen mencionar los elementos de las leyes y reglamentos en materia de inmigración y de trabajo. No es probable que los Miembros acepten cambios fundamentales de su política de inmigración, por lo que la liberalización ulterior habrá de lograrse mediante la negociación de compromisos respecto del modo 4 en sectores específicos o para determinadas categorías de personas.

Los actuales compromisos horizontales no se refieren al movimiento de personas físicas de todas las categorías y ocupaciones. Las principales categorías consignadas en las listas son las siguientes: a) los empleados transferidos dentro de la misma empresa; b) los visitantes en viaje de negocios; c) los profesionales independientes, incluidos los que prestan servicios en virtud de un contrato. El movimiento de personas físicas de estas categorías puede estar vinculado con la presencia comercial o la existencia de un establecimiento. En la mayoría de esos compromisos no se toman en consideración las especificidades sectoriales a causa de las cuales el movimiento de personas físicas para prestar el servicio se considera de importancia decisiva respecto de la entrega del producto.

El comercio de servicios no es una cuestión de política de inmigración, pero tiene que ver con algunos de sus elementos. Por ejemplo, los problemas (retrasos, criterios poco razonables) que van unidos a la expedición de visados son un obstáculo al movimiento de las personas, incluso de los hombres de negocios. Ello puede tener graves repercusiones en la competitividad de las empresas que buscan contratos comerciales u oportunidades de inversión.

Otra de las medidas incluidas en los compromisos es el requisito de la residencia para el suministro de un servicio que entraña la intervención de personas físicas. Es dudoso, sin embargo, que se haya de exigir un permiso de residencia para el movimiento transfronterizo de extranjeros con respecto al suministro de un servicio. Como ya se ha indicado, el movimiento de las personas vinculado al comercio es de duración limitada y sólo entraña una presencia temporal en el extranjero, que en principio puede estar exenta del requisito del permiso de residencia. Además, en el Anexo se indica explícitamente que el AGCS no se aplicará a las medidas (en este caso, por ejemplo, el requisito del permiso) relacionadas con la residencia.

Otro requisito mencionado a menudo por los Miembros es el del permiso de trabajo. Los países suelen tener pocas categorías de permiso de trabajo que guarden relación directa con el AGCS. En general, en el sistema de permisos de trabajo se distingue entre los que se refieren a una oferta de empleo de una empresa establecida en un país huésped, al empleo relacionado con un establecimiento o una inversión, al traslado dentro de la misma empresa o al préstamo, etc. Si en los compromisos se proporcionara información sobre el tipo y el correspondiente número de permisos disponibles a efectos del AGCS, mejoraría la previsibilidad de las condiciones de acceso al mercado, ya que esos son ejemplos de las medidas que limitan el número de las personas que pueden ser empleadas en cualquiera de las ramas de servicios. Como en el AGCS no se dice cuáles son las ocupaciones pertinentes a cada sector de servicios, se podrían utilizar contingentes globales como parte de los compromisos sectoriales horizontales. Además, sigue en pie la cuestión de saber si ciertas ocupaciones pueden estar exentas del requisito del permiso de trabajo para los breves períodos de presencia relacionados con el comercio de servicios de ciertas ramas. La explicación de esas medidas -ya incluidas en los compromisos- mejoraría la claridad y la coherencia entre los compromisos del AGCS y la reglamentación y la práctica internas, con lo cual esos compromisos vendrían a ser comercialmente significativos.

Hay otra medida que adoptan varios países en sus compromisos relativos a los traslados dentro de la misma empresa: el requisito de que la empresa sita en el extranjero tiene que haber empleado al solicitante. Desde el punto de vista de la política, puede carecer de importancia el tiempo durante el cual haya sido empleada la persona, pero varios países han fijado ciertos plazos mínimos, por ejemplo, un año. Lo que en realidad importa de todos modos en este caso

particular es la capacidad del solicitante para desempeñar el puesto y satisfacer las condiciones de calificación y experiencia.

Una de las categorías más visibles de las limitaciones del acceso al mercado es la prueba de necesidades económicas. La mayoría de los países se han reservado el derecho a utilizar la prueba de necesidades económicas para regular las corrientes comerciales en sus listas de compromisos específicos del AGCS respecto de los servicios. El movimiento de las personas físicas proveedoras de servicios es el que con más frecuencia resulta afectado por la necesidad de superar pruebas cuantitativas o cualitativas, o ambas. Sólo 22 países Miembros de la OMC⁸⁹ han indicado claramente las pocas categorías de personas físicas a las que no se aplican esas pruebas. Dichas categorías comprenden fundamentalmente las personas trasladadas dentro de la misma empresa, es decir, ejecutivos superiores imprescindibles y especialistas que poseen conocimientos esenciales, y los visitantes de empresas. Por consiguiente, esos compromisos indican que sólo quedan excluidas de la aplicación de las pruebas de necesidades las categorías relacionadas con la presencia comercial. A ese respecto, todo el comercio de servicios basado en el modo 4 podría estar sujeto a pruebas de necesidades económicas no incluidas expresamente en compromisos pero sí en la legislación nacional. Además, los requisitos generales no especificados de residencia, autorización, aprobación, etc. pueden ser también parcialmente una prueba de necesidades.

De 134 Miembros de la OMC, 67 han utilizado pruebas de necesidades económicas para reglamentar las corrientes comerciales en uno o varios modos y en todos los sectores de servicios o en algunos de ellos. Las pruebas de necesidades económicas han limitado los compromisos de acceso a los mercados en todos los sectores en algunos países, pero otros pueden también aplicarlas, ya que en el AGCS no hay ningún mecanismo que restrinja su aplicación. Algunos países han señalado categorías de personas que probablemente estarán sujetas a pruebas de necesidades en sus compromisos horizontales, lo cual no significa que estos y otros países no apliquen pruebas de necesidades a categorías de personas no incluidas en las listas de compromisos.

Unos cuantos países han afirmado además que las pruebas de necesidades económicas limitan sus compromisos sobre trato nacional. No obstante, en el AGCS se considera que las pruebas de necesidades económicas son una de las barreras al acceso a los mercados enumeradas en el artículo XVI (acceso a los mercados). Asimismo, parece que las pruebas no influyen tanto en la reglamentación del acceso a los mercados en el plano horizontal de la presencia comercial (que comprende todos los sectores), donde pueden citarse pocos casos.⁹⁰

Compromisos relativos a sectores específicos

Las pruebas de necesidades económicas se encuentran en las listas de compromisos específicos del AGCS respecto de varios sectores de servicios. Sin embargo, su adecuación difiere de un sector a otro. El de los servicios financieros, incluidos la banca y los seguros, es un sector en que las pruebas de necesidades económicas han sido bastante importantes, y en varios servicios profesionales y comerciales en general ha sido relativamente frecuente la aplicación de las pruebas de necesidades económicas. En particular, los servicios médicos y docentes, por su doble función -social y económica- así como los servicios de venta al por menor y el transporte, con frecuencia han sido protegidos por las pruebas de necesidades. Un detalle interesante: la aplicación de la prueba de necesidades económicas también ha sido frecuente en el sector del

turismo con respecto a los servicios de hoteles y restaurantes, incluso en países que registran fuertes exportaciones en el sector. El turismo genera importantes efectos indirectos en el empleo, y la función que desempeñan las pruebas de necesidades económicas en sectores como éste equivale probablemente a la de las medidas de salvaguardia. Para estos casos, la incorporación de un mecanismo de salvaguardia de urgencia en el AGCS podría eliminar la necesidad de recurrir a las pruebas de necesidades.

Los países en desarrollo tienen, por lo visto, una ventaja relativa en el comercio de servicios gracias al movimiento de personas físicas, pero las pruebas de necesidades económicas reducen la previsibilidad de las oportunidades comerciales de que disponen. La ulterior liberalización del comercio de servicios no podrá tener éxito si no se acomete la cuestión de la prueba de necesidades económicas. Como en la actualidad hay muchos países que difícilmente estarían dispuestos a renunciar a esas pruebas, se podrían elaborar multilateralmente directrices sobre los criterios, la duración y los procedimientos de aplicación de las pruebas. Además, los países en desarrollo saldrían ganando si -por lo menos respecto de categorías de personas físicas proveedoras de servicios- la no aplicación de las pruebas de necesidades económicas se extendiese a determinados sectores de servicios. Debería evitarse el uso de las pruebas económicas u otras similares en otros instrumentos reguladores del acceso a los mercados. Es más, cada país Miembro de la OMC podría fijar, estableciendo contingentes mínimos para la entrada de personas físicas proveedoras de servicios, límites por debajo de los cuales esas pruebas no se aplicarían.

Se ha señalado que las pruebas de necesidades económicas constituyen un obstáculo al acceso al mercado a tenor del artículo XVI del Acuerdo General de la OMC sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Ahora bien, no existe definición de la prueba de necesidades económicas ni se han elaborado reglas, criterios o procedimientos para su aplicación. Ello hace que las pruebas de necesidades económicas puedan tener un efecto de distorsión mayor o menor sobre el comercio según la manera como se apliquen. Al propio tiempo, el AGCS carece de disposiciones para impugnar cualquier rechazo basado en la prueba de necesidades económicas. Esto también limita las posibilidades de comparación del alcance de la prueba de necesidades entre los países. Aunque en las listas la prueba de necesidades económicas está consignada respecto de todos los modos de prestación de servicios, a saber, el comercio transfronterizo (modo 1), el consumo en el extranjero (modo 2), la presencia comercial (modo 3) y la presencia de personas físicas (modo 4), este último es el que con más frecuencia está supeditado a las pruebas, independientemente de que el servicio se suministre con arreglo al modo 4 o también con arreglo al modo 3. Así, pues, las pruebas de necesidades económicas siguen constituyendo un obstáculo comercial principal al movimiento de personas físicas proveedoras de servicios. La transparencia es un requisito previo para poder evaluar las oportunidades comerciales existentes, pero las pruebas de necesidades económicas hacen que este proceso sea menos predecible y estable y más engorroso. La principal cuestión que se plantea es saber cómo reducir el grado de subjetividad que llevan consigo las pruebas de necesidades económicas.

Esas pruebas, u otros requisitos análogos, son características de la reglamentación de varios países aplicable a determinadas actividades de servicios. Estas disposiciones de su ordenamiento jurídico responden a diversas circunstancias históricas, pero reflejan la opinión según la cual no se puede contar con la sola interacción de la competencia y los incentivos económicos para evitar desequilibrios en la estructura social y demográfica de los países. Las disposiciones sobre la adopción de medidas más restrictivas se justifican por razones de política

pública y reflejan la necesidad de proteger empleos en ciertos sectores o de estimular selectivamente la entrada de extranjeros con muchos conocimientos y experiencia que no están disponibles en el país.

Se recordará que en el artículo IV del AGCS se dispone que "se facilitará la creciente participación de los países en desarrollo Miembros en el comercio mundial mediante compromisos específicos negociados ... en relación con la liberalización del acceso a los mercados en sectores y modos de suministro de interés para sus exportaciones." En las Listas de Compromisos se advierte un sesgo desfavorable a los compromisos en el modo 4, sesgo que deberá corregirse en las futuras negociaciones multilaterales mediante la liberalización del movimiento de personas físicas en sectores o en categorías de profesiones en que tal movimiento es decisivo para la exportación de servicios de los países en desarrollo.

Los compromisos en el modo 4

Definición de los proveedores de servicios según las ocupaciones

Las negociaciones sobre el movimiento de personas físicas podrían basarse de manera sistemática en la clasificación de ocupaciones. En la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO), aceptada internacionalmente, la OIT ha establecido nueve grandes grupos de ocupaciones: 1) miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y de empresas; 2) profesionales científicos e intelectuales; 3) técnicos y profesionales de nivel medio; 4) empleados de oficina; 5) trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados; 6) agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros; 7) oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios; 8) operadores de instalaciones y máquinas y montadores; 9) trabajadores no calificados. Estos grupos se subdividen en subgrupos principales y subgrupos, con sus correspondientes definiciones detalladas. No todas estas ocupaciones interesan por igual al movimiento de personas en el contexto del comercio internacional de servicios. Podría acordarse multilateralmente una selección de ellas que serviría de base para elaborar una lista de ocupaciones. Ésta aportaría mayor cotejabilidad y equilibrio en los compromisos específicos respecto del modo 4, ya que se adoptaría un único sistema de definiciones. Obsérvese que se ha seguido el mismo método en el AGCS para elaborar la lista de clasificación sectorial de servicios, basada en la entonces provisional Clasificación Central de Productos de las Naciones Unidas. La lista de ocupaciones podría servir luego para seleccionar las ocupaciones respecto de las cuales podrían suprimirse las pruebas de necesidades económicas en todos o en algunos sectores, enumerados por separado e incluidos en listas de compromisos especiales. Las ocupaciones que podrían incluirse inicialmente en las listas del AGCS abarcarían, por ejemplo: los profesionales de la informática (CIUO 213); los arquitectos, ingenieros y profesionales afines (CIUO 214); los profesionales de la salud (excepto la enfermería) (CIUO 222); los profesionales de la enfermería y la obstetricia (CIUO 223); los profesionales de empresas (CIUO 241); los escritores, creadores y artistas del espectáculo (CIUO 245); los profesionales de nivel medio de las ciencias físicas y la ingeniería (CIUO 31); los profesionales de nivel medio de las artes, el espectáculo y los deportes (CIUO 347).

Mejora de la transparencia de la reglamentación del movimiento de personas

La cuestión de la transparencia en la aplicación de los compromisos del AGCS es un concepto fundamental y un instrumento de la promoción del comercio de servicios. A ese respecto, los compromisos del modo 4 están estrechamente vinculados a la aplicación clara y transparente de los reglamentos, políticas y procedimientos de inmigración vigentes. Es obligación general publicar la legislación y los reglamentos de aplicación que afectan en grado importante la capacidad de movimiento de los extranjeros o de los residentes permanentes a través de las fronteras para prestar servicios, pues ésa es la forma de limitar el margen de discrecionalidad y arbitrariedad en las reglas de procedimiento. La falta de transparencia y claridad en cuanto a la existencia y la aplicación de directrices de política sobre la presentación de solicitudes de permisos de trabajo temporales y su examen, así como sobre los requisitos de residencia para la obtención de visados, dificulta el acceso a los mercados, lo cual es una violación de hecho de disposiciones fundamentales del AGCS.

Por otra parte, algunos países han señalado o propuesto criterios para la aplicación de las pruebas de necesidades económicas. Aunque los factores respecto de los cuales se evalúan las necesidades suelen ser específicos de cada sector, pueden hallarse rasgos comunes. A partir de éstos podría establecerse un criterio general para la aplicación de la prueba de necesidades económicas. Además, podrían elaborarse otras disposiciones que impidieran la introducción de pruebas de necesidades económicas o análogas en otros instrumentos que reglamentan el acceso a los mercados. En la medida en que los demás sectores y ocupaciones siguieran sometidos a la aplicación de las pruebas de necesidades económicas, debería tratarse de limitar las prácticas arbitrarias y discriminatorias, fomentar la transparencia y adoptar criterios económicos más neutrales. Podría redactarse un documento de referencia en el que se establecieran los principios de la aplicación de las pruebas de necesidades económicas. Los principios deberían comprender la definición y los criterios de adopción de las pruebas de necesidades económicas, que podrían ser cuantitativas y cualitativas, sus aplicaciones, tramitación, duración, etc. Ciertos elementos figuran en las listas particulares de diversos sectores de servicios. Cuando el establecimiento se supedita a una prueba de necesidades económicas, los principales criterios aplicables son:

- Población: número de farmacias existentes y su densidad geográfica;
- Número e influencia de las tiendas existentes, densidad de población, distribución geográfica, efectos en el tráfico y creación de empleo;
- Número de proveedores del servicio en la zona geográfica;
- Transporte público disponible en la zona;
- Capacidad de la ruta en número de vehículos;
- Necesidad de proteger las inversiones de las empresas en zonas con servicio insuficiente o en rutas de desarrollo;
- Capital desembolsado; creación de empleo; grado de inversión extranjera; fomento de la exportación; transferencia de tecnología; y necesidades especiales de la dirección;

- Necesidades del mercado y emplazamiento de hoteles de diversa categoría;
- Situación geográfica y aumento y diversificación del turismo;
- Población, grado de urbanización, tipo de barrio, intereses turísticos y número de restaurantes existentes.

Es muy improbable que los Miembros de la OMC acepten suprimir las pruebas de necesidades económicas en sus compromisos horizontales. La posible supresión de esas pruebas habría que buscarla por sectores de servicios o categorías de personas. Una manera de reducir el ámbito de aplicación de las pruebas de necesidades económicas sería que los países acordaran que el movimiento de personas físicas en relación con ciertos sectores de servicios quedara excluido de la aplicación general de dichas pruebas. En consecuencia, los compromisos horizontales respecto del modo 4 se complementarían con la lista de sectores de los servicios en que la prueba de necesidades económicas no se aplicaría al movimiento de personas físicas proveedoras de servicios. Por ejemplo, las negociaciones sobre la liberalización del sector de los servicios ambientales podrían extenderse a la supresión de la prueba de necesidades económicas para el modo 4, donde el movimiento de las personas encargadas de la consultoría de gestión, del establecimiento de los medios de prestar servicios ambientales, de la formación del personal, etc. es parte importante de los servicios. Podría también recurrirse a conceptos presentes en los acuerdos comerciales multilaterales, como el acceso "mínimo" o "actual" a los mercados, para establecer una cuota mínima de acceso a los mercados no supeditado a pruebas.

Aun así, para elaborar la lista de exención de la prueba de necesidades económicas, el planteamiento sectorial puede parecer en ciertos casos demasiado extensivo, ya que los compromisos respecto del modo 4 se aplicarían a las personas físicas de cualquier profesión que prestaran servicios en un sector determinado. La lista de exención de la prueba de necesidades económicas podría complementarse mediante un planteamiento ocupacional e incluir profesiones (u "ocupaciones", como se definen en la CIUO) respecto de las cuales se indicaría que la prueba no se aplicaría al acceso al mercado de las personas físicas de esas categorías en ninguno de los sectores de servicios. La lista de exención de la prueba de necesidades económicas podría tener ambas características -ocupacional y sectorial- lo cual significaría que la barrera de la prueba no se aplicaría a determinadas profesiones en ciertos sectores.

Facilitación del movimiento de los visitantes de empresas

De todas formas, incluso cuando las personas cumplen los criterios del modo 4, supeditados o no a una prueba de necesidades económicas, el régimen de visados puede ser un obstáculo más al comercio basado en el movimiento de personas. A fin de simplificar la tramitación de visados cuando la expedición de éstos es requisito para el movimiento de personas con fines comerciales, podría considerarse que las categorías de personas físicas y de profesionales incluidas en las listas de compromisos tienen derecho a recibir visados de entrada, es decir, visados AGCS, automáticamente o para múltiples entradas durante un período prolongado. Las pruebas de necesidades económicas obstaculizan el comercio cuando los interesados trabajan para una empresa del país importador (ya sea una empresa nacional o una empresa extranjera establecida en ese país). Sin embargo, los visados también afectan a los visitantes de empresas, cuyos viajes tienen por finalidad establecer contactos empresariales o crear empresas. Deberían presentarse en el marco de la OMC las iniciativas regionales

tendientes a facilitar la concesión de visados a los visitantes de empresas. La cuestión de la expedición del permiso de trabajo también guarda relación con el aspecto administrativo, cuya simplificación en sí misma también mejoraría la creación de comercio.

Medición del comercio de servicios a efectos del movimiento de personas físicas

En la mayoría de los países no se ha conseguido reflejar la creciente complejidad de los movimientos internacionales de población y -lo que ahora interesa- las necesidades del AGCS. Ningún sistema internacional de reunión de datos proporciona información para medir las necesidades del AGCS en relación con el movimiento de personas, pero algunos elementos pueden sacarse de las estadísticas del Manual de balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional (BPM5), del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), de las estadísticas de las migraciones internacionales de las Naciones Unidas y de las estadísticas del empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

No hay en la actualidad ninguna medida del comercio creado por el movimiento de personas físicas que sea susceptible de comparación internacional. Las medidas estadísticas existentes son, en el mejor de los casos, incompletas o simplemente indicativas. La principal fuente de información para las estadísticas relacionadas con el comercio internacional de servicios es el BPM5. Ahora bien, sería útil disponer de más detalles a nivel de país. Como ningún sistema de acopio de datos proporciona la información que se ha menester para medir las necesidades del AGCS en lo que se refiere al movimiento de personas que viajan para trabajar en el extranjero y el sistema de control de los migrantes "en la frontera" (que es la fuente más común de información sobre el movimiento internacional de trabajadores) no toma en consideración el valor comercial generado por ese trabajo, la información sobre los trabajadores migrantes sólo puede utilizarse como una ayuda para hacer evaluaciones basadas en el uso de otros datos reunidos dentro de cada país en el marco de sistemas independientes, como las encuestas de empresas, de hogares y laborales.

Los principales datos de interés para las estadísticas del movimiento de los trabajadores en el marco del AGCS son el número total de personas que trabajan en el extranjero, su país de origen, su profesión o situación en el empleo del país receptor, la duración de su estancia y la remuneración total percibida. Ahora bien, el BPM5 proporciona tres tipos de información que pueden ser pertinentes para determinar el valor del comercio generado por los trabajadores en el extranjero. En algunos casos esa información subestima o sobrestima el volumen real del comercio, pero de todos modos confirma la importancia de la movilidad de la mano de obra en el ámbito mundial como factor del comercio. Las principales variables que interesan para las estadísticas del AGCS son el número de personas que trabajan en el extranjero, sus ingresos brutos y las remesas que envían al país de origen.

En el caso del establecimiento de una filial extranjera de un sector de servicios, el empleo se medirá normalmente por el número de personas que figuran en la nómina de la filial extranjera. Sin embargo, esta medida no indica el número de empleados extranjeros y de empleados locales de la filial, que es una medida de la presencia de personas físicas a efectos del modo de suministro en el marco del AGCS. La información acerca de la remuneración de los empleados, de estar disponible, también indicaría el valor del comercio creado por el factor humano.

Cuando las personas trabajan menos de un año en el país del que no son residentes, en la balanza de pagos se consignan sus ingresos en la partida "remuneración de los empleados". Esta medición sobrestima el valor de los servicios creados, puesto que en ella figuran todos los empleados, no sólo los de las ramas de servicios, sino también los trabajadores estacionales, y además, como en el AGCS no hay ninguna definición precisa de la duración de la estancia, todo individuo que no haya pasado oficialmente a ser "permanente" se tomará en consideración a efectos del AGCS, sea cual fuere su estancia, aun prolongada. En el BPM5 las personas cuya estancia en el extranjero pasa de un año se consideran residentes y sus ingresos no se consignan en la partida "remuneración", y en ese sentido hay subestimación en la medición.⁹¹

Las estadísticas de la balanza de pagos proporcionan otras dos mediciones -las remesas de los trabajadores y las transferencias de los emigrantes- que son una indicación de la importancia del movimiento de personas relacionado con el comercio. Ni una ni otra puede considerarse una medición del comercio de servicios, puesto que registran cualquier tipo de presencia en el extranjero, en relación con cualquier rama o sector, pero excluyen los gastos o los ingresos retenidos (no transferidos) respecto de una estancia en el extranjero en el marco del AGCS. Al propio tiempo, estas son las únicas mediciones que pueden utilizarse para tener una idea aproximada del valor creado mediante el movimiento de personas y de su relativa importancia en las corrientes de ingresos de los países.

Los datos que han de recopilarse para el AGCS deben abarcar tanto el movimiento ("la corriente") en un período dado como la presencia ("la colonia") de proveedores de servicios en un momento determinado. Los datos recogidos sobre las personas en los puertos de entrada son las fuentes más comunes de información sobre el movimiento de los proveedores de servicios. La medición de la "colonia" de extranjeros proveedores de servicios plantea verdaderos problemas, porque los censos de población, los censos de extranjeros u otras encuestas o registros administrativos no ofrecen ningún método completo de rastrear y llevar una cuenta individual de los proveedores extranjeros de servicios. En el contexto del AGCS, las principales variables que guardan relación con el movimiento temporal de trabajadores son el número de personas que trabajan en el extranjero, sus ingresos brutos y las sumas que remiten al país de origen.

Cuadro 1

Tasas de crecimiento anual medio de las remesas de los trabajadores

(En porcentaje)

<i>Región, país o zona</i>	1980-1990	1990-1998	1980-1998	1980-1985	1985-1990	1985-1995	1990-1995	1994-1995	1996-1996	1996-1997	1997-1998
<i>Recibidas</i>											
Mundo	3,8	5,1	4,6	-1,2	10,2	5,5	2,5	8,8	8,8	13,6	-5,9
Países desarrollados de economía de mercado	3,8	-0,5	3,5	-6,3	11,9	5,7	-0,2	2,2	1,8	-6,9	1,6
Países y territorios en desarrollo	3,9	6,4	4,7	0,7	9,6	5,1	2,9	10,5	11,0	20,5	-8,1
Países de la Europa Oriental	..	..	..	..	..	..	..	35,5	13,7	-11,7	17,8
<i>Pagadas</i>											
Mundo	4,9	3,8	6,0	1,5	10,2	8,8	6,5	-0,5	-1,3	1,7	0,9
Países desarrollados de economía de mercado	5,9	4,0	5,8	2,2	9,2	7,0	5,3	4,4	2,2	-0,8	4,2
Países y territorios en desarrollo	3,6	3,6	6,3	0,6	11,7	11,3	7,8	-5,6	-5,5	5,0	-3,0

Región, país o zona	1980-1990	1990-1998	1980-1998	1980-1985	1985-1990	1985-1995	1990-1995	1994-1995	1996-1996	1996-1997	1997-1998	
Países de la Europa Oriental	-4,7	-5,8	-32,0	1,3

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en el CD-ROM de la balanza de pagos del FMI.

NOTA: Las tasas de crecimiento se basan en datos normalizados de regresión sacados de los cuadros "REMESAS DE LOS TRABAJADORES..."

Cuadro 2

Los diez países* de mayor volumen de remesas de los trabajadores: sumas abonadas

(En millones de dólares)

Región, país o zona	1980	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Arabia Saudita	4.094	8.542	11.236	13.746	13.397	15.717	18.102	16.616	15.513	15.339	14.983
Estados Unidos	810	7.925	8.395	9.051	9.437	10.205	10.947	11.846	12.860	14.132	15.941
Alemania	4.437	3.991	4.379	3.859	4.384	4.134	4.633	5.305	4.919	4.341	3.946
Francia	3.039	2.228	2.787	2.754	3.108	2.761	2.704	3.146	3.067	2.875	3.072
Japón	..	..	..	..	..	..	..	..	2.785	2.777	2.601
Suiza	603	1.605	2.116	2.195	2.276	2.135	2.311	2.679	2.480	1.975	1.940
Omán	397	830	856	910	1.220	1.423	1.365	1.537	1.371	1.501	..
Malasia	..	..	..	..	..	..	..	1.198	1.192	1.422	..
Kuwait	692	1.283	770	426	829	1.229	1.331	1.354	1.376	1.375	1.352
Bahrein	96	199	332	369	336	396	431	500	559	635	725
Total de los 10 mayores	15.167	29.102	33.572	36.011	38.184	41.799	45.622	46.782	46.123	46.371	46.802
En porcentaje del total mundial	72,4	87,5	86,4	87,8	87,9	88,1	88,2	90,9	90,8	89,8	89,8

*Clasificados según los datos de 1997.

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en el CD-ROM de la balanza de pagos del FMI.

Cuadro 3

Los diez países* de mayor volumen de remesas de los trabajadores: cantidades recibidas

(En millones de dólares)

Región, país o zona	1980	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
India	2.756	2.584	2.352	3.275	2.891	3.495	5.782	6.139	8.453	10.297	9.453
México	698	2.213	2.492	2.414	3.070	3.392	3.475	3.673	4.224	4.865	5.627
China	..	76	124	207	228	108	395	350	1.672	4.423	247
Turquía	2.071	3.040	3.246	2.819	3.008	2.919	2.627	3.327	3.542	4.197	5.356
Egipto	2.696	3.293	4.284	4.054	6.104	5.664	3.672	3.226	3.107	3.697	3.370
Portugal	2.928	3.562	4.263	4.517	4.650	4.179	3.669	3.793	3.738	3.231	3.199
Grecia	1.066	1.350	1.775	2.115	2.366	2.360	2.576	2.982	2.894	2.816	..
España	1.649	1.601	1.886	1.792	2.173	1.926	2.167	2.603	2.747	2.658	2.944
Nigeria	13	10	10	66	56	793	550	804	947	1.920	..
Marruecos	1.054	1.336	2.006	1.990	2.170	1.959	1.827	1.970	2.165	1.893	2.001
Total de los 10 mayores	14.929	19.066	22.437	23.249	26.718	26.736	26.740	28.866	33.489	39.997	36.933
En porcentaje del total mundial	50,8	50,8	48,9	59,6	64,0	63,5	58,6	58,2	62,0	65,2	55,7

*Clasificados según los datos de 1997.

**Incluye estimaciones.

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en el CD-ROM de la balanza de pagos del FMI.

EL ACUERDO SOBRE LOS TEXTILES Y EL VESTIDO Y LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL CONEXA

Xiaobing Tang, UNCTAD

Con la creciente mundialización de la producción y el impulso generado por la liberalización del comercio, las exportaciones mundiales de textiles y prendas de vestir ascendieron a 332.000 millones de dólares de los EE.UU. -un aumento del 16% con respecto a 1992-, el 64% de los cuales correspondió a los mercados de los países desarrollados.

Desde comienzos del decenio de 1980, la producción mundial de textiles ha crecido un 1,2% al año, en promedio; los países en desarrollo, en conjunto, han registrado un aumento del 2,7%. En particular, las economías en desarrollo de Asia han progresado a una tasa media del 3,6%. Entre 1986 y 1997 el comercio mundial del vestido creció un 180% (de 64.000 millones a 177.000 millones de dólares de los EE.UU.). Sin embargo, el valor de las exportaciones de los países desarrollados fue muy inferior al de las exportaciones de los países en desarrollo (alrededor del 65% y del 200%, respectivamente).

El gran aumento de las exportaciones de textiles de los países en desarrollo se debió principalmente al éxito del primer grupo de nuevas economías industrializadas (NEI) del Asia oriental y a sus enormes inversiones en otros países de bajísimo costo del este de Asia y de otras partes. Por ejemplo, entre 1985 y 1990 la producción de Filipinas, Indonesia y Malasia se incrementó un 139%, un 110% y un 78%, respectivamente. En el pasado decenio, China ha pasado a ser el mayor productor y proveedor de ropa de vestir, seguida ahora por la India.

En 1997 las exportaciones estadounidenses de textiles y vestido aumentaron en el 15,2% y las empresas de los Estados Unidos desempeñaron un papel importante en el abastecimiento de productores de otros países del TLC y de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

En MERCOSUR, que agrupa a la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay y que inició sus operaciones en enero de 1995, el Brasil, con su ya amplísima red de empresas de vestido (más de 14.000 registradas oficialmente), es un gran productor y exportador.

Los países de la Europa central y oriental, como Bulgaria, Hungría, Polonia, la República Checa y Rumania, ya se han convertido en proveedores importantes del mercado de la UE. Ello puede atribuirse a su larga tradición en la fabricación de textiles, su proximidad, sus reformas económicas y su mano de obra calificada y todavía relativamente barata.

Desde 1995, Turquía ha pasado a ocupar el primer puesto entre los diez mayores proveedores de ropa de vestir del mercado de la UE y su cuota es del 65%, en valor, y del 67%, en volumen, de las importaciones de la UE. Con la entrada en vigor, el 1º de enero de 1996, del Acuerdo de Unión Aduanera entre Turquía y la Unión Europea, esta última ha suprimido todos los contingentes sobre las importaciones de textiles y vestido procedentes de Turquía, con lo que este país ha mejorado su competitividad respecto de otros proveedores importantes del mercado de la UE.

En África, Marruecos, Mauricio, Túnez y, más recientemente, Madagascar se han convertido en importantes productores de ropa de vestir, que exportan la mayoría de sus productos al mercado de la UE.

Para muchos países en desarrollo, los textiles y el vestido siguen siendo la fuente más importante de ingresos en divisas. En 1996 las exportaciones de textiles y vestido de los países en desarrollo ascendieron a unos 160.000 millones de dólares de los EE.UU., lo que representó cerca del 20% de sus exportaciones de manufacturas y el 13,2% de sus exportaciones de mercancías. En ese mismo año, el 57,3% de las exportaciones de los países en desarrollo se dirigió a los mercados de los países desarrollados y el 40% se efectuó entre los propios países en desarrollo.

Los países en desarrollo, aunque tradicionalmente son considerados exportadores de textiles y vestido, han pasado en los últimos años a ser importadores de creciente importancia, y algunos de ellos se están perfilando como nuevos mercados de consideración para el comercio de textiles. En 1996 los países en desarrollo importaron en conjunto textiles y ropa de vestir por valor de 101.000 millones de dólares de los EE.UU., lo que representó el 31% de las importaciones mundiales. Esto constituía un aumento del 18% respecto de sus importaciones de 1992, que fueron de 87.000 millones de dólares de los EE.UU. En el período 1992-1996 las importaciones de textiles y ropa de vestir de los países en desarrollo procedentes de los países desarrollados crecieron alrededor del 15%, de 27.000 millones a cerca de 38.000 millones de dólares de los EE.UU.

Las perspectivas de expansión del comercio de textiles y vestido entre los países en desarrollo, en particular en los mercados nacientes de Asia y América Latina, también son bastante brillantes, ya que, simultáneamente, la mayoría de esos países han venido tomando medidas con miras a la liberalización de sus regímenes de importación y que el nivel de vida más alto fomentará aún más la demanda de ropa de vestir comprada en lugar de la de estilo tradicional. Esa expansión del comercio de textiles y vestido ha creado asimismo oportunidades para la comunidad comercial internacional, en particular para los países que hasta ahora dependían casi enteramente de los mercados de los países desarrollados.

Por ejemplo, la tasa anual de crecimiento del consumo final de fibras en los países desarrollados, en el período 1985-1995, fue del 3,2%, mientras que la de los países en desarrollo fue del 3,8%. Entre los países en desarrollo, considerados por región, en América Latina el consumo creció a una tasa del 4,6%, en Asia meridional a una tasa del 5,1%, y en Asia oriental y sudoriental a una tasa del 6,7%. Por consiguiente, el incremento más rápido ha sido el de los países en desarrollo, en particular los del Asia oriental y sudoriental, cuyo consumo por habitante aumentó en más del 80% en diez años antes de la crisis financiera (de 3,6 kg en 1985 a 6,6 kg por habitante en 1995). Según una estimación de Textiles Intelligence, el consumo por persona de China aumentará de 5,6 kg en 1995 a 6,4 kg en 2005. Dada la numerosa población del país, una diferencia de sólo 0,1 kg por persona en el consumo de China supone un aumento o una disminución de 120.000 toneladas en 1995 y de 137.000 toneladas en 2005.

La aplicación del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV)

El Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido ofrece un marco jurídico para la eliminación gradual de los contingentes, que lleve a la "integración" de este sector en el GATT al final de un período de transición de diez años, transcurrido el cual se aplicarán las mismas reglas al comercio de textiles y prendas de vestir que al de otros productos. Ese proceso de eliminación paulatina tiene dos aspectos: la integración de los productos en el GATT, mediante la supresión de las restricciones aplicables a los productos incluidos en los acuerdos bilaterales negociados al

amparo del AMF, supresión que ha de efectuarse en cuatro etapas y concluir con su total eliminación al cabo de diez años; y, en ese período de diez años, el aumento de los contingentes de los productos que siguen sujetos a restricciones, a una tasa fija. Las restricciones a las que no se aplica el AMF o bien se pondrán en consonancia con el GATT de 1994 en el plazo de un año o bien se eliminarán siguiendo un programa que se presentará al Órgano de Supervisión de los Textiles (que sustituye al Órgano de Vigilancia de los Textiles del AMF).

El ATV es un acuerdo de transición, con una vigencia determinada, establecido para liberalizar el comercio en este sector mediante la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas discriminatorias a los largo de un período de diez años. El éxito, retraso o fracaso que tenga finalmente el Acuerdo dependerá de la manera como los grandes países industrializados cumplan esos compromisos. Esa aplicación ha sido lentísima hasta la fecha: desde que se inició, hace ya casi cinco años, los principales países importadores sólo han suprimido unos pocos contingentes. Esto obedece sobre todo a la concentración del proceso de integración al final del período, que permite a los países retrasar la integración de los productos más importantes al final del período de transición. De ese modo, a corto plazo los contingentes siguen siendo un obstáculo real. Por otra parte, el llamado "mecanismo de salvaguardia de transición" también constituye un problema importante de la aplicación del ATV. Con arreglo a ese mecanismo, pueden seguir imponiéndose nuevas restricciones, con carácter discriminatorio, respecto de los productos que aún no están integrados en el GATT de 1994. Los países en desarrollo, pese a los éxitos que han tenido en la impugnación de tales medidas ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC y a los repetidos llamamientos que han hecho los órganos competentes de la OMC para que se utilicen lo menos posible esas medidas, se enfrentan a menudo con nuevas restricciones impuestas al amparo de las disposiciones "de salvaguardia de transición" del ATV.

El proceso de integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994

Por lo que se refiere a la primera fase de la integración con arreglo al ATV, estaba claro que los productos integrados en el GATT de 1994 pertenecían a los grupos menos sensibles; ningún contingente fue eliminado por los cuatro Miembros de la OMC que habían mantenido las restricciones que aplicaban en el marco del AMF (la Unión Europea, los Estados Unidos, el Canadá y Noruega), con una excepción en el Canadá (los guantes de trabajo).⁹² Con respecto a la segunda fase, aunque entre los productos integrados figuraban algunos de los que estaban sujetos a restricciones cuantitativas, es evidente que los productos de interés para los países en desarrollo sólo representan una parte marginal del comercio. Por ejemplo, el programa de integración de la Unión Europea en la segunda fase incluía más de 20 categorías de productos, 14 de las cuales estaban sujetas a restricciones cuantitativas que representaban menos del 4% de las importaciones de la UE en 1995. Asimismo, la segunda fase del programa de integración de los Estados Unidos abarcaba solamente unos cuantos productos sujetos a restricciones cuantitativas, a saber, ropa de vestir para niños, salvo pañales de algodón, chaquetas acolchadas y algunos artículos de lencería, que representaron no más del 1,3% del volumen de las importaciones de los Estados Unidos en 1990.

Aunque los principales países importadores han cumplido, como se indica en el cuadro 1, el objetivo de integración por lo que se refiere al volumen, ha sido mínima la integración de productos sujetos a restricción cuantitativa en el GATT de 1994. Es decir que han respetado la

letra, pero no el espíritu del ATV, con lo cual los países en desarrollo exportadores de textiles no han cosechado los beneficios que esperaban del Acuerdo.

En el párrafo 5 del artículo 1 del ATV se dice que "con objeto de facilitar la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994, los Miembros deberán prever un continuo reajuste industrial autónomo y un aumento de la competencia en sus mercados". Esto quedó reafirmado por los ministros en la Conferencia de Singapur (párrafo 15 de la Declaración Ministerial).

Durante el primer examen importante que llevó a cabo con arreglo al párrafo 11 del artículo 8 del ATV, el Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) recordó que "los Miembros deberían permitir un reajuste industrial autónomo y una competencia cada vez mayor en sus mercados con objeto de facilitar la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994". El CCM señaló que se facilitaría el examen de los progresos realizados si se contase con más información a este respecto.

En consecuencia, los países en desarrollo opinan que los países desarrollados importadores deben coadyuvar al programa de integración con la adopción de medidas encaminadas a facilitar la plena reincorporación de este sector a la normativa del GATT y a orientar sus ramas de producción hacia un ajuste estructural, de manera que aquéllos no se vean expuestos a presiones en 2004 para continuar con el régimen de las restricciones.

Salvaguardias de transición

La aplicación de las salvaguardias de transición también ha sido fuente de problemas para la aplicación del ATV. Durante los primeros cuatro años, se invocaron 34 medidas de salvaguardia de transición, entre ellas 28 por los Estados Unidos con respecto a 14 exportadores. Aunque en su mayoría esas medidas se adoptaron en el período inicial de la aplicación, no cabe subestimar sus efectos perturbadores (cuadros 2 y 3).

Los asuntos en que los países en desarrollo exportadores impugnaron con éxito medidas de salvaguardia ante dos grupos especiales del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC -la reclamación de Costa Rica relativa a la ropa interior de algodón y de fibras artificiales, y la queja de la India acerca de las camisas y blusas de tejido de lana- han confirmado que el país invocante debe cumplir plenamente los estrictos criterios de aplicación de las disposiciones de salvaguardia de transición. Los informes de los dos grupos especiales, así como los de los órganos de apelación, han subrayado, además, las diferencias que existen entre el AMF, que era una derogación de las obligaciones del GATT, y el ATV, que es un acuerdo de transición enderezado a una integración gradual del comercio del sector de los textiles en las disciplinas normales del GATT.

En un asunto reciente entre los Estados Unidos y el Pakistán relativo a hilados peinados de algodón, el Órgano de Supervisión de los Textiles (OST) dictaminó que la restricción impuesta por los Estados Unidos no estaba justificada.

Procedimientos antidumping contra los productos textiles y la ropa de vestir

Según la información disponible, en el período 1987-1998 hubo unas 160 investigaciones antidumping relacionadas con los textiles y el vestido, y más del 60% de esos asuntos fueron incoados en los últimos años -después de 1993- e iban dirigidos contra las importaciones procedentes de países en desarrollo (cuadros 4, 5 y 6).

También es interesante advertir que la relación entre la iniciación de acciones antidumping y las medidas definitivas respecto de los textiles y el vestido es de alrededor de un tercio, la más baja de todos los sectores importantes.

En el mismo período, de las 355 acciones antidumping iniciadas por la Unión Europea, el 16% - o sea, más de 50- iban dirigidas contra los textiles y el vestido, principalmente de países en desarrollo exportadores, por lo que la UE fue el Miembro que más recurrió a las medidas antidumping en ese sector.

La Unión Europea ha recurrido repetidamente a las acciones antidumping contra los mismos productos (por ejemplo, los tejidos de algodón y la ropa de cama grises) procedentes de varios países en desarrollo cuyas exportaciones de esos productos ya han sido objeto de restricciones. En el caso de las importaciones de tejidos de algodón gris procedentes de seis países (China, Egipto, la India, Indonesia, Turquía y el Pakistán), la UE ha iniciado repetidamente varias investigaciones en los últimos cuatro años. Esas investigaciones iniciadas "una tras otra" han causado aún mayor preocupación. Como puede verse en el cuadro 7, mientras las importaciones totales de la Unión Europea de tejidos de algodón gris bajaron un 6,52%, sus importaciones procedentes de los seis países objeto de las investigaciones se redujeron en más del 33%.

Como las medidas antidumping se están convirtiendo, al parecer, en un instrumento principal de restricción del comercio, muchas empresas pequeñas y medianas de los países en desarrollo tropiezan con dificultades para defender sus intereses. Esto obedece a las complejidades del sistema y al costo de los procedimientos de investigación. Por ejemplo, en el Canadá y los Estados Unidos no es nada raro que los exportadores tengan que desembolsar para la defensa de sus intereses cantidades bastante superiores a los 500.000 dólares de los EE.UU. Con esos costos, las pequeñas empresas exportadoras de los países en desarrollo difícilmente pueden hacer valer los derechos en cuanto al fondo y a la forma que en teoría se les reconocen.

El efecto negativo de esas investigaciones va mucho más allá del ámbito del comercio afectado, ya que la iniciación de las acciones puede tener repercusiones inmediatas en las corrientes comerciales, al incitar a los importadores a buscar otras fuentes de abastecimiento. En ciertos casos, los reclamantes inician acciones únicamente para "acosar" a los importadores, pese a saber que el resultado de esas acciones será negativo, pues no están obligados a correr con las costas judiciales de los demandados que obtienen una decisión a su favor.

Aparte de las pérdidas de las empresas de los países que exportan al mercado de la Unión Europea, esas acciones también tienen una incidencia significativa en la transición eficaz y sin tropiezos del sector hacia la integración en el GATT de 1994. A este respecto, algunos expertos sugieren que en los futuros exámenes del Acuerdo de la OMC sobre las medidas antidumping y en la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales se mejoren las reglas

antidumping con objeto de reducir el margen de maniobra discrecional que tienen las autoridades nacionales en materia de acciones antidumping.

Las normas de origen relacionadas con los textiles y el vestido

Otra cuestión preocupante guarda relación con las *normas de origen* estadounidenses aplicables a los textiles, normas que entraron en vigor el 1º de julio de 1996. Esas reglas, codificadas en el Reglamento Aduanero 102.21 (19 CFR 102 21) de los Estados Unidos, no prevén componentes de corte o de corte y confección como criterio para determinar el país de origen. Las reglas de 1996 se basan en las operaciones de elaboración o de montaje. Por ejemplo, para los tejidos, el país de origen es el país en que la tela se ha tejido, trenzado, hilado o creado por otro procedimiento de fabricación, y no el país en que ha sido teñida o estampada. Esos cambios se resumen en el cuadro siguiente:

Categoría de productos textiles	Antes de julio de 1996 Operaciones que determinan el origen	Después de julio de 1996 Operaciones que determinan el origen
Prendas de vestir	Corte	Confección
Telas	Tinte y estampado si va acompañado de dos o más operaciones de acabado	Tejido del hilo

Dichos cambios han introducido una gran incertidumbre por lo que respecta a las exportaciones de muchos países hacia ese mercado. El retraso en concluir las negociaciones sobre la armonización de las normas de origen no preferenciales en el marco del correspondiente Acuerdo de la OMC podría tener graves repercusiones en el comercio de textiles y vestido de los países en desarrollo.

Los acontecimientos recientes indican que la aplicación de esas reglas pueden generar conflictos comerciales. Por ejemplo, ya en octubre de 1996 fue presentada una denuncia⁹³ por la Federación Italiana de Industrias Textiles contra los cambios introducidos en las reglas de los Estados Unidos aplicables a los textiles. Como la denuncia contenía suficientes elementos de prueba, la Unión Europea ha llevado el asunto ante la OMC, donde se han iniciado consultas con las autoridades estadounidenses.⁹⁴ El hecho que se debate es que las nuevas normas niegan el origen comunitario a bufandas y pañuelos teñidos, estampados y terminados en la Unión Europea a partir de telas de colores neutros producidas en terceros países (principalmente China). Un aspecto importante de la denuncia se refería al requisito de etiquetar esos productos como originarios del país en que se produjera la tela, con evidentes consecuencias para el consumidor estadounidense, que no podía identificar concretamente los productos de la UE.

Aunque se trate de un elemento difícil de cifrar, parece evidente que en el mercado textil selecto de la alta costura la marca de fábrica y la indicación del origen tienen en la elección del consumidor un efecto considerable que puede justificar la preocupación de los productores de los artículos acabados. La mundialización de la producción ha superado la noción de que un bien es producido y creado enteramente en un país, pero aún es posible que los consumidores identifiquen ciertos productos de calidad con determinadas regiones geográficas o países. Es más, la no inclusión del diseño y el estilo en los gastos de publicidad e investigación a los que

hace frente la rama de los textiles de moda, junto con la propiedad de la planta manufacturera, puede no respetar el concepto de "transformación sustancial".

En otra esfera conexas, los cambios introducidos en la legislación estadounidense han acarreado cambios en el origen de productos sujetos a restricciones cuantitativas, tales como los textiles y los productos de acero. La decisión de asignar el origen de un producto entre países sujetos a contingentes puede causar grandes distorsiones en las cadenas de producción y en las relaciones establecidas entre las diferentes ramas. En Asia el corte de la tela para hacer prendas de vestir, operación que antes determinaba el origen, solía efectuarse en países cuyos contingentes estaban subutilizados o en países que no tenían contingentes, mientras que las operaciones de confección y ensamblado se hacían en países de bajo costo como China. Las nuevas normas cambian la determinación del origen y lo asignan a países como China, donde se realizan las más de las operaciones de confección. Esto puede dar lugar en definitiva a nuevas limitaciones si las exportaciones de esos países están sujetas a contingentes y éstos se han utilizado totalmente. En cualquier caso, China todavía no es Miembro de la OMC y sus exportaciones de textiles y vestido no están amparadas por el ATV. Por consiguiente, las modificaciones de las normas de origen afectan el modelo de la producción y las inversiones de toda una región, y el correspondiente ajuste puede llevar mucho tiempo y entrañar considerables desembolsos.⁹⁵

Compromisos asumidos por los principales países en desarrollo importadores en materia de reducciones arancelarias

Aunque los contingentes del AMF siguen siendo el factor que limita verdaderamente en la actualidad las exportaciones de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo a los mercados de los principales países desarrollados, se prevé que, con la integración gradual de este sector en el GATT, los aranceles pasarán a ser, andando el tiempo, el principal instrumento de protección en la frontera. El arancel medio del 12,1% que se viene registrando en el sector de los textiles y el vestido después de la Ronda Uruguay es todavía mucho más alto que el aplicado a todos los productos industriales en los países desarrollados, que es del 3,8%.

Medidas de liberalización del comercio adoptadas por los países en desarrollo

Otro aspecto importante de los resultados de la Ronda Uruguay es que los países en desarrollo también han contribuido en grado significativo a la liberalización mediante reducciones arancelarias, consolidaciones de aranceles y la eliminación de medidas no arancelarias.

En el pasado, muchos países en desarrollo protegían su producción de textiles y ropa de vestir, para combatir la competencia de las importaciones o para aplicar una política de sustitución de importaciones, aduciendo el argumento de la industria naciente. Desde finales del decenio de 1970 y principios del de 1980, un número creciente de países han adoptado la liberalización del comercio como estrategia general para sostener el crecimiento económico. En el transcurso de las negociaciones de la Ronda Uruguay, casi todos los países de América Latina suprimieron por su cuenta las restricciones a la importación de productos textiles y prendas de vestir. Al mismo tiempo, varios países de Asia abrieron sus mercados a las importaciones en el marco de sus programas de liberalización económica.

En el contexto de los acuerdos de la Ronda Uruguay los países en desarrollo también han contribuido de manera importante a la liberalización procediendo a reducciones arancelarias, a consolidaciones de aranceles y a la eliminación de las medidas no arancelarias respecto de los textiles y el vestido. Sin embargo, no es posible en la actualidad calcular la magnitud media de la reducción de los aranceles sobre los textiles y el vestido para este grupo de países porque en el caso de muchos de ellos no se dispone del equivalente *ad valorem* de determinados derechos ni del arancel medio ponderado por el comercio. Sea como fuere, se puede observar que las reducciones del arancel medio ponderado por el comercio en el sector de los textiles y el vestido oscilan entre el 9% en Zimbabwe y el 52% en la India. La Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Indonesia, Jamaica, México, el Perú, el Uruguay y Venezuela han consolidado todos sus aranceles. La cuantía de las consolidaciones arancelarias de la India, Turquía, Singapur, la República de Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia y Túnez varía del 61% al 98%. El Senegal y Zimbabwe también han consolidado el 22% y el 44%, respectivamente, de sus aranceles.

Además, la India ha aceptado liberalizar su régimen de importación de textiles eliminando de su lista de importaciones restringidas todos los hilados y fibras y algunas telas industriales. En el caso de otras telas industriales, la supresión se iniciará en 1998. Las restricciones aplicables a la mayoría de las demás prendas de vestir se irán eliminando de aquí a 2002. Como parte de sus compromisos en el marco de la Ronda Uruguay, la India aceptó bajar hasta el 20% los aranceles sobre varios artículos textiles, que actualmente varían del 65% al 70%. Como paso intermedio, el arancel sobre esos productos se reducirá al 40% o 50% en tres años.

El Pakistán decidió eliminar paulatinamente su servicio de crédito en condiciones de favor y su doble sistema de precios del algodón y mejorar el acceso de la rama de los textiles y el vestido a las fibras, hilados y sustitutos del algodón autorizando importaciones con aranceles reducidos. Durante el período de transición del ATV los aranceles sobre ciertos productos textiles bajarán al 35% para las prendas de vestir, al 25% para las telas y al 15% para las fibras e hilados.

Se ha anunciado que el Gobierno de Egipto ha recortado los derechos de importación en un 5% para la mayoría de los bienes de consumo como parte de su programa de liberalización del comercio. Estos compromisos de los países en desarrollo respecto de las reducciones arancelarias y la consolidación de aranceles, juntamente con las obligaciones relativas a la eliminación gradual de las restricciones que no están previstas en el AMF y son incompatibles con el GATT, y el fortalecimiento de las reglas y disciplinas del GATT, particularmente en materia de salvaguardias, disposiciones relativas a la balanza de pagos, procedimientos de notificación, etc., conferirán sin duda alguna mayor seguridad y previsibilidad al acceso a sus mercados de textiles y prendas de vestir.

Efecto de los acuerdos y arreglos regionales

A mediados de 1998 estaban en vigor más de 100 acuerdos y arreglos regionales. Cuando el ATV se iba acercando al punto medio de su aplicación y ante la falta de progreso comercialmente significativo que registraba la eliminación de las restricciones del AMF, esos acuerdos y arreglos regionales han tenido un efecto importante en el comercio de textiles y vestido y en las actividades empresariales conexas. Esto es particularmente cierto en los dos grandes mercados, la Unión Europea y los Estados Unidos.

Ello se debió principalmente a la ampliación de la Unión Europea y a sus acuerdos y arreglos de cooperación y asociación con países "preferentes", es decir, Turquía, los países de la Europa central y oriental, Marruecos, Túnez, Bangladesh, etc.; y, por otra parte, al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). En el marco de esos acuerdos y arreglos, las preferencias y las normas de origen han desempeñado papeles decisivos, en particular en relación con el tráfico de perfeccionamiento pasivo (TPP).

En cuanto miembro del TLC, México es ahora un proveedor privilegiado de ropa de vestir para los Estados Unidos y el Canadá. Los inversionistas extranjeros, que habían previsto la firma del acuerdo de libre comercio, han fortalecido el sector del vestido en México, sector que, con sus 8.000 empresas, tiene una posición muy fuerte frente a sus competidores.

A finales del decenio de 1990, México se convirtió en el primer proveedor de textiles y vestido, y el Canadá en el segundo, del mercado de los Estados Unidos. Su condición de mayores proveedores del mercado de los Estados Unidos atestigua la importancia de los derechos de importación, ya que todas las importaciones del Canadá se admiten en franquicia y, desde el 1° de enero de 1999, también las de México.

La participación de los países de la ICC (sobre todo la República Dominicana, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Guatemala) en las importaciones de textiles y vestido efectuadas por los Estados Unidos a finales de abril de 1999 fue casi del 11%, mientras que la de México fue del 14,13%, la del Canadá del 9,73% y la de China del 7,17%.

La vuelta a las medidas de la zona gris o el retorno de las LVE

Durante la Ronda Uruguay, además de los compromisos contraídos por los Miembros de la OMC en cuanto al desmantelamiento del AMF, también se decidió, en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, eliminar las LVE en un plazo de cuatro años y prohibir la adopción de nuevas medidas similares. Sin embargo, la vuelta reciente a las llamadas medidas de la zona gris y las LVE, o el retorno del "comercio dirigido" en el sector de los productos de acero podrían tener consecuencias desfavorables en la eliminación efectiva de las restricciones cuantitativas discriminatorias en el marco del ATV.

Otras novedades en materia de política comercial y política relacionada con el comercio

La cláusula social o las normas del trabajo

Aunque las propuestas y los esfuerzos encaminados a incluir la cuestión de las normas fundamentales del trabajo y su relación con el comercio internacional fueron rechazados una vez más en la Conferencia Ministerial de la OMC de Singapur, en 1996, se introdujo una disposición relativas a las normas de trabajo en el acuerdo bilateral sobre textiles celebrado entre los Estados Unidos y Camboya (que no es Miembro de la OMC pero está en proceso de adherirse a ésta). En esa disposición se acuerda que se aumentarán en un 14% los contingentes del año siguiente a condición de que Camboya respete y aplique las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. Si Camboya pasa a ser Miembro de la OMC, esa disposición permanecerá en vigor y se notificará al OVT.

Medidas ambientales

La aplicación de las prescripciones de ecoetiquetado y de otras prescripciones relativas a la calidad del medio ambiente en el sector de los textiles y el vestido también puede convertirse en una carga para muchos países en desarrollo en su comercio de textiles. Por ejemplo, a raíz de la prohibición de los colorantes azoicos en Alemania en 1996, los fabricantes de textiles de Tailandia pasaron a utilizar sustitutos que no contenían esos colorantes, lo cual les acarreó unos gastos suplementarios estimados entre un 5% y un 20%. Los fabricantes de textiles de otros países de la región de Asia y el Pacífico, como la India, tuvieron dificultades para encontrar productos de sustitución. Las empresas pequeñas y medianas tardaron más en adaptarse a las exigencias del ecoetiquetado y los costos del ajuste les parecieron difíciles de absorber. Algunas de esas empresas prefirieron desviar las ventas hacia el mercado interno u otros mercados extranjeros que no imponen prescripciones de ecoetiquetado.

Resumen

En cuanto dispositivo de transición para un espacio de tiempo definido, el ATV liberalizará el comercio de este sector mediante la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas discriminatorias en un período de diez años. Ahora bien, eso no quiere decir que desaparecerá el proteccionismo.

El proceso de integración en el marco del ATV no ha permitido hasta ahora lograr ninguna liberalización apreciable, y los países en desarrollo tienen que habérselas con el frecuente recurso a nuevas restricciones al amparo de las disposiciones "de salvaguardia de transición" y la cada vez más frecuente iniciación de acciones antidumping que tienen por objeto "hostigar" sus exportaciones.

Los cambios efectuados por los Estados Unidos en las *normas de origen* aplicables a los textiles han introducido gran incertidumbre para los productores de muchos países que exportan a ese mercado. El retraso en concluir las negociaciones sobre la armonización de las normas de origen no preferenciales de conformidad con el Acuerdo de la OMC sobre Normas de Origen podría tener serios efectos sobre el comercio de textiles y vestido de los países en desarrollo.

Con la integración gradual de este sector en el GATT, los aranceles podrían llegar a convertirse en el principal instrumento de protección en la frontera.

En la actualidad están en vigor más de 100 acuerdos o dispositivos regionales. Esos acuerdos y dispositivos regionales han tenido un efecto significativo en el comercio de textiles y vestido. Esto resulta particularmente cierto tanto en el mercado de la Unión Europea como en el de los Estados Unidos, sobre todo a causa de la ampliación de la Unión y los acuerdos de cooperación y asociación que ha concertado con países "preferentes", es decir Turquía, los países de la Europa central y oriental, Marruecos, Túnez, Bangladesh, etc., y de la aprobación del TLC y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). En el marco de esos acuerdos y dispositivos, las preferencias y las normas de origen han desempeñado un papel decisivo, en particular, las relacionadas con el tráfico de perfeccionamiento pasivo (TPP).

Otros elementos comerciales y relacionados con la política comercial que también pueden influir en el comercio de textiles son la llamada cláusula social y el ecoetiquetado y el cumplimiento de otras prescripciones en materia de calidad del medio ambiente.

Cuadro 1

Volumen integrado por los Estados Unidos, la Unión Europea, el Canadá y Noruega en las fases primera y segunda del programa de integración del ATV, y su equivalente en valor

(Porcentaje de las importaciones totales en 1990)

	Fases de la integración	En volumen ¹					En valor ²
		Hilados	Telas	Artículos de confección	Ropa de vestir	Total	Total
Estados Unidos	1	8,46	1,65	4,19	1,92	16,21	6,62
	2	8,00	2,51	4,54	1,98	17,03	10,73
	Total	16,46	4,15	8,73	3,90	33,24	17,35
Unión Europea	1	4,39	8,14	3,48	0,38	16,38	8,70
	2	11,63	2,22	2,06	2,09	17,99	12,92
	Total	16,01	10,36	5,54	2,47	34,38	21,62
Canadá	1	9,60	4,33	1,28	1,13	16,34	13,04
	2	0,64	2,09	14,30	0,24	17,29	16,70
	Total	10,24	6,42	15,58	1,38	33,62	29,74
Noruega	1	3,51	11,95	0,65	0,15	16,26	7,40
	2	6,58	2,38	11,14	4,16	24,26	16,55
	Total	10,09	14,33	11,80	4,31	40,52	23,95

NOTA: los totales pueden no coincidir con la suma de las cifras parciales a causa del redondeo.

Fuentes:

¹ Estimación de la secretaría de la OITPV basada en datos facilitados en documentos de la serie G/TMB/N.

² Estimación de la secretaría de la UNCTAD basada en datos facilitados en documentos de la serie G/TMB/N.

Cuadro 2

Número de contingentes eliminados

Miembro de la OMC	Número total de contingentes*	Número de contingentes eliminados			Notas
		Por integración en las fases 1 y 2	Por eliminación adelantada con arreglo al art. 2.15	Total	
Estados Unidos	750	2	11**	13	También integró parcialmente una categoría: Vestidos de niños, excluidos los pañales (cat. 239) respecto de la cual se imponían restricciones a seis países
Unión Europea	219	14	0	14	
Canadá	295	29	0	29	También eliminó contingentes parcialmente a tenor del párr. 15 del art. 2 respecto de: blusas y camisas de niños de las cat. 7.3 y 8.1; blusas y camisas de punto de la cat.8.1; blusas y camisas de seda y otras fibras vegetales (17 restricciones cuantitativas (RC)); trajes de nieve, chaquetas y anoraks para bebés de la cat. 14.1 (9 RC); y ropa de lluvia de la cat. 1.3 (11 RC)
Noruega	54	0	51	51	

* En el número total de contingentes sólo se incluyen los límites y sublímites específicos correspondientes.

** Estos contingentes se han eliminado sólo con respecto a Rumania.

Fuente: notificaciones enviadas al OVT.

Cuadro 3

Comercio al que ya no se aplican contingentes (en porcentaje de las importaciones en cada uno de los años)

Año	Unión Europea		Estados Unidos	
	En volumen	En valor	En volumen	En valor
1995	4,74	4,28	6,23	6,40
1996	4,92	4,34	6,03	6,14
1997	4,77	4,18	6,00	6,12

Porcentajes calculados a partir de los datos oficiales de los Estados Unidos y de la Unión Europea: para la UE, Eurostat y datos del comercio intracomunitario y extracomunitario; para los EE.UU., Departamento de Comercio, Oficina de Textiles y Vestido, datos sobre contingentes arancelarios respecto de las categorías de productos del AMF, 1997.

Cuadro 4

Efectos de las medidas antidumping (datos en miles de toneladas)

Producto	Importaciones totales de fuera de la UE			Importaciones procedentes de países sujetos a medidas antidumping		
	1996	1997	Variación (%)	1996	1997	Variación (%)
Tela de algodón gris	230	215	-6,52	132	88	-33,33
Ropa de cama	84	92	+9,52	48	48	-

Fuente: datos de EUROSTAT.

Cuadro 5

Aranceles aplicables a los textiles y aranceles industriales (porcentaje medio ponderado por el volumen del comercio)

Miembros de la OMC	Aranceles industriales globales		Aranceles aplicables a los textiles	
	Antes de la RU	Después de la RU	Antes de la RU	Después de la RU
Canadá	9,0	4,8	21,3	14,5
Unión Europea	5,7	3,6	11,0	9,1
Estados Unidos	5,6	3,5	16,7	14,6
Japón	3,9	1,7	11,3	7,6
Suiza	2,2	1,5	8,0	5,2
Noruega	3,6	2,0	18,1	10,6
Todos los desarrollados	6,3	3,8	15,5	12,0

Fuente: Cálculos de la OMC, noviembre de 1994.

Cuadro 6

**Reducciones arancelarias decididas en la Ronda Uruguay
(porcentaje medio ponderado por el comercio)**

	<i>Productos industriales en conjunto</i>	<i>Textiles y prendas de vestir</i>
Estados Unidos	35	13
Unión Europea	37	17

EXAMEN DEL ACUERDO SOBRE LOS ADPIC

Carlos Correa

El Acuerdo sobre los ADPIC modificó radicalmente la protección de los derechos de propiedad intelectual (UNCTAD, 1996). Ese Acuerdo es, por su alcance, el instrumento internacional más completo acerca de los derechos de propiedad intelectual.

En él se establecen normas mínimas para casi todos los aspectos de esos derechos en lo que se refiere tanto a su reconocimiento como a su ejercicio. La inclusión de este último tipo de disposiciones -una de las principales innovaciones del Acuerdo con respecto a los anteriores convenios sobre los derechos de propiedad intelectual (DPI)- significa que cuando entra en vigor el Acuerdo, el país Miembro de que se trate debe tener instaurados los procedimientos jurídicos y la infraestructura administrativa y jurídica necesarios para hacer respetar realmente los derechos reconocidos.

Toda variación con respecto a las normas sentadas en el Acuerdo puede llevar a la iniciación de un procedimiento de solución de diferencias en el seno de la OMC, con arreglo al Entendimiento relativo a la solución de diferencias (ESD). Si se determina la existencia de una violación, el país afectado puede tomar represalias comerciales contra el país infractor en cualquiera de las esferas comprendidas en el Acuerdo sobre la OMC.

Dado su amplio alcance y dada la naturaleza de sus disposiciones, la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC requiere el manejo de un importante cuerpo de leyes nacionales en lo que se refiere tanto a las normas de fondo como a las de procedimiento. En muchos países en desarrollo y países menos adelantados, tal aplicación ha necesitado extensísimas modificaciones de las leyes.

El Acuerdo brinda un marco para la promulgación de leyes y preceptos dispositivos que puedan incorporarse directamente a la legislación nacional. En algunos casos se deja un amplio margen a la interpretación. Por ejemplo, no está definido el concepto de "derechos exclusivos de comercialización", que figura en el párrafo 9 del artículo 70. El párrafo 3 b) del artículo 27 permite a los Miembros estructurar, sin seguir ningún modelo concreto, un "sistema eficaz *sui generis*" para la protección de las obtenciones vegetales. En otros casos las disposiciones indican expresamente ciertas opciones de legislación, como el artículo 34, que permite invertir la carga de la prueba.

Aun en los casos en que se enuncia claramente la norma de protección, los países Miembros deben decidir cómo aplicarla en su propio ordenamiento jurídico (artículo 1). En resumidas cuentas, la aplicación de las normas del Acuerdo sobre los ADPIC requiere un enorme trabajo de análisis y elaboración en el ámbito nacional.

Determinación de los intereses nacionales

Para cumplir los preceptos del Acuerdo, es necesario asumir una amplia gama de obligaciones en casi todos los aspectos de los derechos de propiedad intelectual. En muchos campos las leyes que regían en los países en desarrollo antes del Acuerdo deben modificarse

considerablemente, en particular para atender a nuevas cuestiones, como la protección con derechos de autor de los programas de ordenador y compilaciones de datos.

También hay aspectos en que no existía ninguna legislación, tales como la información no divulgada, los circuitos integrados y las obtenciones vegetales.

Como ya se ha mencionado, el Acuerdo sobre los ADPIC contiene reglas acerca del cumplimiento y no meras disposiciones de fondo. Los países Miembros no sólo se enfrentan con la tarea de redactar nuevas leyes y hacerlas aprobar por sus parlamentos, sino que el Acuerdo también les exige que revisen las leyes relativas a los procedimientos civiles, penales y administrativos, y definan de nuevo la misión de las autoridades policiales y aduaneras. En el estudio de la UNCTAD sobre los ADPIC (1996) se muestra como los costos de la creación de una infraestructura institucional para aplicar el Acuerdo pueden llegar a ser cuantiosos.

Para elaborar leyes sobre los DPI o modificar las existentes se necesitan juristas especializados en muchos campos y esos expertos a menudo escasean en los países en desarrollo y los países menos adelantados. La redacción de textos legales exige la participación activa y la cooperación de diversas organizaciones del Estado y requiere también una interacción con el sector privado y la sociedad en general.

La adopción de nuevas reglas sobre los DPI puede incidir en diversas actividades industriales y comerciales del país. Dada la flexibilidad que deja el Acuerdo sobre los ADPIC respecto de varias cuestiones (por ejemplo, las importaciones paralelas, las licencias obligatorias) y dado el posible efecto de las diversas soluciones, parece indispensable una intervención apropiada del sector privado en los debates sobre la nueva legislación. De modo similar, el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual puede afectar a los consumidores y otros grupos (por ejemplo, las colectividades locales).

En muchos países en desarrollo se ha manifestado preocupación, por ejemplo, en lo que respecta al efecto de la introducción de la protección mediante patente de los productos del sector farmacéutico. Las estimaciones son bastante divergentes, pero varios estudios apuntan a que el resultado probable de tal introducción sería un aumento de los precios de los medicamentos (en comparación con una situación de libre competencia), con un posible descenso del bienestar en el país en general (Scherer, 1999). Asimismo, una protección más firme de los programas de ordenador puede reducir el acceso de las pequeñas y medianas empresas y las instituciones docentes a las redes de tecnología de la información.

El Acuerdo sobre los ADPIC tiene por objeto equilibrar los intereses de los productores y los usuarios de tecnología (artículo 7). La elaboración de mecanismos apropiados para ello es tarea bastante difícil, para la cual se necesitan buenos procesos de consulta, datos fidedignos y un conocimiento profundo de cada uno de los campos.

Por consiguiente, el proceso de la elaboración de leyes para llevar a la práctica el Acuerdo sobre los ADPIC no es simplemente un problema técnico complejo, sino que también plantea cierto número de cuestiones de política que han de atenderse correctamente.

Períodos de transición

Se han concedido a los países en desarrollo y los países menos adelantados unos períodos de transición (artículo 65) para aplicar el Acuerdo. Éste pasará a ser obligatorio para aquéllos el 1º de enero de 2000. Los productos que no sean patentables para esa fecha habrán de ser protegidos a partir del año 2005.

Esos períodos de transición constituyeron un elemento importante del frágil equilibrio que se logró al final de las negociaciones. Se incluyeron con objeto de dar tiempo a los países en desarrollo para elaborar y aprobar la legislación necesaria e idear las políticas que se necesitasen a fin de reducir al mínimo los posibles efectos negativos de las nuevas reglas sobre los DPI. Esto valía en particular para los productos no patentables (los productos farmacéuticos, las sustancias agroquímicas y los alimentos).

Pese al carácter automático de los períodos de transición, muchos países en desarrollo se han visto presionados por algunos países desarrollados para que aceleren las reformas a fin de llevar inmediatamente a la práctica las normas del Acuerdo sobre los ADPIC. Esas presiones han complicado el proceso de reforma legislativa, en vez de facilitarlo.

Hasta la fecha sólo se ha zanjado un asunto relativo a los ADPIC en el marco del mecanismo de solución de diferencias de la OMC (Estados Unidos-India respecto de la aplicación del párrafo 8 del artículo 70), pero en meses recientes se han presentado varias reclamaciones y solicitudes de consultas: los Estados Unidos contra el Canadá en relación con la excepción de "explotación anticipada" de las patentes sobre productos farmacéuticos (también llamada excepción "Bolar"); el Canadá contra los Estados Unidos en relación con la ampliación del plazo de las patentes sobre productos agroquímicos y productos farmacéuticos; los Estados Unidos contra la Argentina en relación con el reconocimiento de los "derechos exclusivos de comercialización"; y los Estados Unidos contra el Canadá en relación con la prórroga de las patentes otorgadas antes de 1989.

No son pocos los países en desarrollo que todavía no han podido adaptar su legislación a las normas mínimas del Acuerdo, y es probable que no lo hagan antes de que finalice el período de transición general, el 31 de diciembre de 1999. Incluso algunos países en desarrollo que han tomado medidas importantes para aplicar el Acuerdo no han podido abarcar todos los aspectos (en particular, aquellos en que no tenían promulgada ninguna legislación), o no han podido aún reformar las reglas relacionadas con la represión de las infracciones.

Esos países se encontrarán, pues, en situación de infractores el 1º de enero de 2000 y esto puede dar lugar a que se inicie un gran número de acciones contra ellos ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. De hecho, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales ya ha anunciado que evaluará la situación a finales de 1999 para tomar medidas a partir de enero de 2000.

En vista de la situación, una posible solución consistiría en negociar una prórroga del período de transición que figura en el párrafo 2 del artículo 65. Otra sería la de hacer propuestas que llevasen a consensuar un compromiso de no iniciar acciones, durante un período acordado, en caso de incumplimiento del Acuerdo sobre los ADPIC por los países en desarrollo.

Programa incorporado

Indicaciones geográficas

El párrafo 4 del artículo 23 del Acuerdo sobre los ADPIC obliga a los Miembros a entablar negociaciones sobre el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos.

Se han presentado dos propuestas a este respecto. Las Comunidades Europeas proponen un registro internacional de indicaciones geográficas en virtud del cual las indicaciones registradas quedarían automáticamente protegidas en los Miembros participantes, con un procedimiento aplicable a las objeciones de todo Miembro que considere que una indicación geográfica no reúne las condiciones para ser protegida en su territorio. Por otro lado, los Estados Unidos y el Japón se inclinan por la elaboración de una base internacional de datos sobre indicaciones geográficas a la que los Miembros se remitirían al aplicar sus sistemas nacionales. Ambos planteamientos tienen algún que otro partidario entre los Miembros (Otten, 1999, pág. 7).

El otro aspecto del trabajo acerca de la sección sobre indicaciones geográficas es el examen de la aplicación de las disposiciones del párrafo 2 del artículo 24. En este contexto, y también en el de los preparativos de una nueva ronda, se han formulado propuestas para ampliar a otros productos agropecuarios y artesanales, tales como el arroz, el té, la cerveza, etc., el mayor nivel de protección que en la actualidad el Acuerdo sobre los ADPIC sólo exige para los vinos y las bebidas espirituosas (Vandoren, 1999).

Varios países en desarrollo han mostrado cierto interés por una protección superior a la que ofrece el Acuerdo sobre los ADPIC en el campo de las indicaciones geográficas. Por ejemplo, Egipto ha propuesto que la protección suplementaria que ofrecen las indicaciones geográficas a los vinos y bebidas espirituosas (párrafo 1 del artículo 23) se extienda a otros productos, en particular los que interesan a los países en desarrollo (WT/GC/W/136).

Innovaciones biotecnológicas

El párrafo 3 b) del artículo 27 es la única disposición del Acuerdo sobre los ADPIC que ha de ser objeto de examen en breve, en 1999. Hasta el momento, no ha habido acuerdo en el Consejo de los ADPIC sobre el significado de la palabra "examen". Los países desarrollados sostienen que lo que se pide es un "examen de la aplicación", mientras que para los países en desarrollo el "examen" debería dejar abierta la posibilidad de revisar el texto.

Varias entidades, en particular las organizaciones no gubernamentales que se interesan por los derechos de propiedad intelectual, han hecho propuestas de revisión del párrafo 3 b) del artículo 27, por ejemplo para que no sean patentables los materiales que existen en la naturaleza y se protejan de alguna forma los "conocimientos tradicionales" de las comunidades indígenas y locales. Al parecer, algunos países desarrollados se proponen, si se procede a una revisión, eliminar la excepción relativa a las plantas y los animales, y prescribir que las obtenciones vegetales sean protegidas con arreglo al Convenio de la UPOV, revisado en 1991.

No está claro el resultado que tendría una revisión de este artículo. En opinión de los países en desarrollo, sería importante que se mantuviera la excepción relativa a las plantas y los

animales, como también la flexibilidad de elaborar regímenes *sui generis* para las variedades de plantas que están adaptadas a los sistemas de aprovisionamiento de semillas de los países.

En la revisión de este precepto podrán tomarse en consideración los siguientes elementos:

- a) preservar el derecho de todo país Miembro a excluir de la patentabilidad las plantas y los animales y a estructurar un régimen *sui generis* para la protección de las obtenciones vegetales;⁹⁶
- b) aclarar que las sustancias que existen en la naturaleza, en particular los genes, quedarán fuera del ámbito de toda protección de los derechos de propiedad intelectual;
- c) definir el requisito de novedad de manera que excluya la patentabilidad de todo material que haya sido divulgado mediante una descripción escrita, por el uso o por cualquier otro medio en cualquier país antes de la fecha de solicitud, incluido el uso por comunidades indígenas y locales, o mediante el depósito del material en un banco de germoplasma o en otra institución donde el material esté a disposición del público;
- d) hacer que los países se comprometan a no conceder, o a suprimir de oficio o previa petición al respecto, los derechos de propiedad intelectual sobre los materiales biológicos obtenidos: i) de colecciones conservadas en bancos internacionales de germoplasma y otras instituciones donde esos materiales están a disposición del público; sin el consentimiento previo, cuando corresponda, del país de origen;
- e) garantizar, en su caso, el cumplimiento de la obligación de compartir los beneficios con el país de origen del material biológico patentado.

Una revisión del párrafo 3 b) del artículo 27 también podría incluir -aunque ello no es estrictamente necesario- una disposición que permitiese de manera expresa una excepción relativa a la experimentación (incluido el cultivo de nuevas obtenciones vegetales).

Otra cuestión importante es la elaboración de alguna forma de protección de los conocimientos tradicionales. La aprobación del Convenio sobre la Diversidad Biológica ha impulsado esa idea prescribiendo que cada Parte Contratante "... respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica ..." (párrafo j) del artículo 8).

Se han elaborado muchos planteamientos y propuestas para tomar en consideración los conocimientos de las comunidades,⁹⁷ desde la creación de nuevos tipos de derechos de propiedad intelectual hasta la simple opción de excluir por ley todas las formas de apropiación al amparo ya de patentes, ya de derechos de obtentor, ya de otro tipo de derechos de propiedad intelectual. Hasta la fecha sólo unos pocos países han empezado a acometer los complejos problemas conceptuales y operacionales que encierra la aceptación de los derechos de las comunidades sobre sus conocimientos. Por ejemplo, la Constitución del Ecuador (1998) reconoce unos derechos de propiedad intelectual "colectivos"; la Ley de la diversidad biológica de Costa Rica

(1998) protege "los derechos *sui generis* de las comunidades" (artículo 82), y en un proyecto de ley del Brasil (núm. 306, 1995) se reconoce el derecho de las comunidades locales a beneficiarse colectivamente de sus tradiciones y conocimientos y a ser indemnizadas mediante derechos de propiedad intelectual o de otra manera. La creación de una forma de protección *sui generis* también se ha propuesto en Tailandia, en un proyecto de ley que reconoce derechos a los curanderos tradicionales y respecto de los recursos genéticos medicinales.

Al menos algunos aspectos de los conocimientos de las comunidades -sus componentes artísticos- pueden ser protegidos en cuanto "obras de folclore", de conformidad con las "Disposiciones Tipo UNESCO-OMPI para leyes nacionales sobre la protección de las expresiones del folclore contra la explotación ilícita y otras acciones lesivas", elaboradas por un Comité de Expertos Gubernamentales en 1982. Un elemento interesante de esta propuesta es que la utilización no autorizada de expresiones de folclore con fines de lucro y fuera del contexto tradicional o consuetudinario del folclore puede ser prohibida por la comunidad interesada o una autoridad competente. No se prohíbe a las comunidades indígenas utilizar sus expresiones artísticas ni desarrollarlas mediante la reproducción, recitación o representación continuas.⁹⁸

Todo Miembro de la OMC puede ofrecer una protección mayor que la de las normas del Acuerdo sobre los ADPIC (artículo 1) y está facultado para crear nuevos tipos de derechos de propiedad intelectual o nuevas formas de protección, siempre que ello no reduzca o neutralice la protección que ha de brindarse en las esferas incluidas en el Acuerdo. Si se estableciese ese nuevo tipo de derecho o nueva forma de protección y un Miembro de la OMC no aplicara el principio del trato nacional, no habría violación del Acuerdo sobre los ADPIC ni de ningún otro instrumento internacional. Un buen ejemplo de esa posibilidad es la Directiva 96/9/CE de la Unión Europea sobre la protección jurídica de las bases de datos, por la que se creó un derecho *sui generis* respecto de las bases de datos, con sujeción al principio de reciprocidad.

Los países en desarrollo podrán seguir regulando los derechos de las comunidades en el ámbito nacional, sin tener que sujetarlos a las normas internacionales. Sin embargo, para que esos derechos se reconozcan en otros países, será necesaria alguna forma de acuerdo plurilateral o multilateral.

En el marco de un examen del Acuerdo sobre los ADPIC se podría reconocer expresamente la facultad de los Miembros para legislar sobre los derechos de las comunidades, por ejemplo indicando -como en el artículo 6 del Acuerdo- que ningún Miembro será objeto de una investigación por un grupo especial de la OMC basada en la adopción de medidas de protección de los conocimientos tradicionales. El paso siguiente consistiría en desarrollar en el propio Acuerdo ciertos elementos de esa protección para conseguir el reconocimiento internacional de esos derechos. Ello implicaría, sin embargo, que se les aplicaran los principios del trato nacional y de la nación más favorecida consagrados en el Acuerdo. En el estado actual de los debates al respecto, este último planteamiento parece tener pocas probabilidades de éxito, pero se podrían iniciar las deliberaciones instituyendo un grupo de trabajo a tal efecto.

La cláusula de no violación

Una cuestión que debe estudiar el Consejo de los ADPIC es el trato de las reclamaciones de "no violación", que no estarán sujetas al mecanismo de solución de diferencias hasta finales de 1999 (párrafos 2 y 3 del artículo 64). Deberá decidirse -por consenso- si se prorroga ese

período o si se fijan las disciplinas que hayan de aplicarse. Parece aconsejable una prórroga del período de transición.

Además, puede efectuarse un examen más a fondo de las consecuencias de esta cláusula en el campo de los derechos de propiedad intelectual. Éstos en general están definidos de manera precisa, puesto que entrañan el reconocimiento de la facultad de prohibir que terceras personas utilicen, produzcan o comercialicen un producto o servicio. El sistema de la no violación abriría un resquicio para impugnar discrecionalmente la reglamentación nacional de los derechos de propiedad intelectual⁹⁹ y la política nacional en varias esferas que rebasan el ámbito de esos derechos, tales como el control de precios y la reglamentación de las remesas de cánones. Por consiguiente, la aplicación de la cláusula de no violación puede crear una zona gris y dar argumentos para impugnar las políticas nacionales en esferas ajenas a la de los derechos de propiedad intelectual.

Cabe señalar que según el párrafo 2 del artículo 19 del Entendimiento relativo a la solución de diferencias, el proceso de enjuiciamiento de la OMC no podrá "entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados", y que en el asunto Estados Unidos-India relativo al párrafo 9 del artículo 70¹⁰⁰ el Órgano de Apelación rechazó la prueba de las "legítimas expectativas" dimanante de la jurisprudencia del GATT sobre los actos no constitutivos de violación, confirmando con ello que

"los países en desarrollo son dueños de adoptar sus propias leyes y políticas con respecto a todas las cuestiones de propiedad intelectual que no han sido armonizadas expresamente en las propias normas del Acuerdo sobre los ADPIC" (Reichman, 1998).

Examen del Acuerdo

En el párrafo 1 del artículo 71 se prevé el examen de la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC después del año 2000, y posibles "exámenes en función de cualesquiera nuevos acontecimientos que puedan justificar la introducción de una modificación o enmienda".

Ya hay varias propuestas, algunas presentadas oficialmente, para que el Acuerdo sobre los ADPIC se revise en una futura ronda de negociaciones multilaterales. Ahora bien, cabe preguntarse, a título preliminar, cuál ha de ser la estrategia de los países en desarrollo a este respecto.

Estrategias de negociación

Una primera estrategia podría tener por objeto una revisión completa, a fin de aplicar efectivamente mediante disposiciones concretas los artículos 7 y 8 y equilibrar los intereses de los productores y los de los usuarios de tecnología. Esta estrategia se justificaría con el argumento de que el Acuerdo, en su forma actual, refleja principalmente modelos de protección de los derechos de propiedad intelectual que convienen a los países desarrollados, pero que en gran parte descuidan la "dimensión desarrollo".

Parte de esa estrategia puede ser el deseo de **aclarar** varios elementos de flexibilidad que se hallan presentes en el texto, pero que son impugnados o pueden serlo, tales como el derecho a permitir las importaciones paralelas (artículo 6), incluso cuando tienen su origen en el titular de

una licencia obligatoria, la no patentabilidad de los usos de productos conocidos (interpretación del párrafo 1 del artículo 27 y del artículo 28) y el derecho a conceder licencias obligatorias por motivos diferentes, que han de ser determinados en cada ordenamiento nacional (artículo 31). También tendrían que clarificarse ciertas obligaciones, tales como las de los países desarrollados para con los países menos adelantados a tenor del párrafo 2 del artículo 66 y en relación con la asistencia técnica a tenor del artículo 67.

Esta estrategia puede llevar a una mejora del texto actual desde el punto de vista de los países en desarrollo. Existe, por supuesto, el riesgo de que, según cual sea el nivel de preparación de esos países y su poder de negociación, la revisión de muchas disposiciones produzca, en vez de ello, textos que sean más restrictivos que los actuales. Se necesita, pues, una cuidadosa evaluación política de las hipótesis posibles.

En contraste, una segunda estrategia puede basarse en un planteamiento *de minimis*, es decir, incluir en la renegociación el menor número posible de disposiciones. Esta postura tiene su explicación en el hecho de que el Acuerdo sobre los ADPIC no es una ley uniforme y deja a los países en desarrollo algún margen de maniobra que puede desaparecer si el texto se revisa ampliamente. Esta posición también da por sentado que las probabilidades de que los países en desarrollo consigan enmiendas favorables son escasas, dada la naturaleza delicada de las cuestiones referentes a los ADPIC y las presiones que sobre los países desarrollados ejercen los poderosos grupos industriales.

Con arreglo a este planteamiento, sólo serían objeto de nuevo examen unas cuantas disposiciones esenciales, como el apartado g) del artículo 31 (revocación de una licencia obligatoria), que debilitan gravemente el sistema de la concesión obligatoria de licencias.

Por último, una tercera estrategia podría basarse en un "planteamiento relacionado con la política" o un "planteamiento relacionado con las cuestiones", es decir, en un examen sistemático del Acuerdo en función de un objetivo determinado. Para que esta estrategia tuviera la máxima eficacia, el examen debería abarcar sistemáticamente **todos** los acuerdos de la OMC que puedan afectar el logro de un determinado objetivo, y no sólo el Acuerdo sobre los ADPIC. Por ejemplo, al tratarse de la transferencia de tecnología, además de las disposiciones concretas de ese Acuerdo, podrían examinarse las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (artículo 9), del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (artículos 11 y 12) y del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) (artículo 8), así como del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (artículos IV y XIX).

Planteamientos orientados a la política

Pueden delimitarse varios planteamientos para el examen sistemático que se propone.

Transferencia de tecnología

Varios países en desarrollo han hecho hincapié¹⁰¹ en la necesidad de desarrollar ciertas disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC para que se alcance efectivamente el objetivo de fomentar la transferencia y difusión de tecnología (artículo 7). De hecho, los países en desarrollo y los países menos adelantados se enfrentan con limitaciones cada vez más estrictas en su acceso

a la tecnología más moderna (Correa, 1994). Como quiera que las cuestiones que se barajan son complejas, se necesita idear un planteamiento polifacético que abarque todos los aspectos (Roffe, 1999).

La mejora de las corrientes de tecnología hacia los países en desarrollo tal vez requiera la revisión de varios artículos del Acuerdo sobre los ADPIC, como el párrafo 1 del artículo 27 (obligaciones de explotación), el apartado b) del artículo 31 (aplicación más amplia de la "negativa a tratar" en cuanto motivo autónomo para la concesión obligatoria de licencias), el artículo 40 (especificación de las prácticas comerciales restrictivas ilegales en las licencias voluntarias) y el párrafo 2 del artículo 66 (especificación más detallada de las medidas que han de tomarse para estimular la transferencia de tecnología a los países menos adelantados).

Este planteamiento puede complementarse, como se ha dicho antes, por un análisis de las modificaciones o nuevas disposiciones que resulten necesarias en otros acuerdos de la OMC, como el AGCS y el Acuerdo sobre SMC. Por ejemplo, se podría estudiar, en el marco del Acuerdo sobre SMC, la exención de las subvenciones relacionadas con la exportación de tecnología y equipo conexo a los países en desarrollo.

Medio ambiente

En el marco del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, la India ya ha manifestado que es necesario modificar el Acuerdo sobre los ADPIC para facilitar el acceso a tecnologías ambientalmente inocuas y el uso de esas tecnologías. Esa propuesta requiere la modificación de los artículos 31 (licencias obligatorias) y 33 (duración de las patentes) y da a entender que los titulares de patentes deberían estar obligados a transferir tecnologías ambientalmente inocuas en las condiciones más favorables y equitativas. También se propone un mecanismo de indemnización financiera.¹⁰²

Diversidad biológica

La concordancia del Acuerdo sobre los ADPIC con el Convenio sobre la Diversidad Biológica puede ser uno de los objetivos de las futuras negociaciones.¹⁰³ Ello incluiría la modificación del párrafo 1 del artículo 27 (requisito de la novedad como condición de la patentabilidad) y del artículo 29 (obligación de probar que se ha obtenido el consentimiento informado en relación con los materiales biológicos a que se refiere la solicitud de patente). También podría estudiarse la inclusión de una disposición sobre "conocimientos tradicionales", aunque la complejidad de esta cuestión justificaría la institución de un grupo de trabajo que estudiase y aclarase las posibles opciones (véase más adelante).

Salud

La aplicación de las políticas de salud pública puede resultar limitada por la protección de los derechos de propiedad intelectual, si en esta protección no se toman efectivamente en consideración los objetivos de esas políticas. El Acuerdo sobre los ADPIC deja cierto margen a ese respecto (Correa, 1997; Velásquez y Boulet, 1999).

Ahora bien, en un planteamiento centrado en la salud pública, puede ser necesario revisar algunos artículos, por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 27, a fin de excluir la patentabilidad de

los "medicamentos esenciales" de la lista de la OMS; el artículo 30 para incorporarle el reconocimiento explícito de una excepción de "explotación anticipada" en el caso de la aprobación de productos genéricos antes de la expiración de una patente; y el artículo 31 con objeto de explicitar el derecho a conceder licencias obligatorias por motivos de salud pública y el alcance de esas licencias.¹⁰⁴

Competencia

La expansión y el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual en los países desarrollados han corrido parejas con la aplicación efectiva del derecho de la competencia. Ejemplo de esta vinculación es el gran número de licencias obligatorias concedidas en los Estados Unidos para corregir las prácticas anticompetitivas.¹⁰⁵

Por el contrario, en los países en desarrollo la protección está mejorando de conformidad con el Acuerdo sobre los ADPIC, pero el derecho de la competencia es inexistente o muy flojo en muchos países.

Se podría revisar el Acuerdo con miras a fortalecer sus disposiciones relacionadas con la competencia (como el artículo 40) y a incorporarle nuevas disciplinas, por ejemplo las relativas a las medidas destinadas a prevenir o corregir el abuso de los derechos de propiedad intelectual. Podrían emprenderse trabajos concretos sobre las limitaciones verticales, tales como los acuerdos de vinculación y las prácticas restrictivas en los acuerdos de concesión de licencias, así como sobre las limitaciones horizontales, como los acuerdos de uso en común de patentes y de concesión recíproca de licencias, y la normalización de las ramas de producción.

Otras cuestiones

Se han hecho algunas propuestas encaminadas a revisar el Acuerdo sobre los ADPIC con objeto de ampliar la protección especial de las indicaciones geográficas prevista en el artículo 23 (limitada por ahora a los vinos y las bebidas espirituosas) y extenderla a productos que son de interés para la exportación, como el arroz *basmati*.¹⁰⁶ Esa mayor protección, si se admite y no se supedita al trato especial y diferenciado, puede beneficiar a todos los Miembros; por consiguiente, su efecto neto en los países en desarrollo dependerá del número y la importancia económica de las indicaciones geográficas de esos países frente a las de otros Miembros.

Entre las demás modificaciones que podrían tomar en consideración los países en desarrollo figuran:

- la clarificación de los párrafos 8 y 9 del artículo 70 en el sentido de que los "derechos exclusivos de comercialización" deberán reconocerse únicamente respecto de las nuevas sustancias químicas y de que sólo las patentes concedidas en otro Miembro de la OMC en que se aplique un sistema de examen podrán considerarse un motivo justificado para la concesión de esos derechos (Velásquez y Boulet, 1999);
- la inclusión del principio del primer solicitante¹⁰⁷ respecto de la concesión de patentes;¹⁰⁸

- la elaboración de normas para la protección de las obras de folclore, como se recomienda en la Ley modelo de la UNESCO de 1989, y de disposiciones que permitan que cualquier país Miembro reconozca y proteja los conocimientos tradicionales.

Tanto los Estados Unidos como la Unión Europea han sugerido¹⁰⁹ que una de las posibles modificaciones del Acuerdo sobre los ADPIC consista en incorporarle los dos convenios aprobados con el auspicio de la OMPI en 1996, a saber, el Tratado sobre Derecho de Autor y el Tratado sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas.¹¹⁰ El Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor reconfirma las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre los ADPIC en materia de derecho de autor. También contiene disposiciones particularmente pertinentes a la utilización de obras en un entorno numérico, como el "derecho de distribución" (artículo 6)¹¹¹ y el "derecho de divulgación al público", incluso cuando los "particulares pueden tener acceso a esas obras desde el lugar y en el momento elegidos por ellos individualmente" (artículo 8).

Referencias

- Correa, Carlos (1994), *Sovereign and Property Rights over Plant Genetic Resources*, FAO, Comisión de Recursos Fitogenéticos, primer período extraordinario de sesiones, Roma.
- Correa, Carlos (1994), "Trends in technology transfer: Implications for developing countries", *Science and Public Policy*, vol. 21, N° 6.
- Correa, Carlos (1997), *The Uruguay Round and Drugs*, OMS, Ginebra.
- South Centre (1998), *The WTO Multilateral Trade Agenda and the South*, Ginebra.
- Posey, Darrel A., y Dutfield, Graham (1996), *Beyond Intellectual Property. Toward Traditional Resource Rights for Indigenous Peoples and Local Communities*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa.
- Reichman, Jerome (1998), "Securing compliance with the TRIPS Agreement after US v. India", *Journal of International Economic Law*, págs. 585 a 601.
- Roffe, Pedro (1999), "The implementation of the TRIPS Agreement and transfer of technology to developing countries" (mimeografiado), Ginebra.
- Scherer, F. (1999), "The patent system and innovation in pharmaceuticals", ponencia presentada a la Conferencia de la AIDE sobre patentes farmacéuticas, innovación y salud pública, 28 a 30 de enero, Toulouse (Francia).
- UNCTAD (1996), *The TRIPS Agreement and Developing Countries*, Nueva York y Ginebra.
- Velásquez, G., y Boulet, P. (1999), *Globalization and access to drugs*, DAP, Serie N° 7, revisado, págs 29 y 30.
- Vinje, Thomas (1997), "The new WIPO Copyright Treaty: A happy result in Geneva", *EIPR*, N° 5.

MEDIDAS EN MATERIA DE INVERSIONES RELACIONADAS CON EL COMERCIO

Mina Mashayekhi, UNCTAD

Las inversiones constituyeron una de las grandes cuestiones durante la Ronda Uruguay. Las negociaciones en el contexto del AGCS, de las MIC, de los ADPIC, de la contratación pública y de las subvenciones, así como los debates sobre el AMI y las deliberaciones del Grupo de Trabajo de la OMC sobre Comercio e Inversiones han demostrado que muchos países siguen preocupados a la hora de conceder un derecho de establecimiento a la inversión extranjera, limitar el uso de las prescripciones de rendimiento y de los incentivos, y consideran importante mantener la flexibilidad en sus políticas económicas y de desarrollo. En la actualidad, el AGCS y los acuerdos sobre las MIC, los ADPIC y las subvenciones tratan de aspectos diferentes de las medidas de inversión relacionadas con el comercio.

Todas las negociaciones multilaterales sobre este tema desde la Carta de La Habana se han caracterizado por la renuencia a supeditar las políticas de inversión a reglas y disciplinas internacionales.¹¹² Las negociaciones de la OCDE sobre un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) tropezaron con dificultades y en mayo de 1998 los ministros decidieron suspenderlas hasta octubre de ese año. En octubre Francia se retiró, y posteriormente se decidió no proseguir las negociaciones. El proyecto del AMI, que se inspira en gran medida en las disposiciones del TLC en materia de inversiones, es mucho menos ambicioso de lo que propusieron los principales valedores de tal acuerdo y, por consiguiente, no les resultaba aceptable; al mismo tiempo se movilizó la oposición, sobre todo en las provincias y los Estados de los países federales. Las principales razones del fracaso del AMI guardan relación con:

- la cuestión de la extraterritorialidad, según se refleja, entre otros textos, en las leyes Helms-Burton y D'Amato de los Estados Unidos;
- la propuesta estadounidense de incluir las normas del trabajo y las normas ambientales;
- la propuesta de Francia y el Canadá relativa a la excepción cultural;
- la insistencia de la Unión Europea en la excepción relativa a los acuerdos de integración regionales;¹¹³
- principales excepciones/derogaciones del trato nacional;
- la preferencia por la OMC como foro de negociaciones, porque en la OMC la Comisión de las Comunidades Europeas negocia en nombre de los Estados miembros.

Los miembros de la OCDE parecen resistirse a aceptar nuevos compromisos para liberalizar las restricciones a la inversión extranjera, más allá de lo que ya han aceptado en la OMC o en acuerdos de libre comercio.

El dilema fundamental ante el que se encuentran los países en desarrollo en su política es que para alcanzar los objetivos económicos y de desarrollo es preciso determinar la secuencia de la plena aplicación de los principios del acceso a los mercados y del trato nacional, mientras que,

con el fenómeno de la mundialización, para promover la competitividad internacional se necesitan políticas más liberales en materia de inversión extranjera directa. Además, con la disminución de la ayuda oficial, ha aumentado la necesidad de inversiones privadas en los países. Las empresas transnacionales prefieren establecerse en los países que aplican menos restricciones.¹¹⁴ Con todo, la liberalización de la inversión no garantiza el establecimiento de empresas extranjeras ni tampoco el desarrollo. Así lo demuestran los desequilibrios regionales del desarrollo que se advierten cuando se examinan los mercados nacionales en que existe una perfecta movilidad de los factores de producción.¹¹⁵

Es más, las recientes investigaciones empíricas demuestran que el efecto de la IED en el proceso de desarrollo no está claro. En una muestra de 183 proyectos de inversión extranjera realizados en unos 30 países durante dos decenios, la mayoría sí resultaron beneficiosos para el crecimiento y el bienestar económico del país huésped. Pero en una minoría bastante apreciable de casos (entre el 25% y el 45%) los proyectos de inversión extranjera tuvieron claramente un efecto negativo en el crecimiento y el bienestar económico del país huésped. Los datos muestran que ha de hacerse una distinción importante entre los inversionistas que producen únicamente para el consumo interno del país huésped y los que utilizan el país huésped como lugar (integrado en la red mundial de aprovisionamiento de la sociedad matriz) desde el cual consolidan su capacidad competitiva, ya de por sí mayor, en los mercados mundiales. Una vez que la sociedad matriz se compromete a incorporar el rendimiento de sus inversiones en el país huésped a una estrategia más amplia a fin de hacer frente a la competencia mundial o regional, hay indicios claros de un "efecto de integración" dinámico que aporta una tecnología más moderna, una mejora más rápida de la tecnología, mejores prácticas de gestión y altas normas industriales (véase *Foreign Direct Investment and Development*, Theodore H. Moran, Institute for International Economics, diciembre de 1998).

El AGCS atiende a las preocupaciones que acaban de mencionarse regulando la presencia comercial como modo de prestación de servicios, con disposiciones separadas sobre el acceso a los mercados y el trato nacional que se incluyen en listas de compromisos negociados en los sectores y modos de suministro seleccionados. Ello permite un proceso de liberalización gradual del acceso a los mercados, adaptado al estado de desarrollo de cada país. En los sectores sujetos a compromisos específicos, las prescripciones en materia de resultados podrían incluirse en las listas como limitaciones del acceso a los mercados y, por consiguiente, mantenerse.

El Acuerdo sobre las MIC prohíbe las medidas contrarias a los artículos III y XI del GATT, que reglamentan esencialmente las prescripciones de contenido local y equilibrio comercial. En los párrafos siguientes se examinan las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre las MIC, las dificultades que han surgido en la aplicación del Acuerdo, la importancia de la flexibilidad en relación con las prescripciones en materia de resultados y los incentivos, cuestiones que podrían abordarse durante el examen del Acuerdo sobre las MIC en el contexto del artículo 9. Los países tendrán que decidir si ese examen se limitará a las prescripciones en materia de resultados o abarcará aspectos más amplios de la política de inversiones, tales como el acceso a los mercados y el trato nacional.

Antecedentes de las negociaciones sobre las MIC

Aunque la inversión se ha incluido muchas veces entre las "nuevas cuestiones" para el futuro programa de la OMC, conviene recordar que la elaboración de principios multilaterales

aplicables a la inversión se venía considerando desde 1947-48, ya en la Conferencia de La Habana. No pudo entrar en vigor la Carta de La Habana, y entonces las cuestiones de inversiones multilaterales se abordaron principalmente en órganos de las Naciones Unidas, en particular la Comisión de las Empresas Transnacionales. Sin embargo, la cuestión de la inversión volvió a incorporarse al programa del GATT a principios del decenio de 1980 y era un tema muy apropiado para las negociaciones de la Ronda Uruguay. La labor preparatoria de la Reunión Ministerial del GATT de 1982¹¹⁶ que, a su vez, estableció el programa de trabajo para la Ronda Uruguay, las medidas en materia de inversiones y el comercio de servicios fueron temas que se examinaron. La iniciativa de los Estados Unidos¹¹⁷ de incluir la inversión en sí no recogió mucho apoyo, y en la época de la reunión de Punta del Este se limitaba a las "medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio" (MIC). Se presumía que las negociaciones desarrollarían, según conviniera, las disposiciones que fueran necesarias para evitar los efectos desfavorables en el comercio.

Dos cuestiones básicas dividían a los participantes en las negociaciones sobre las MIC: i) si las disciplinas que se elaborasen en esta esfera debían estar limitadas por los artículos vigentes del GATT o ampliarse para estructurar un régimen de las inversiones; ii) si algunas MIC, o todas ellas, debían prohibirse o ser objeto de un examen caso por caso para averiguar si tenían un efecto restrictivo directo e importante en el comercio. En las negociaciones sobre las MIC ciertos países desarrollados, en particular el Japón y los Estados Unidos, presentaron propuestas que entrañaban la elaboración de nuevas reglas respecto de diversos aspectos de la política en materia de inversiones, especialmente sobre los incentivos y las prescripciones en materia de resultados.

Los Estados Unidos y el Japón eran partidarios de un régimen internacional de las inversiones que estableciese derechos para los inversionistas extranjeros y redujera las restricciones impuestas a las empresas transnacionales. Creían que las MIC tenían efectos desfavorables en el comercio y que ésta era una razón suficiente para justificar la aplicación de principios y disciplinas generales a fin de controlarlas (por ejemplo, los artículos III y XI). En las exposiciones de esos países se enumeraban varias prescripciones en materia de resultados adoptadas con fines de regulación por algunos países huéspedes, prescripciones que presuntamente tenían un efecto de distorsión y de inhibición en el comercio, como podían ser las prescripciones en materia de contenido nacional, de resultados de las exportaciones, de nivelación del comercio, de ventas en el mercado interno, de fabricación, de exclusividad de los productos, de restricciones a la repatriación de fondos, de transferencia de tecnología, de licencias y de participación de nacionales en el capital. Su posición era que ciertas MIC debían estar terminantemente prohibidas, que debía idearse una prueba para evaluar los efectos desfavorables en el comercio de otras MIC y que debía elaborarse un marco temporal para eliminar gradualmente las MIC prohibidas.¹¹⁸ En la propuesta del Japón también se hacía hincapié en la necesidad de abarcar tanto las medidas de ámbito nacional como las de la administración local. Los Estados Unidos incluían los incentivos concedidos por los gobiernos porque presuntamente entrañaban una distorsión de las corrientes del comercio.

Las Comunidades Europeas¹¹⁹ se concentraron en las medidas que tenían un efecto restrictivo directo e importante en el comercio y estaban directamente vinculadas con reglas del GATT vigentes que señalaban ocho MIC que cumplían el criterio de estar dirigidas contra las exportaciones e importaciones de una empresa con el objetivo inmediato de influir en sus pautas de comercio (prescripciones en materia de contenido nacional, fabricación, resultados de las

exportaciones, exclusividad de los productos, nivelación del comercio, restricciones cambiarias, ventas en el mercado interno y restricciones de fabricación de componentes del producto final). Se hacía una distinción entre la cuestión general de la inversión extranjera directa y las cuestiones más concretas de las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y, por consiguiente, no se propugnaba la inclusión del derecho de establecimiento en el programa de las negociaciones. Las Comunidades consideraban que debían evaluarse por separado los efectos comerciales directos de las medidas en materia de inversiones y los indirectos. En su opinión, los efectos comerciales indirectos eran causados por las MIC relacionadas con las prescripciones en materia de licencias, participación de nacionales en el capital y transferencia de tecnología, restricciones a la repatriación de fondos y restricciones cambiarias, así como con los incentivos. Las MIC que tenían efectos indirectos estarían sujetas al proceso de consulta y al procedimiento de solución de diferencias.

Los países en desarrollo pedían que se respetara estrictamente el mandato y que las negociaciones se limitaran a las medidas o la reglamentación de las inversiones que tuviesen un efecto negativo directo e importante en el comercio.¹²⁰ Basándose en una prueba de efectos, los países en desarrollo querían asegurarse de que no pudiera presumirse *a priori* que las medidas de inversión en sí mismas fuesen restrictivas del comercio o tuviesen en él un efecto de distorsión. La prueba de efectos requeriría elementos creíbles basados en el examen de cada medida de inversión (como en el asunto del grupo especial sobre la LCEIE) para determinar si se producía un efecto desfavorable directo e importante en el comercio. En tales casos habría que demostrar una relación causal clara entre la medida y el presunto efecto; y si se estableciera tal relación, habrían de evaluarse la naturaleza y las consecuencias de ese efecto en los intereses de la parte afectada y habrían de arbitrarse los medios de hacer frente a esos efectos adversos, en particular por lo que se refiere al trato concedido cuando los aspectos de desarrollo pesan más que los efectos adversos en el comercio.¹²¹ Los países en desarrollo también sostenían que recurrían a las MIC para compensar las prácticas anticompetitivas de las empresas transnacionales, cuyo estudio debía abordarse (anexo I). Los Estados Unidos y las Comunidades Europeas consideraban que esas medidas quedaban fuera del mandato de las negociaciones.

Un grupo de países en desarrollo que sostenían posturas afines consiguió preparar una contrapropuesta que bloqueó la negociación de nuevas normas sobre las inversiones y limitó el acuerdo sobre las MIC a una reafirmación de las reglas del GATT basadas en la jurisprudencia. De hecho, el Acuerdo sobre las MIC permite a los países en desarrollo, y en particular a los menos adelantados, mantener las MIC prohibidas hasta 2000 y 2002, respectivamente, con la posibilidad de pedir prórrogas en casos particulares. La verdadera concesión en el Acuerdo sobre las MIC fue la decisión de examinar en 1999 la posibilidad de "complementarlo con disposiciones sobre la política en materia de inversiones y la política de la competencia". Esta simetría se estableció por insistencia de los países en desarrollo, que veían en las MIC un medio de adelantarse a ciertas prácticas anticompetitivas de las empresas transnacionales.

Aplicación del Acuerdo sobre las MIC

El Acuerdo sobre las MIC fija el grado en que las obligaciones multilaterales del comercio se aplican a las medidas en materia de inversiones. Básicamente, es una codificación de las conclusiones del asunto de la LCEIE. Prohíbe las medidas que están prohibidas por los artículos III y XI del GATT. Por tanto, los países en desarrollo consiguieron evitar que las obligaciones comerciales se extendieran a la esfera de las inversiones y que se incluyeran en el

sistema de comercio principios como el "derecho de establecimiento" y el "trato nacional" de los inversionistas. Los países conservan su derecho soberano a regular la inversión extranjera directa mientras no se vulnera el Acuerdo sobre las MIC. En el preámbulo de éste se reconoce que ciertas medidas en materia de inversiones pueden causar efectos de restricción y de distorsión en el comercio.

El ámbito de aplicación del Acuerdo queda circunscrito por el artículo 1, que dispone que se aplica únicamente al comercio de mercancías. Cabe observar que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) abarca la liberalización de las inversiones, ya que incluye la presencia comercial como uno de los modos de suministro de los servicios que es, según la definición del artículo XXVIII, "todo tipo de establecimiento comercial o profesional, a través, entre otros medios, de la constitución, adquisición o mantenimiento de una persona jurídica, o la creación o mantenimiento de una sucursal o una oficina de representación dentro del territorio de un Miembro con el fin de suministrar un servicio".

El artículo 2 del Acuerdo sobre las MIC, que se refiere al trato nacional y las restricciones cuantitativas, limita las MIC prohibidas a las que son incompatibles con las disposiciones de los artículos del GATT III, sobre el trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores, y XI, sobre eliminación general de las restricciones cuantitativas. Así, pues, el Acuerdo reconoce que ciertas medidas violan los artículos del GATT, pero no amplía las disciplinas vigentes. En el anexo del Acuerdo figura una lista ilustrativa de las MIC que son obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas, o cuyo cumplimiento es necesario para obtener una ventaja.

La "ventaja", que no está definida en el Acuerdo, es un concepto amplio que puede abarcar hasta las subvenciones, entre otras cosas. Se ha afirmado que en el Acuerdo sobre las MIC se interpretan las obligaciones de los artículos III y XI del GATT en el sentido de que establecen disciplinas respecto de las medidas que vinculan las prescripciones en materia de resultados a la concesión de incentivos. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias también presenta interés a este respecto, ya que reglamenta las medidas o los incentivos en materia de inversiones que fomentan el comercio. Es más, se refiere expresamente a las subvenciones vinculadas a las prescripciones en materia de resultados de las exportaciones y de utilización de fuentes de abastecimiento nacionales en el párrafo 1 del artículo 3: "A reserva de lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, las siguientes subvenciones, en el sentido del artículo 1, se considerarán prohibidas: a) las subvenciones supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones, con inclusión de las citadas a título de ejemplo en el anexo I; b) las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones." Ciertas medidas o programas que suelen designarse con el nombre de incentivos a la inversión pueden, según la ley, definirse como subvenciones sujetas a las disciplinas del Acuerdo sobre SMC. Éste, por lo demás, prevé subvenciones no recurribles que se mencionaron durante las negociaciones sobre la inversión: las que se aplican a las actividades de investigación y desarrollo que fomentan la competencia, las ayudas regionales y la adaptación de las instalaciones existentes a nuevas medidas ambientales.

El Acuerdo sobre las MIC no da ninguna definición de éstas ni tampoco ofrece ninguna prueba objetiva para identificarlas. Corresponde, pues, al país notificante determinar cuál de sus MIC es ilegal según el Acuerdo. Aunque el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias

ha entrado en funciones y se han examinado muchas notificaciones y medidas, no se ha dado todavía ninguna orientación clara respecto de las medidas que están prohibidas, estrictamente hablando. Hay, por supuesto, diferentes interpretaciones y diferencias de opinión. Está claro que las prescripciones en materia de resultados de la exportación siguen siendo admisibles a tenor de los acuerdos de la OMC.¹²² La mayoría de los países en desarrollo aplican prescripciones en materia de exportaciones y esas prescripciones son de cumplimiento obligatorio respecto de la mayor parte de las inversiones en las zonas francas y las zonas económicas exclusivas. Varias otras medidas que parecen prestarse a controversia pueden ser impuestas por los países huésped porque no son objeto de ninguna prohibición expresa.

Dificultades con que se enfrentan los países en desarrollo en la aplicación del Acuerdo sobre las MIC

La aplicación del Acuerdo sobre las MIC plantea a los países en desarrollo los problemas siguientes: i) la determinación de las MIC sujetas a las disciplinas del Acuerdo y su oportuna notificación a la OMC; ii) la importancia de las prescripciones en materia de contenido nacional en las políticas de desarrollo de varios países, en particular en relación con la industria del automóvil; iii) la suficiencia del período de transición fijado para la eliminación gradual de las MIC; iv) la necesidad de reconsiderar el planteamiento adoptado en el Acuerdo, que se concentra en los efectos desfavorables directos e importantes sobre el comercio, en vez de prohibir sin más trámite ciertas medidas y ofrecer un trato especial y diferenciado en determinados sectores de importancia decisiva.

El calendario de las notificaciones en relación con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5, a tenor del cual los Miembros deben notificar, dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo, todas las MIC que tengan en aplicación general o específica y no estén en conformidad con las disposiciones del Acuerdo, ha planteado dificultades a los países en desarrollo. Algunos de éstos, por problemas institucionales, han tardado más en determinar y notificar sus MIC. Los países desarrollados no muestran ninguna flexibilidad en cuanto al plazo fijado en el párrafo 1 del artículo 5. Esta es la clase de situación que puede presentarse con el planteamiento de lista negativa en el acceso a los mercados y el trato nacional, es decir que los países, si no incluyen sus reservas antes de la entrada en vigor, no podrán hacerlo ulteriormente. Por consiguiente, retrasar la notificación de una medida para beneficiarse del trato especial y diferenciado no debe, en opinión de los países en desarrollo, reducir las ventajas que les supone, por ejemplo, disponer de un plazo más largo para efectuar el ajuste y cumplir con las obligaciones del Acuerdo. Además, el cumplimiento de la obligación de notificación debería estar vinculado a la prestación de asistencia técnica concreta por los países desarrollados.

Las medidas que han dado lugar a solicitudes de aclaración se refieren principalmente al sector del automóvil, a la agricultura y a las disposiciones generales sobre contenido nacional que figuran en las leyes de inversión. La relación entre el Acuerdo sobre las MIC, el Acuerdo sobre SMC, el GATT y el Acuerdo sobre la Agricultura también requiere aclaración. Es de esperar que los países más contrarios a las MIC entablen acciones para determinar las fronteras del Acuerdo como, por ejemplo, la incoada contra Indonesia en relación con el sector del automóvil. Los países en desarrollo carecen de capacidad para descubrir las MIC que utilizan los países desarrollados, en particular en el ámbito subnacional.

Los problemas que se presentan a la hora de determinar que una MIC está sujeta a disciplina y la relación entre el GATT, las MIC y las SMC han surgido en el contexto del asunto Indonesia - Ciertas Medidas que afectan la Industria del Automóvil. Indonesia creía que su Programa Nacional de Construcción de Automóviles, que incluía prescripciones en materia de contenido nacional, no constituía una MIC y, en consecuencia, retiró una notificación enviada (cuando había vencido el plazo señalado en el Acuerdo) al Comité de MIC sobre determinados aspectos del programa y decidió tratar esas medidas en el contexto del Acuerdo sobre SMC. Así, pues, Indonesia no pretendía que a las medidas impugnadas se aplicara el período de transición del artículo 5 del Acuerdo sobre las MIC. El grupo especial llegó a la conclusión, entre otras, de que el impuesto sobre las ventas y el producto de los derechos de aduana, que dependían del cumplimiento de las prescripciones en materia de contenido nacional de los programas de construcción de automóviles constituían ventajas en el sentido de la frase introductoria del párrafo 1 de la Lista ilustrativa y de que las prescripciones en materia de contenido nacional eran MIC cubiertas por la Lista en el punto a) e infringían el artículo 2 del Acuerdo.

El grupo especial también llegó a la conclusión de que las exenciones de aranceles y del impuesto de lujo (incentivos) que concedía Indonesia a través del Programa Nacional de Construcción de Automóviles eran subvenciones específicas que habían causado graves perjuicios a las Comunidades Europeas en el sentido del apartado c) del artículo 5 del Acuerdo sobre SMC. Esto demuestra que las cuestiones comerciales relativas a los incentivos a la inversión pueden tratarse eficazmente en el marco del Acuerdo sobre SMC.

Como ni la jurisprudencia del GATT ni las reglas de la OMC tratan de la amplia gama de medidas en materia de inversiones que actualmente se aplican en muchos países, la condición de varias de esas medidas es confusa. Según una interpretación estricta de las reglas, toda medida que no esté prevista en el texto del Acuerdo sobre las MIC o el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y no sea incompatible con los principios básicos del GATT sería aceptable o legítima. Pero la cuestión se complica muchísimo en el caso de los programas voluntarios, puesto que el Acuerdo sobre las MIC habla expresamente de medidas "que sean obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas", pero también hace referencia a la obtención de una ventaja. Esta "ventaja" puede no estar vinculada formalmente a la medida en materia de inversiones.¹²³ Con todo, el artículo 6 impone obligaciones reforzadas en materia de transparencia en la administración de las MIC, y es muy probable que las MIC que no sean transparentes sean impugnadas por los socios comerciales.

No hay ninguna referencia a los resultados de una prueba de efectos respecto de las medidas administrativas de ámbito subnacional. Sin embargo, en el artículo 6 sí se dispone que los Miembros notificarán a la Secretaría de la OMC las publicaciones en que figuren las MIC, incluso las aplicadas por las administraciones o autoridades regionales y locales, dentro de su territorio. Los países en desarrollo también desearían que se incluyera un requisito encaminado a que se estableciesen, caso por caso, los efectos desfavorables de una MIC determinada, sobre todo en vista de las conclusiones de recientes investigaciones empíricas que demuestran las ventajas concretas que vienen obteniendo los países en desarrollo gracias a ciertas prescripciones en materia de resultados. En esos casos, la eliminación de la medida dependería de que tales efectos desfavorables fuesen mayores que las repercusiones positivas de las prescripciones en determinados sectores de los países en desarrollo.

Éstos disponen de un período de transición de cinco años -y los países menos adelantados, de siete años- para eliminar las MIC prohibidas, período que podrá prorrogarse si demuestran que tal eliminación les causa dificultades especiales y habida cuenta de las necesidades de los Miembros en materia de desarrollo, finanzas y comercio. Las MIC que se hayan tomado menos de 180 días antes de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC no podrán ser amparadas por esas disposiciones transitorias, y los Miembros no podrán modificar los términos de cualquier MIC que hayan notificado de manera que aumente el grado de incompatibilidad con el artículo 2. Esas disposiciones equivalen al establecimiento del *statu quo* respecto de las MIC prohibidas. Sin embargo, el texto del Acuerdo permite imponer MIC a los nuevos inversionistas a fin de proteger a los existentes. Con ello se pretende acallar una de las grandes preocupaciones de los inversionistas actuales, sobre todo en el sector del automóvil, con respecto a la grave desventaja en que podrían encontrarse frente a los nuevos inversionistas. Las prescripciones en materia de contenido nacional y de aprovisionamiento en fuentes nacionales se encuentran sobre todo en la industria del automóvil. A muchos países les resulta difícil eliminar esas medidas en el período de transición. Habrá que tomar en consideración la posibilidad de prorrogar ese período en el caso de determinados países en desarrollo respecto de sectores específicos. En el Comité de Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio los Estados Unidos han pedido a los países que han notificado sus MIC que notifiquen también las medidas que tienen previstas para eliminar gradualmente dichas MIC. Esta petición tropezó con la decidida oposición de los países en desarrollo, ya que no existe tal obligación en el Acuerdo sobre las MIC.

Si se compara con el amplio abanico de instrumentos normativos de que dispone el Estado, el Acuerdo sobre las MIC no restringe de manera importante la capacidad de ningún país para regular la inversión extranjera directa en su territorio. Con todo, la prohibición que recae en las medidas de sustitución de importaciones de muchos países en desarrollo es ahora más explícita. En cualquier caso, esas medidas en materia de inversiones eran incompatibles con los principios del GATT y podrían haber sido impugnadas en una diferencia. El Acuerdo sobre la OMC y el concepto de compromiso único aclaran la aplicación de esas obligaciones a los países en desarrollo y las economías en transición, pero no cabe duda de que se harán nuevas impugnaciones para determinar la "frontera" exacta de la prohibición más allá del alcance de la "lista ilustrativa".

Propuestas para Seattle

Muchos países en desarrollo están reexaminando ahora la adecuación del período de transición fijado en el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre las MIC y esperan que su prórroga sea una de las decisiones prácticas de efecto inmediato que se tomen en Seattle. También es de señalar que en el contexto del párrafo 3 de ese mismo artículo algunos países en desarrollo han pedido una prórroga del período de transición. Por ejemplo, Filipinas ha solicitado que se mantenga la vigencia de las MIC relativas a las prescripciones en materia de contenido nacional y en materia de divisas en el marco de su programa de fomento de la construcción de automóviles, vehículos utilitarios y motocicletas, aduciendo razones basadas en la evolución de los acontecimientos, las necesidades financieras y comerciales, en particular las repercusiones de la crisis financiera de 1997 en Asia, varias contrataciones en curso de ejecución, el volumen del mercado interno y el desplazamiento de la mano de obra. La prórroga le brindaría el tiempo indispensable para efectuar nuevas reformas estructurales y ejecutar programas de mejora de la capacidad. También hay propuestas encaminadas a ofrecer a los países en desarrollo otra oportunidad de notificar las MIC vigentes. No está de más remitirse a las

propuestas formuladas por la India¹²⁴ y el Brasil en el marco del examen del Acuerdo sobre las MIC. La India propone lo siguiente:

- El Acuerdo plantea problemas en lo que respecta tanto a la brevedad del período de transición disponible para eliminar las MIC como a coartar la libertad de los países para encauzar las inversiones de manera que atiendan a sus necesidades en materia de desarrollo. Es necesario, pues, examinar las disposiciones del Acuerdo referentes a las prescripciones en materia de contenido nacional, que afectan el proceso de industrialización de los países en desarrollo. La India considera que esos instrumentos deben permanecer al alcance de los países en desarrollo mientras éstos las necesiten. En consecuencia, es menester ampliar el período de transición mencionado en el párrafo 2 del artículo 5.
- El párrafo 3 del artículo 5, en el que se reconoce la importancia de tomar en consideración las necesidades de los países en materia de desarrollo, finanzas y comercio al tratar de las medidas de inversión relacionadas con el comercio, carece de efectividad y ha permanecido letra muerta. Por tanto, las disposiciones de ese artículo deben modificarse, de manera que sean de cumplimiento obligatorio.
- Debe modificarse el Acuerdo sobre las MIC de manera que los países en desarrollo tengan una nueva oportunidad de notificar las MIC vigentes, que además podrían mantener hasta el final del nuevo período de transición.

En la propuesta del Brasil se explica que las disciplinas del Acuerdo sobre las MIC hacen caso omiso de las evidentes desigualdades estructurales que existen entre los países y que no se habrán podido superar en el período de transición. Las soluciones requieren políticas duraderas y una financiación adecuada. Los países en desarrollo deben, pues, disponer de cierta flexibilidad en su utilización de las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio a fin de atenuar los efectos negativos de los ciclos de inversión, crear un entorno acogedor para los inversionistas extranjeros y nacionales y promover el desarrollo económico y social, sin descuidar la situación de las regiones depauperadas. Se propone analizar los conceptos que llevaron a la aceptación de disciplinas horizontales y uniformes respecto de las MIC sin tener debidamente en cuenta las necesidades y singularidades de los países en desarrollo. El Brasil cree que debería incluirse una disposición concreta que brinde a esos países la flexibilidad necesaria para aplicar políticas destinadas a atender de manera particular a determinadas preocupaciones sociales, regionales, económicas y tecnológicas que pueden contribuir a reducir las desventajas que tienen frente a los países desarrollados.

Examen del Acuerdo sobre las MIC

En el artículo 9 se prevé un examen del funcionamiento del Acuerdo sobre las MIC a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. En el curso de ese examen se estudiará indudablemente si el Acuerdo debe complementarse con disposiciones relativas a la política en materia de inversiones y competencia. Al parecer, los países desarrollados podrían considerar como objetivo de las negociaciones previstas en el artículo 9 la lista ampliada de las MIC que han de sujetarse a disciplinas, así como los principios enunciados por los Estados Unidos (no discriminación, derecho de establecimiento, etc.), que

fueron propuestos durante las negociaciones sobre las MIC (adviértase que estos temas se abordaron en el marco de las negociaciones del AMI).

Los países en desarrollo estudian opciones diferentes, que tal vez puedan analizarse más a fondo durante el proceso de examen. Una de ellas consiste en limitar el examen a los problemas de la eliminación gradual de las MIC prohibidas o a la ampliación del Acuerdo para que incluya otras prescripciones en materia de resultados. Otra opción es la de tratar aspectos más amplios de la política en materia de inversiones que puedan abordarse apropiadamente en el contexto de la OMC. Esto podría entrañar la negociación de compromisos al estilo del AGCS en materia de acceso a los mercados o de trato nacional, o la negociación de disciplinas sobre la inversión en el contexto de otros acuerdos comerciales multilaterales, o ambas cosas. Una tercera opción es que toda ampliación de las disciplinas sobre la inversión acarree, a modo de concesión recíproca, la inclusión de cuestiones relacionadas con la política de la competencia a tenor del Acuerdo sobre las MIC.

Proceso de examen limitado a las prescripciones en materia de resultados y a los incentivos¹²⁵

Muchos países en desarrollo utilizan una mezcla de incentivos a la inversión y de prescripciones en materia de resultados para alcanzar muy diversos objetivos: orientar las asignaciones de recursos hacia sectores respecto de los cuales se considera que tienen un potencial especial de desarrollo, estructurar un sector privado viable, promover la integración vertical, atraer tecnologías extranjeras o inversiones orientadas a la exportación o mejorar el acceso a los grandes mercados y las principales organizaciones con capacidad de comercialización de exportaciones. Además, en muchos casos, como los instrumentos de política destinados a garantizar la libre competencia en el ámbito interno no son suficientemente eficaces frente a las grandes empresas extranjeras ni tienen fuerza para obligar a éstas, se recurre a las medidas relacionadas con las inversiones para corregir las distorsiones del mercado creadas por esas empresas.

Se utiliza una combinación de incentivos y prescripciones en materia de resultados¹²⁶ para asegurarse de que la corriente de inversiones acarree también la transferencia de un conjunto de elementos positivos propicios al aprovechamiento del capital humano, en particular de técnicas de gestión, así como la transferencia de tecnología concreta, por ejemplo, equipo de tratamiento de la información. Dada la tendencia de las empresas transnacionales a internalizar los activos tecnológicos, los países en desarrollo recurren a combinaciones de incentivos y prescripciones en materia de resultados para que se externalicen esos activos y para aumentar la capacidad nacional. Por consiguiente, piensan que conservar una flexibilidad que les permita utilizar esas herramientas de política es particularmente importante para un desarrollo sostenible.¹²⁷ La combinación de varios incentivos y prescripciones en materia de resultados tiene por objeto lograr una reglamentación equilibrada y optimizar la inversión extranjera directa en el país huésped.¹²⁸ Además, la misma mezcla puede constituir una transacción adecuada entre los intereses del país huésped y los del inversionista.¹²⁹

La existencia de un conjunto variado de incentivos y condiciones confiere flexibilidad a las negociaciones con los posibles inversionistas y puede facilitar una transacción en que un incentivo de gran valor para el inversionista y de bajo costo marginal para el país huésped (como el acceso a los beneficios de una zona de libre comercio existente) se canjea por una prescripción en materia de resultados de bajo costo marginal para el inversionista pero de valor real o

percibido como tal para el país huésped (por ejemplo, el compromiso de correr con los gastos de investigación y desarrollo).¹³⁰

El Acuerdo sobre las MIC, el fracaso de las negociaciones del AMI en la OCDE, así como las negociaciones regionales y bilaterales han demostrado que si los países están dispuestos a elaborar disciplinas para ciertos tipos de prescripciones en materia de resultados, en cambio se resisten más a reglamentar los incentivos a la inversión. En el proyecto de AMI se prohíbe una lista de prescripciones en materia de resultados respecto de bienes y servicios, en la que figuran medidas que van más allá no sólo de las que se enumeran en el Acuerdo sobre las MIC, sino incluso de las que están prohibidas por el artículo 1106 del TLC. La lista del TLC se complementa con ciertos conceptos de limitación del acceso a los mercados sacados del artículo XVI del AGCS (por ejemplo, contratación de un cierto número de empleados nacionales, establecimiento de una empresa mixta, cumplimiento de un nivel mínimo de participación de nacionales en el capital), así como con otros que en la actualidad están permitidos en el Acuerdo sobre las MIC y en el AGCS (por ejemplo, prescripciones en materia de transferencia de tecnología, instalación de la sede para una región determinada o para el mercado mundial en el territorio de la parte contratante interesada). El proyecto de AMI dispone que ninguna parte podrá, en relación con el establecimiento, la adquisición, la ampliación, la gestión, la administración o la realización de una inversión en su territorio del inversionista de otra parte o de un país que no sea parte, imponer, hacer cumplir o mantener ninguna de las prescripciones enumeradas ni hacer cumplir ningún compromiso u otro tipo de obligación. Por supuesto, estas disposiciones limitarían la flexibilidad de los países respecto de su política industrial y podrían significar que la inversión no tuviera los efectos de aprendizaje esperados ni incorporara importantes externalidades al resto de la economía (por ejemplo, el incremento de la capacidad nacional mediante la transferencia de tecnología, el fortalecimiento de las técnicas de gestión, el aprovechamiento de los recursos humanos).

El AGCS admite en el artículo XVI una lista de prescripciones en materia de resultados que pueden ser tema de negociaciones de liberalización. Es más, en el artículo XIX permite a los países en desarrollo imponer condiciones cuando otorgan acceso a sus mercados. En el Acuerdo sobre las MIC únicamente se confirma que las prescripciones en materia de contenido nacional y algunas prescripciones en materia de nivelación del comercio están prohibidas por el GATT, pero no se prohíben otras prescripciones en materia de resultados.¹³¹ En las negociaciones sobre las MIC los países en desarrollo consideraron que las prescripciones en materia de resultados eran necesarias para encauzar la IED de conformidad con los objetivos de su política de desarrollo nacional, para compensar el trato preferencial o los incentivos y para compensar o evitar las prácticas anticompetitivas de las empresas transnacionales (véase el anexo I sobre prácticas comerciales restrictivas y las MIC que tienen por objeto combatirlas).

Los estudios recientes demuestran que la localización de la IED, sobre todo en la industria del automóvil, la petroquímica y la informática/electrónica, ha tenido menos que ver con la ventaja relativa que con la enérgica utilización por el país huésped de políticas de subvenciones a la exportación y de prescripciones en materia de resultados de las exportaciones. El éxito que han tenido las prescripciones en materia de resultados de las exportaciones en el incremento de la capacidad de oferta en esos tres sectores demuestra que han generado una nueva estructura de producción internacionalmente competitiva. Ello hace dudar de que sea sensato prohibir categóricamente cualquier prescripción en materia de resultados sin examinar en la práctica si tal medida tiene en el comercio efectos desfavorables directos e importantes que neutralizan sus

efectos benéficos sobre el desarrollo. De igual modo, podrían examinarse caso por caso las prescripciones en materia de contenido nacional y de nivelación del comercio, en lugar de prohibirlas.

Las prescripciones en materia de resultados que los países en desarrollo consideran indispensables para sus estrategias de desarrollo y que, por consiguiente, deben mantenerse son las que se refieren a los resultados de las exportaciones, a un nivel mínimo de participación de nacionales en el capital, a la creación de empresas mixtas, a la contratación de una proporción dada de personal nacional, a la transferencia de tecnología, a la nacionalidad del personal superior, a la consecución de un nivel dado, en volumen o en valor, de producción, inversión, ventas, empleo o investigación y desarrollo.

Muchos países en desarrollo consideran que les perjudican los programas de incentivos de los países desarrollados,¹³² que disponen de recursos para subvencionar sus industrias y atraer inversiones, pero no han conseguido utilizar el Acuerdo para hacer que se respeten sus derechos. Esto se ve claramente en la aplicación del Acuerdo sobre SMC: ningún país en desarrollo ha podido hacer ninguna contranotificación respecto de las medidas de otro Miembro que tengan los efectos de una subvención, de conformidad con el párrafo 1 del artículo XVI del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 25 del Acuerdo sobre SMC. Por tanto, según los países en desarrollo, hay que elaborar disciplinas para luchar contra esas prácticas desleales.

Consideración de los aspectos más amplios de la política de inversiones

Cabe preguntarse si puede establecerse un vínculo apropiado entre un conjunto completo de principios referentes a todos los aspectos de la política en materia de inversiones y las obligaciones del comercio, o si pueden elaborarse disposiciones concretas en los acuerdos comerciales multilaterales para que los objetivos de éstos no queden frustrados por las restricciones o condiciones impuestas a la inversión. Tales obligaciones podrían reflejarse en disposiciones en que la denegación del derecho de establecimiento y del trato nacional frustraran los objetivos comerciales, por ejemplo en la asignación de contingentes arancelarios en la agricultura,¹³³ o en la incorporación al Acuerdo sobre Subvenciones y Medicas Compensatorias de disciplinas con respecto a las medidas de subvención que distorsionan la corriente de inversiones y no son simples medidas que distorsionan la corriente del comercio de mercancías. También se ha sugerido que la disposición sobre el establecimiento y el trato nacional se vincule con la exención total de derechos de aduana para reducir la posibilidad de atraer inversiones detrás de una muralla arancelaria. Este método tendría la ventaja de limitar las nuevas obligaciones comerciales a las necesarias para resolver los problemas comerciales, sin que los países tuvieran que proceder a una armonización general de sus políticas, con los riesgos que ello pueda entrañar.

Las consideraciones que anteceden parecen indicar que la mejor manera de tratar los problemas de comercio e inversiones en la OMC consistiría en examinar en qué medida las cuestiones de inversión están ya tratadas en los acuerdos de la OMC y estudiar la posibilidad de incorporar en esos acuerdos disposiciones suplementarias sobre la política de inversiones. Uno de los planteamientos que facilitarían las negociaciones podría ser el de desagregar el método del AMI, en el sentido de que los diversos elementos que se han agrupado en el AMI se tratarían separadamente en el contexto del comercio. Por ejemplo, las cuestiones de establecimiento se tratan en el AGCS a través de la definición del acceso a los mercados mediante el modo de la

presencia comercial, el trato nacional también se regula en el AGCS; los compromisos en esas esferas podrían, pues, canjearse por concesiones recíprocas. Guardan asimismo relación con los acuerdos de la OMC otros aspectos del AMI, como el movimiento de las personas (AGCS), las prescripciones en materia de resultados (MIC) y los incentivos fiscales (Acuerdo sobre Subvenciones).

Para mantener la coherencia del sistema internacional de comercio y preservar el equilibrio de los resultados, parece preferible aprovechar los logros de la Ronda Uruguay.

Negociación de compromisos de acceso a los mercados y de trato nacional a semejanza del AGCS

La estructura del AGCS permitía asegurarse de que el objetivo de desarrollo estuviese integrado en todo el texto del Acuerdo mediante disposiciones que brindasen flexibilidad a los países en desarrollo y garantizaran la creciente participación de éstos en el comercio de servicios. El método de la lista positiva para la negociación de compromisos aumenta la posibilidad de concesiones recíprocas y permite beneficios mutuos, facilitando con ello los esfuerzos de los países en desarrollo por liberalizar sus sectores de servicios. La experiencia adquirida hasta ahora parece indicar que la estructura del AGCS ha resultado más útil para los países en desarrollo que todas las declaraciones hechas en su favor, como la del artículo IV del propio Acuerdo. Para que haya un buen equilibrio, es evidente que las nuevas disciplinas en la esfera de la inversión habrán de constituir una estructura que facilite el canje de ventajas en materia de liberalización de las inversiones por ventajas de liberalización en otros sectores de servicios o modos de suministro o incluso en el comercio de bienes, por ejemplo, en los aranceles, en la agricultura.

En las negociaciones sobre el AGCS se examinaron todos los aspectos poco prácticos del método de la lista negativa¹³⁴ y se adoptó el planteamiento de la lista positiva que facilita las ventajas recíprocas y reduce el riesgo de omisiones.¹³⁵ Una característica singular del método de la lista negativa es que los nuevos sectores que están surgiendo rápidamente como consecuencia de las tecnologías de la información quedarían sujetos automáticamente a las disciplinas del AGCS, a menos que se tomaran medidas expresas para excluirlos. Por lo tanto, el método de la lista negativa es más apropiado en un contexto en que todas las partes tienen un objetivo común, como en los códigos de la OCDE o en acuerdos de libre comercio como el TLC.

La aceptación de un planteamiento de lista positiva para las inversiones o los servicios sólo sería coherente si también se fijasen objetivos en materia de libre comercio para el acceso de los bienes a los mercados. La aplicación del método de la lista positiva a la inversión en la esfera de las mercancías significaría ponerse de acuerdo sobre un artículo de acceso a los mercados parecido al artículo XVI del AGCS (que permite especificar en la Lista toda una serie de limitaciones, en particular las prescripciones en materia de resultados). Los países podrían contraer compromisos respecto del acceso a los mercados y del trato nacional (es decir, el derecho de establecimiento). En un artículo distinto, similar al artículo IV del AGCS y al párrafo 2 del artículo XIX del GATT, se podría prever el mantenimiento de los incentivos y las prescripciones en materia de resultados para los países en desarrollo.

En el AGCS los compromisos más importantes en materia de acceso a los mercados se han obtenido en relación con la presencia comercial, especialmente después de la Ronda Uruguay en

las negociaciones sobre los servicios financieros y las telecomunicaciones básicas. Las negociaciones sobre liberalización mediante la ampliación de las Listas entrañará nuevos compromisos en la esfera de las inversiones. La realización de negociaciones en este marco brinda la posibilidad de hacer concesiones recíprocas entre sectores de servicios, modos de prestación y comercio de bienes, lo cual parece facilitar una liberalización más profunda. El método de la lista positiva confiere flexibilidad a los compromisos de acceso a los mercados y trato nacional respecto de la presencia comercial en los sectores en que los países desean atraer inversiones; también podrían especificarse condiciones para las empresas que se benefician del compromiso de acceso al mercado. En tal contexto, la liberalización de la presencia comercial se trata juntamente con el desarrollo.

Conviene señalar que el método del AMI (basado en el TLC y en los tratados bilaterales sobre inversiones (TBI) de los Estados Unidos), que consiste en conceder el derecho de establecimiento aplicando el trato nacional en la fase previa al establecimiento, no refleja la práctica general de la mayoría de los TBI. Además, la aplicación del trato nacional con respecto a la entrada de inversiones extranjeras resulta mucho más difícil que su aplicación al comercio de mercancías por lo que se refiere a la determinación de situaciones similares. Los TBI suelen fijar limitaciones al trato nacional y aplican el principio cuando el inversionista nacional y el extranjero se encuentran en situaciones "idénticas" o "similares" o en "circunstancias parecidas", o incluso realizan "actividades similares". En el proyecto de AMI se prevé la aplicación del trato nacional y del principio de NMF en circunstancias parecidas. Dicho proyecto trata de cuestiones que rebasan el marco del simple acceso a los mercados, como puede ser la protección del medio ambiente.

Por otra parte, aunque impone obligaciones a los países huéspedes, no establece disciplinas para la conducta abusiva de los inversionistas. Éstos tienen la posibilidad de recurrir al arbitraje en sus diferencias con los Estados, pero se supone que los Estados, a su vez, resuelven sus problemas con los inversionistas en el contexto de la legislación nacional.

También cabe preguntarse cuál es la relación entre los compromisos en materia de inversiones y los compromisos del AGCS en materia de presencia comercial. Se puede imaginar un acuerdo general sobre inversiones basado en el método de la lista positiva y que fundamentalmente consistiría en ampliar el AGCS para que incluyera las inversiones en la producción de bienes. Como la distinción entre el comercio de bienes y el comercio de servicios es difícil de hacer respecto del movimiento de personas, se podría mantener cierta simetría sin modificar radicalmente la estructura del AGCS.

Cuestiones relacionadas con la política de la competencia

La creciente importancia de la política de la competencia está ligada al hecho de que, aunque las medidas estatales en materia de comercio están cada día más sujetas a disciplinas multilaterales, las prácticas de las empresas que distorsionan o limitan el comercio internacional tal vez tengan ahora más trascendencia que antes; a ello contribuyen la creciente integración de la economía mundial, con la consecuencia de que las prácticas anticompetitivas cobren cada vez más una dimensión transfronteriza y afecten más de un país, la imposición de obligaciones a los países respecto de la propiedad intelectual y las inversiones y la idea de que la política de competencia, y no las reglas antidumping, constituye el remedio más apropiado a las prácticas

comerciales anticompetitivas (la iniciativa de Hong Kong sobre mundialización, en la que se propone sustituir las reglas antidumping por reglas en materia de competencia).

En opinión de los países en desarrollo, toda ampliación del Acuerdo sobre las MIC para incluir en él otras medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio debe entrañar paralelamente concesiones en forma de reglas de la competencia.¹³⁶ Éstas guardan relación, en particular, con el control de las prácticas restrictivas para el cual los países en desarrollo usan las MIC (véase el anexo). Las disposiciones del Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas, de la UNCTAD, y del proyecto de código de las empresas transnacionales y para la transferencia de tecnología podrían aportar elementos a la elaboración de disciplinas sobre la conducta anticompetitiva.

Los países en desarrollo también muestran interés por las cuestiones relativas a los efectos que sobre la competencia tienen los grandes incentivos que ofrecen los países desarrollados. Las sociedades internacionales están empeñadas en una feroz guerra de subvenciones en que se están ofreciendo incentivos de más de 50.000 a 100.000 dólares por empleo (según los cálculos de la OCDE) para conseguir una decisión favorable en materia de implantación (véase Theodore Moran, *Foreign Direct Investment and Development*, Institute for International Economics, diciembre de 1998).

Otro motivo de preocupación es la utilización de medidas comerciales proteccionistas o que desvían las inversiones, en particular las normas de origen y los reglamentos antidumping, de manera discriminatoria y con evidentes efectos de distorsión. A fin de proteger las industrias de la zona y de atraer la inversión extranjera hacia los países miembros, las normas de origen tanto de la Unión Europea como del TLC exigen que una proporción importante de componentes procedan de países del TLC y de la UE. En un estudio de la OCDE sobre medidas antidumping en Australia, el Canadá, los Estados Unidos y la Unión Europea se comprobó que el 90% de las ventas de productos importados que se consideraban ilícitas habrían sido legítimas según las normas correspondientes de competencia, es decir que se considerarían perfectamente lícitas si las hubiesen hecho empresas nacionales vendiendo en el mercado interno.

Las medidas antidumping desvían la inversión generando incertidumbre para las empresas internacionales interesadas en invertir en futuras operaciones de exportación y causando un redespigamiento de la producción hacia el mercado protegido por la reglamentación antidumping. Los incentivos en materia de implantación, las normas de origen y la reglamentación antidumping se utilizan para remodelar el paisaje económico internacional, impidiendo que la actividad económica siga las líneas de la ventaja relativa. La necesidad de contrarrestar esas políticas de desviación de inversiones que aplican los países desarrollados explica el papel decisivo que los países en desarrollo confieren a las subvenciones a la exportación y a determinadas prescripciones en materia de resultados con objeto de inducir a las empresas a incluirlos en sus redes regionales o mundiales de abastecimiento.

Aunque en el AGCS se incluyen algunas disciplinas sobre los monopolios, los países desarrollados se han resistido a que en él se incorpore una reglamentación de las prácticas anticompetitivas. Las posteriores negociaciones sobre las telecomunicaciones básicas demostraron que era necesario prever salvaguardias de la competencia, y en la mayoría de los compromisos figuró un documento de referencia que incluía tales salvaguardias.¹³⁷ Parece, sin

embargo, que algunos países tratan de conseguir compromisos sobre cuestiones de política de la competencia en un ámbito sectorial, en vez de fijarse como objetivo la elaboración de disciplinas que se apliquen a todos los sectores de servicios.

Según los países en desarrollo, habrá que abordar en algún momento la asimetría que existe entre el trato de las disciplinas aplicables a las prácticas estatales y las aplicables a las prácticas empresariales. En el proyecto de AMI, los inversionistas tienen la posibilidad de recurrir al arbitraje en sus litigios con los Estados, aunque se supone que éstos resuelven sus problemas con los inversionistas en el contexto de la legislación nacional en materia de política de competencia.¹³⁸

Las diferencias de competitividad entre las empresas de los distintos países pueden dar lugar a una desigual distribución de las ventajas e inconvenientes de una mayor competencia entre los países, situación que puede quedar exacerbada por la también desigual aplicación de los principios de los instrumentos multilaterales en materia de competencia a los distintos sectores. Por ello los países en desarrollo consideran que sería preferible una aplicación uniforme y coherente de los principios de la competencia en el contexto del sistema internacional de comercio y dejar que el trato especial y diferenciado compensase las deficiencias que impiden a las empresas de los países en desarrollo aprovechar plenamente las oportunidades resultantes de una mayor competencia.

Los intereses y las preocupaciones en la esfera de la política de competencia que los países en desarrollo quisieran ver reflejados en unas futuras disciplinas abarcan lo siguiente: i) la aplicación no discriminatoria de la legislación en materia de competencia podría servir para acallar las grandes preocupaciones de los países en desarrollo anfitriones en el caso de que adoptaran un régimen liberal de IED; ii) permitir que las pequeñas economías controlen los posibles abusos de posición dominante de las empresas transnacionales; iii) exonerar a las PYME, aplicando las reglas *de minimis*, cuando el efecto de sus prácticas comerciales restrictivas sea insignificante en el mercado; iv) a fin de que las industrias nacientes puedan progresar en su aprendizaje, prever excepciones, limitadas en el tiempo, para ciertos sectores dinámicos y orientados al crecimiento que necesiten una protección temporal contra competidores plenamente desarrollados; v) determinar la medida en que las restricciones vinculadas a acuerdos de concesión de licencias deban considerarse anticompetitivas y prohibirse; vi) estudiar la posibilidad de prohibir las importaciones paralelas en determinadas condiciones; vii) velar por que los Estados adopten disposiciones de fondo para controlar las restricciones horizontales y verticales, los abusos de posición dominante, los carteles de exportación.

Se han propuesto varios métodos con respecto a las futuras iniciativas en esta esfera: acuerdos bilaterales mejorados y un esfuerzo de convergencia voluntaria sobre las normas de fondo allí donde existen efectos internacionales importantes, establecimiento de normas internacionales detalladas y creación de una autoridad supranacional para administrarlas, intensificación de una cooperación internacional de carácter más vinculante respecto de las normas de fondo y su cumplimiento, incluida la mejora de las disposiciones de los acuerdos de la OMC relacionadas con la competencia.

Se ha sugerido que se estudie la posibilidad de que los países de procedencia de las empresas asuman cierta responsabilidad ayudando a los países en desarrollo a establecer su

propio mecanismo de reglamentación de la competencia y tomen medidas para luchar contra las prácticas comerciales restrictivas de sus empresas que tienen efectos desfavorables en los mercados de los países en desarrollo. Con ese fin, los países desarrollados podrían tomar la iniciativa, a nivel nacional, de aplicar sus propias leyes en materia de competencia a las prácticas comerciales restrictivas de sus empresas que afectan el comercio y el desarrollo internacional, siguiendo el precepto del párrafo E.4 del Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas (en ese párrafo se dice que "los Estados deberán adoptar medidas apropiadas para prevenir o combatir en su esfera de competencia el uso de prácticas comerciales restrictivas cuando llegue a su conocimiento que tales prácticas tienen efectos desfavorables en el comercio internacional, particularmente en el comercio y el desarrollo de los países en desarrollo"), y también podrían extender a los países en desarrollo las condiciones de cooperación bilateral que unos cuantos países desarrollados se conceden unos a otros (aceptando con ello una obligación de trato de NMF).

Esto entrañaría el reconocimiento del principio de "cortesía negativa" (el compromiso de tener en cuenta los intereses importantes de otro país al investigar prácticas comerciales restrictivas o aplicarles medidas correctivas), de "cortesía positiva" (el compromiso de tomar, a petición de otra autoridad encargada de las cuestiones de competencia, medidas represivas, si se consideran apropiadas, para combatir en el territorio de la autoridad requerida prácticas comerciales restrictivas que afectan el territorio de la autoridad solicitante) y el establecimiento de mecanismos de consulta y cooperación con los países en desarrollo. Por otra parte, los países desarrollados también podrían abstenerse de tomar medidas extraterritoriales de lucha contra las prácticas comerciales restrictivas (o medidas en materia de competencia relacionadas con el comercio como las previstas en el artículo 301 de la Ley de comercio exterior de 1974 de los Estados Unidos) que afecten los mercados de los países en desarrollo, cuando el comportamiento de que se trate esté en consonancia con la legislación de los países en desarrollo o cuando éstos se esfuercen por aplicar sus leyes de competencia de conformidad con los compromisos internacionalmente acordados (párrafo 6 del Conjunto).

Nuevas propuestas acerca de las negociaciones sobre la inversión

Algunos países, por ejemplo las Comunidades Europeas, el Japón, Suiza, Corea y Polonia, han formulado propuestas acerca de las negociaciones sobre la inversión en el marco de los preparativos de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC. Se afirma que hoy en día las Comunidades Europeas se inclinan más a recortar sus ambiciones en cuanto al alcance de las reglas que estarían dispuestas a negociar en el marco de la OMC que cuando se trataba del AMI en la OCDE. En cuanto a la protección de las inversiones, las CE creen que hay que seguir reflexionando sobre la cuestión de las normas de protección de las inversiones, pues la normativa de este tipo, aunque esté consagrada en muchos tratados bilaterales o regionales de inversión, ha sido objeto en algunos casos de interpretaciones inesperadas y polémicas. Así, pues, en opinión de las Comunidades, las reglas internacionales relativas a la IED deben preservar la facultad de todos los países receptores para reglamentar el ejercicio de la actividad económica en su territorio, pero ello debe hacerse de manera transparente.

Además, las Comunidades proponen un método de lista positiva (de lo particular a lo general), según el cual sólo se consignan en las listas los sectores en que los países están dispuestos a contraer compromisos. La propuesta de las CE también se refiere a que las reglas

deben responder a las preocupaciones manifestadas por la sociedad civil en cuanto a las repercusiones en el medio ambiente y en las condiciones laborales.

Conclusiones

En los futuros análisis de las interrelaciones entre el comercio internacional y la inversión habrá de tomarse en consideración lo siguiente: a) la estructura, las definiciones y los compromisos, incluidas las obligaciones relativas al trato de NMF, establecidos por el AGCS; b) el paralelismo entre la política de la competencia y la política en materia de inversiones que se expone en el Acuerdo sobre las MIC; c) las iniciativas encaminadas a negociar obligaciones plurilaterales o regionales sobre la política de inversiones, o de ampliar el alcance de los acuerdos regionales vigentes para incorporarles tales disposiciones; d) el trato de los sectores sensibles; e) las entidades subnacionales; f) la necesidad de tratar por separado una lista de prescripciones en materia de resultados necesarias para alcanzar los objetivos del desarrollo; g) las excepciones por motivos de seguridad nacional, la selección de inversiones y los incentivos. También deberán tenerse en cuenta las presiones cada vez más fuertes, aunque contrapuestas, que se ejercen para que se incluyan un creciente número de disciplinas multilaterales y que obedecen a las siguientes preocupaciones; a) el trato diferente de las inversiones según los países puede causar distorsiones en el comercio y reducir la eficiencia; y b) la libertad de las empresas para invertir y producir allí donde los sistemas fiscales y reglamentarios son menos estrictos está dando lugar a una erosión de la base fiscal del Estado y socavando los programas de bienestar social.

En vista de lo que antecede, todo marco futuro de la inversión en la OMC habrá de prever ventajas y concesiones mutuas y, al propio tiempo, regular el movimiento de los distintos factores de producción, así como permitir que los países en desarrollo mantengan unas prescripciones decisivas, orientadas al desarrollo, en materia de resultados, a fin de maximizar las mejoras de bienestar logradas gracias a la liberalización. El planteamiento de la lista positiva brindará flexibilidad a la hora de contraer compromisos en materia de acceso a los mercados y de trato nacional respecto de la presencia comercial en los sectores hacia los que los países desean atraer inversiones. Por lo demás, ese acceso podrá supeditarse a ciertas prescripciones en materia de resultados que también fortalecerán las mejoras de bienestar estimulando, por ejemplo, la transferencia de tecnología y de técnicas de gestión.

SUBVENCIONES

Reunión Técnica Interregional sobre la Elaboración de un Programa de Trabajo Positivo para las Futuras Negociaciones sobre Inversiones, Seúl (Corea), 8 a 10 de junio de 1999

Ashok Sajjanhar

Introducción

El uso de subvenciones estatales constituye uno de los retos más difíciles de resolver en la reglamentación internacional del comercio. Siempre hay que tratar de establecer, en el ámbito interno, un equilibrio sutil al decidir si han de utilizarse las subvenciones para alcanzar tal o cual objetivo en la industria o el comercio. Entre los medios de intervención de que se dispone, el instrumento más apropiado, tanto desde el punto de vista de la eficiencia económica como a efectos de lograr los efectos políticos más directos, puede estar en contradicción con la realidad fiscal y tal vez deba circunscribirse cuidadosamente a fin de evitar pretensiones similares de otros sectores de la economía nacional.

Una vez superado ese dilema en cuanto a la formulación de una política, los responsables de las decisiones se enfrentan con la dimensión internacional del problema. Las subvenciones en sus diversas formas -desde las donaciones o las garantías de préstamos hasta los incentivos fiscales, al sector agrícola o a los constructores aeronáuticos, para promover las exportaciones o recortar los costos de la inversión de capital- tienen algunos de los efectos secundarios más evidentemente perjudiciales sobre los socios comerciales. El daño se manifiesta en términos económicos en forma de desplazamiento de la producción, pero también genera fricciones políticas entre los países. Hay que hacer, pues, un segundo ejercicio de equilibrio. Por una parte, los Estados tienen un interés colectivo en cooperar para limitar los efectos desfavorables de las subvenciones en el comercio internacional, así como para mantener un buen control sobre sus gastos. Por otra, tienen un interés legítimo por tratar de influir en la actividad económica en su jurisdicción. Así, pues, el ámbito de las subvenciones es quizás *el ejemplo más claro de la tensión básica que se manifiesta en la actividad normativa del comercio internacional: el ejercicio de la soberanía nacional sobre decisiones en materia de formulación de políticas económicas internas, que entra en conflicto con el mantenimiento de condiciones económicamente óptimas para el desarrollo del comercio internacional.*

Perspectiva histórica

Las subvenciones se vienen utilizando desde hace mucho tiempo como forma de incentivo estatal, pero sólo recientemente han pasado a ocupar el primer plano de la política de comercio internacional. Por otra parte, los aranceles y los derechos de importación, que han coexistido con las subvenciones por igual espacio de tiempo, han sido objeto de un trato detallado y completo como instrumento de política comercial porque en su origen fueron principalmente una fuente de ingresos. En razón de esta característica, las relaciones extranjeras de varios países, sobre todo los más pequeños, han girado en torno a la imposición mutua de aranceles sobre productos y la negociación de niveles de derechos de aduana con otros países. En teoría, debería haber sido posible entablar tales negociaciones también en el caso de las subvenciones. Desde el punto de vista de la teoría económica, habría sido conveniente y más benéfico para el comercio y

la producción internacionales que así se hiciera. Se reconoce que, si bien los aranceles suelen distorsionar los patrones tanto del consumo como de la producción, las subvenciones tienen menos efectos de distorsión porque sólo afectan los patrones de producción de determinados productos. Como tal, la intervención del Estado mediante las subvenciones causa menos distorsión en el comercio y la producción que los aranceles. Además, como ya se ha señalado, los aranceles han ocupado el primer plano de la atención de los países porque constituyen una fuente de ingresos públicos. Los países han recurrido de buena gana a los aranceles no sólo para cubrir sus gastos de desarrollo y crecimiento económicos o proteger sus industrias, sino también para adquirir territorio y mantener el orden.

La base de las actuales reglas internacionales, tanto las multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio/OMC como, en su mayor parte, las de los regímenes bilaterales y plurilaterales de subvenciones, se halla en los artículos VI y XVI del Acuerdo General. Mucho antes de que se realizara ningún intento multilateral de reglamentar las subvenciones, por lo menos un país había introducido en su legislación disposiciones sobre las prácticas de sus socios comerciales en materia de subvenciones. Desde el decenio de 1890 los Estados Unidos vienen manteniendo una legislación en materia de derechos compensatorios. Aplicada en un principio para compensar las primas o subsidios concedidos por las exportaciones que estaban sujetas a derechos en los Estados Unidos, la ley se extendió a las subvenciones internas en 1922. Sin embargo, el recurso a esta medida compensatoria estadounidense no cobró grandes proporciones hasta que fue considerablemente revisada en la Ley de comercio exterior de 1974.

Entretanto, en las negociaciones del GATT de 1947 se intentó acometer este complicado y escurridizo tema. Inicialmente el artículo XVI, en el que se enuncian las reglas básicas de la reglamentación de las subvenciones, sólo constaba de un párrafo sobre notificación y consulta. En contraste, el artículo VI, que autoriza la imposición de derechos compensatorios (y antidumping), representaba un intento más estudiado a la sazón de estructurar medidas correctivas basadas en la aplicación del derecho nacional. En el párrafo 3 del artículo VI se prescribe que ningún derecho compensatorio excederá del monto de la prima o de la subvención que haya sido concedida, directa o indirectamente, a la fabricación, la producción o la exportación de un producto. Y más adelante, en el párrafo 6 a) del mismo artículo, se supedita la imposición de un derecho compensatorio a la previa determinación de la existencia o la amenaza de un daño importante a una rama de producción nacional. Es interesante observar que en ausencia de acuerdo -o a falta de llegar a un acuerdo- sobre las cuestiones que se relacionan de lleno con la reglamentación internacional de las subvenciones, las negociaciones giraron rápidamente hacia la autorización de contramedidas que en primera instancia se aplicarían unilateralmente. Tras nuevos intentos de tratar las subvenciones de manera más directa, en 1955 se modificó considerablemente el artículo XVI, prohibiendo las subvenciones a la exportación de productos distintos de los primarios y estableciendo el concepto de efectos comerciales en un esfuerzo por limitar el uso de subsidios a la exportación de productos primarios. En 1960 se agregaron más precisiones mediante la inclusión de una lista ilustrativa de subvenciones a la exportación.

Los preceptos de los artículos VI y XVI se redactaron en una época en que la formulación de la política económica era una tarea más sencilla y directa que lo que ha venido a ser después. Era mucho más fácil y bastante menos peligroso entonces emplear un término como el de "subvención" en un acuerdo internacional sin definirlo siquiera. Es posible que a la sazón las

políticas de los Estados fueran tan incoherentes y faltas de transparencia como ahora, pero los tipos de subvenciones que más preocupaban a los responsables en esa época tenían más que ver con las primas o subsidios destinados a estimular la producción de bienes concretos.

Al problema sencillo de las subvenciones se dio una solución sencilla: la imposición de derechos compensatorios iguales a la cuantía de la subvención. Para reconocer, por lo visto, que no todas las subvenciones tienen efectos desfavorables en el comercio internacional -o tal vez para compensar en cierto modo la ausencia de una definición de lo que constituye una subvención que distorsiona el comercio- se impuso otra expresión sencilla y no definida, el "daño importante", como condición previa a la imposición de derechos compensatorios.

La Ley de comercio exterior de 1974 de los Estados Unidos introdujo modificaciones importantes en el régimen de derechos compensatorios, modificaciones que dieron un impulso a las negociaciones sobre las cuestiones de subvenciones/derechos compensatorios en la Ronda de Tokio. El cambio más importante de la ley estadounidense consistió en conferir carácter automático a la acción de los particulares en demanda de medidas compensatorias. Esto, a su vez, dio lugar a un aumento espectacular del número de casos de compensación iniciados por los Estados Unidos y, por tanto, incrementó apreciablemente la preocupación internacional al respecto.

En las negociaciones sobre subvenciones y derechos compensatorios, que para muchos eran el elemento clave de toda la Ronda de Tokio, se trataron de actualizar y codificar las obligaciones y preceptos que países como los Estados Unidos venían manteniendo. Los Estados Unidos tuvieron que acatar el artículo VI del GATT introduciendo una prueba de daño en su legislación sobre medidas compensatorias a cambio de la imposición de una disciplina multilateral más estricta sobre las subvenciones.

Uno de los objetivos declarados de los Estados Unidos, Australia y el Canadá en la Ronda de Tokio era que se elaborasen reglas más estrictas para limitar las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios.

El Código de la Ronda de Tokio, de 1979, constituyó un intento más amplio de codificar en el ámbito internacional las disciplinas respecto de las subvenciones y, al propio tiempo, de aclarar las reglas aplicables a la acción compensatoria. Se dice que es un acuerdo para interpretar los artículos VI, XVI y XXIII del GATT, pero en realidad representa un tratamiento mucho más completo de todos los elementos relativos a la esfera de las subvenciones, tanto de procedimiento como de fondo. En el campo de las subvenciones a la exportación introduce el concepto de subvaloración de precios en el párrafo 3 del artículo 10. Rebasando el marco de las subvenciones a la exportación, los negociadores trataron de plasmar directrices que justificasen la utilización de subvenciones para alcanzar ciertos objetivos, como se hace en el párrafo 1 del artículo 11, pero pusieron ciertas condiciones exhortando a los signatarios a evitar los efectos desfavorables de las prácticas de subvención en el comercio. Por lo que hace a las vías de recurso, el artículo 6 desarrolla significativamente las normas que han de satisfacerse en la determinación del daño importante basada en el examen de todos los factores económicos pertinentes y la prueba de que las importaciones subvencionadas son la causa del daño. Más importante aún fue que los Estados Unidos aceptaron aplicar a los demás signatarios del Código los criterios enunciados en el acuerdo respecto del daño. Antes los Estados Unidos reivindicaban el principio del respeto de los derechos adquiridos para eludir las obligaciones del

artículo VI del GATT, arguyendo que su legislación en materia de medidas compensatorias era anterior al GATT.

El Código de Subvenciones de 1979 fue esencialmente el resultado de una transacción entre dos clases de intereses en gran parte contradictorios. Por un lado, reflejaba la preocupación, manifestada sobre todo por los Estados Unidos, pero compartida en cierta medida por muchos países, por limitar lo que les parecía un daño causado injustamente a su comercio por las subvenciones que otorgaban otros países. Por otro lado, tenía por objeto atender al convencimiento de que la amenaza o el uso de derechos compensatorios habían sido utilizados muchas veces injustamente, en particular por la industria estadounidense, como un medio accesorio de "hostigar" y limitar las importaciones. Desgraciadamente, no sirvió para dar respuesta satisfactoria a ninguna de esas preocupaciones.

Apenas había entrado en vigor el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, cuando sus reglas fueron puestas a durísimas pruebas en algunos de los asuntos más reñidos sometidos al mecanismo de solución de diferencias del GATT. Muy significativamente, esos casos tenían que ver con la guerra de subvenciones a la agricultura entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos. Un rápido vistazo a algunos de los casos más importantes revela lo inadecuadas que son esas reglas, sobre todo en vista de la poca precisión en hacer intervenir las normas relativas a los efectos en el comercio.

El primer asunto se refería a la solicitud de reparación de los Estados Unidos por las subvenciones que la Comunidad Europea concedía a los cereales. En la reclamación que presentaron en 1981, los Estados Unidos sostenían que, gracias a las subvenciones a la exportación de harina de trigo, la Comunidad tenía una participación mayor de la que le correspondía en el mercado mundial de ese producto y podía practicar precios bastante más bajos que los de otros proveedores del mismo mercado, lo que infringía los párrafos 1 y 3 del artículo 10 del Código. Los Estados Unidos afirmaban asimismo que esas subvenciones anulaban o menoscababan las ventajas que les suponía el GATT y les causaba graves perjuicios a tenor del artículo 8 del Código.

El grupo especial instituido de conformidad con lo dispuesto en el Código en materia de solución de diferencias consideró que los reintegros por exportaciones concedidos por la Comunidad Europea eran una forma de subvención comprendida en el artículo XVI del GATT según la interpretación que de él se daba en el Código. Halló que la participación de las Comunidades en las exportaciones mundiales de harina de trigo había aumentado considerablemente durante el período de referencia. Sin embargo, el grupo especial no pudo llegar a la conclusión de que gracias a ello la Comunidad tenía una parte mayor de la que le correspondía según el artículo 10, a causa de las condiciones sumamente artificiales imperantes en el mercado de la harina de trigo. Además, el grupo especial no pudo determinar la existencia de un perjuicio grave en razón de la falta de claridad de las disposiciones del artículo 8.

Al explicar sus conclusiones, el grupo especial observó que la eficacia de los preceptos que se examinaban distaba mucho de ser satisfactoria e indicó que las disposiciones pertinentes del Código debían ser más operacionales, más estrictas y más eficaces en su aplicación para que pudieran resolverse los problemas que plantean esos tipos de subvenciones a la exportación.

Tras este asunto se tramitó otra diferencia importante en que intervenían los mismos actores, relativa a los efectos que en las exportaciones de pastas alimentarias de las Comunidades Europeas tenían los gravámenes variables de éstas sobre el trigo. En este asunto el grupo especial zanjó a favor de los Estados Unidos y las CE bloquearon la aprobación del informe en el Consejo del GATT.

En 1988 los Estados Unidos pidieron que se constituyera un grupo especial que examinara los efectos que para sus empresas transformadoras de semillas oleaginosas tenían las subvenciones de la Comunidad Europea. Los Estados Unidos alegaban que las subvenciones que se concedían por la compra de semillas oleaginosas producidas en la Comunidad y que no se concedían por la compra de productos similares importados anulaban o menoscababan las concesiones arancelarias otorgadas por la Comunidad en cumplimiento del artículo II del GATT, y que el régimen de la Comunidad dispensaba a los productos importados un trato menos favorable que a los productos de procedencia comunitaria, en contravención al artículo III. El grupo especial de las semillas oleaginosas zanjó a favor de los Estados Unidos, pero basó sus conclusiones en una aplicación estricta del principio del trato nacional y no en las pruebas presentadas acerca de los efectos en el comercio.

Los Estados Unidos, en particular, siempre han considerado que el Código no iba suficientemente lejos en la limitación de las subvenciones y muy pronto comprobaron, al denunciar oficialmente prácticas que consideraban reguladas por el Código, que los demás participantes no estaban de acuerdo y que por la vía de los procedimientos de solución de diferencias no lograrían que su postura se aceptase. Los demás países, por su parte, vieron que las nuevas reglas de los derechos compensatorios no servían para poner fin a lo que consideraban un hostigamiento de sus exportaciones a los Estados Unidos que seguían siendo, con mucho, el mayor usuario de esos derechos. Ambos bandos llevaron, pues, a las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre las subvenciones esencialmente las mismas preocupaciones contrapuestas que los motivaran en la Ronda de Tokio. La diferencia más importante en las nuevas negociaciones era que los Estados Unidos, convencidos de que el Código había sido un fracaso porque sus reglas se concentraban en limitar los efectos de las subvenciones, querían ahora restringir el uso de las propias subvenciones. Mas otra divergencia contribuyó también a impulsar las negociaciones hacia una conclusión feliz. Casi todos los Estados se daban cada vez más cuenta de la carga que para sus presupuestos y sus contribuyentes constituían las subvenciones, así como del riesgo de que toda subvención introducida para ganar una ventaja competitiva no haría sino inducir a otros países a que la igualaran, en una "espiral de autodestrucción", para usar la expresión de los Estados Unidos.

Para la fecha de la iniciación de la Ronda Uruguay, en 1986, el programa de la parte de las negociaciones referente a las subvenciones era bastante evidente y claro. En la cabeza de la lista figuraba la necesidad de analizar el fracaso de las disposiciones del Código de la Ronda de Tokio relativas al perjuicio grave, fracaso que había salido a relucir a través de las actuaciones de la solución de diferencias. Algunos países consideraban que la solución residía en el fortalecimiento y la ampliación del alcance de la prohibición de las subvenciones a la exportación. Otros, en particular la Comunidad Europea, eran partidarios de un planteamiento basado en una definición clara del término "subvención" y la elaboración de normas para medir los efectos en el comercio. Casi todos los participantes opinaban que era menester mejorar el mecanismo de solución de diferencias del GATT y del Código de la Ronda de Tokio. Por último, ante el recurso cada vez más frecuente a los derechos compensatorios en

el ámbito nacional, un gran número de países, en particular de países en desarrollo, se preocupaban por la restricción del campo de aplicación de las medidas compensatorias y por la transparencia y la equidad de los procedimientos relativos a los derechos compensatorios. Asimismo, los países en desarrollo exigían que, habida cuenta de sus limitadas posibilidades de ofrecer subvenciones a los productores y las industrias nacionales, así como de los efectos benéficos de las subvenciones sobre su producción y sus exportaciones, se les reconocieran flexibilidad y libertad para otorgar subvenciones a la producción y la exportación. También deseaban que sus productos no estuvieran sujetos a la aplicación de derechos compensatorios, ya que sólo constituían una pequeña proporción de las importaciones hacia los grandes mercados. Pedían que se introdujeran en el Acuerdo disposiciones sobre un margen *de minimis* de subvención, un nivel de participación *de minimis* en el mercado, etc., por debajo de los cuales las investigaciones con miras a la aplicación de derechos compensatorios no podrían iniciarse o, si se iniciaban, deberían suspenderse inmediatamente. Exigían además unas leyes y reglas más claras, más justas y más predecibles para el cálculo de la cuantía de la subvención y la determinación de los derechos compensatorios. También se convirtieron en temas importantes de las negociaciones la concesión de subvenciones en el ámbito subfederal y los regímenes de doble precio para las materias primas utilizadas en la producción de bienes.

La Comunidad Europea sostuvo durante las negociaciones que el grupo debía tratar de resolver las cuestiones de importancia decisiva que habían quedado sin respuesta en la Ronda de Tokio. Por ejemplo, ¿qué medidas han de considerarse como subvenciones: sólo las que suponen una carga financiera para el Estado (tesis de la Comunidad y del Japón) o también las medidas que en la práctica reportan una ventaja especial al beneficiario? ¿Cuándo pueden tener las subvenciones efectos de distorsión en el comercio y ser, por consiguiente, recurribles? ¿Cómo han de medirse?

El Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias es el resultado de un equilibrio minuciosamente negociado entre unas disciplinas más rigurosas respecto de las subvenciones y la reforma de los procedimientos y vías de recurso en materia de derechos compensatorios. El Acuerdo trata de dos temas distintos pero estrechamente relacionados: las disciplinas multilaterales que regulan la concesión de subvenciones y la utilización de derechos compensatorios para reparar los perjuicios causados por las importaciones subvencionadas. Las disciplinas multilaterales son las reglas que determinan si un Miembro puede o no conceder una subvención y se hacen cumplir mediante el recurso al mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Los derechos compensatorios son un instrumento unilateral que un Miembro aplica después de llevar a cabo la investigación correspondiente y determinar que se han cumplido los criterios enunciados en el Acuerdo.

Artículo 1: definición de subvención

El logro más importante de las negociaciones de la Ronda Uruguay es la inclusión, por primera vez en un acuerdo comercial multilateral, de una definición de la subvención.

Según la definición del artículo 1 del Acuerdo, el término "subvención" (independientemente de que sea o no recurrible) se aplica a una u otra de las dos situaciones siguientes.

La primera se da cuando hay una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro si:

- ◆ la práctica estatal implica una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);
- ◆ se condonan o no se recaudan ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales);
- ◆ el Estado proporciona bienes o servicios -que no sean de infraestructura general- o compra bienes;
- ◆ el Estado realiza pagos a un mecanismo de financiación, o encomienda a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los apartados que anteceden, que normalmente incumbirían a la Administración, o le ordena que las lleve a cabo, y la práctica no difiere, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos.

La segunda situación se da cuando hay alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT.

Para que una práctica sea considerada una subvención en una u otra situación, tiene que conferir una ventaja. Tal vez el aspecto más importante del artículo 1 no esté incluido en la definición: **la práctica estatal que no satisface uno de los cuatro criterios en él especificados no puede considerarse una subvención a efectos del Acuerdo.**

Una característica esencial de la definición de subvención es el nuevo requisito de que se confiera una ventaja al beneficiario. El concepto de ventaja guarda relación con lo dispuesto en el artículo 14 sobre el cálculo de la cuantía de una subvención. Ese artículo está estructurado de manera negativa, en el sentido de que establece cierto número de pruebas que definen las circunstancias en que no se considera que exista ventaja. Es importante señalar que el artículo 14 rige el cálculo de la cuantía de una subvención únicamente a efectos de la imposición de derechos compensatorios. La cuantificación de las subvenciones a efectos de determinar la existencia de un perjuicio grave se trata de una manera diferente.

Artículo 2: especificidad

Para que una subvención justifique la aplicación de derechos compensatorios, debe comprobarse que es específica. El artículo 2 del Acuerdo sobre Subvenciones dispone que una subvención es específica si se limita explícitamente a una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción ("determinadas empresas") dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante.

En el artículo 2 se enuncia que cuando la legislación o la autoridad otorgante limita explícitamente a determinadas empresas el acceso a la subvención, ésta es específica. La terminología sigue la del análisis de la especificidad *de jure* que realiza en la actualidad el Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Ahora bien, el artículo 2 dispone que si el

derecho a la subvención está limitado por criterios explícitos, verificables y objetivos (es decir, criterios o condiciones que son imparciales, que no favorecen a determinadas empresas con respecto a otras, que son de carácter económico y de aplicación horizontal), el programa no se considerará específico, siempre que el derecho sea automático y que se respeten estrictamente los criterios.

Incluso cuando parece que el programa de subvenciones no es específico, cualquier Miembro puede determinar que es específico en realidad, si tiene motivos para creerlo. En ese análisis, la autoridad encargada de la investigación podrá considerar los factores siguientes:

- la utilización por un número limitado de determinadas empresas;
- la utilización predominante por determinadas empresas;
- la concesión de cantidades desproporcionadamente elevadas de subvenciones a determinadas empresas; y
- la forma en que la autoridad otorgante haya ejercido facultades discrecionales.

Ese análisis *de facto* es similar a las prácticas actuales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Sin embargo, el Acuerdo sobre Subvenciones impone a la aplicación del análisis ciertas restricciones que no se encuentran en el derecho o la práctica estadounidenses. Concretamente, el Acuerdo dispone que, al determinar la especificidad de hecho, las autoridades de investigación deberán tener en cuenta el grado de diversificación de las actividades económicas en el país otorgante, así como el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones.

En el párrafo 2 del artículo 2 se enuncia que se considerará específico todo programa de subvenciones limitado a determinadas empresas situadas en una región geográfica designada de la jurisdicción de la autoridad otorgante. Esto representa un relajamiento significativo de la disciplina en relación con el proyecto Dunkel, en el que se consideraban específicas todas las subvenciones otorgadas por administraciones subnacionales, aun cuando tuviesen acceso a ellas todas las empresas de una determinada zona de la jurisdicción.

La cuestión de las subvenciones regionales fue suscitada por la Comunidad Europea y varios países en desarrollo que deseaban muy especialmente que las reglas obligasen no sólo a las administraciones centrales, sino también, en los Estados federales como los Estados Unidos, el Canadá o Australia, a las de las provincias, los Estados y otras unidades subfederales que tenían recursos y autoridad que en otros países estaban reservados a la administración central. Se sostuvo que las subvenciones otorgadas por administraciones regionales o locales no diferían en sus efectos de las que concedía el Estado central y debían reglamentarse de la misma manera, si tenían efectos en el comercio internacional. En el texto Dunkel las disciplinas aplicables a las subvenciones regionales estaban en el artículo 2 sobre la especificidad, con lo cual tales subvenciones quedaban incluidas en la categoría de las prohibidas o las recurribles. Sin embargo, en el texto final la reglamentación de las subvenciones regionales es mucho más débil e ineficaz en comparación con los preceptos originales, pues dispone que se considerarán específicas las subvenciones "que se limiten a *determinadas empresas* situadas en una región geográfica designada" de la jurisdicción de la autoridad otorgante.

En el párrafo 3 del artículo 2 se estatuye que toda subvención prohibida según se define en el artículo 3 (incluidos los préstamos de bajo interés supeditados a los resultados de exportación, las tarifas de transporte más favorables para las exportaciones que las aplicadas a los envíos internos y la excesiva remisión de impuestos sobre los productos exportados) se considerará específica. Con ello se hace explícito un supuesto que venía implícito en el Código de la Ronda de Tokio, a saber, que las subvenciones a la exportación enumeradas en la lista ilustrativa anexa al Código son específicas.

Por último, el artículo 2 exige que las determinaciones de especificidad estén claramente fundamentadas en pruebas positivas. Este requisito final de pruebas positivas se aparta de manera significativa de la práctica actual de los Estados Unidos. En la actualidad el Departamento de Comercio estadounidense presume la especificidad a menos que se presenten pruebas positivas de lo contrario. En el Acuerdo sobre Subvenciones esa presunción se convierte en presunción de no especificidad.

Artículo 3: subvenciones prohibidas

En el Código de la Ronda de Tokio sólo están prohibidas las subvenciones a la exportación. El Acuerdo sobre Subvenciones amplía esta prohibición para que incluya tanto las subvenciones a la exportación como las supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados.

Esta última categoría expande considerablemente la definición de las subvenciones recurribles. Con arreglo al Acuerdo de la Ronda de Tokio, no hay ninguna disciplina del Código que se aplique explícitamente a las subvenciones por sustitución de importaciones porque esas subvenciones no están prohibidas. Además, en el derecho estadounidense, las subvenciones por sustitución de importaciones no entrañarían la imposición de derechos compensatorios por el mero hecho de favorecer la producción nacional con preferencia a las importaciones. Según el ordenamiento de los Estados Unidos, para ser objeto de derechos compensatorios, la práctica tiene que conferir una ventaja específica, no comercial, a determinada empresa o determinadas empresas. En cambio, la formulación del artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones permitiría aplicar derechos compensatorios a una subvención por sustitución de importaciones independientemente de que fuera específica *de jure* o *de facto* o confiriera o no una ventaja no comercial.

Se observará que las disposiciones del artículo 3 se aplican tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados. Ello representa un cambio importante con respecto al Código de la Ronda de Tokio. En éste se permitía que los países en desarrollo mantuviesen las subvenciones a la exportación. El artículo 3 del Acuerdo ha retirado esa flexibilidad a los países en desarrollo. Por otra parte se ha agregado un precepto obligatorio y de un posible gran alcance que hará muy difícil a los países en desarrollo otorgar subvenciones a la producción nacional para promover el crecimiento y el desarrollo de su industria y su economía. El argumento en que se basó la inclusión de ese precepto en el Acuerdo es que esas subvenciones violaban de todos modos el artículo III del Acuerdo General, como se había determinado en las conclusiones de varios grupos especiales, en particular el Grupo Especial encargado de zanjar la diferencia entre los Estados Unidos y el Canadá acerca de la aplicación de la Ley canadiense sobre el examen de la inversión extranjera. Además, ya se había acordado y aceptado la prohibición de tales medidas de los Estados en la lista ilustrativa del Acuerdo sobre las MIC en el marco de la aclaración de

las reglas referentes al artículo III del GATT. Se convenció a los países en desarrollo para que aceptaran esa adición a la lista de subvenciones prohibidas en el entendimiento expreso y con el compromiso de que se les brindarían más flexibilidad y libertad en el empleo de subvenciones, mediante disposiciones concretas a su favor que se introducirían en el Acuerdo. Como podrá observarse en el análisis que figura a continuación, esa esperanza y confianza de los países en desarrollo en un régimen mejor y más propicio al desarrollo en la esfera de las subvenciones han quedado frustradas en gran medida.

Artículo 6: perjuicio grave

Los esfuerzos que se desplegaron en las negociaciones de la Ronda Uruguay para elaborar una reglamentación multilateral coherente de las subvenciones se originaban en parte del deseo de elaborar una solución distinta de la aplicación de derechos compensatorios. Esta preocupación dictó la estructuración de un mecanismo multilateral que resultase suficientemente atractivo a los Estados en cuanto medio de evitar las fricciones comerciales para que lo emplearan en vez del mecanismo de compensación por el que se inclinaban las ramas de producción nacionales. Ese planteamiento directo ofrece la posibilidad de evitar algunas de las fricciones políticas internacionales inherentes a los procedimientos de compensación. En este caso las denuncias de subvenciones se resuelven unilateralmente por arbitraje en primera instancia, con recurso ulterior al mecanismo de solución de diferencias del GATT en caso de que el Estado otorgante crea que el derecho interno se ha aplicado de manera incompatible con las reglas multilaterales.

Con las disposiciones relativas al perjuicio grave del Acuerdo sobre Subvenciones se ha dado un primer paso en esa dirección. Las reclamaciones que de otro modo serían objeto de procedimientos en materia de aplicación de derechos compensatorios pueden someterse a la OMC alegando que la subvención tiene por efecto una subvaloración de los precios del producto subvencionado, o un efecto de contención de la subida de los precios o de reducción de los precios de productos similares no subvencionados, o de pérdida de ventas (párrafo 3 c) del artículo 6). Para afianzar este mecanismo de reclamación, el Acuerdo prevé un proceso de acopio de información similar al que se utiliza en los procedimientos relativos a los derechos compensatorios (enunciados en el anexo V) y se apropia algunos de los dispositivos procedimentales utilizados en las investigaciones nacionales en materia de derechos compensatorios, por ejemplo, el consistente en sacar conclusiones desfavorables de los casos de falta de cooperación de cualquiera de las partes involucradas en el proceso de acopio de información (anexo V, párrafos 7, 8 y 9).

Sin embargo, la finalidad principal de las disposiciones de la Ronda Uruguay sobre el perjuicio grave es contrarrestar los efectos de las subvenciones que se manifiestan en mercados de terceros países y en el mercado del país otorgante en situaciones en que no existe el recurso a los derechos compensatorios. En el Código de la Ronda de Tokio se intentó atender a este tipo de efectos en el comercio, pero la insuficiencia de las propias reglas y la ausencia de procedimientos para aplicar vías de recurso hicieron difícil que los grupos especiales pudieran trabajar en la práctica con las llamadas disposiciones del segundo tramo. Colmar las lagunas que de ello resultaban en las disciplinas era uno de los objetivos esenciales de muchos países que iban a participar en las negociaciones de la Ronda Uruguay, y el Acuerdo sobre Subvenciones ha permitido progresar algo hacia ese objetivo.

El Acuerdo establece claramente que puede haber perjuicio grave -y reclamarse la compensación correspondiente- cuando la subvención al productor nacional tenga por efecto desplazar u obstaculizar las importaciones de un producto similar en el mercado nacional. De igual modo, el Acuerdo dispone que se sometan a la OMC los asuntos de perjuicio grave en que la subvención tenga por efecto desplazar u obstaculizar las exportaciones de otro país al mercado de un tercer país. Ese efecto de desplazamiento u obstaculización se define con más precisión en los casos de exportación a mercados de terceros países (aunque no en los de efectos en el propio mercado), a fin de incluir las situaciones en que la cuota de mercado del producto subvencionado ha aumentado, o ha permanecido constante cuando debería haber disminuido de no existir la subvención, o ha descendido, pero a un ritmo inferior al del descenso que se habría producido de no existir la subvención.

Las disposiciones del Acuerdo relativas al perjuicio grave contienen una salvaguardia importante contra la utilización abusiva del mecanismo (salvaguardia que no existe en el derecho mercantil de algunos países), en forma de una lista de situaciones en que no ha de admitirse la existencia del perjuicio grave. Esa lista abarca, por ejemplo, las situaciones en que el descenso de las exportaciones es voluntario, obedece a decisiones autónomas de empresas que desean desviar de ese mercado parte del comercio o en que la perturbación del mercado es causada por catástrofes naturales u otros casos de fuerza mayor.

El Acuerdo aporta un elemento suplementario para la sustanciación de una denuncia de perjuicio grave en el párrafo 1 a) del artículo 6, en el que se fija una cuantía máxima de subvención *ad valorem*, el 5% . Se considerará que toda subvención superior a ese porcentaje causa un perjuicio grave, a menos que el país otorgante de la subvención demuestre que no se da ninguno de los elementos que justifican la presentación de una denuncia de perjuicio grave. Esta disposición invierte la carga de la prueba en cuanto a la existencia de los efectos en el mercado de una subvención superior al 5%, haciéndola recaer en el país otorgante, que debe demostrar al grupo especial que no se ha producido ningún desplazamiento ni obstaculización en su mercado interno ni en los mercados de exportación, que no ha habido subvaloración de precios, ni contención de la subida de los precios, ni reducción de precios, ni tampoco pérdida de ventas como resultado de la subvención. Esta disposición brinda a los países afectados por los efectos de subvenciones relativamente cuantiosas la posibilidad de incoar acciones basadas únicamente en la cuantía de la subvención, dejando que el país otorgante se defienda demostrando la inexistencia de los efectos en el comercio.

En el Acuerdo se especifica que, a los efectos de determinar si se ha llegado al máximo del 5%, el cálculo de la cuantía de la subvención se basará en el costo para el Estado otorgante. Este precepto tenía por finalidad amortiguar el efecto que, según algunos participantes en las negociaciones, tendría ese porcentaje máximo, puesto que tal método podría arrojar una cuantía de subvención más baja que la que resultase de la comparación con el costo comercial de un préstamo. Esta última norma se da en el artículo 14 del Acuerdo a los efectos del cálculo de la cuantía de una subvención en los asuntos de aplicación de derechos compensatorios y da una medición económicamente más significativa del efecto de distorsión del comercio que puede tener una subvención.

Cabe mencionar que se formuló un amplio abanico de ideas sobre la manera de tratar en el Acuerdo la categoría "ámbar oscuro" de "subvenciones no prohibidas pero sujetas a la aplicación de derechos compensatorios o recurribles de alguna otra manera" (párrafo 1 del artículo 6).

Una de las grandes diferencias de opinión, en la que se oponían los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia, por una parte, y la mayoría de los demás países, por otra, se refería a la vieja cuestión de cómo medir una subvención. La mayoría de los países veía en la subvención un "gravamen para el presupuesto del Estado". Los Estados Unidos y sus aliados querían ampliar el concepto de subvención para incluir en él otras medidas que conferían ventajas a quienes eran objeto de ellas: por ejemplo, las medidas que limitaban las exportaciones de determinados insumos y tenían por efecto suministrar esos insumos a los productores nacionales a precios más bajos que para los productores de otros países. La opinión mayoritaria seguía siendo que la subvención tenía que acarrear una transferencia de fondos públicos al beneficiario bien mediante entrega directa bien mediante exención del pago de impuestos que en otro caso se recaudarían, y que toda definición más amplia podría dar lugar a que la normativa de las subvenciones se convirtiera en un mecanismo de uso general al que se recurriría para resolver todos los problemas del comercio internacional o contrarrestar las medidas que tomaran los Estados en apoyo de sus comerciantes y productores. Los Estados Unidos exigían también que se incluyeran en la lista de subvenciones prohibidas cierto número de subsidios internos específicos, en particular las donaciones para enjugar pérdidas operativas, la condonación directa de deudas y garantías de préstamos y aportaciones de capital a un costo inferior al oficial. Estas medidas tienen cabida en la categoría "ámbar oscuro" con arreglo al artículo VI. A la cuantía de un 5% de subvención *ad valorem* se llegó tras negociaciones entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea en las etapas finales de la Ronda, en 1993. Esa cantidad no se basaba en ningún razonamiento económico, sino que, como suele ocurrir, representaba una cifra que ambas partes podían aceptar a regañadientes.

Para que la determinación del perjuicio grave no se preste a conclusiones subjetivas, se dan directrices detalladas sobre la manera de efectuar los cálculos. En el artículo 7 se indican las vías de recurso, los procesos de consulta entre los Miembros, el establecimiento de grupos especiales y otros procedimientos, en el caso de que exista perjuicio a una rama de producción nacional, anulación o menoscabo de ventajas o perjuicio grave.

Artículo 8: subvenciones no recurribles

La creación de una categoría de subvenciones no recurribles en el Acuerdo marca una diferencia importante con respecto a las anteriores negociaciones multilaterales sobre las subvenciones. Es la contrapartida de la prohibición con "luz roja" de ciertas subvenciones contenida en el artículo 3. Las subvenciones comprendidas en cualquiera de las tres categorías no recurribles del artículo 8 no estarán sujetas a la imposición de derechos compensatorios ni a las disciplinas del Acuerdo.

La exención de ciertos tipos de subvenciones con respecto a la imposición de derechos compensatorios y a la aplicación de los criterios de determinación del perjuicio grave era una cuestión prioritaria principal para varios participantes en las negociaciones, en particular la Comunidad Europea y el Canadá (principalmente respecto de los programas de desarrollo regional). Esos países, motivados en gran parte por las experiencias poco afortunadas y cargadas de tensión política que habían tenido con la legislación estadounidense en materia de derechos compensatorios, se empeñaban en conseguir -y finalmente consiguieron- que se reconociera el carácter no recurrible de ciertas subvenciones para desarrollo regional y actividades de investigación y desarrollo. Las subvenciones para programas ambientales, que en un principio se habían tomado en consideración pero que posteriormente habían quedado fuera de la categoría

no recurrible, se incluyeron en el Acuerdo en una forma modificada en los últimos días de las negociaciones, en gran parte por insistencia de México.

Debe reconocerse que probablemente será bastante limitado el grado de subvención permitido con arreglo a los criterios enunciados en el párrafo 2 del artículo 8. Las reglas aplicables a las subvenciones para desarrollo regional requieren que éstas no sean específicas de ninguna rama de producción o grupo de ramas de producción dentro de una región desfavorecida designada. De igual modo, por lo que respecta a las subvenciones para actividades ambientales, no es muy probable que ningún programa importante de subvenciones satisfaga las condiciones técnicas y jurídicas para no ser recurrible. Esto puede explicar, en parte, por qué muchos países que en un principio se oponían enérgicamente a que se confiriera carácter no recurrible a ese tipo de subvenciones, aceptaron al final que se incluyeran en el Acuerdo.

Con todo, cabe señalar que los dos grandes valedores de la inclusión y de la supresión de la "categoría verde", a saber la Comunidad Europea y los Estados Unidos, consiguieron lo que querían.. Como se explica más adelante, el cambio de postura de los Estados Unidos acerca de las subvenciones para investigación y desarrollo hizo que fueran menos reacios a aceptar que se incluyeran en la categoría "verde" las subvenciones para las regiones económicamente desfavorecidas y para la protección del medio ambiente. El cambio se debió también a que los Estados Unidos se dieron cuenta de que, sin la inclusión de esas subvenciones en dicha categoría, el Acuerdo sería inaceptable para muchos países. Los artículos 6 y 8 se presentaron como un paquete tras una serie de negociaciones acaloradas e intensas entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea. Los Estados Unidos pudieron retirarse de la mesa de negociación con la sensación clara de que habían obtenido lo que buscaban en el artículo 6 y, aunque habían cedido en cuanto a la inclusión de la "categoría verde" en el Acuerdo, las disposiciones eran tan estrictas que sería difícil que tuviesen cabida en ella los grandes programas de subvenciones. Además, se preveía que los países sólo podrían utilizar la categoría verde después de hacer la correspondiente notificación. El Acuerdo contiene asimismo una disposición en virtud de la cual la Secretaría tiene que examinar, a petición de un Miembro, la notificación hecha por otro Miembro. Posteriormente, el Comité tiene que examinar con prontitud las conclusiones de la Secretaría y comunicar su determinación al respecto.

La clasificación de las subvenciones en tres categorías no era una idea nueva. Los Estados Unidos la habían propuesto en la Ronda de Tokio, pero después habían empezado a dudar, sobre todo porque no estaban seguros de que cualquier práctica en materia de subvenciones pudiese considerarse siempre inocua. Sin embargo, en la Ronda Uruguay recogió amplio apoyo y consenso desde las primeras fases de las negociaciones. Los Estados Unidos también vieron claramente que les sería imposible conseguir el acuerdo sobre una amplia prohibición de algunas categorías de subvenciones y sobre reglas más estrictas respecto de la determinación del perjuicio grave si no estaban dispuestos a mostrar flexibilidad en la cuestión de la categoría verde.

De conformidad con el artículo 9, si el Comité llega a la conclusión de que un programa de subvenciones tiene graves efectos desfavorables en la rama de producción nacional, será necesario modificar dicho programa, a falta de lo cual se autorizará la adopción de las contramedidas pertinentes.

Las disposiciones por las que se reconoce el carácter no recurrible de las subvenciones para investigación y desarrollo, que habían constituido un objetivo importante de la Comunidad Europea desde el comienzo de las negociaciones, pasaron por un importante proceso de transformación en las etapas finales. Esto se produjo como consecuencia de una rara coincidencia entre el cambio de ideología de los dirigentes de uno de los participantes más influyentes en las negociaciones y el hecho de que la mayoría de los demás participantes tenían objetivos esenciales aún sin cumplir y podían permitirse considerar relativamente poco onerosas las exigencias de los Estados Unidos en materia de investigación y desarrollo. Al quedar elegido en 1992 el presidente Clinton, se estructuró una nueva política estadounidense que propugnaba la asociación del Estado y la industria para desarrollar "tecnologías estratégicas" y mejorar la competitividad internacional de las manufacturas de los Estados Unidos. Cuando la Ronda Uruguay tocaba a su fin, a últimos de 1993, la administración Clinton intentó eliminar posibles presiones multilaterales en su agenda de política interna negociando una mayor latitud para las subvenciones de I&D en el marco del GATT.

Ese cambio obedecía evidentemente a la tardía preocupación de la administración Clinton por los efectos que pudiera tener el Acuerdo de 1994 en su agenda de I&D. Para acallar las críticas de los que preferían el antiguo planteamiento de los Estados Unidos, se prevé que el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC examinará, a más tardar a los dieciocho meses de la entrada en vigor del Acuerdo, las reglas en materia de investigación y desarrollo. Por consiguiente, a partir de 1996 los Miembros que no están satisfechos con esa disposición podrán pedir que se modifique. De ese modo se ampliaron significativamente los criterios aplicables a las subvenciones para investigación y desarrollo, en lo que se refiere tanto a los tipos de actividades admitidas como al porcentaje de los costos que puede subvencionarse. No es descabellado sostener que el hecho de conferir carácter no recurrible a un mayor volumen de subvenciones de esta índole pertenece a un sector más polémico de la política económica que en el caso de los otros dos tipos de subvenciones no recurribles.

Cabe señalar que tanto los límites cuantitativos como las definiciones del Acuerdo de la OMC son bastante más amplios que los de la categoría verde de subvenciones para I&D en el proyecto Dunkel (que sólo autorizaba la asistencia hasta cubrir el 25% y el 50%, respectivamente, de las actividades de desarrollo precompetitivas o de las actividades de investigación industrial, en vez del 50% y el 75% en el texto final del Acuerdo). Además, el proyecto Dunkel no llegaba ni mucho menos a permitir la asistencia para la construcción de un prototipo.

El Acuerdo sobre Subvenciones se aparta mucho de la práctica de los Estados Unidos en lo que se refiere a la asistencia para I&D. Actualmente, los Estados Unidos impondrán medidas compensatorias a la asistencia para I&D si es específica y reporta una ventaja que no sea comercial, a menos que los resultados de la actividad de I&D se pongan a disposición de todos los que quieran utilizarlos.

La otra categoría de subvenciones no recurribles es la de la asistencia a las regiones desfavorecidas en el territorio de un Miembro, prestada con arreglo a un marco general de desarrollo regional. Para que la subvención no sea recurrible, cada región desfavorecida debe ser una región geográfica continua claramente designada, con identidad económica y administrativa definible, y debe considerarse desfavorecida sobre la base de criterios explícitos, verificables, imparciales y objetivos.

El otro caso de asistencia no recurrible que se trata en el artículo 8 es la subvención para promover la adaptación a nuevas exigencias ambientales, siempre que se limite al 20% de los costos de adaptación y sea una medida excepcional no recurrente. Esto fue el resultado de una propuesta de última hora de México, sacada de una sugerencia de la Comunidad Europea de 1989, que los Estados Unidos no pudieron contrarrestar porque, tras su cambio de actitud con respecto a las subvenciones para I&D, su oposición a la categoría verde había perdido toda credibilidad.

Para ser consideradas no recurribles, las subvenciones de luz verde deben haber sido comunicadas por adelantado al Comité de Subvenciones. Éste, previa petición, examinará la práctica para determinar si se han cumplido las condiciones necesarias. Aun cuando se hayan cumplido las condiciones del artículo 8, el Miembro que tenga motivos para creer que su rama de producción ha sufrido graves efectos desfavorables a causa del programa de subvenciones de luz verde de otro Miembro podrá pedir la celebración de consultas y el examen por el Comité. Si no se acatan las recomendaciones del Comité, éste autorizará al Miembro lesionado para que tome contramedidas .

Es de señalar que no se ha recibido ninguna notificación relativa a subvenciones a tenor del artículo 8, lo cual parece indicar que no se ha introducido ninguna subvención de luz verde desde la entrada en vigor del Acuerdo. Ello tiene varias explicaciones. En primer lugar, en el párrafo 3 del artículo 8 se prescribe que esas notificaciones deben hacerse con antelación a la aplicación de los programas de subvenciones que cumplen los criterios de la categoría verde. Esto parece excluir la posibilidad de notificar las subvenciones preexistentes, y aquí hay la suficiente ambigüedad en cuanto a lo que constituye un nuevo programa para desalentar la simple reactivación y notificación de programas de subvención existentes que los Miembros pueden considerar de naturaleza no recurrible. En segundo lugar, la nota 35 del artículo 10 explica claramente que los Miembros no tienen la obligación de notificar una subvención al Comité a tenor de las disposiciones sobre la categoría verde a fin de estructurar una "excepción de luz verde" cuando el programa de subvenciones es investigado en un procedimiento de aplicación de derechos compensatorios o impugnado con arreglo a las disposiciones sobre solución de diferencias. Por ello, es posible que algunos Miembros de la OMC hayan llegado a la conclusión de que es preferible arriesgarse y sustanciar una argumentación de "luz verde" únicamente cuando un programa es impugnado, antes que pasar por todo el proceso enfadoso y engorroso de notificar el programa al Comité de Subvenciones para conseguir la etiqueta de "luz verde". Una tercera razón sería que los datos pedidos y esperados para hacer una notificación son tan voluminosos y detallados que algunos Miembros pueden haber llegado a pensar que el envío de una notificación es demasiado engorroso para lo que sirve.

En este contexto también deben tomarse en consideración los preceptos del artículo 28, "Programas vigentes". Con arreglo a este artículo, los programas de subvención vigentes de un Miembro que sean incompatibles con las disposiciones del nuevo Acuerdo deben notificarse al Comité a más tardar 90 días después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC para ese país Miembro. Esos programas, hasta que se hayan puesto en conformidad con las disposiciones del Acuerdo (incluidas las normas sobre notificación y aprobación), seguirán expuestos a la aplicación de medidas compensatorias según el derecho de los Estados Unidos. Habrá, pues, cierto estímulo para poner las subvenciones en materia de asistencia regional, investigación y protección ambiental en conformidad con los criterios y condiciones del

artículo 8 cuando el país sea un exportador importante del producto de que se trate al mercado estadounidense.

Artículo 27: trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros

El artículo 27 de la parte VIII del Acuerdo se refiere a los países en desarrollo Miembros y esboza los preceptos que rigen el trato especial y diferenciado a favor de dichos países. La disposición preliminar, el párrafo 1 del artículo 27, es similar al párrafo 1 del artículo 14 del Código de la Ronda de Tokio, por cuanto deja sentado que los Miembros reconocen que las subvenciones pueden desempeñar una función importante en los programas de desarrollo económico de los países en desarrollo.

La comparación de los dos artículos podría llevar a la conclusión de que el Código de la Ronda de Tokio ofrecía mayor flexibilidad a los países en desarrollo en lo que hace al mantenimiento de las subvenciones para programas de desarrollo económico. El párrafo 5 del artículo 14 del Código de la Ronda de Tokio constituía una fórmula de "declaración de buenas intenciones", es decir que un país en desarrollo signatario debía "esforzarse por contraer el compromiso de reducir o eliminar las subvenciones a la exportación cuando el uso de tales subvenciones sea incompatible con sus necesidades en materia de competencia y desarrollo". En realidad, la flexibilidad que esta disposición permitía quedó anulada en parte por efecto del precepto del párrafo 9 del artículo 19 del Código de la Ronda de Tokio, relativo a la no aplicación del Acuerdo, lo que, en la práctica, significaba la no aplicación de la prueba del daño importante por los Estados Unidos al imponer derechos compensatorios. En los años que siguieron inmediatamente la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Tokio los Estados Unidos trataron de obtener -y obtuvieron- compromisos bilaterales para la eliminación gradual de determinadas prácticas en materia de subvenciones que, según los países en desarrollo, nuevos signatarios del Código, habían sido instituidas para propiciar la ejecución de programas de desarrollo económico. De conformidad con un compromiso enunciado en el párrafo 5 del artículo 14, que se contrajo y aplicó unilateralmente en el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda de Tokio, los países en desarrollo podían valerse de las disposiciones de los párrafos 6 y 8 del artículo 14, según las cuales no se adoptarían contra ellos las contramedidas de las partes II y VI del Código.

Se ve, pues, que la flexibilidad permitida a los países en desarrollo signatarios del Código de la Ronda de Tokio era, en realidad, bastante limitada, en razón de los compromisos bilaterales arrancados por los Estados Unidos bajo la amenaza de no aplicar el Acuerdo. En el Acuerdo de la Ronda Uruguay la flexibilidad está trazada con rasgos más concretos, y todos los Miembros tienen la obligación de aplicar las disposiciones sobre derechos compensatorios, incluidos los criterios relativos al daño. El trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo se basa en disposiciones concretas y con fuerza de obligar que establecen una dispensa especial a su favor, con "criterios de graduación" precisos y objetivos.

Sin embargo, la aplicación del Acuerdo ha sacado a relucir varias cuestiones, en particular con respecto a las conclusiones de algunos de los grupos especiales acerca de los preceptos de este artículo. Parece necesario echar un vistazo más detenido a esas disposiciones para cerciorarse de que ofrecen la necesaria flexibilidad a los países en desarrollo a fin de que tomen medidas con objeto de atender a sus necesidades en materia de desarrollo económico y crecimiento.

A continuación se indican algunos aspectos destacados del Acuerdo que se aplican a los países en desarrollo.

- ◆ Los países en desarrollo de las categorías siguientes, a saber: a) los países menos adelantados, y b) otros países, siempre que su PIB por habitante sea inferior a 1.000 dólares de los EE.UU. al año, quedan exentos de la prohibición general del párrafo 1 a) del artículo 3, que se refiere a las subvenciones supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de exportación, con inclusión de las citadas a título de ejemplo en el anexo I del Acuerdo. Otros países en desarrollo, es decir, los que no están incluidos en el anexo VII, quedan exentos de esa prohibición por un período de ocho años, siempre que las subvenciones sean eliminadas progresivamente durante ese período. Además, la otra prohibición contenida en el párrafo 1 b) del artículo 3 acerca de las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados no se aplicará a los países en desarrollo por un período de cinco años, y a los países menos adelantados por un período de ocho años, a contar de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.
- ◆ Los países en desarrollo Miembros tendrán la obligación de eliminar gradualmente las subvenciones a la exportación de los productos respecto de los cuales han llegado a una situación de competitividad, definida como una participación del 3,25%, por lo menos, en el comercio mundial de ese producto durante dos años civiles consecutivos. Los países menos adelantados y los países en desarrollo enumerados en el anexo VII tienen flexibilidad para eliminar progresivamente esas subvenciones en un período de ocho años, mientras que los demás países en desarrollo tendrán que hacerlo en dos años.
- ◆ En el período durante el cual se permitirá que los países en desarrollo utilicen subvenciones prohibidas, no se aplicarán las vías de recurso previstas en el artículo 4 respecto de tales subvenciones prohibidas; en su lugar se aplicarán las acciones del artículo 7 respecto del perjuicio grave.
- ◆ Con respecto a las subvenciones recurribles del artículo 6, no se presumirá el perjuicio grave en el caso de las subvenciones otorgadas por países en desarrollo. Por consiguiente, la existencia de tal perjuicio habrá de determinarse y demostrarse positivamente. De igual modo, esos países gozarán de mayor flexibilidad para eliminar gradualmente las subvenciones recurribles.

Varias disposiciones del Acuerdo fijan límites cuantitativos por debajo de los cuales no se podrá iniciar ninguna acción contra las importaciones procedentes de los países en desarrollo. Esas disposiciones se han sacado directamente del Acuerdo Antidumping. Es la primera vez que tales preceptos sobre el nivel de subvención y la participación en el mercado se incorporan a un acuerdo multilateral. Esto se logró a pesar de la empeñada oposición de los Estados Unidos y varios otros países que estaban firmemente decididos a excluir ese tipo de reglas porque "no había ninguna base económica" para incluir tales disposiciones *de minimis*. En definitiva, se informó sin ambages a los Estados Unidos de que los países en desarrollo no estaban dispuestos a aceptar un texto que contuviese disposiciones relativas a los artículos 3 y 6 pero que no les diese ningún alivio contra el hostigamiento y el efecto de enfriamiento del comercio que tenían las investigaciones relacionadas con las medidas compensatorias. Ello dio lugar a que los Estados Unidos adoptasen una posición menos rígida y a que se reconociesen, aceptasen e

incluyesen las disposiciones *de minimis* en varias partes del Acuerdo. En las mismas condiciones los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países llegaron en la fase final de las negociaciones a un acuerdo sobre un nivel máximo de subvención más alto (del 2% al 3%) en el caso de los países del anexo VII. Se observará, sin embargo, que las cifras dadas para las disposiciones *de minimis* son bastante inadecuadas y no suponen ningún alivio contra el hospedamiento constituido por las acciones en materia de derechos compensatorios.

Debe mencionarse asimismo que las cifras propuestas por los países en desarrollo con respecto al nivel de las subvenciones y al volumen de las importaciones subvencionadas eran mucho más altas que las que figuran en el Acuerdo. Ahora bien, las cifras del Acuerdo fueron incluidas, a modo de transacción, por el Presidente del grupo de negociación y fueron mantenidas por el Presidente del grupo encargado de la formulación de normas en la fase final de las negociaciones (salvo para la subida del 2% al 3% de las subvenciones, como ya se ha indicado).

La cifra de 1000 dólares de los EE.UU., introducida como criterio para determinar los países en desarrollo que han de incluirse en el anexo VII, es una cantidad arbitraria que pareció razonable a la sazón y fue acordada entre unos cuantos países en desarrollo y los Estados Unidos y la Comunidad Europea.

El concepto de competitividad de las exportaciones fue propuesto por los Estados Unidos, en particular para que se tomaran en consideración las importaciones en la esfera de los textiles y el vestido, en la que, según decían, los países en desarrollo ya eran competitivos y tenían una ventaja relativa, como podía verse claramente por el grande y creciente volumen de las exportaciones de esos países en el sector. Los Estados Unidos insistían en que se fijase ese nivel en el 1,5% de las exportaciones mundiales del producto efectuadas por el país. La posición inicial de los países en desarrollo era que no se aceptara ese límite de ninguna manera porque podía interpretarse en un sentido estricto y utilizarse para frenar las exportaciones normales de los países en desarrollo. Sin embargo, tras largos debates, se acordó definir el producto como "partida de la Nomenclatura del Sistema Armonizado" a efectos de esta disposición. Se consideró, pues, que tal definición del término "producto" sería suficientemente amplia para evitar todo uso incorrecto, ya que abarcaría una proporción significativa del comercio de un sector determinado. Los países en desarrollo querían que se fijara ese límite en el 5% y no el 1,5%, como exigían los Estados Unidos. Después de intensas consultas en la fase final de las negociaciones, se acordó aceptar un nivel arbitrario del 3,25% para el umbral de competitividad de las exportaciones.

No están de más unas cuantas observaciones acerca de las disposiciones innovadoras que se han introducido respecto de la investigación de un producto originario de un país en desarrollo a efectos de la aplicación de medidas compensatorias. Se pondrá fin a la investigación si se determina que la tasa global de subvención del producto no excede del 2% de su valor, calculado sobre una base unitaria, o que el volumen de las importaciones subvencionadas representa menos del 4% de las importaciones totales de productos similares en el país importador, a menos que las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros cuya proporción individual de las importaciones totales represente menos del 4% constituyan en conjunto más del 9% de las importaciones totales del producto similar en el país importador. Para los países en desarrollo que hayan eliminado las subvenciones a la exportación antes de la expiración del período de ocho años y para los países en desarrollo comprendidos en el anexo VII, la cifra de la subvención

de minimis será del 3% en lugar del 2% antes mencionado. Conviene señalar, sin embargo, que estos límites no han constituido ningún alivio importante o verdadero para los países en desarrollo frente a las medidas compensatorias. Es más, el Acuerdo sanciona la práctica de la evaluación acumulativa del daño, a la que se habían opuesto los países en desarrollo. Para ser "acumuladas", las importaciones deben ser inferiores a los valores *de minimis*.

Otro aspecto importante relacionado con los países en desarrollo es que los derechos compensatorios con respecto a las subvenciones recurribles previstos en la parte III no se aplicarán a la condonación directa de deudas ni a las subvenciones destinadas a sufragar costos sociales cuando éstas se concedan en el marco de un programa de privatización de un país en desarrollo Miembro y estén directamente vinculadas a dicho programa, a condición de que tanto éste como las subvenciones comprendidas se apliquen por un período limitado y se hayan notificado al Comité, y de que el programa tenga como resultado, llegado el momento, la privatización de la empresa de que se trate. Si la privatización está vinculada con inversión extranjera directa, puede suponer un nivel más alto de subvención.

Notificaciones

Según el párrafo 2 del artículo 25, todos los Miembros deben facilitar información sobre todas las medidas, prácticas y actividades que respondan a la definición de subvención enunciada en el Acuerdo y que sean específicas en el territorio del país. Deben presentarse notificaciones "nuevas y completas" cada tres años a partir de 1995, mientras que las notificaciones de actualización (que en general sólo contienen información sobre los cambios introducidos en subvenciones notificadas previamente) han de presentarse en los años intermedios.

En el examen de las notificaciones que realizó en 1988 el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias se registró algún progreso, por parte de países pequeños y en desarrollo, en cuanto al cumplimiento de las prescripciones de notificación del artículo 25. Se ha logrado más transparencia que nunca con respecto al número de notificaciones recibidas y a la calidad de la información facilitada. La mayoría de los grandes países comerciales han presentado sus notificaciones por lo menos hasta 1997.

Uno de los hechos importantes de la información facilitada en 1998 fue que se agregaron a las notificaciones estadounidenses 210 medidas distintas otorgadas o mantenidas por 43 Estados de los Estados Unidos. Así se hizo porque es preceptivo incluir las subvenciones concedidas a todos los niveles de administración en el territorio de un país y sujetarlas al requisito de notificación. La Unión Europea también facilitó información sobre las subvenciones de ámbito subnacional, en particular con respecto a cuatro Estados Miembros que tienen una estructura federal, a saber, Alemania, Austria, Bélgica y España. Posteriormente, otros países como el Canadá y Australia han empezado a proporcionar información sobre sus programas provinciales y estatales para contestar preguntas de los Estados Unidos y otros países.

El Comité de Subvenciones celebrará una serie de reuniones especiales durante 1999 para examinar las notificaciones nuevas y completas presentadas por varios países en 1998.

Con arreglo al párrafo 3 v) del artículo 25, los Miembros tienen que notificar sus programas de subvención con datos estadísticos que permitan una evaluación de los efectos en el comercio. La experiencia del Comité de Subvenciones hasta la fecha ha demostrado que esta es

verdaderamente una tarea ardua, compleja y difícil de realizar, en particular para los países en desarrollo.

A tenor del párrafo 10 del artículo 25, todo Miembro puede hacer una contranotificación con respecto a las medidas de otro país cuyos efectos sean los de una subvención y que no haya sido notificada de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XVI del GATT de 1994 y el artículo 25 del Acuerdo. Hasta ahora, esa disposición ha sido invocada principalmente por los grandes países desarrollados contra sus socios comerciales, en particular varios países en desarrollo.

Cabe advertir que para los países en desarrollo las prescripciones de notificación son verdaderamente muy gravosas y difíciles. Esos países ni están bien equipados para reunir toda la información ni disponen del personal y los especialistas necesarios para facilitar los datos sumamente detallados que se exigen en el Acuerdo y cuyo acopio lleva mucho tiempo. Es indispensable organizar una buena asistencia técnica para mejorar la capacidad de las administraciones de los países en desarrollo y eliminar las limitaciones institucionales a fin de que las autoridades puedan cumplir las obligaciones que les imponen estos preceptos.

Los países en desarrollo no tienen la posibilidad de hacer contranotificaciones en relación con las medidas de otros países cuyos efectos sean los de una subvención y que no hayan sido notificadas de conformidad con lo dispuesto en el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones. También habrá que prestarles ayuda en esta esfera en el marco de los programas de asistencia técnica de la OMC.

Examen

Hay varias disposiciones del Acuerdo que habrán de ser examinadas después de un determinado período, contado a partir de la entrada en vigor del Acuerdo, a saber:

- ◆ *Párrafo 2 a) del artículo 8, nota 25: examen de las subvenciones no recurribles para investigación y desarrollo.* Ese examen tenía que haberse llevado a cabo a los 18 meses de la entrada en vigor del Acuerdo, es decir antes de finales de junio de 1996. En vista de la falta de experiencia y teniendo en cuenta que no se había presentado ninguna notificación en esta esfera, se acordó efectuar el examen en una fecha futura, si así lo deseaban los Miembros. Ahora el examen habrá de realizarse junto con los del párrafo 1 del artículo 6 y de los artículos 8 y 9, como se prevé en el artículo 31.
- ◆ *Párrafo 6 del artículo 27 del Acuerdo: disposiciones sobre competitividad de las exportaciones de los países en desarrollo.* Está previsto que el funcionamiento de esta disposición será examinado cinco años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. Como ningún país en desarrollo ha presentado notificaciones a este respecto ni se ha recibido ninguna solicitud de cálculo, no hay experiencia en cuanto a la aplicabilidad de este párrafo. Tal vez se pueda mantener esta disposición con el requisito adicional de que si las exportaciones de un producto por un país en desarrollo pasan a representar más del 3,25% del comercio mundial y caen por debajo de ese porcentaje al cabo de cierto período, se permitirá al país recurrir a las subvenciones a la exportación en este sector también.

- ◆ *Artículo 31: disposiciones del párrafo 1 del artículo 6 sobre las subvenciones recurribles y de los artículos 8 y 9 sobre las subvenciones no recurribles.* Como ya se ha indicado, se llegó a un acuerdo sobre estas tres disposiciones a modo de transacción, principalmente entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea, en las últimas fases de las negociaciones. Como esos dos aspectos, a saber, el compartimiento "ámbar oscuro" y la "categoría verde" se han incluido por primera vez en un acuerdo multilateral, no hay experiencia en cuanto a su funcionamiento. No es sorprendente, pues, que se haya dispuesto que los tres preceptos serán examinados simultáneamente tras un período de tres años, es decir a finales de 1999.

No se han recibido hasta la fecha notificaciones a los efectos del artículo 8. Tampoco se ha puesto a prueba el párrafo 1 del artículo 6. Quizá sea conveniente, pues, mantener estas disposiciones, quedando claramente entendido que el artículo 8 se modificará para que incluya las subvenciones que interesen a los países en desarrollo. **Habría que agregar una disposición según la cual las subvenciones que interesan a los países en desarrollo para la promoción de la economía y la industria, en el marco del artículo 8, tampoco estarán expuestas a la amenaza de medidas compensatorias.**

Recomendaciones para los países en desarrollo

- ◆ Hay en el Acuerdo un evidente desequilibrio por lo que respecta a las disposiciones del artículo 8 sobre las subvenciones no recurribles. Es irónico, efectivamente, que mientras las subvenciones utilizadas por los países desarrollados, como las destinadas a investigación y desarrollo, desarrollo regional y adaptación a las normas ambientales, han sido incluidas en la categoría verde y se consideran no recurribles, las que usan normalmente los países en desarrollo para el desarrollo, la diversificación y la mejora de sus economías sean recurribles en el sentido de que se pueden tomar contramedidas respecto de ellas en determinadas condiciones.

Ese desequilibrio deberá eliminarse y corregirse en la primera oportunidad que se presente, incluyendo en la categoría no recurrible las subvenciones utilizadas por los países en desarrollo para promover y fomentar su industria y su agricultura. A esta categoría habrán de agregarse medidas tales como la concesión de créditos baratos para inversiones en capital de explotación, ayuda financiera para la adquisición y adaptación de nuevas tecnologías avanzadas, subvenciones para la diversificación del mercado, asistencia en materia de desarrollo de mercados, etc. Tales prácticas de subvención siempre han sido reconocidas como instrumentos válidos de desarrollo y crecimiento de la economía de los países en desarrollo. Ahora bien, el Acuerdo sobre Subvenciones de la Ronda Uruguay las prohíbe o las incluye en la categoría recurrible. Los programas de desarrollo industrial como el establecimiento de zonas industriales francas (ZIF) o de zonas francas, deben tener cabida en el artículo 8, de manera que ninguna de las disposiciones de las partes II, III o V del Acuerdo sean aplicables a los productos exportados desde esas instalaciones. Esos programas se vienen utilizando desde hace mucho tiempo y están reconocidos como vehículos apropiados del crecimiento industrial de las economías en desarrollo.

No deberá permitirse con respecto a esas subvenciones ninguna medida basada en las reglas relativas a los efectos en el comercio o en acciones a efectos de la imposición de derechos compensatorios.

Será necesario incorporar al Acuerdo parámetros adecuados en relación con esas subvenciones a fin de que puedan ser utilizadas libremente por los países en desarrollo. En el caso de las subvenciones "verdes" que ya están en el Acuerdo, a saber, las que se destinan a desarrollo regional, protección ambiental e investigación y desarrollo, habrá que prever una mayor flexibilidad de manera que puedan ser utilizadas por los países en desarrollo para promover su crecimiento y desarrollo económicos.

- ◆ Las subvenciones que pueden mantenerse a tenor del artículo 27 están sujetas a medidas compensatorias con arreglo a lo dispuesto en el artículo VI del GATT de 1994. La exención especial y sus consiguientes ventajas que concede el artículo 27 quedan, pues, anuladas en virtud de las disposiciones relativas a las medidas compensatorias. Es menester, pues, que no se permita que los países desarrollados utilicen las medidas compensatorias contra las subvenciones que apliquen los países en desarrollo valiéndose de la dispensa especial prevista en el artículo 27.
- ◆ En el párrafo 3 del artículo 27 del Acuerdo se permite que los países en desarrollo, durante un período de cinco años, y los países menos adelantados, durante un período de ocho años, otorguen subvenciones supeditadas al uso de productos nacionales con preferencia a productos similares importados (párrafo 1 b) del artículo 3). Conviene reiterar que las subvenciones por sustitución de importaciones forman parte integrante del proceso de desarrollo y, por consiguiente, deben estar en la categoría de las subvenciones no recurribles en el caso de los países en desarrollo y agregarse al artículo 8. El argumento según el cual esas subvenciones y medidas de los Estados son contrarias a lo dispuesto en el GATT de 1994 o en el Acuerdo sobre las MIC no es válido ni convincente, porque esas subvenciones son aspectos esenciales del marco político del crecimiento y desarrollo económico e industrial de los países en desarrollo.
- ◆ Según el párrafo 5 del artículo 27 del Acuerdo, los países en desarrollo que han alcanzado una situación de competitividad en las exportaciones de cualquier producto, a tenor de la definición del párrafo 6 de dicho artículo, deben eliminar las subvenciones a la exportación de ese producto. Así, pues, quedan excluidas automáticamente las ventajas y la flexibilidad en la concesión de subvenciones una vez alcanzada la etapa de la competitividad de las exportaciones en dos años consecutivos. Para que la disposición sea más clara, habría que especificar que el país, si en años posteriores registra una participación en el comercio mundial del producto de que se trate inferior al nivel fijado, volverá a tener derecho a conceder subvenciones a la exportación de ese producto.
- ◆ Los países del anexo VII son aquellos que se benefician de una dispensa y flexibilidad especiales en cuanto a la concesión de subvenciones si su PNB por habitante es inferior a los 1.000 dólares de los EE.UU. anuales. (Estos países se añaden a los menos adelantados definidos por las Naciones Unidas, que también están incluidos en el anexo VII.) Si el PNB sube por encima de ese nivel, el país de que se trate quedará excluido de la definición y, por consiguiente, dejará de beneficiar de flexibilidad para la

promoción de sus exportaciones. Desde que entró en vigor el Acuerdo, el PNB de varios países ha superado los 1.000 dólares de los EE.UU., por ejemplo, en Filipinas, Indonesia, etc. Este cambio no se ha producido como resultado de una mejora radical o visible del volumen o el valor de la producción industrial y económica del país, sino a causa de unas fluctuaciones cambiarias espectaculares que han afectado varios países en todo el mundo. Habrá que puntualizar que esos cambios del PNB por habitante no deben hacer que los países sean excluidos de la categoría definida en el anexo VII ni que se les denieguen las ventajas a las que de otro modo tendrían derecho. Habrá que proceder a detenidos exámenes y análisis para determinar si el nivel de vida y el PNB por habitante han aumentado como consecuencia del incremento de la productividad o si el PNB ha subido artificialmente por obra de fluctuaciones en gran escala que no han tenido influencia apreciable en la calidad de vida de las personas. Antes de considerar que un país reúne las condiciones para salir de la categoría del anexo VII, habrá que cerciorarse de que el incremento del PNB por habitante obedece a una mejora estructural de la economía del país y no es un fenómeno temporal. El aumento debe tener un elemento de estabilidad. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el límite de 1000 dólares de los EE.UU. debería incrementarse, digamos, hasta 1.500 dólares. El aumento también podría vincularse a una proporción determinada del promedio del PNB de los países de la OCDE.

Además, en el caso de que el PNB por habitante de un país que está muy cerca de los 1.000 dólares suba marginalmente por encima de ese límite, habría que introducir disposiciones en virtud de las cuales el país sólo saldría del anexo VII si su PNB se mantuviese por encima de los 1.000 dólares de los EE.UU. por lo menos durante tres años consecutivos. La misma ventaja se le ofrecería posteriormente si su PNB cayese por debajo del nivel de los 1.000 dólares (o 1.500, o cualquier otra cifra superior que llegue a negociarse).

- ◆ El proceso de solución de diferencias se ha vuelto sumamente complicado y técnico. Los países en desarrollo, cuando preparan reclamaciones acerca de las subvenciones de otros países, se ven obligados a recoger y analizar un gran volumen de información sobre las prácticas de esos países en materia de subvenciones. De igual modo, cuando tienen que defenderse contra las denuncias de otros países, se les exige que reúnan datos detallados sobre la existencia de un daño a una rama de producción de esos países. Los países en desarrollo también tienen que analizar la relación causal entre sus exportaciones y el daño que pueda haber sufrido la rama de producción nacional. El acopio de toda esa información es una labor sumamente difícil y costosa. Todo ello pone a los países en desarrollo en posición de desventaja a pesar de los aspectos mejorados del Acuerdo que, de todos modos, se han basado en las prácticas imperantes en los países desarrollados, en particular los Estados Unidos.

Deberán incluirse disposiciones a fin de que los grupos especiales puedan reunir, utilizando sus propios mecanismos y su propia autoridad, la información que se necesite y se considere pertinente a la posición de los países en desarrollo. También se debería facultar a la Secretaría de la OMC para reunir tal información a petición del país en desarrollo interesado. Debe tenerse presente que la iniciación de una acción en materia de medidas compensatorias ya tiene en sí misma consecuencias desfavorables en las

exportaciones de los países en desarrollo a causa del efecto de enfriamiento que tienen esas investigaciones. Los países en desarrollo se encuentran entonces en una situación de doble desventaja, pues se ven además obligados a incurrir en cuantiosos gastos de asistencia letrada para defender su postura. Habría que elaborar disposiciones más eficaces en materia de asistencia técnica para que los países en desarrollo tuvieran el necesario asesoramiento y dispusieran de ayuda concreta para defender de manera apropiada sus posiciones.

Debería estudiarse la posibilidad de prever en el Acuerdo la situación en que un país en desarrollo contra el que se ha iniciado una acción en materia de medidas compensatorias obtiene una decisión favorable, caso en el cual el otro país debería pagarle una indemnización apropiada. Ello no sólo reduciría el número de reclamaciones temerarias que se presentarían contra los países en desarrollo, sino que también indemnizaría al país en desarrollo por el efecto desfavorable que en sus exportaciones hubiera tenido la iniciación de tales investigaciones.

- ◆ También es menester examinar los preceptos en materia de derechos compensatorios.
 - El nivel *de minimis* por debajo del cual no se pueden imponer derechos compensatorios está fijado ahora en el 4% para los países en desarrollo. Las ramas de producción nacional de los países en desarrollo se enfrentan con varias desventajas en comparación con sus homólogas de los países desarrollados. Muchos de los productos de exportación de los países en desarrollo son fabricados por pequeñas y medianas empresas. La imposición de derechos compensatorios o incluso la amenaza de tal imposición tiene un grave efecto desfavorable sobre el funcionamiento de esas entidades. Las consecuencias son la baja de la producción, un alto desempleo, el descenso de los ingresos y el aumento de la pobreza. El elevado costo del capital, el escaso desarrollo de la infraestructura, la insuficiente integración y organización de la economía y unas redes de información poco desarrolladas son las características de la industria en los países en desarrollo y en los menos adelantados. Los encargados de los análisis económicos reconocen que el Estado debe adoptar una actitud más activa y positiva en la prestación de ayuda a la industria. Para compensar las muchas desventajas que tienen los países en desarrollo y los países menos adelantados, es indispensable subir el nivel *de minimis* por debajo del cual no se pueden imponer derechos compensatorios. En lugar de las disposiciones actuales, debe preverse que no se iniciarán investigaciones en relación con la imposición de derechos compensatorios o, si se han iniciado, se suspenderán, si las importaciones procedentes de los países en desarrollo son inferiores al 7% de las importaciones totales, sea cual fuere el volumen acumulado de las importaciones de productos similares de los países en desarrollo.
 - El derecho compensatorio debe ser igual a la cuantía en que la subvención que ha de calcularse rebasa el nivel *de minimis* cuando se proyecte iniciar una acción respecto de productos de países en desarrollo.
 - Los créditos a la exportación concedidos por los países en desarrollo no deben considerarse subvenciones mientras su tasa no sea superior al LIBOR.

- Debe permitirse una tasa agregada y generalizada de remisión de derechos en el caso de los países en desarrollo aunque las distintas unidades de producción no puedan establecer el origen de sus insumos.
- Debe permitirse que los países en desarrollo neutralicen los aumentos de costos a que dan lugar los impuestos recaudados por las autoridades a distintos niveles, por ejemplo, los gravámenes como los impuestos sobre las ventas, consumos, amillaramientos, etc., que no se reembolsan.
- ◆ En el párrafo 2 a) del artículo 8 la expresión "actividades de desarrollo precompetitivas" debe definirse en el marco de la disposición relativa a la subvención para investigación y desarrollo, de manera que no sean recurribles las subvenciones que los países en desarrollo destinan a desarrollo de productos y fomento de las exportaciones.
- ◆ Deben incorporarse al Acuerdo sobre los ADPIC disposiciones que, mediante referencia cruzada al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, permiten garantizar que los resultados obtenidos gracias a las subvenciones no recurribles destinadas a investigación y desarrollo se utilicen libremente para facilitar la transferencia de la tecnología creada con fondos públicos.
- ◆ Deben ofrecerse facilidades especiales a los países en desarrollo para que adapten tecnologías de protección ambiental. Se podría establecer un fondo especial para ayudar a esos países en esta empresa. Con ello se estimularía el comercio de servicios ambientales. Podrían insertarse referencias cruzadas en el Acuerdo sobre Subvenciones y el AGCS, de manera que los países que deseen contraer mayores compromisos en esa esfera dispongan de financiación adicional en condiciones favorables.
- ◆ Los países en desarrollo que no están incluidos en el anexo VII tienen que eliminar gradualmente las subvenciones a la exportación en un período de ocho años a contar de la entrada en vigor del Acuerdo. El país en desarrollo que considere necesario utilizar las subvenciones después de ese período de ocho años deberá entablar consultas con el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias a más tardar un año antes de la expiración de ese período. Ya ha transcurrido más de la mitad del período de ocho años, y los países en desarrollo tienen que considerar muy en serio la posibilidad de pedir una prórroga de ese plazo arbitrario de ocho años a fin de utilizar las subvenciones a la exportación para atender a las necesidades de su desarrollo y crecimiento durante un período bastante más largo. La prórroga de ese período está justificada, pues se reconoce que las subvenciones a la exportación son instrumentos válidos y forman parte integrante de la política de mejora de la competitividad en los mercados mundiales.
- ◆ Recientemente se ha observado cierta tendencia de los países desarrollados a incluir en el alcance de los derechos compensatorios las subvenciones de privatización que conceden los países en desarrollo. Esto es injusto e inaceptable a juicio de los países en desarrollo, ya que el precio pagado por el dueño por la privatización de la empresa incluye la subvención otorgada.

Conclusión

Las negociaciones sobre el tema de las subvenciones se concentraron muy precisamente en las exigencias formuladas y las prácticas seguidas por los Estados Unidos.

En términos generales, el planteamiento del nuevo Acuerdo consiste en dar a los Miembros tres años para poner sus programas en conformidad con él. Durante ese período los Miembros no estarán sujetos a las disposiciones de la parte II del Acuerdo, que trata de las subvenciones prohibidas y de las vías de recurso correspondientes. El período puede interpretarse como una continuación del *statu quo* que imperaba antes de la creación de la OMC. Ahora bien, considerando la situación sumamente difícil e insegura que impera en el campo de las subvenciones en el comercio internacional, así como la natural renuencia de los Estados a aceptar los intereses creados que las subvenciones inevitablemente traen consigo, se trata, en realidad, de un evidente paso hacia adelante. De igual modo, la flexibilidad que se reconoce a los países en desarrollo (además de los países enumerados en el anexo VII) los eximirá de la aplicación de las disposiciones generales relativas a ciertas categorías de subvenciones durante un período de ocho años.

Entre los principales logros de las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre las subvenciones pueden contarse las siguientes:

- la definición de subvención, que es la primera que se incluye en un acuerdo comercial multilateral, y las reglas conexas sobre medición;
- la elaboración de una norma en materia de efectos en el comercio, incorporada a las disposiciones sobre perjuicio grave, que se aplicará mediante un mecanismo multilateral, en contraposición a la aplicación interna del derecho de las medidas compensatorias;
- la creación de una categoría de subvenciones no recurribles;
- el perfeccionamiento de las reglas de fondo y de procedimiento aplicables a las investigaciones en materia de derechos compensatorios;
- el perfeccionamiento y la mayor precisión de la medición de las subvenciones;
- la inclusión de una participación *de minimis* en el mercado y de un nivel de subvención *de minimis* para la iniciación de investigaciones en materia de derechos compensatorios contra mercancías procedentes de países en desarrollo; y
- especialmente en el caso de la aplicación de medidas compensatorias, unas disciplinas y prescripciones procedimentales más estrictas harían que se incoaran menos acciones.
- Además, es muy probable que un mayor número de esas acciones fracase porque no podrán superar la prueba del perjuicio causado, que es algo más severa. Las normas del Acuerdo en materia de pruebas son más claras y precisas. Ello entraña un juicio oral más justo para las partes interesadas. En aplicación de las disposiciones de la cláusula

de extinción, deberá ponerse fin a un número importante de asuntos al cabo de cinco años.

Se observará que el Acuerdo fortalece la capacidad del Estado para oponerse a las peticiones de subvención referentes a prácticas que están claramente prohibidas. Además, el hecho de que las subvenciones recurribles vayan acompañadas de unas indicaciones completas sobre la determinación de los efectos desfavorables y del perjuicio grave también ha introducido cierto grado de previsibilidad en el comercio internacional en lo que se refiere al uso de tales subvenciones por el Estado. El Acuerdo contiene disposiciones más detalladas que su predecesor con respecto a la iniciación de investigaciones en materia de derechos compensatorios, al cálculo de la cuantía de la subvención en función del beneficio obtenido por el receptor y a la definición del daño a una rama de producción o una empresa nacional.

Se reconoce que los países en desarrollo no están en condiciones de dedicarse a una actividad de subvención competitiva, que acarree presiones fiscales y tensiones en sus presupuestos. Como tales, las disciplinas mejoradas respecto de las subvenciones les serían útiles con objeto de asegurarse de que los países desarrollados no gozaran de total libertad para utilizar las subvenciones y desplazar sus productos, excluyéndolos del mercado nacional o de los mercados de terceros países. Los países en desarrollo tienen capacidad para otorgar un volumen limitado de subvenciones en ciertos sectores respecto de los cuales se les ha conferido alguna flexibilidad en el Acuerdo.

Las disposiciones del Acuerdo sobre Subvenciones negociado en la Ronda Uruguay no serán aplicables a la agricultura, la producción y el comercio de productos metalúrgicos y la aviación civil, temas acerca de los cuales se negociaron acuerdos por separado. En algunas esferas, como la siderurgia, se celebraron negociaciones paralelas para concertar un acuerdo multilateral sobre el acero, pero ese acuerdo no pudo firmarse. El Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles figura en el anexo 4 del Acuerdo sobre la OMC. Por lo que respecta a la polémica cuestión de la agricultura, se han negociado por separado reglas muy detalladas para regular las subvenciones previstas en el Acuerdo sobre la Agricultura. Como en el caso de la siderurgia, se negoció en 1996, en el marco de la OCDE, un acuerdo con miras a contrarrestar los efectos de los precios subvencionados en la construcción naval, practicados sobre todo por nuevos países, como Corea. Ese acuerdo aún está por entrar en vigor, ya que no ha sido ratificado por el Congreso de los Estados Unidos. Los demás signatarios están esperando la aprobación estadounidense para aplicarlo. Este también es un sector importante que queda fuera del alcance del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Hasta la fecha no se han elaborado reglas sobre las subvenciones en el sector de los servicios. Se necesitará muchísimo trabajo y largas negociaciones para elaborar reglas en las distintas esferas del comercio de servicios.

DERECHOS ANTIDUMPING Y DERECHOS COMPENSATORIOS

Reunión Técnica de la UNCTAD sobre la Elaboración de un Programa de Trabajo Positivo, Seúl, 8 a 10 de junio de 1999

Edwin Vermulst

Preocupaciones de los países en desarrollo en materia de dumping y de subvenciones en la Ronda del Milenio: temas decisivos de reforma

"La determinación de la existencia de dumping es producto de cientos, cuando no de miles de decisiones de fondo y de procedimiento tomadas en el curso de una investigación, cada una de las cuales puede ser objeto de una o varias disposiciones del Acuerdo Antidumping."¹³⁹

Introducción

Hay en la actualidad más de 50 Miembros de la OMC que han aprobado leyes antidumping.¹⁴⁰ Más de la mitad de ellos han iniciado procedimientos antidumping.¹⁴¹ En el decenio de 1980 más del 80% de los asuntos fueron iniciados por los cuatro usuarios tradicionales de las medidas antidumping,¹⁴² pero en los últimos años los países en desarrollo se han mostrado cada vez más activos. Por ejemplo, en 1998 Sudáfrica inició 41 acciones, la India 30, el Brasil 16 y México 10.¹⁴³ De hecho, en 1998 los cuatro usuarios tradicionales sólo iniciaron el 34% de los asuntos.

En ese mismo año los principales blancos de las actuaciones antidumping en todo el mundo fueron China (23 asuntos), Corea (22 asuntos) y los Estados miembros de la Comunidad Europea¹⁴⁴ (42 asuntos). De los 225 asuntos iniciados durante 1998, 143 iban dirigidos contra países en desarrollo.¹⁴⁵

En un importante estudio reciente,¹⁴⁶ en el que se analiza la utilización de las disposiciones antidumping en el período 1987-1997, se llega a la conclusión siguiente, entre otras:

"...actualmente los países en desarrollo inician alrededor de la mitad de los asuntos antidumping, y algunos de ellos utilizan las disposiciones antidumping más activamente que la mayoría de los usuarios de países desarrollados. En este artículo se da a entender que esa proliferación no es del todo negativa, pues al parecer ha ayudado a los países a pasar de un régimen de comercio controlado a uno de comercio liberalizado: los países en desarrollo que liberalizan su comercio más intensamente suelen ser activos en el uso de medidas antidumping."¹⁴⁷

Estas observaciones, corroboradas por los datos de 1998, son importantes por dos razones. En primer lugar, muestran que los países en desarrollo ya no se conforman con ser el blanco de las actuaciones. En segundo lugar, la evidente relación causal entre la liberalización del comercio y la actividad antidumping significa que la progresión geométrica de las acciones antidumping iniciadas por países en desarrollo Miembros de la OMC no es un fenómeno temporal, sino que es muy probable que se mantenga: paradójicamente, la liberalización del

comercio y las denuncias de dumping corren parejas, como sin duda han podido comprobar los cuatro usuarios tradicionales en los últimos decenios.

He señalado en otra ocasión¹⁴⁸ que los fundamentos sistémicos de la actividad antidumping tienen de por sí un efecto limitador del alcance de las vías de recurso, primero, porque las investigaciones antidumping se llevan a cabo, por su propia naturaleza, como investigaciones de precios y costos de productores individuales¹⁴⁹ en dos mercados y, segundo, porque las entidades administradoras tienen que cumplir un gran número de reglamentaciones, tanto internacionales como nacionales.¹⁵⁰ A este respecto, las actuaciones antidumping son tal vez preferibles, desde el punto de vista pragmático, a la aplicación de otras leyes del comercio, como las que prohíben las subvenciones¹⁵¹ o como las medidas de salvaguardia.¹⁵²

En las páginas que siguen, trataré de los defectos del Acuerdo Antidumping y del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (en adelante ASMC) desde el punto de vista de los países en desarrollo, quedando entendido que ese punto de vista ya no es sólo el de los países en desarrollo en cuanto víctimas de las acciones antidumping, sino que también abarca la posición de esos países como usuarios activos de los procedimientos antidumping.¹⁵³

Sigo convencido, en relación con este tema, de que la clave de la ley y la práctica actuales y futuras en materia de actuaciones antidumping reside en su (*evidente*) *equidad y previsibilidad*,¹⁵⁴ porque ello redundaría en interés de todos los Miembros de la OMC. La práctica posterior a la Ronda Uruguay demuestra que el Acuerdo Antidumping sigue dejando demasiado margen de maniobra a las autoridades administrativas del país importador y facilita demasiado las determinaciones de la existencia de dumping. En conjunto, pues, mis recomendaciones tenderán a racionalizar y concretizar aún más el Acuerdo Antidumping. En este documento se pasará revista de los aspectos decisivos que necesitan cambiarse; no se trata, por tanto, de un trabajo exhaustivo.¹⁵⁵

Artículo 2: determinación de la existencia de dumping

La legislación antidumping actual, basada en el Acuerdo Antidumping de la OMC, establece una distinción conceptual entre dos formas de dumping:

- ◆ Dumping de precios, es decir, la venta en el extranjero a un precio más bajo que en el mercado interno;
- ◆ Dumping de costos, es decir, la venta en un mercado de exportación a un precio inferior al costo de producción.

Además, existe de hecho una tercera forma de dumping: el practicado por un país que no tiene economía de mercado. Cuando una economía dirigida es objeto de una investigación, la existencia de dumping se establece de una manera especial. En el presente trabajo no se tratará el dumping de las economías dirigidas ni de los problemas del establecimiento del valor normal en esos casos.

En los tres casos se supone¹⁵⁶ que el establecimiento del dumping es un ejercicio matemático técnico que se concentra en hechos, a saber, los precios y costos de las mercancías en dos mercados distintos. Si se comprueban la existencia de dumping y el daño resultante, se

pueden imponer derechos antidumping para compensar o prevenir un dumping perjudicial en el mercado del país importador. Por consiguiente, los derechos antidumping son de carácter defensivo (y no punitivo).¹⁵⁷

El dumping de precios o de costos, cuando es sistemático y no fortuito, presupone la separación de los mercados¹⁵⁸ y la existencia de un mercado interno cerrado, por obra del Estado o del sector privado. Esas condiciones hacen imposibles las importaciones paralelas. Se considera desleal no permitir la competencia en el propio mercado interno y, en cambio, aprovechar la apertura de otros mercados para vender en ellos a precios bajos. Puede decirse que esta noción de deslealtad constituye en estos momentos¹⁵⁹ la base de la legislación antidumping.

Sin embargo, los economistas han señalado que el problema de ese dumping sistemático no estriba en los precios bajos practicados en el mercado de exportación, lo cual eleva el bienestar económico en ese mercado, sino más bien en el cierre del mercado interno, que impide a los productores extranjeros competir en él.¹⁶⁰ Pero entonces, dicen los defensores de esa tesis, la imposición de derechos antidumping como medida defensiva no es más que una solución a falta de otra mejor, y la opción preferible sería abrir por medios ofensivos el mercado interno cerrado. Este es un elemento importante de la impugnabilidad de la teoría del mercado. Ahora bien, como ocurre en el caso del dumping predatorio, se presentan graves problemas probatorios, pues habría que demostrar que el mercado interno ha sido cerrado, de hecho, por medios que vulneran las reglas de la OMC. La reciente diferencia Kodak-Fuji en la OMC es un ejemplo de esas dificultades.¹⁶¹

Aunque se sigue necesitando la herramienta antidumping, las relaciones comerciales son ahora más complejas que nunca. La naturaleza y los patrones del comercio y la industria cambian rápidamente. Las empresas que operan en el ámbito internacional están buscando mejores oportunidades de producir a bajo costo y penetrar en nuevos mercados. Las pautas clásicas de producción de bienes en un solo lugar están convirtiéndose en un modelo de aprovisionamiento en fuentes externas y producción en escala mundial. La modulación de precios como política (que se usa a menudo en la economía interna) se utiliza muy ampliamente para introducir productos en nuevos mercados (aunque muchas veces el efecto de tal política queda compensado por las importaciones paralelas). De igual modo, las ventas temporales por debajo de los costos fijos (pero por encima de los costos variables)¹⁶² son comunes en muchas ramas durante las fases descendentes del ciclo económico o del ciclo de un producto. Es necesario, pues, revisar los conceptos de fondo esenciales del Acuerdo Antidumping para que reflejen mejor la realidad comercial en una economía mundializada.

En lo que se refiere al dumping de *precios* y al dumping de *costos*, las reglas de la OMC dejan demasiado margen a la posibilidad de descubrir una situación de dumping y a la posibilidad de aplicar medidas antidumping cuando, según las leyes de la competencia interna, no habría ninguna conducta censurable, por ejemplo, cuando no se da un dumping sistemático. Por mi parte, califico ese dumping de *incidental*.

La comprobación de dumping incidental, en contraposición al sistemático, puede ser el resultado de diversos factores, en particular de los siguientes, aunque no son los únicos:

- ◆ las diferencias del ciclo económico en dos mercados;

- ◆ la modulación de precios para entrar en un mercado;
- ◆ las fluctuaciones del tipo de cambio;
- ◆ los aspectos técnicos de los métodos de cálculo del margen de dumping, como las comparaciones asimétricas entre los precios internos y los precios de exportación, la interpretación restrictiva de los subsidios, la exclusión sistemática de las ventas por debajo del costo y la utilización de las restantes ventas por encima del costo como base del cálculo del valor normal, el uso de valores normales reconstituidos con márgenes de beneficios anormalmente altos, etc.

Las definiciones del dumping de precios y del dumping de costos de la OMC deben revisarse a fin de centrarlas únicamente en el dumping sistemático y excluir las situaciones de dumping incidental. A largo plazo, parecen necesarias tres modificaciones importantes:

- ◆ en primer lugar, la determinación de la existencia de dumping, en vez de centrarse en las diferencias entre los precios en el extranjero y los precios internos, podría basarse en las ventas por debajo del precio de costo para la exportación;
- ◆ la introducción del requisito concreto de que las autoridades investigadoras demuestren, basándose en indicios positivos, el cierre del mercado del país exportador, además de una pauta de ventas por debajo del costo para la exportación;¹⁶³
- ◆ en tercer lugar, otro elemento de la determinación de la existencia de dumping podría consistir en apreciar si existe una intención monopolística de los productores del país exportador que propician diferencias de precios en los mercados extranjeros.¹⁶⁴

Con todo, es de presumir que los principales usuarios de este mecanismo no estarán dispuestos a ir tan lejos en la Ronda del Milenio. Por ello, a continuación trataremos de algunas cuestiones más modestas, aunque sumamente importantes en la práctica, en materia de cálculo del margen de dumping.

Respecto de la comparación entre el precio de exportación y el valor normal, el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping podría reformarse con objeto de mejorar la transparencia y reducir el margen discrecional en la aplicación del precepto. En dicho párrafo se enuncia la norma orientadora general bastante vaga de que la comparación entre el precio de exportación y el valor normal debe ser "equitativa". Aunque se dan detalles sobre la aplicación de ese concepto, no cabe duda de que deberían incluirse reglas pormenorizadas para reducir la discreción de que disponen las autoridades investigadoras. Así, por ejemplo, la norma general es que durante la fase de investigación los márgenes de dumping se establezcan de media ponderada a media ponderada o de transacción a transacción. Sin embargo, hay excepciones a este principio, en virtud de las cuales, en determinadas condiciones pueden hacerse las comparaciones entre precios de exportación individuales y la media ponderada del valor medio. En ciertos ordenamientos, principalmente en los de los principales usuarios desarrollados de la normativa antidumping, la aplicación de esta excepción ha sido, por lo visto, excesiva y las autoridades se han mostrado demasiado dispuestas a considerar cumplidos los criterios para la aplicación de este método. En la práctica, el uso de este método arroja márgenes de dumping más altos, como puede verse en el anexo 5. Por consiguiente, deben eliminarse las excepciones

y debe aclararse, además, que las comparaciones de media ponderada a media ponderada o de transacción a transacción deben hacerse tanto en las investigaciones originales como en las de examen, y no sólo dentro del mismo modelo, sino también entre los modelos, por lo que respecta al primer método.

Además, es posible que hayan de elaborarse reglas detalladas para tomar en consideración las diferencias que inciden en la comparabilidad de los precios. A este respecto, se advierte que, en la práctica, ciertos usuarios tradicionales de las medidas antidumping consideran claramente que corresponde al demandado demostrar que las diferencias del volumen de comercio o de otras condiciones de éste de hecho influyen en la comparabilidad de los precios. El texto del párrafo 4 del artículo 2 deja demasiado margen a las autoridades para desestimar pretensiones acerca de esas diferencias. Los anexos 2, 3 y 4 ilustran este aspecto por lo que hace a la devolución de derechos de aduana, las condiciones de crédito y el volumen del comercio, respectivamente.

En lo que se refiere a las ventas a precios inferiores a los costos, el párrafo 2.1 del artículo 2 dispone que esas ventas podrán no tomarse en cuenta en el cálculo del valor normal a condición de que se hayan efectuado durante un período prolongado y en cantidades sustanciales. El criterio para determinar que se han efectuado esas ventas en "cantidades sustanciales" es que la media ponderada de los precios de venta de las operaciones consideradas para la determinación del valor normal sea inferior a la media ponderada de los costos unitarios o que el volumen de las ventas efectuadas a precios inferiores a los costos unitarios represente más del 20% del volumen vendido en las operaciones consideradas para el cálculo del valor normal. Ese nivel del 20% es demasiado bajo y facilita la determinación arbitraria de la existencia de dumping, como se ilustra en el anexo 6; debe, pues, elevarse, por ejemplo hasta un 40%.

Artículo 3: determinación de la existencia de daño

Una cuestión que podría ser objeto de reforma en el marco de las determinaciones de la existencia de daño consistiría en exigir en todos los casos que se calcularan tanto el daño como el margen de dumping, y que el derecho antidumping reflejara la menor de esas cantidades. Esta disposición podría juntarse con otros preceptos más detallados que garantizaran la transparencia del cálculo de los márgenes de daño.

Observo que los grupos especiales del GATT y de la OMC han interpretado el artículo 3, juntamente con el artículo 12, de manera muy estricta. Por ello, no soy partidario de introducir cambios en ese artículo. Los problemas que se presentan en la actualidad no parecen consecuencia de la disposición en sí, sino más bien de la aplicación incorrecta de los preceptos del artículo en casos concretos.

Trato especial y diferenciado de los países en desarrollo

La OMC reconoce la situación especial de los países en desarrollo concediéndoles más tiempo para dismantlar los obstáculos al comercio, con lo cual ofrece efectivamente a esos países la posibilidad de mantener cerrado su mercado durante un período de gracia. Puede decirse, pues, que la OMC legitima, por lo menos temporalmente, los mercados cerrados en el caso de los países en desarrollo. ¿Debe esa legitimación poner a los países en desarrollo a salvo de la aplicación de las medidas antidumping? La respuesta a esa pregunta con arreglo al

Acuerdo Antidumping es a todas luces negativa. El artículo 15 del Acuerdo trata de los países en desarrollo, pero sólo dispone que los países desarrollados Miembros deberán tener particularmente en cuenta la especial situación de los países en desarrollo Miembros cuando contemplen la aplicación de medidas antidumping, y que antes de la imposición de derechos antidumping se explorarán las posibilidades de hacer uso de las soluciones constructivas previstas en el Acuerdo cuando dichos derechos puedan afectar los intereses fundamentales de los países en desarrollo Miembros.

Sin embargo, en la práctica los principales usuarios de la normativa antidumping no distinguen entre países desarrollados y países en desarrollo al aplicar el mecanismo antidumping.

Por lo tanto, habría que concretar la obligación del artículo 15, por ejemplo fijando un margen de dumping *de minimis* más alto, así como un nivel *de minimis* más alto de participación en las importaciones en los procedimientos antidumping en que estén involucrados países en desarrollo. Un margen de dumping *de minimis* más elevado sería tanto más apropiado cuanto que las autoridades del país importador con frecuencia recurren a la "mejor información disponible" en los asuntos en que están implicados productores nacionales (en contraposición a las filiales de empresas multinacionales) de los países en desarrollo. Así, por ejemplo, el margen de dumping *de minimis* para los países en desarrollo podría subirse al 5%.

El aumento del nivel máximo de *participación en las importaciones*, que en principio es una posible causa de daño, hasta un 4% y un 9% para los países en desarrollo en el Acuerdo Antidumping se justificaría fácilmente por referencia a la disposición similar del ASMC (véase el anexo 1).

Independientemente del resultado de un procedimiento antidumping o de una acción en materia de subvenciones, es evidente que la iniciación de tal procedimiento o acción en sí misma puede tener repercusiones importantes en las ramas exportadoras implicadas. Todo el proceso de contestar cuestionarios, tal vez acudir a vistas orales en el país que inicia el procedimiento y realizar otras tareas conexas necesita la intervención de un personal importante y entraña gastos cuantiosos.

Además, la mera iniciación de un procedimiento puede hacer que importadores o compradores del país iniciador ajenos al asunto cambien de fuentes de abastecimiento y se dirijan a proveedores no implicados en la investigación. Huelga decir que a menudo las consecuencias de esas dificultades financieras y prácticas resultan aún mayores en el caso de las ramas de producción de los países en desarrollo. Si bien pueden variar las circunstancias particulares de cada caso, cabe afirmar que, en conjunto, la iniciación de procedimientos antidumping o de acciones en materia de subvenciones impone una carga desproporcionada a los países en desarrollo, sea cual fuere el sentido -afirmativo o negativo- de la determinación final. Desde un punto de vista jurídico, es evidente que ni el Acuerdo Antidumping ni el ASCM tienen especial consideración para los países en desarrollo en lo que respecta a la decisión de iniciar un procedimiento antidumping o una acción en materia de subvenciones.¹⁶⁵

A este respecto, una posibilidad consistiría en fortalecer el artículo 15 del Acuerdo Antidumping disponiendo el cumplimiento de requisitos procedimentales suplementarios antes de la iniciación de procedimientos antidumping contra los países en desarrollo cuando tal iniciación incida en los intereses esenciales del país exportador. Esos requisitos suplementarios

podrían revestir la forma de una obligación, por parte del país importador, de entablar consultas con el país en desarrollo exportador y pedirle que tome medidas para corregir el presunto dumping o subvención. Tras esta solicitud, se suspendería durante un tiempo la iniciación de la investigación, a fin de dar al país en desarrollo la oportunidad de adoptar medidas para eliminar una posible situación de dumping. Sólo se iniciaría el procedimiento al comprobarse, una vez transcurrido el período de gracia, que la mejora ha sido insuficiente.¹⁶⁶

Por otra parte, el Acuerdo Antidumping no da ninguna orientación directa en cuanto al período apropiado a efectos de las investigaciones de dumping. A este respecto, cuando el período de investigación fijado quede fuera del ejercicio contable normal en el país exportador, es inevitable que se incremente considerablemente la carga administrativa. En el caso de los países en desarrollo, estos problemas a menudo se hallan agravados por la escasa informatización y la relativa falta de herramientas modernas de gestión de la información que podrían facilitar la tarea de organizar los datos pertinente eficazmente y de manera eficiente en relación con el costo. Debería tomarse en consideración la particular necesidad de reducir al mínimo las dificultades administrativas con que tropiezan los países en desarrollo Miembros, siempre que sea posible, así como la necesidad de tener en cuenta las prácticas contables de esos Miembros al determinar el período de investigación.

En lo que concierne al ASMC, el repentino hundimiento de Asia en una profunda crisis financiera, que aún se prolonga, ha brindado enseñanzas importantes y puesto de relieve la necesidad de agregar salvaguardias y aclaraciones a las disposiciones especiales de ese Acuerdo aplicables a los países en desarrollo Miembros. A este respecto, uno de los preceptos más importantes del ASMC sobre el trato preferencial de los países en desarrollo Miembros es la exención con respecto a la prohibición del párrafo 1 a) del artículo 3 relativa a las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación.¹⁶⁷ En el párrafo 2 a) del artículo 27, en el que se establece esa exención, se hace una distinción entre dos categorías de países en desarrollo y se aplican reglas diferentes a esas categorías. La primera categoría¹⁶⁸ comprende los Miembros enumerados en el anexo VII del Acuerdo. Para estos países, la vigencia de la exención es en principio indefinida¹⁶⁹ (aunque, como se señala más adelante, ciertos países dejarán de figurar en el anexo VII al alcanzar un determinado nivel de PNB por habitante). La segunda categoría¹⁷⁰ es la de "otros países en desarrollo Miembros" no mencionados en el anexo VII. Para estos países, la exención está supeditada a condiciones y dejará de aplicarse a los ocho años de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.

En otras palabras, se prevé que la exención expirará a finales del año 2002. Ahora bien, esa disposición se redactó en una época en que muchos suponían que era prácticamente seguro que el rápido e importante crecimiento registrado por numerosos países en desarrollo siguiese progresando a un ritmo similar. Los actuales trastornos en gran parte de Asia han obligado a reconsiderar esos supuestos, por lo menos parcialmente, pues la crisis actual ha resultado más grave y tenaz de lo que habían predicho la mayoría de los economistas. En ciertos países el efecto de esta crisis tendrá consecuencias durante bastantes años. En vista de ello, la solución evidente sería, al parecer, la prórroga del plazo de ocho años del párrafo 2 b) del artículo 27, unida tal vez a una nueva disposición sobre la eliminación gradual de las subvenciones a la exportación.

Además, el anexo VII del ASMC también establece una distinción entre dos subcategorías de países en desarrollo. La primera está integrada por los países menos adelantados (que así se

designan con arreglo a los criterios de las Naciones Unidas). En la segunda figura una lista de países designados por su nombre.¹⁷¹ Respecto de los países de la segunda categoría, el apartado b) del anexo VII prescribe que pasarán a estar sujetos a las disposiciones aplicables a otros países en desarrollo Miembros cuando su PNB por habitante alcance la cifra de 1.000 dólares anuales. Por consiguiente, al "graduarse" de esa categoría, esos países estarán sujetos al plazo antes señalado respecto de la eliminación paulatina de las subvenciones a la exportación. Es más, una vez que un país ha salido de esa categoría al alcanzar el necesario PNB por habitante, no hay ninguna disposición que le permita automáticamente volver a su antigua condición en el caso de que una recesión haga caer de nuevo su PNB por debajo del nivel de referencia. Así, pues, el precepto funciona como una "calle de dirección única". A este respecto, podrían aclararse las disposiciones del anexo VII para indicar expresamente que los países quedarán de nuevo incluidos de manera automática en esa categoría si se producen las circunstancias que acaban de describirse. Además, se podría ampliar el precepto para que todo país cuyo PNB por habitante bajara del nivel especificado se beneficiara del trato preferencial del párrafo 2 b) del artículo 27, a fin de evitar exclusiones arbitrarias. Por último se podría volver a considerar la propia cantidad de referencia de 1.000 dólares.

La segunda disposición del artículo 27 que brinda un trato preferencial significativo a los países en desarrollo Miembros es el párrafo 3, que los exime de la prohibición de utilizar subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados. Con arreglo a esta disposición, los países en desarrollo podrán beneficiarse de la exención por un período de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. Los países menos adelantados Miembros quedarán exentos durante ocho años. Las mismas preocupaciones con respecto a la expiración de la exención especial relativa a la prohibición de las subvenciones a la exportación se aplican a estas ventajas.

Cuestiones de procedimiento

Un problema difícil para los países en desarrollo a la hora de formular sus posiciones en la recta final de los preparativos de la Ronda del Milenio será el de encontrar un equilibrio entre la conveniencia de mejorar las salvaguardias procedimentales y la transparencia de la aplicación de las leyes antidumping y de la normativa en materia de subvenciones, por una parte, y de velar por que esas prescripciones de procedimiento no sean tan complejas y especializadas que sean inaplicables desde el punto de vista de los países en desarrollo en cuanto usuarios de esas herramientas.

Paradójicamente, aunque algunos países en desarrollo defendieron durante la Ronda Uruguay la formulación de reglas más detalladas para circunscribir el uso de las medidas antidumping, la evolución de la dinámica de adopción y aplicación de las leyes antidumping hace que ahora esas reglas más detalladas serán más difíciles de cumplir para esos países si desean tomar medidas antidumping por su cuenta. Aparte de los problemas de limitación de recursos financieros y de personal, los países en desarrollo, que en su mayor parte son usuarios relativamente recientes de las leyes antidumping y de la normativa en materia de subvenciones, tienen la desventaja suplementaria de carecer de los años de aplicación y perfeccionamiento de esas leyes y, por consiguiente, de los conocimientos especializados que han adquirido los usuarios desarrollados tradicionales. Si bien esta última deficiencia probablemente se subsanará en gran medida con la experiencia que acumularán en los próximos años, es seguro que, a corto y mediano plazo, tendrán que bregar con las demás dificultades. Esto, a su vez, puede dar lugar a

un recurso cada vez más frecuente a los procedimientos de solución de diferencias por países tanto desarrollados como en desarrollo contra las determinaciones en materia de dumping y de derechos compensatorios hechas por los países en desarrollo. El preciso equilibrio que haya de buscarse dependerá también en cierto grado del nivel de desarrollo relativo, de la experiencia en la aplicación de tales medidas y de otros factores.

Sea como fuere, es muy posible que, en conjunto, la formulación más estricta o el desarrollo de ciertas prescripciones de procedimiento del Acuerdo Antidumping y del ASMC redunden en interés de los países en desarrollo.

En el contexto del Acuerdo Antidumping, una cuestión que ha venido preocupando a las ramas exportadoras sujetas a la imposición de derechos antidumping es la larga duración, a menudo impredecible, de los exámenes intermedios. El principio enunciado en el Acuerdo es que los derechos antidumping sólo permanecen en vigor durante el tiempo y en la medida necesarios para contrarrestar el dumping que está causando daño.¹⁷² Con arreglo al párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo Antidumping, todo derecho antidumping definitivo será suprimido, a más tardar, en un plazo de cinco años contados desde la fecha de su imposición o desde la fecha del último examen, realizado de conformidad con el párrafo 2 o el párrafo 3. Sin embargo, si las autoridades determinan, en un examen iniciado antes de esa fecha por propia iniciativa o a raíz de una petición debidamente fundamentada hecha por o en nombre de la rama de producción nacional con una antelación prudencial a dicha fecha, que la supresión del derecho daría lugar a la continuación o la repetición del dumping y del daño, en el párrafo 3 del artículo se especifica que el derecho podrá seguir aplicándose en espera del resultado del examen. Por consiguiente, los exámenes pueden tener por efecto prorrogar la aplicación de los derechos antidumping después del período de cinco años y, además, cuando la conclusión del examen es que continúe el derecho, el nuevo plazo de cinco años empezará a correr desde la fecha del examen. Pese a la importancia de estos factores, el Acuerdo Antidumping no fija plazos vinculantes estrictos para los exámenes. Antes bien, en el párrafo 4 del artículo 11 sólo se dispone que los exámenes se realizarán "rápidamente" y "normalmente se terminarán dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de su iniciación". En el artículo 21 del ASMC figuran las mismas disposiciones con respecto a los exámenes relativos a las subvenciones y el daño. Sin embargo, la experiencia de la Unión Europea demuestra que la duración de los exámenes puede rebasar muchísimo el límite recomendado.¹⁷³

Cuestión para futuros debates podría ser, por consiguiente, la fijación de plazos más estrictos para la realización de exámenes intermedios, tal vez mediante la imposición de una duración máxima obligatoria.

Medidas contra la elusión

En este contexto deben considerarse tres grandes elementos:

- ◆ las negociaciones de la OMC sobre armonización de unas normas de origen no preferenciales están bloqueadas,¹⁷⁴ en parte, por lo visto, en razón de la ausencia de una disposición multilateral contra la elusión;

- ◆ un número bastante importante de países, que incluye no sólo los Estados Unidos y la Comunidad Europea, sino también países en desarrollo (de América Latina), han adoptado unilateralmente disposiciones contra la elusión;
- ◆ siguen utilizándose normas de origen no preferenciales (sin armonizar) para imponer derechos antidumping y, por consiguiente, combatir la elusión por terceros países.

En vista de estas amplias preocupaciones, parece preferible una disposición razonable, acordada multilateralmente, contra la elusión. El proyecto Dunkel de la Ronda Uruguay es un punto de partida razonable para proseguir las negociaciones. Ahora bien, por una parte, el proyecto no es suficientemente preciso sobre ciertos extremos y, por otra, cabe pensar que podrían tenerse en cuenta otras consideraciones. Puede ser útil a ese respecto la siguiente lista de cuestiones:

- ◆ el producto montado o terminado en el país importador o el producto exportado desde un tercer país debe ser un *producto similar* al producto respecto del cual se impone el derecho antidumping definitivo;
- ◆ el montaje o la terminación en el país importador o en un tercer país deben ser efectuados por una *parte relacionada*;
- ◆ el aprovisionamiento, en el país sujeto al derecho antidumping, procedente de los exportadores o productores sujetos al derecho antidumping definitivo, de sus proveedores tradicionales en el país exportador o de una parte que, en el país exportador sujeto al derecho antidumping, suministra piezas o componentes en nombre de dicho exportador o productor;
- ◆ el *cambio del patrón de comercio*, es decir, las operaciones de montaje o terminación en el país importador o en el tercer país se han iniciado o se han ampliado sustancialmente y las importaciones de piezas o componentes para esas operaciones han aumentado sustancialmente desde la iniciación de la investigación que dio lugar a la imposición del derecho antidumping definitivo;
- ◆ *relación de causalidad*: las autoridades determinarán si el cambio de la pauta de comercio es resultado de la imposición de derechos antidumping o de otros factores, en particular de cambios de la pauta de comercio de otras exportaciones, cambios del modelo de consumo, novedades tecnológicas o los resultados de exportación y la productividad de la rama de producción nacional;
- ◆ el costo total de las piezas o componentes no debe ser inferior al 70% del costo de todas las piezas o componentes utilizados en la operación de montaje o terminación del producto similar; sin embargo, en ningún caso las piezas y componentes, o el producto similar, exportados desde el tercer país se incluirán en el alcance de las medidas definitivas si el valor añadido por la operación de montaje o terminación es superior al 25% del precio ex fábrica del producto similar montado o terminado en el territorio del país importador o del tercer país;

- ◆ el necesario ajuste por las *operaciones de lanzamiento o de ampliación*, de manera que los cálculos de los costos reflejen los costos al final del período de lanzamiento o expansión o, si ese período es más largo que el de la investigación, los costos más recientes que las autoridades puedan razonablemente tener en cuenta durante la investigación;
- ◆ la *prueba del dumping*, determinada por la comparación entre el precio del producto una vez montado o terminado en el país importador o en el tercer país, y el anterior valor normal del producto similar sujeto al derecho antidumping original definitivo;
- ◆ la prueba de que la inclusión de esas piezas o componentes, o del producto similar fabricado en un tercer país, en el ámbito de aplicación del derecho antidumping definitivo es necesaria para prevenir o contrarrestar la continuación o la repetición del *daño*.

Además, sería imprescindible definir con precisión términos o expresiones clave, como "parte relacionada", "costos de las piezas", "valor añadido" y "precio ex fábrica".¹⁷⁵

Medidas contra las subvenciones

Como hemos señalado anteriormente,¹⁷⁶ los cálculos de las subvenciones en los procedimientos que se inician contra ellas dejan mucho que desear y, en realidad, resultan primitivos si se comparan con los cálculos de los márgenes de dumping. Por tanto, la necesidad de mejorar el cálculo de los niveles de subvención es tan apremiante como en el marco de la normativa antidumping. Merece la pena reproducir los tres extremos en que insistimos en otra ocasión con respecto al cálculo de las subvenciones:

- "- la clasificación de la amortización acelerada como subvención en forma de donación y no como una posible medida de moratoria fiscal, según las circunstancias concretas del caso;
- el limitadísimo margen de deducciones de la cuantía de la subvención fijado en el párrafo 1) del artículo 7 del reglamento 2026/97; y
- la clara negativa *a priori* a considerar en cuanto al fondo la posibilidad de dar un margen para tener en cuenta los efectos fiscales de las subvenciones o cualquier otro efecto económico o efecto de valor temporal que no esté previsto en el párrafo 1) del artículo 7."¹⁷⁷

Además de esas observaciones anteriores, hay otros dos aspectos del cálculo de las subvenciones que merecen igualmente especial atención en una nueva ronda de negociaciones:

- No hay nada en el ASMC que diga que los registros contables normales de la empresa deban ser aceptados por las autoridades del país importador. Así, por ejemplo, en vez de utilizar el período de amortización (vida útil) de la empresa estudiada,¹⁷⁸ la Comunidad Europea a menudo aplica el período de amortización de la rama de producción;

- En casi todos los casos, la Comunidad Europea no se limitará al producto de que se trate, sino que calculará la subvención al nivel de la empresa, incluidos todos los demás productos fabricados por el exportador;
- En lo que hace a la desviación con respecto a los registros contables de la propia empresa, la diferencia difícilmente puede ser más sorprendente cuando se compara con las disposiciones relativamente complejas del párrafo 2.1.1 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping. Como el cálculo de la subvención para una determinada empresa debe basarse en la teoría del "beneficio para el receptor", no tiene sentido apartarse de los registros de la empresa y considerar más bien la práctica de la rama de producción.

ANEXO 1.1

**Comparación de las disposiciones del Acuerdo Antidumping, el ASMC
(y el Acuerdo sobre Salvaguardias) de la OMC relativas a los
márgenes de dumping o de subvención *de minimis***

	<i>Márgenes de dumping o de subvención de minimis</i>	
	<i>Países desarrollados</i>	<i>Países en desarrollo</i>
Acuerdo Antidumping de la OMC	El margen de dumping se considerará <i>de minimis</i> si es inferior al 2%, expresado en porcentaje del precio de exportación (párrafo 8 del artículo 5)	
ASMC de la OMC	<i>Investigaciones en materia de derechos compensatorios:</i> Se les pondrá fin inmediatamente en los casos en que la subvención sea inferior al 1% <i>ad valorem</i> (párrafo 9 del artículo 11)	<i>Investigaciones en materia de derechos compensatorios:</i> Toda investigación en materia de derechos compensatorios respecto de un producto procedente de un país en desarrollo Miembro concluirá en cuanto las autoridades interesadas determinen que el nivel global de las subvenciones concedidas respecto de ese producto no excede del 2% de su valor, calculado sobre una base unitaria (párrafo 10 a) del artículo 27. <i>Sin embargo</i> , para los países en desarrollo Miembros distintos de los enumerados en el anexo VII de este Acuerdo que han eliminado las subvenciones a la exportación antes de la expiración del período de ocho años contados a partir de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC y para los países en desarrollo Miembros comprendidos en el anexo VII, la cifra del párrafo 10 a) será del 3% en lugar del 2% (párrafo 11 del artículo 27).
Salvaguardias (OMC)	No se aplica	No se aplica

ANEXO 1.2

Comparación de las disposiciones del Acuerdo Antidumping, el ASMC y el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC relativas a la participación *de minimis* en las importaciones

	<i>Márgenes de minimis de participación en las importaciones</i>	
	<i>Países desarrollados</i>	<i>Países en desarrollo</i>
Acuerdo Antidumping de la OMC	Se considerará insignificante el volumen de las importaciones objeto de dumping cuando se establezca que las procedentes de determinado país representan menos del 3% de las importaciones del producto similar en el Miembro importador, salvo que los países que individualmente representan menos del 3% de las importaciones del producto similar en el Miembro importador representen en conjunto más del 7% de esas importaciones (párrafo 8 del artículo 5).	
ASMC de la OMC	<i>Investigaciones en materia de derechos compensatorios:</i>	<i>Investigaciones en materia de derechos compensatorios:</i>
	Se les pondrá fin inmediatamente cuando el volumen de las importaciones reales o potenciales subvencionadas o el daño sean <i>insignificantes</i> (párrafo 9 del artículo 11)	Se dará por terminada toda investigación en materia de derechos compensatorios sobre un producto originario de un país en desarrollo Miembro tan pronto como las autoridades competentes determinen que el volumen de las importaciones subvencionadas representa <i>menos del 4%</i> de las importaciones totales del producto similar en el Miembro importador, <i>a menos que</i> las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros cuya proporción individual de las importaciones totales represente menos del 4% constituyan en conjunto más del 9% de las importaciones totales del producto similar en el Miembro importador (párrafo 10 b) del artículo 27)
Salvaguardias (OMC)	No hay disposición <i>de minimis</i>	No se aplicarán medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones realizadas por el Miembro importador del producto considerado <i>no exceda del 3%</i> , a condición de que los países en desarrollo Miembros con una participación en las importaciones menor del 3% no representen en conjunto más del 9% de las importaciones totales del producto (párrafo 1 del artículo 9)

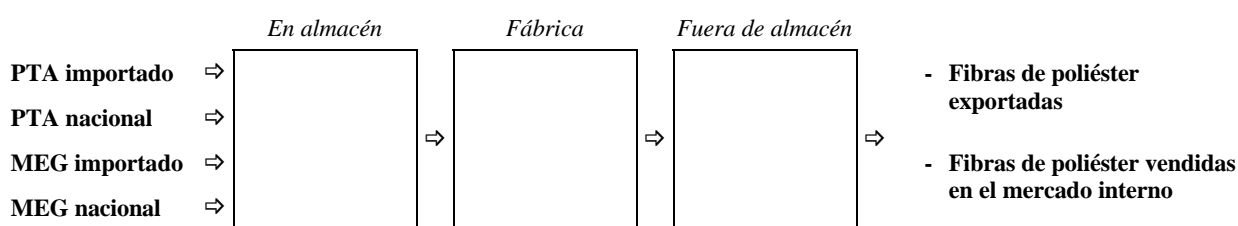
ANEXO 2

Párrafo 4 del artículo 2: ejemplo de desgravación fiscal

Producción de fibras de poliéster

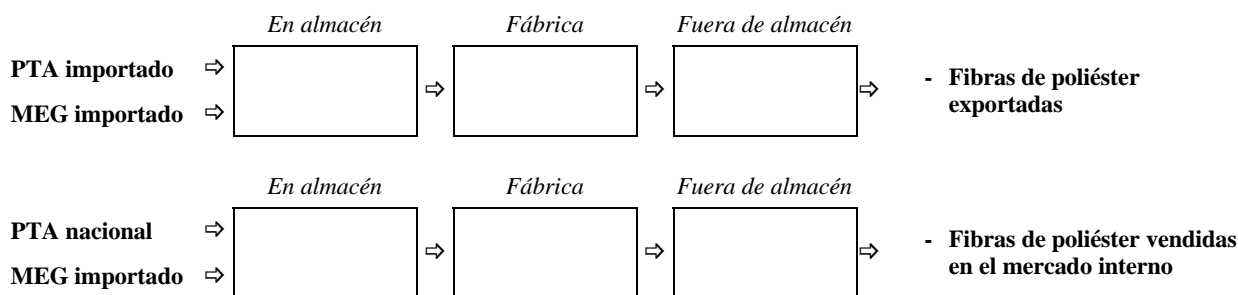
Producción:	100 tm de FP:	60 tm exportadas
		40 tm vendidas en el mercado interno
Proporciones de insumos:	0,71 PTA	
	0,31 MEG	
Insumos:	71 tm PTA	-42,6 tm importadas
-28,4 tm compradas en el mercado interno		
	31 tm MEG	-18,6 tm importadas
-12,4 tm compradas en el mercado interno	?	

Almacenes y líneas de producción



Problema: no se puede establecer el vínculo entre el PTA/MEG importado y las fibras de poliéster exportadas.

Insumos internos para producción y venta interna



Problema: el producto similar no se grava con derechos de importación cuando está destinado al consumo interno

ANEXO 3

Párrafo 4 del artículo 2: condiciones de crédito

1) Ventas para la exportación: 90 días

$$\frac{90}{365} \times 6\% = 1,5\%$$

2) Ventas en el mercado interno: 90 días, calculadas en promedio de cuentas de saldo por cobrar

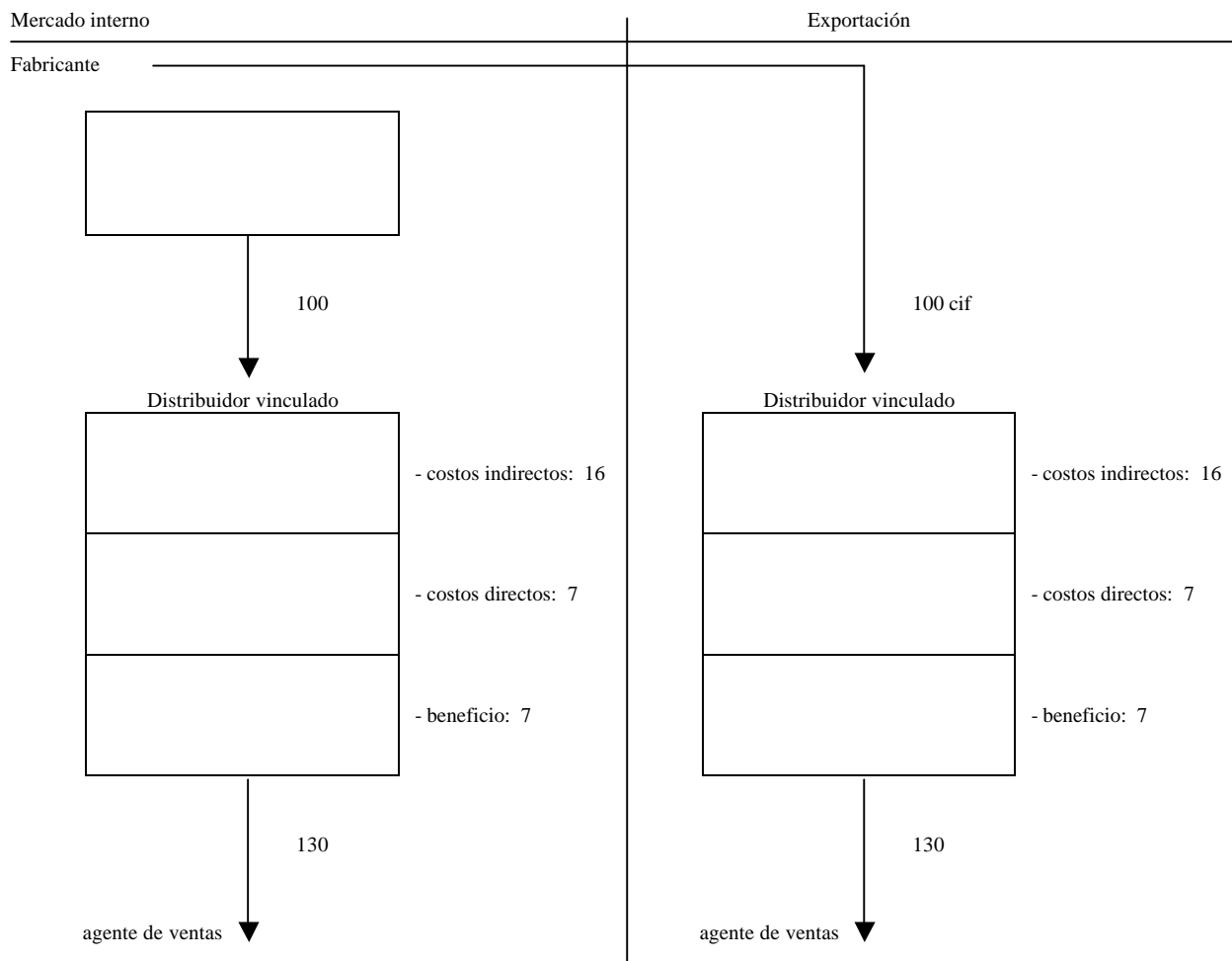
Si se concede: $\frac{90}{365} \times 16\% = 4\%$

Problema: cabe la posibilidad de que no se conceda el ajuste interno por no existir relación directa

ANEXO 4

Párrafo 4 del artículo 2: nivel comercial

Distribución vinculada en el mercado interno y el mercado de exportación



Precio de exportación ex fábrica: $130 - 7 - 7 - 16 - 5$ (costos cif) = 95
Precio interno ex fábrica: $130 - 7 = 123$

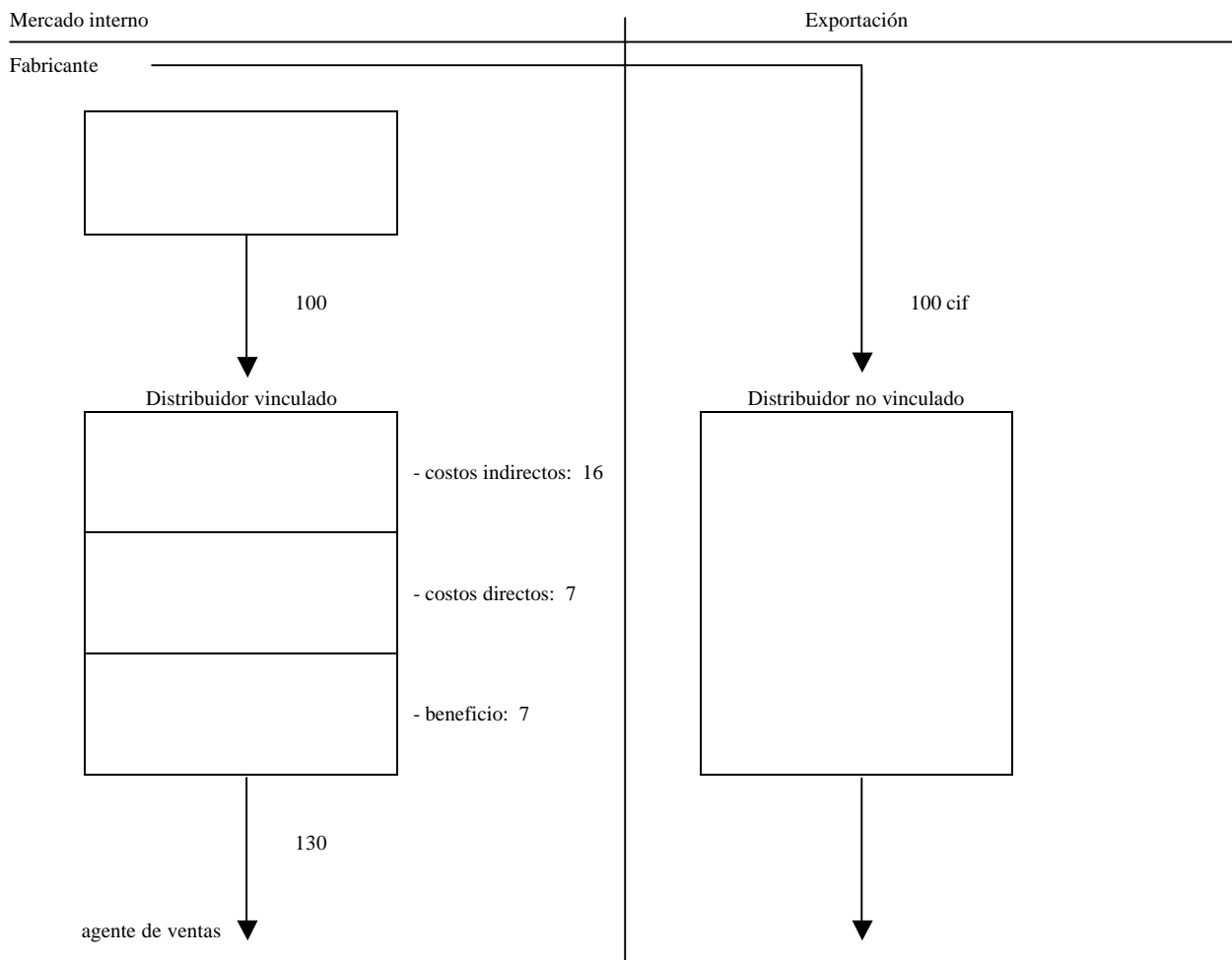
$$\frac{123 - 95}{100} \times 100 = 28\%$$

Debería ser:

Precio interno ex fábrica: $130 - 7 - 7 - 16 = 100$

$$\frac{100 - 95}{100} \times 100 = 5\%$$

Distribución vinculada en el mercado interno



Precio de exportación ex fábrica: $100 - 5 \text{ (costos cif)} = 95$
 Precio interno ex fábrica: $130 - 7 = 123$

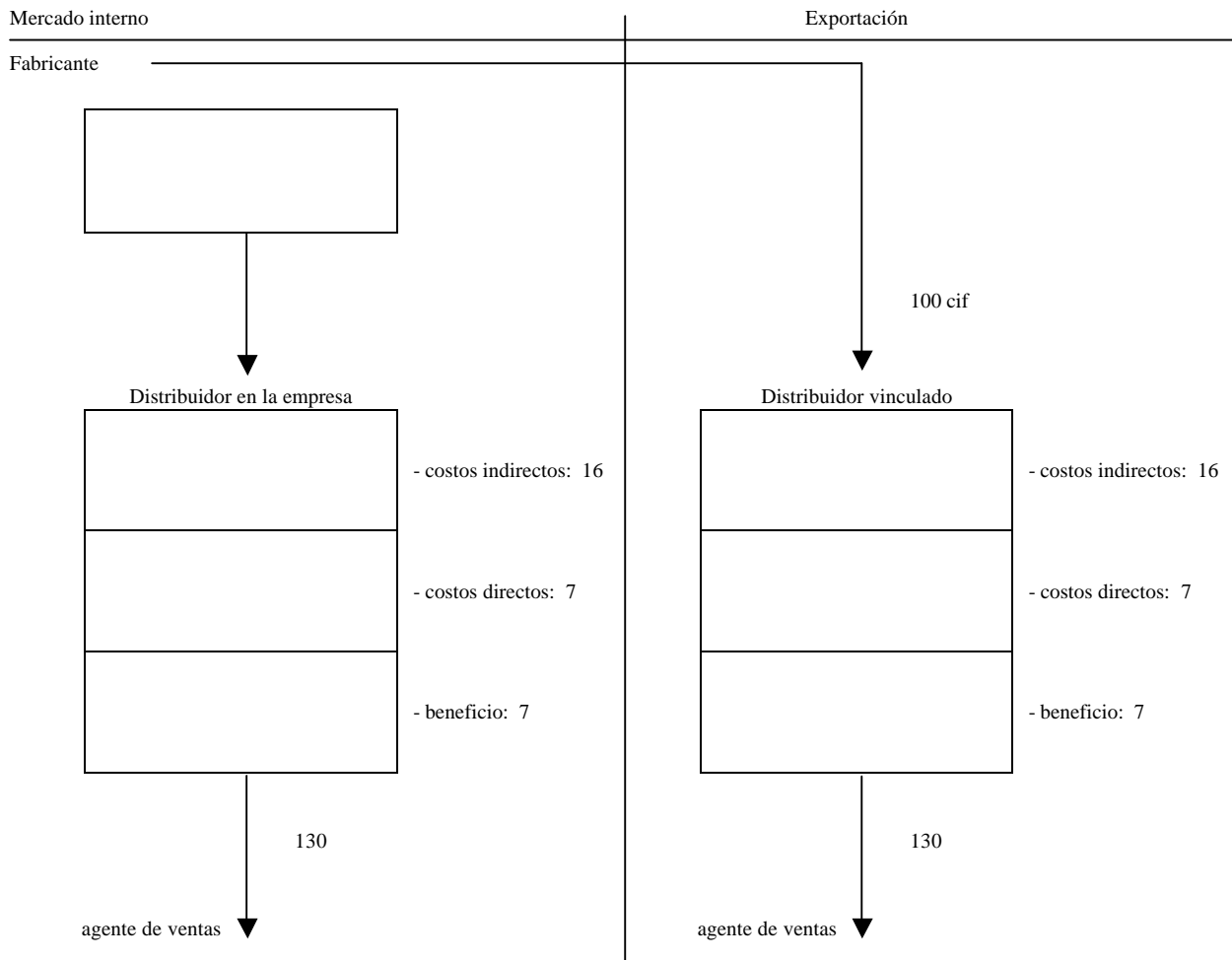
$$\frac{123 - 95}{100} \times 100 = 28\%$$

Debería ser:

Precio interno ex fábrica: $130 - 7 - 7 - 16 = 100$

$$\frac{100 - 95}{100} \times 100 = 5\%$$

Distribución vinculada en el mercado de exportación



Precio de exportación ex fábrica: $100 - 7 - 7 - 16 - 5$ (costos cif) = 95
 Precio interno ex fábrica: $130 - 7 = 123$

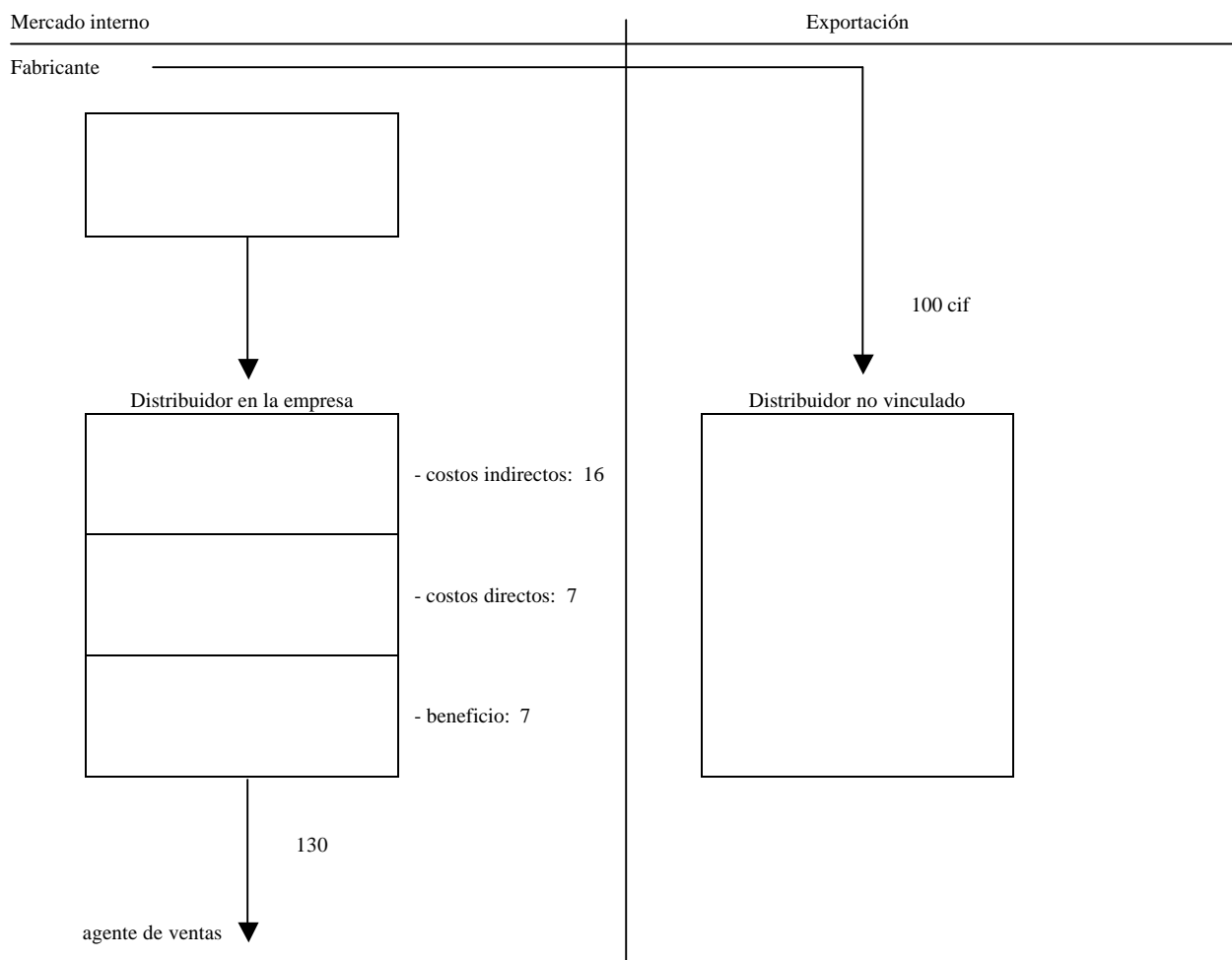
$$\frac{123 - 95}{100} \times 100 = 28\%$$

Debería ser:

Precio interno ex fábrica: $130 - 7 - 7 - 16 = 100$

$$\frac{100 - 95}{100} \times 100 = 5\%$$

Ventas a agentes internos y distribuidores para la exportación



Precio de exportación ex fábrica: $100 - 5 \text{ (costos cif)} = 95$
 Precio interno ex fábrica: $130 - 7 = 123$

$$\frac{123 - 95}{100} \times 100 = 28\%$$

Debería ser:

Precio interno ex fábrica: $130 - 7 - 7 - 16 = 100$

$$\frac{100 - 95}{100} \times 100 = 5\%$$

Nota 1: La primera situación es típica del Japón, la segunda y la cuarta son típicas de muchos países en desarrollo, mientras que la tercera situación es la típica de Corea. Lo interesante es que el efecto es básicamente el mismo en las cuatro situaciones. Parece que este aspecto se pasó por alto en las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Nota 2: El efecto del tratamiento asimétrico de los gastos indirectos y del beneficio sobre el mercado interno y sobre las exportaciones depende evidentemente de la cuantía de esos gastos y beneficio. En general, los gastos serán más altos en el caso de los productos de alta tecnología, tales como la electrónica de consumo y el equipo de ofimática y más bajos en el caso de los productos esenciales como el acero y los textiles.

ANEXO 5

Párrafo 4.2 del artículo 2: ejemplo de dumping negativo

	<i>Mercado interno</i>	<i>Exportaciones</i>
1) 1/6/99	50	50
2) 10/6/99	100	100
3) 15/6/99	150	150
4) 20/6/99	200	200

a) Comparación entre promedios ponderados

$$(50 + 100 + 150 + 200 : 4 =) 125 - (50 + 100 + 150 + 200 : 4 =) 125 = 0$$

b) Comparación transacción por transacción

$$50 - 50 = 0 \quad 150 - 150 = 0$$

$$100 - 100 = 0 \quad 200 - 200 = 0$$

c) Comparación entre el promedio ponderado del precio interno y el precio de exportación transacción por transacción

$$50 + 100 + 150 + 200 : 4 = 125$$

$$125 - 50 = \quad 75 \text{ de cuantía de dumping}$$

$$125 - 100 = \quad 25 \text{ de cuantía de dumping}$$

$$125 - 150 = \quad -25 = \text{dumping negativo} = \text{se anula}$$

$$125 - 200 = \quad -75 = \text{dumping negativo} = \text{se anula}$$

$$100 \text{ de cuantía de dumping}$$

$$\frac{100}{500} \times 100 = 20\% \text{ de margen de dumping}$$

Problemas evidentes

- ◆ Las excepciones del Acuerdo Antidumping son demasiado amplias;
- ◆ No se efectúa la compensación entre modelos;
- ◆ A veces sólo se hace en los procedimientos iniciales (no en los exámenes).

ANEXO 6

Párrafo 2.1 del artículo 2: ejemplo de ventas a precios inferiores a los costos

	<i>Mercado interno</i>	<i>Exportaciones</i>
1) 1/6/99	50	50
2) 10/6/99	100	100
3) 15/6/99	150	150
4) 20/6/99	200	200

Promedio ponderado del precio interno: $(100 + 150 + 200 : 3 =) 150$

$$150 - 50 = 100$$

$$150 - 100 = 50$$

$$150 - 200 = 0$$

$$150 - 200 = \frac{-50}{150} = \text{dumping negativo} = \text{se anula}$$

150 cuantía de dumping

$$\frac{150}{500} \times 100 = 33\% \text{ de margen de dumping}$$

Incluso promediando:

$$(150 - 125 =) 24 \times 4 = 100 \text{ cuantía de dumping}$$

$$\frac{100}{500} \times 100 = 20\% \text{ de margen de dumping}$$

Problema: el límite del 20% es demasiado bajo.

ACUERDO DE LA OMC SOBRE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS: CUESTIONES DE INTERÉS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO¹⁷⁹

Simonetta Zarrilli, UNCTAD

Resumen

Las medidas sanitarias y fitosanitarias normalmente se aplican tanto a los bienes producidos en el país como a los productos importados, para proteger la vida y la salud de las personas y los animales contra los riesgos transmitidos por los alimentos: las personas contra las enfermedades transmitidas por animales y plantas; las plantas y los animales contra las plagas o enfermedades; y el territorio de un país contra la propagación de una plaga o enfermedad. Para alcanzar esos objetivos, las medidas sanitarias y fitosanitarias pueden referirse a las características de los productos finales, así como a la forma en que las mercancías se producen, elaboran, almacenan y transportan. Revisten la forma de certificados de evaluación de la conformidad, inspecciones, prescripciones de cuarentena, prohibición de importaciones, y otras. Algunas de esas medidas entrañan restricciones del comercio, pero los países reconocen en general que algunas limitaciones son necesarias y apropiadas para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias no constituyen una cuestión nueva en el comercio agrícola mundial. Ante el temor de que esas medidas pudieran utilizarse con fines proteccionistas, se negoció durante la Ronda Uruguay un Acuerdo específico sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF). En él se reconoce que los países tienen derecho a mantener medidas sanitarias y fitosanitarias para proteger a la población y el sector agropecuario. Sin embargo, exige que basen sus medidas en principios científicos y no las apliquen de manera que constituyan restricciones encubiertas al comercio.

Crece el temor de que ciertas medidas sanitarias y fitosanitarias sean incompatibles con el Acuerdo y entorpezcan injustamente la corriente del comercio agropecuario, pero los países en desarrollo no están en muy buena posición para acometer el tema. Carecen de información completa sobre el número de medidas que afectan sus exportaciones; no saben bien si esas medidas son compatibles o incompatibles con el Acuerdo; no tienen estimaciones fidedignas del efecto que puedan tener en sus exportaciones; tropiezan con graves problemas en materia de investigación científica, pruebas, evaluación de la conformidad y equivalencia. Los países en desarrollo no pueden participar eficazmente en el proceso internacional de elaboración de normas y, por consiguiente, experimentan dificultades cuando se les pide que cumplan en los mercados extranjeros medidas sanitarias y fitosanitarias basadas en normas internacionales. Las prescripciones en materia de transparencia representan una carga para los países en desarrollo que, al propio tiempo, pocas veces pueden aprovecharse de ellas en razón de la falta de una infraestructura apropiada. La disposición relativa a la adaptación a las condiciones regionales, que sería muy beneficiosa para los países en desarrollo, se ha usado muy poco, a causa de dificultades relacionadas con su aspecto científico. Los preceptos relacionados con el trato especial y diferenciado de los países en desarrollo siguen siendo bastante teóricos y, al parecer, no se han traducido en ninguna medida concreta a su favor.

Merece la pena señalar que, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 12, el funcionamiento y la aplicación del Acuerdo se examinaron durante el año 1998 y sus modalidades quedaron ultimadas en marzo de 1999. Sin embargo, los países Miembros consideraron que el examen no era exhaustivo y se acordó que los países podrían en todo momento someter cualquier cuestión a examen del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que, a tenor del párrafo 7 del artículo 12, examinará el funcionamiento y aplicación del Acuerdo cuando surja la necesidad. Esto brinda a los países en desarrollo Miembros la posibilidad de adoptar un planteamiento más dinámico.

Ahora bien, conviene tener presente que, si bien debe hacerse todo lo posible por limitar el uso proteccionista de las medidas sanitarias y fitosanitarias y si bien vale la pena considerar con ese fin la introducción de algunas modificaciones en el texto del Acuerdo, en muchos casos las medidas sanitarias y fitosanitarias reflejan una preocupación auténtica por proteger la salud y la seguridad. La situación actual, en que los consumidores piden cada vez con más insistencia al Estado que se mantenga alerta y se esfuerce por reducir al mínimo los riesgos de comercializar e importar productos que puedan poner en peligro la salud de las personas y los animales o perjudicar la agricultura, es la consecuencia de varios episodios - tales como la llamada enfermedad de "las vacas locas" o el caso reciente de contaminación de un gran número de productos agropecuarios por dioxina (y la propagación de esa contaminación a través del comercio internacional)- en los cuales los consumidores han pensado que peligraban la salud y la seguridad. La difusión del uso de semillas modificadas genéticamente y la sensación de que los cultivos modificados genéticamente pueden tener efectos negativos en la salud de las personas y de los animales, así como en el medio ambiente, contribuyen a dar más fuerza a la petición de medidas estrictas en la esfera sanitaria y fitosanitaria. Por consiguiente, para los países en desarrollo la mejor opción consiste en adquirir la capacidad de responder a las exigencias que se dejan sentir en los mercados a los que apuntan, así como a los deseos y las expectativas de los consumidores finales, suministrando productos de buena calidad y saludables. Esto supone ir acumulando conocimientos, técnicas especializadas y capacidad. El fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias también ayudaría a los países en desarrollo a determinar qué productos desean desterrar de sus mercados por el efecto negativo que puedan tener en la salud de la población local, la salud de los animales o el medio ambiente. Los países desarrollados y las organizaciones internacionales competentes deberían estar dispuestos a apoyar a los países en desarrollo en este empeño.

Introducción: la función de las normas y los reglamentos

Los países exigen que los bienes producidos en el ámbito nacional o los importados cumplan las prescripciones reglamentarias y, de ser posible, se ajusten a determinadas normas. El número de normas y reglamentos técnicos va en constante aumento en la mayoría de los países en razón de la expansión del volumen, la variedad y la complejidad técnica de los productos fabricados y comercializados. Hoy en día, las normas y los reglamentos técnicos deben cumplir toda una gama de objetivos y funciones. Algunos son de tipo tradicional -como reducir al mínimo los riesgos, dar al consumidor información sobre las características de los productos, suministrar a los productores información sobre las necesidades y las expectativas del mercado, facilitar las transacciones comerciales, aumentar la eficiencia y contribuir a crear economías de escala. Otros son menos tradicionales: servir de puntos de referencia de la capacidad tecnológica y la compatibilidad de red y mejorar la difusión de la tecnología. Las normas y los reglamentos técnicos también atienden a una creciente demanda de la sociedad, a

menudo manifestada por las asociaciones de consumidores y los grupos ecologistas, para que entren en el mercado productos que tengan un efecto nocivo mínimo en el medio ambiente, muestren una información clara sobre sus posibles consecuencias para la salud y cumplan prescripciones de alta calidad. Al incrementarse y profundizarse los objetivos que deben cumplir las normas y los reglamentos técnicos, también aumentan los intereses en juego a la hora de establecer esas normas y reglamentos, lo que se traduce en la participación de grupos como las organizaciones de consumidores y de protección del medio ambiente, que antes no intervenían en estas actividades.

Las normas y los reglamentos técnicos, al cumplir las finalidades antes mencionadas, pueden promover el comercio y el desarrollo económico, pero también ser utilizados como instrumentos poderosos para estorbar el comercio internacional y proteger a los productores nacionales principalmente por los medios siguientes:

- diferencias no justificadas en las prescripciones según los mercados;
- pruebas innecesariamente costosas o largas; o
- repetición de procedimientos de evaluación de la conformidad.

El riesgo de que los países recurran a las normas y reglamentos técnicos para mantener cierto grado de protección interna va en aumento, puesto que otros obstáculos más evidentes al comercio, como los aranceles, se han reducido en varios ciclos de negociaciones multilaterales. Ese riesgo es particularmente alto en el sector agropecuario, en el cual la disminución de la protección brindada por los aranceles y muchos obstáculos no arancelarios incrementaría la importancia de las medidas sanitarias y fitosanitarias en cuanto instrumentos de protección en la frontera. Probablemente la gran dificultad de la cuestión de las normas y los reglamentos técnicos estriba en distinguir entre las medidas que están justificadas por un fin legítimo y las que se aplican con fines proteccionistas.

El cumplimiento de los reglamentos técnicos es imperativo y, por lo tanto, los productos que no se ajustan a ellos no pueden venderse en el mercado. En cambio, las normas son facultativas, y ningún producto puede ser interceptado en la frontera o excluido del mercado interno por no cumplir las normas. Sin embargo, en la práctica, la distinción entre normas y reglamentos técnicos se está desdibujando porque la observancia de las normas es a menudo una condición previa de la aceptabilidad del producto por los consumidores o los distribuidores. Es más, las compañías de seguros pueden pedir que se cumplan las normas para reducir la probabilidad de que el producto entrañe riesgos; los importadores pueden pedir que se cumplan las normas cuando es necesaria la compatibilidad con un producto que se vende en el mercado importador; y también puede ocurrir que se incorporen normas a los reglamentos técnicos.

Las medidas en materia de evaluación de la conformidad tienen por objeto determinar que un producto cumple una norma o un reglamento técnico. La evaluación de la conformidad confiere valor a las normas y los reglamentos técnicos garantizando que tanto los productos nacionales como los importados cumplen las condiciones prescritas. Las medidas destinadas a evaluar y asegurar la conformidad son tan importantes como las propias normas y reglamentos y también actúan como poderosos obstáculos no arancelarios cuando imponen pruebas costosas, largas e innecesarias o procedimientos repetitivos de evaluación de la conformidad. En el caso

de la evaluación de la conformidad, como en el de las normas y reglamentos, la frontera entre las medidas legítimas y las que tienen por objeto desalentar la importación y proteger a los productores nacionales es muy difícil de trazar. Sin embargo, las estadísticas muestran que la evaluación de la conformidad es una actividad que aumenta rápidamente, sobre todo en los países desarrollados. Según un estudio que se ha llevado a cabo en los Estados Unidos,¹⁸⁰ las actividades de los laboratorios de prueba estadounidenses que realizan evaluaciones de la conformidad crecieron un 13,5% anual en el período 1985-1992. Sumando los impuestos recaudados de todas las empresas involucradas en las actividades de prueba, se calcula que el sector representa anualmente alrededor de 10.500 millones de dólares. La magnitud de esta actividad refleja su creciente importancia y da una idea del obstáculo que para el comercio internacional pueden representar las múltiples solicitudes de pruebas y de certificación.¹⁸¹

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Historia de las negociaciones

Cuando se inició la Ronda Uruguay, se había alcanzado el consenso de que había llegado el momento de la reforma del comercio agrícola internacional.¹⁸² En la Declaración de Punta del Este, por la que se inició la Ronda en septiembre de 1986, se pedían más disciplinas en tres esferas del sector agropecuario: el acceso a los mercados; las subvenciones directas e indirectas; y las medidas sanitarias y fitosanitarias.¹⁸³ Con respecto a este último extremo, los negociadores trataron de elaborar un sistema multilateral que permitiese simplificar y armonizar las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como eliminar todas las restricciones que carecen de base científica válida.¹⁸⁴

Al comenzar la Ronda, las posiciones eran las que a continuación se describen. Los Estados Unidos y la Comunidad Europea proponían una amplia acción de armonización, basada en los conocimientos especializados de las organizaciones internacionales. La Comunidad Europea quería que todas las normas se basaran en pruebas científicas. El Grupo Cairns¹⁸⁵ hizo suyas las amplias propuestas de armonización hechas por la Comunidad Europea y los Estados Unidos. Sin embargo, por lo que hace a determinar lo que sería un nivel aceptable de riesgo sanitario y fitosanitario, sugirió que la justificación de las medidas corriese por cuenta del país importador. El Japón se declaró partidario de apoyar los esfuerzos de armonización basados en los trabajos de las organizaciones internacionales; de mejorar los procedimientos de notificación y consulta y el mecanismo de solución de diferencias; y de hacer concesiones especiales a los países en desarrollo. Ahora bien, el Japón también apoyó la idea de que los órganos internacionales de normalización elaborasen orientaciones más bien que normas, lo que permitiría a los países más flexibilidad en la redacción de reglamentos sanitarios y fitosanitarios. Los países en desarrollo se declararon firmes partidarios de la eliminación de las medidas sanitarias y fitosanitarias que hacían las veces de obstáculos no arancelarios al comercio. Estaban a favor de la armonización internacional de las medidas sanitarias y fitosanitarias para que los países desarrollados no pudiesen imponer normas arbitrariamente estrictas.

En diciembre de 1988, en el Balance a Mitad de Período de la Ronda Uruguay, se resolvió que las cuestiones más urgentes en la esfera de las medidas sanitarias y fitosanitarias eran: la armonización internacional basada en las normas elaboradas por las organizaciones internacionales; la elaboración de un proceso eficaz de notificación de los reglamentos nacionales; el establecimiento de un sistema de solución bilateral de controversias; la mejora del

proceso de solución de diferencias; y la aportación de los necesarios insumos de conocimientos y evaluaciones científicos, recurriendo a las organizaciones internacionales competentes.

El Grupo de Trabajo de las Reglamentaciones Sanitarias y Fitosanitarias, que se creó en 1988,¹⁸⁶ redactó un proyecto de texto en noviembre de 1990. En primer lugar, la disciplina relativa a las medidas sanitarias y fitosanitarias se incluyó en un proyecto de acuerdo separado. En segundo lugar, las partes llegaron a un consenso sobre los siguientes extremos: las medidas no debían constituir obstáculos encubiertos al comercio; su armonización debía basarse en las normas, orientaciones y recomendaciones internacionales y en los principios científicos generalmente aceptados; debían tomarse especialmente en consideración la situación de los países en desarrollo y sus dificultades en cuanto al cumplimiento de las normas; debía velarse por la transparencia al articular los reglamentos y resolver las diferencias; y debía constituirse un comité internacional que se encargase de las consultas acerca de las normas. Con todo, quedaron sin resolver varios puntos: no hubo acuerdo para determinar si -y en qué circunstancias- los países podrían aplicar medidas internas más estrictas que las normas internacionales ni para determinar si podrían tenerse en cuenta en la evaluación de los riesgos consideraciones económicas o preocupaciones de los consumidores distintas de las relacionadas con la salud. Las cuestiones de inspección y aprobación seguían siendo temas controvertidos. Conviene señalar que los progresos de los temas relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias siguieron adelantándose a los de otros sectores de las negociaciones sobre la agricultura.

En gran parte a causa del estancamiento de las deliberaciones sobre la agricultura, la Ronda, que en principio debía haberse concluido en diciembre de 1990, quedó suspendida. En diciembre de 1991 el Director General del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) publicó el llamado "Proyecto Dunkel" con el propósito de impulsar los debates hasta su conclusión. El proyecto contenía propuestas sobre las cuestiones sanitarias y fitosanitarias. El texto Dunkel se ceñía estrechamente al proyecto redactado por el Grupo de Trabajo en noviembre de 1990, pero preveía reglamentos nacionales más estrictos y excluía las consideraciones económicas. El texto definitivo del Acuerdo MSF que quedó aprobado al final de la Ronda Uruguay se basaba en gran medida en el texto Dunkel. Cumple los objetivos generales de la Declaración de Punta del Este en esta esfera.

Los aspectos más notables del Acuerdo

La finalidad principal del Acuerdo es evitar que se apliquen en el ámbito nacional medidas sanitarias y fitosanitarias que tengan efectos desfavorables innecesarios en el comercio internacional y que esas medidas se utilicen ilícitamente con fines proteccionistas. Con todo, se reconoce en el Acuerdo el interés legítimo de los países por sentar reglas para proteger la higiene de los alimentos y la salud de los animales y los vegetales.

De manera más específica, el Acuerdo abarca las disposiciones adoptadas por los países para proteger la vida humana o animal de los riesgos derivados de los alimentos; la salud humana contra las enfermedades transmitidas por animales y plantas; y los animales y vegetales contra plagas y enfermedades. Por consiguiente, las medidas sanitarias y fitosanitarias tienen la finalidad concreta de velar por la salubridad de los alimentos y evitar la propagación de enfermedades entre los animales y los vegetales. Dichas medidas pueden consistir en la realización de inspecciones de productos, la expedición de permisos para utilizar únicamente ciertos aditivos alimentarios, la prescripción de niveles máximos de residuos de plaguicidas, la

designación de zonas libres de enfermedades, la imposición de prescripciones en materia de cuarentena, la prohibición de importaciones, etc.

El Acuerdo brinda a las autoridades nacionales un marco para que desarrollen su legislación. Alienta a los países a basar sus medidas sanitarias y fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales; a participar plenamente en las actividades de las organizaciones internacionales con el fin de promover la armonización internacional de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias; a aceptar las medidas de los países exportadores como equivalentes si logran el mismo nivel de protección sanitaria y fitosanitaria; y, cuando sea posible, a suscribir acuerdos bilaterales y multilaterales de reconocimiento de la equivalencia de medidas concretas de esta índole.

En el Acuerdo se pide a los países que dicten medidas que no sean más restrictivas de lo necesario para lograr sus objetivos en materia de protección sanitaria y fitosanitaria, a condición de que esas medidas sean técnica y económicamente factibles (por ejemplo, que apliquen una prescripción de cuarentena en lugar de una prohibición). Se reconoce también que, dadas las diferencias de las condiciones geográficas, climáticas y epidemiológicas imperantes en los distintos países o regiones, sería a menudo inapropiado aplicar las mismas reglas a productos originarios de diferentes regiones o países. Por consiguiente, los países pueden aplicar medidas sanitarias o fitosanitarias diferentes según la procedencia de los productos. Esta flexibilidad no debe dar lugar a una discriminación injustificada entre los proveedores extranjeros o a favor de los productores nacionales. De igual modo, los Estados deben reconocer la existencia de países libres de enfermedades, o de zonas libres de enfermedades dentro de los países, y adaptar sus prescripciones a los productos procedentes de esos países o regiones.

El Acuerdo MSF permite a los países dictar medidas que redunden en un nivel de protección superior al que se lograría con disposiciones basadas en las normas internacionales cuando exista justificación científica para ello, o cuando decidan, con arreglo a la evaluación de riesgos, que procede un nivel de protección más alto. Al evaluar los riesgos, se encarece a los países que usen las técnicas elaboradas por las organizaciones internacionales pertinentes. Desde la redacción y la entrada en vigor del Acuerdo, la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius, la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y la Oficina Internacional de Epizootias han realizado una labor considerable en materia de análisis de riesgos.¹⁸⁷ Por otra parte, el Acuerdo deja que los países decidan no utilizar las normas internacionales y adopten normas menos estrictas. También autoriza la imposición de medidas sanitarias y fitosanitarias con carácter provisional como medida de precaución, en los casos en que haya un riesgo inmediato de propagación de una enfermedad pero las pruebas científicas sean insuficientes.

Todos los países deben tener un servicio nacional de información, que es una oficina encargada de recibir y atender solicitudes de información referentes a las medidas sanitarias y fitosanitarias, en particular los reglamentos técnicos nuevos o vigentes y las decisiones basadas en la evaluación de los riesgos. Los países tienen la obligación de comunicar a la Secretaría de la Organización Mundial de Comercio (OMC) las nuevas prescripciones en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, o la modificación de las prescripciones vigentes, que se proponen dictar, si esas prescripciones difieren de las normas internacionales y pueden afectar el comercio internacional. La Secretaría de la OMC distribuye las notificaciones a todos los países Miembros. Las notificaciones deben presentarse con antelación a la aplicación de la medida, a

fin de dar a los demás países la oportunidad de hacer observaciones al respecto. En casos de urgencia, los Estados pueden aplicar una medida antes de notificarla. Los países también tienen la obligación de publicar las medidas sanitarias y fitosanitarias que han adoptado.

En el Acuerdo se prevé un trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo y de los países menos adelantados. Ese trato comprende, en determinadas circunstancias, plazos más largos para el cumplimiento de las normas, excepciones limitadas en el tiempo a las obligaciones del Acuerdo y la facilitación de la participación de los países en desarrollo en la labor de las organizaciones internacionales pertinentes.

Se fija en el Acuerdo un periodo de gracia de dos años (que expiró a finales de 1997) para todos los países en desarrollo. Ahora bien, este plazo no abarcaba los preceptos relativos a la transparencia. En el caso de los países menos adelantados, se ha señalado un período de gracia de cinco años, que abarca todas las obligaciones, incluidas las de transparencia, y que expirará a finales de 1999. Una de las ventajas del período de transición es que durante él los países no están obligados a facilitar una justificación científica de sus medidas sanitarias y fitosanitarias; éstas, por consiguiente, no pueden ser impugnadas por ese motivo.

Principales diferencias entre el Acuerdo MSF y el Acuerdo OTC

El Acuerdo sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias es un instrumento nuevo concertado durante la Ronda Uruguay, pero el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), de carácter plurilateral, es decir, que sólo se aplicaba a los países que decidían aceptarlo, ya se había negociado durante la Ronda de Tokio (1974-1979). El Acuerdo OTC, aunque no se negoció pensando principalmente en consideraciones sanitarias y fitosanitarias, contenía prescripciones en materia de inocuidad de los alimentos, salud de los animales y los vegetales, inspección y etiquetado. Este acuerdo se modificó durante la Ronda Uruguay y forma parte integrante del Acta Final de la Ronda Uruguay, de manera que se aplica a todos los Miembros de la OMC. Abarca todos los reglamentos técnicos y normas voluntarias, así como los procedimientos para asegurar que se cumplen, excepto cuando se trata de medidas sanitarias y fitosanitarias tal como se definen en el Acuerdo correspondiente. El Acuerdo OTC contiene también medidas encaminadas a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales, o preservar los vegetales. Para determinar si una medida concreta debe regirse por lo dispuesto en el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias o en el Acuerdo OTC, habrá que examinar sus objetivos. Por regla general, si se adopta una disposición para proteger la *vida humana* de los riesgos derivados de aditivos, toxinas o enfermedades transmitidas por plantas o animales; la *vida de los animales* de los riesgos causados por aditivos, toxinas, plagas, organismos patógenos; los *vegetales* de los riesgos dimanantes de plagas, enfermedades, organismos patógenos; y un *país* de los riesgos derivados de los daños causados por la introducción, implantación o propagación de plagas, esa disposición será una medida sanitaria o fitosanitaria. Las medidas adoptadas con otros fines para proteger la vida de las personas o de los animales, o preservar los vegetales, se regirán por el Acuerdo OTC. Por ejemplo, una restricción farmacéutica sería una medida comprendida en el ámbito del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.¹⁸⁸ Las prescripciones de etiquetado relacionadas con la inocuidad de los alimentos suelen ser medidas sanitarias o fitosanitarias, mientras que las etiquetas que se refieren a las características nutricionales o la calidad de un producto están comprendidas en el ámbito de la disciplina del Acuerdo OTC.

Diferencias en el marco de la OMC en relación con violaciones del Acuerdo MSF

Desde que empezó a funcionar el nuevo Mecanismo de Solución de Diferencias en el marco de la OMC, en enero de 1995, tres asuntos de presuntas violaciones del Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias han llegado a la fase final del proceso, es decir, la decisión de un grupo especial o del Órgano de Apelaciones por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD). Además, en otras dos diferencias las partes llegaron a soluciones mutuamente aceptables antes de la constitución de un grupo especial.¹⁸⁹ En varios otros asuntos las consultas siguen pendientes, ya que las partes no han llegado a soluciones mutuamente aceptables, pero tampoco han solicitado la constitución de un grupo especial.¹⁹⁰

Los primeros de los tres asuntos que han llegado a la fase final de la decisión de un grupo especial o del Órgano de Apelaciones en el marco del OSD son las denuncias de los **Estados Unidos** y del **Canadá** respecto de una medida de la Comunidad Europea que prohíbe las importaciones de carne y productos de carne de vacuno de reses tratadas con seis hormonas de crecimiento. La Comunidad no permitía el uso de esas hormonas en su territorio y había prohibido desde 1989 las importaciones de "carne de vacuno tratado con hormonas", porque las hormonas de la vaca podían ser peligrosas para la salud humana. En cambio, según los Estados Unidos y el Canadá, el uso de hormonas para acelerar el crecimiento del ganado vacuno era seguro y no constituía ninguna amenaza para la salud del hombre. Sostenían, pues, que la medida de la Comunidad Europea carecía de fundamento científico y tenía por objeto proteger a los productores de esta última frente a la competencia del extranjero. Los informes de los grupos especiales, que se publicaron en agosto de 1997, concluyeron que la prohibición de la Comunidad Europea era incompatible con el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, puesto que no se basaba en normas internacionales ni estaba justificada por una evaluación de riesgo (infracción de los párrafos 1 y 3 del artículo 3 y del artículo 5 del Acuerdo). La Comunidad recurrió contra las decisiones de los grupos especiales. El Órgano de Apelaciones (OA) confirmó la mayor parte de las determinaciones y conclusiones de los grupos especiales y resolvió que la prohibición de la Comunidad Europea era incompatible con los preceptos del párrafo 3 del artículo 3 -por no basarse en una evaluación del riesgo- y del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo, en el que se exige una justificación científica de las medidas que entrañan un nivel más alto de protección sanitaria o fitosanitaria que el determinado en las normas internacionales. En particular, el OA hizo hincapié en que los países tienen derecho a sentar normas de protección más altas que las establecidas por las organizaciones internacionales aceptadas (en este caso el Codex Alimentarius), a condición de que se haya realizado una evaluación que demuestre que puede haber realmente un riesgo. El OA halló, sin embargo, que la prohibición de las importaciones dictada por la Comunidad Europea no se basaba en una evaluación del riesgo. Se señaló a la Comunidad un plazo de 15 meses (que expiraba en mayo de 1999) como "período de tiempo razonable" para cumplir las recomendaciones del Órgano de Apelación.

Desde que se publicó el informe del OA, la Comunidad ha sostenido que la resolución del Órgano le da derecho a mantener la prohibición mientras se realizan evaluaciones complementarias del riesgo a fin de proporcionar las pruebas científicas necesarias para prohibir permanentemente la importación de "vaca con hormonas". Afirma que el OA no consideró que la prohibición en sí misma fuese incompatible con el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, sino simplemente que la Comunidad había violado la obligación que le imponía el Acuerdo al no efectuar una evaluación apropiada del riesgo para basar en ella la prohibición.

Por consiguiente, facilitando una mejor evaluación del riesgo, la Comunidad respetaría plenamente el Acuerdo. Según los Estados Unidos y el Canadá, la Comunidad era muy dueña de proceder a una evaluación del riesgo, pero tal evaluación no influiría para nada en la aplicación de las recomendaciones del OA ni podría utilizarse para aplazar el cumplimiento de éstas: la derogación de la prohibición era la única medida compatible con la resolución de la OMC.

Aunque en mayo de 1999 se presentaron algunos resultados preliminares de la evaluación complementaria del riesgo, la Comunidad ha reconocido que es posible que esta segunda evaluación no quede terminada antes del año 2000 y ha propuesto tres medidas provisionales¹⁹¹ para dar cumplimiento a la resolución de la OMC. Sin embargo, las opciones propuestas han sido rechazadas por los reclamantes. Los árbitros de la OMC están procediendo a determinar la cuantía de las medidas de represalia que los Estados Unidos y el Canadá están autorizados a aplicar a partir de julio de 1999.

Según algunos, la actitud adoptada por la Comunidad Europea en este asunto puede debilitar el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, el mecanismo de solución de diferencias de la OMC y la credibilidad de todo el sistema de la OMC. El hecho de que no se apliquen puntual y cabalmente las recomendaciones del Órgano de Apelación demuestra que hay lagunas en el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y que los países Miembros pueden eludir las obligaciones que éste les impone. Por otra parte, la decisión de la OMC se ha concitado muchas críticas de las asociaciones de consumidores y de los grupos de defensa de la inocuidad de los alimentos, que han acusado a la OMC de propiciar una "armonización hacia abajo". Como consecuencia de este asunto, tal vez se reabra el debate sobre la posible inclusión en el Acuerdo de consideraciones económicas o de las preocupaciones de los consumidores o acerca de la necesidad de reforzar el principio de precaución.

En 1997 se constituyó un grupo especial a petición del **Canadá** para que examinara la prohibición de la importación de salmón fresco, refrigerado o congelado decretada por Australia. Este país mantenía la prohibición desde 1975 para proteger sus peces de hasta 24 enfermedades que podían entrar en el país con el salmón importado del Canadá. Según Australia, la penetración de esas enfermedades tendría consecuencias económicas y biológicas desastrosas en sus pesquerías. El Canadá sostenía que las medidas australianas carecían de justificación científica y constituían una restricción encubierta del comercio internacional. El informe del grupo especial, distribuido en junio de 1998, dictaminó que Australia estaba infringiendo el Acuerdo MSF al no basar sus medidas en una evaluación del riesgo (violación del párrafo 1 del artículo 5 y del párrafo 2 del artículo 2); usaba las limitaciones de la importación de salmón en una forma que constituía una restricción encubierta del comercio internacional (violación del párrafo 5 del artículo 5 y del párrafo 3 del artículo 2); y mantenía una medida que era más restrictiva de lo necesario para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria de Australia (violación del párrafo 6 del artículo 5). En julio de 1998 Australia anunció que apelaría de la decisión del grupo especial. El Órgano de Apelación desestimó la argumentación del grupo especial con respecto a ciertos artículos del Acuerdo, pero concluyó que Australia había actuado de manera incompatible con algunos preceptos del mismo, a saber el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 2 del artículo 2 -al no estar basada la medida del caso en una evaluación del riesgo- y el párrafo 5 del artículo 5 y el párrafo 3 del artículo 2 -porque la medida constituía una restricción encubierta del comercio internacional.

En 1997 los **Estados Unidos** pidieron la constitución de un grupo especial para que examinara el proceso aplicado en el Japón a la aprobación de la importación de ciertos productos agrícolas. El Japón prohibía la importación de ocho frutas procedentes, entre otros países, de los Estados Unidos, alegando que eran huéspedes potenciales de una plaga que revestía importancia a efectos de cuarentena. La prohibición de la importación de esos productos podía, sin embargo, levantarse si un país exportador proponía un tratamiento de cuarentena sustitutivo (por ejemplo, la fumigación) que alcanzara un nivel de protección equivalente a la prohibición de las importaciones. El país exportador corría con la carga de probar la eficacia del tratamiento sustitutivo. En 1987 el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca del Japón elaboró en dos directrices procedimientos de prueba modelo para la confirmación de la eficacia de ese tratamiento de cuarentena sustitutivo: una directriz que describía las pruebas exigidas para la derogación inicial de la prohibición de las importaciones de un producto dado; y una directriz que establecía la prescripción de pruebas para la aprobación de variedades adicionales de ese producto (llamada "prescripción de pruebas por variedad"). Los Estados Unidos alegaban que se necesitaban de dos a cuatro años para efectuar las necesarias pruebas de variedades, que las pruebas eran caras y que la política del Japón tenía efectos desfavorables en las exportaciones agrícolas estadounidenses y violaba las obligaciones que ese país asumiera en virtud del Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. El grupo especial resolvió que las medidas del Japón infringían varios artículos del Acuerdo, puesto que no se basaban en testimonios científicos (violación del párrafo 2 del artículo 2) y entrañaban un grado de restricción del comercio mayor del requerido (violación del párrafo 6 del artículo 5). Además, como el Japón no había publicado la medida, el grupo especial consideró que dicho país también había infringido el artículo 7 y el párrafo 1 del anexo B, que ambos se referían a la transparencia. En 1998 el Japón notificó su intención de apelar de las conclusiones del informe del grupo especial. El Órgano de Apelación reafirmó la mayor parte de las conclusiones del grupo especial y las amplió, confirmando con ello que la prescripción japonesa relativa a la prueba de variedades no podía justificarse científicamente, no se basaba en una evaluación del riesgo y, por tanto, era incompatible con el Acuerdo MSF.

Principales cuestiones de interés para los países en desarrollo en el Acuerdo MSF

El examen trienal

Con arreglo al párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo, "el Comité examinará el funcionamiento y aplicación del presente Acuerdo a los tres años de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC ...". El Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias acordó en julio de 1998 un procedimiento para el examen del funcionamiento y la aplicación del Acuerdo. El Comité concluyó el examen trienal en marzo de 1999.¹⁹² No recomendó ninguna modificación del Acuerdo a raíz del examen. Sin embargo, como dicho examen no se consideraba exhaustivo, se decidió que los países Miembros podrían en cualquier momento plantear y someter cuestiones al Comité, como se prevé en el párrafo 7 del artículo 12.

Aunque no se introdujeron modificaciones en el texto, las delegaciones fijaron particularmente la atención en varias cuestiones y se hicieron algunas sugerencias para mejorar el funcionamiento del Acuerdo.

Normas internacionales y organizaciones internacionales de normalización

Las diferencias entre las normas y los reglamentos técnicos son fuente de gastos en el comercio internacional. En algunos casos esos gastos están justificados, ya que se deben a diferencias legítimas en cuanto a preferencias de los consumidores, desarrollo tecnológico, condiciones ambientales y sanitarias. En tales casos la armonización de las normas no sería una solución deseable, sino que el reconocimiento mutuo de las normas sería una opción mejor. En cambio, cuando las diferencias no se justifican, la armonización internacional de las normas parece una solución apropiada. Ahora bien, lo que resulta decisivo para reducir al mínimo las distorsiones en el comercio internacional es la eficacia y equidad del proceso de elaboración de normas internacionales. Las ventajas de la armonización pueden quedar anuladas si todo el proceso es acaparado por intereses especiales para excluir a otros participantes o si no tiene la suficiente transparencia.¹⁹³

En el artículo 3 del Acuerdo MSF se alienta a los países a basar su reglamentación en las normas internacionales. En el anexo A se reconocen, en materia de inocuidad de los alimentos, las normas, directrices y recomendaciones establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius (recuadro 1), en materia de sanidad animal, las elaboradas por la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) (recuadro 2), y en materia de preservación de los vegetales, las elaboradas con el auspicio de la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) (recuadro 3). En cuanto a las cuestiones no abarcadas por esas organizaciones, se reconocen las normas elaboradas por "otras organizaciones internacionales competentes, en las que puedan participar todos los Miembros", identificadas por el Comité MSF. Sin embargo, en el Acuerdo no se especifican los procedimientos que las organizaciones internacionales pertinentes deben aplicar para producir verdaderas normas internacionales.

A falta de indicaciones más precisas, se puede a veces conferir la condición de normas internacionales a las elaboradas por un número limitado de países o aprobadas por una escasa mayoría de participantes. Los países en desarrollo han manifestado en repetidas ocasiones su preocupación por la manera como se elaboran y aprueban las normas internacionales, señalando que su propia participación en el proceso es muy limitada en cuanto a número y eficacia. A causa de las deficiencias del proceso, las normas internacionales a menudo son inapropiadas para constituir la base de los reglamentos de los países en desarrollo y éstos tropiezan con problemas cuando tienen que cumplir en los mercados importadores una reglamentación basada en normas internacionales.

De conformidad con las reglas actuales, la Comisión del Codex Alimentarius y la OIE aprueban normas, directrices y recomendaciones por mayoría simple, cuando la aprobación por consenso resulta imposible. En razón de la regla de la mayoría simple, algunas normas del Codex han sido aprobadas o rechazadas por una mayoría relativamente pequeña, con la abstención o el voto en contra de un gran número de países miembros. Dos ejemplos permitirán ilustrar esta situación: la norma sobre los niveles máximos de residuos de hormonas de crecimiento (carne de vacuno) se aprobó por 33 votos a favor, 29 en contra y 7 abstenciones. La norma revisada relativa a las aguas minerales naturales se aprobó por 33 votos a favor, 31 en contra y 10 abstenciones.¹⁹⁴ La manera como se aprobaron esas normas ha suscitado varias críticas y cuestiones en cuanto al verdadero carácter internacional de las normas del Codex. En vista de ello, la Comisión del Codex Alimentarius está analizando varias opciones para mejorar el proceso de determinación de las normas y para que éstas reflejen verdaderamente las

opiniones de todos los países Miembros o, por lo menos, de una gran mayoría de ellos (véase el recuadro 4). En cambio, en algunos casos los países en desarrollo han conseguido que la Comisión del Codex Alimentarius elabore normas relativas a productos cuya exportación les interesa, como ciertas frutas y hortalizas tropicales frescas, y que se tengan en cuenta sus preocupaciones al establecer normas para los productos que exportan, como en el caso de los azúcares o los aceites comestibles.

RECUADRO 1

La Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius

En 1998 eran miembros de la Comisión del Codex Alimentarius 163 países. La Comisión tiene nueve comités generales cuya labor se refiere a normas aplicables a todos los productos, 16 comités de productos que se encargan de elaborar normas para alimentos o clases de alimentos concretos, y cinco comités de coordinación, uno por región, para velar por que la labor del Codex atienda a las necesidades regionales. Un rasgo característico del "sistema de comités" es que cada uno de éstos tiene su sede en un país miembro que corre con gran parte de los gastos de mantenimiento y administración y se encarga de costear el cargo de presidente del comité. La Comisión se reúne cada dos años. Según las necesidades, los países anfitrión convocan y celebran reuniones de los órganos auxiliares del Codex, en general una vez al año. El Codex Alimentarius, que es una recopilación de las normas alimentarias internacionales aprobadas por la Comisión, abarca normas para los principales alimentos, elaborados, semielaborados o crudos. Hasta la fecha, el Codex Alimentarius cuenta con 4.821 normas. Éstas tienen por finalidad principal proteger la salud de los consumidores y garantizar prácticas equitativas en el comercio de alimentos. Se especifican normas en las esferas de Normas alimentarias para productos, Códigos de prácticas de higiene o tecnológicas, Plaguicidas evaluados, Límites para residuos de plaguicidas, Directrices para contaminantes, Aditivos alimentarios evaluados y Medicamentos veterinarios evaluados.

RECUADRO 2

La Oficina Internacional de Epizootias (OIE)

La OIE tiene en la actualidad 151 países miembros. Entre sus objetivos y funciones figuran la armonización de las prescripciones sanitarias aplicables a los intercambios internacionales de animales y productos animales y la adopción de normas internacionales en materia de sanidad animal. El Comité Internacional es la instancia más alta de la OIE; está integrado por todos los delegados de los países miembros y se reúne por lo menos una vez al año. Las comisiones especializadas, tales como la Comisión del Código Zoonosológico Internacional y la Comisión de Normas, intervienen en la preparación de las recomendaciones de la OIE. La Oficina tiene cinco comisiones regionales encargadas de estudiar los problemas concretos que afectan los servicios veterinarios y de organizar la cooperación dentro de las regiones.

En el caso de la CIPF, se necesita una mayoría de dos tercios para establecer una norma. Sin embargo, la aprobación por votación sólo se permite cuando un proyecto se ha presentado dos veces a la Comisión Interina de Medidas Fitosanitarias y no se ha logrado el consenso. La Comisión Interina, creada en 1997 a raíz de la revisión de la CIPF, está trabajando en la aprobación de su procedimiento para la elaboración de normas¹⁹⁵ y debatirá ese tema en su próxima reunión (4 a 8 de octubre de 1999). Dos preocupaciones han influido grandemente en las deliberaciones hasta la fecha: una mayor transparencia y una mayor participación de los países en desarrollo. Se han propuesto muchos cambios en los procedimientos actuales para atender a esas preocupaciones.

RECUADRO 3

La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria

La Secretaría de la CIPF se constituyó en 1993 y su actividad de normalización comenzó el mismo año. La CIPF está encargada de la elaboración de normas fitosanitarias y de la armonización de las medidas fitosanitarias que inciden en el comercio. Hasta la fecha se han ultimado ocho normas y otras catorce están en diversas fases de elaboración. La Comisión Interina de Medidas Fitosanitarias tiene por función determinar los temas y el orden de prioridad de la actividad normativa. La CIPF es un tratado internacional al que se han adherido hasta hoy 107 países. Entró en vigor en 1952 y fue modificada en 1979 y nuevamente en 1997.

Como se señala en los párrafos que anteceden, los procedimientos de formulación de normas varían entre las organizaciones internacionales de normalización. Por consiguiente, un paso inicial hacia el establecimiento de un sistema más coherente, transparente y eficaz de normalización internacional sería la armonización de los procedimientos. Un segundo paso consistiría en reafirmar el principio de que debe buscarse el consenso en todas las fases del establecimiento de las normas y garantizarse la participación de países de diferentes regiones geográficas y de distintos niveles de desarrollo. Sería interesante evaluar las iniciativas que han tomado hasta ahora los órganos internacionales de normalización para lograr la participación efectiva de los países en desarrollo en la adopción de normas y en qué medida esos organismos han tenido en cuenta las condiciones específicas de los países en desarrollo al establecer las normas. El Comité MSF, consciente de las preocupaciones manifestadas por los países en desarrollo durante el proceso de examen, ha acordado transmitir las al Codex Alimentarius, la OIE y la CIPF y les ha pedido que le mantengan informado de cualquier medida que adopten al respecto.

El proceso de establecimiento de normas internacionales se está politizando cada vez más, al participar en él gran número de entidades que tradicionalmente no eran partes interesadas. Esta tendencia hace que la adopción de normas sea más compleja y lleve más tiempo e implica que pueden desempeñar un papel las consideraciones que no son de carácter científico. Algunos países desarrollados y en desarrollo han insistido en el principio de que las medidas internas en materia de higiene y sanidad y las normas internacionales de protección sanitaria y fitosanitaria deben basarse en la ciencia, como condición previa de una aplicación efectiva del Acuerdo. El estricto respeto de este principio puede contribuir a evitar la introducción de medidas proteccionistas, pero los países en desarrollo tienen que estar dispuestos a demostrar el fundamento científico de sus medidas sanitarias y fitosanitarias, incluso procediendo a

evaluaciones de los riesgos, cuando esas medidas se apartan de las normas internacionales. Es posible también que tengan que impugnar las evaluaciones del riesgo que sus socios comerciales utilicen como base de sus propias medidas sanitarias y fitosanitarias. La evaluación del riesgo puede representar un gran problema para los países en desarrollo, que a menudo carecen de los recursos humanos y financieros para llevarla a cabo.

RECUADRO 4

Codex Alimentarius: algunas opciones para mejorar el proceso de establecimiento de normas

El Comité del Codex sobre Principios Generales, en su 14ª reunión, celebrada del 19 al 23 de abril de 1999, examinó las siguientes opciones para mejorar su proceso de establecimiento de normas:

1. Modificar el Reglamento para dejar en claro que se hará todo lo posible por llegar a un consenso respecto de todas las cuestiones, incluida la aprobación de normas (en la actualidad cualquier miembro tiene derecho a pedir que se proceda a votación sobre cualquier asunto en cualquier momento);

2. El método más conveniente consistiría en tratar de evitar situaciones en que hubiera de recurrirse a la votación para la adopción de normas. En los casos en que no se pueda lograr el consenso ni evitar la votación, se podría implantar el requisito de la mayoría de dos tercios. Cuando este requisito de los dos tercios bloquee indebidamente el proceso de adopción de normas, se pediría la mayoría de dos tercios en las dos primeras sesiones en que se propusiera la adopción de la norma. Sin embargo, si la misma norma se volviera a considerar en una sesión ulterior, sólo se exigiría mayoría simple para su aprobación.

3. Podrían tomarse algunas medidas para facilitar la formación de un consenso en la elaboración de las normas: i. Modificar el orden de prioridad de los trabajos para tener en cuenta la posibilidad de llegar a un consenso sobre determinados temas; ii. Velar por que la base científica esté claramente establecida; iii. Velar por que las cuestiones se debatan a fondo en las reuniones de los comités pertinentes; iv. Organizar reuniones oficiosas de las partes interesadas en caso de desacuerdo entre ellas; v. Redefinir el alcance de la materia estudiada a fin de recortar las cuestiones sobre las que no pueda lograrse el consenso; vi. Velar por que los temas no vayan pasando de una etapa a la siguiente hasta que se hayan tenido en cuenta todas las preocupaciones pertinentes y se hayan articulado soluciones de avenencia satisfactorias; vii. Encarecer a los comités y sus presidentes que las cuestiones no se remitan a la Comisión mientras no se haya llegado a un consenso al nivel técnico.

Sin embargo, el Comité no pudo ponerse de acuerdo para sustituir la mayoría simple por la de dos tercios a falta de consenso. Los países que se oponían al cambio sostenían que el requisito de la mayoría de dos tercios entorpecería los procedimientos del Codex y haría aún más difícil proponer nuevas normas para modificar las antiguas.

Fuente: Programa Conjunto FAO/OMS de Normas Alimentarias, Comité del Codex sobre Principios Generales, op. cit.

La cuestión de las normas internacionales y de las organizaciones internacionales de normalización también se debatió durante el examen trienal del Acuerdo sobre OTC y en esa ocasión se formularon algunas sugerencias para eliminar o reducir al mínimo los problemas que plantea. Tal vez sea interesante analizar esas sugerencias y determinar si pueden aplicarse en el contexto de las medidas sanitarias y fitosanitarias. A este respecto, lo mejor sería seguir un planteamiento común y coordinado, dada la similitud de los dos acuerdos.

En particular, en el marco del examen trienal del Acuerdo sobre OTC, se sugirió que en el intercambio de información figurasen datos sobre las dificultades que los países encuentran en relación con las normas internacionales, que se alentara a las instituciones internacionales de normalización a seguir los principios recogidos en el Código de Buena Conducta y se les invitara a una reunión del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio¹⁹⁶ con el fin de facilitar información sobre las cuestiones que preocupan especialmente a los países miembros. Entre esas cuestiones figuran la transparencia de los procedimientos (por ejemplo, la publicación o notificación de los proyectos de normas, la divulgación de los programas de trabajo); la formulación abierta a todos de los programas de trabajo (para cerciorarse de que atiende a las necesidades del mercado y de quienes lo regulan, y de que refleja el orden de prioridad del comercio); los procedimientos que se siguen para formular observaciones y tomar decisiones; el porcentaje de las normas elaboradas por consenso y la definición de este último; y cómo se tienen en cuenta -y en qué medida- los problemas especiales de los países en desarrollo. La Comunidad Europea ha indicado que si las normas internacionales han de desempeñar el papel que les asignan los acuerdos de la OMC, las instituciones internacionales de normalización deberán seguir asumiendo la responsabilidad en esta esfera ante el conjunto de partes interesadas y lograr un alto grado de eficacia. La Comunidad ha enunciado algunas reglas a este respecto¹⁹⁷ y ha sugerido que se articule algún tipo de código oficial de procedimiento que habrán de respetar las instituciones internacionales, parecido al Código de Buena Conducta. Los Estados Unidos han insistido en que las instituciones internacionales de normalización establecieran procedimientos a fin de que todas las partes interesadas tuviesen conocimiento anticipado, tiempo y oportunidad para hacer aportaciones en la preparación de las normas. También se ha sugerido que el Comité de OTC arbitre un conjunto de principios y procedimientos por los que se rijan aquellas instituciones.

Equivalencia

El Acuerdo sobre MSF alienta a los países a que estudien con ánimo positivo la aceptación de las medidas de otros países como equivalentes, aunque esas medidas sean diferentes de las suyas, siempre que el país exportador demuestre que sus medidas logran el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria del país importador (párrafo 1 del artículo 4). Hasta la fecha, la aplicación de este principio ha sido bastante limitada. Los países en desarrollo han informado de que en varios casos los países importadores buscan la " semejanza", y no la equivalencia, de las medidas. La interpretación de la equivalencia en el sentido de semejanza resta al párrafo 1 del artículo 4 toda la utilidad de su función, que consiste en reconocer que diferentes medidas pueden lograr el mismo nivel de protección sanitaria o fitosanitaria y que los países pueden

tener, por consiguiente, cierta flexibilidad en cuanto a la clase de medidas que adopten para garantizar una protección sanitaria o fitosanitaria adecuada.

La equivalencia es la mejor opción cuando no es conveniente armonizar las normas internacionales o cuando éstas no existen o son inadecuadas. Para los países en desarrollo, cuyas condiciones climáticas, económicas y tecnológicas son bastante diferentes de las que imperan en los países desarrollados, el reconocimiento de la equivalencia de sus medidas sanitarias y fitosanitarias y de las aplicadas por los países importadores representaría un instrumento decisivo para mejorar el acceso de sus productos a los mercados.

La equivalencia a nivel regional, en el marco de acuerdos regionales o subregionales, es más fácil de lograr. Por lo tanto, es posible que los países en desarrollo tengan interés en analizar la posibilidad de incluir en el marco de las agrupaciones regionales o subregionales una referencia a la equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

La equivalencia de los reglamentos propiamente dichos se está produciendo actualmente en casos muy especiales como, por ejemplo, entre los países miembros de la Comunidad Europea, entre los del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y, más recientemente, entre Australia y Nueva Zelandia. En el caso de la Comunidad Europea, el concepto de reconocimiento mutuo entre los países miembros se hizo explícito en la decisión "Cassis de Dijon" (Arándanos de Dijon) del Tribunal de Justicia Europeo de 1979. La decisión indicaba expresamente que las naciones eran libres de mantener y hacer cumplir su propia normativa para bienes producidos en su jurisdicción, pero que no podían legalmente impedir que sus ciudadanos consumieran productos que cumplieran con las normas legales de otro país miembro de la Comunidad mientras ofrecieran el mismo nivel de protección de los intereses públicos en juego. Sin embargo, parece que cuando los reglamentos técnicos desempeñan un papel importante en el mercado interno, la regla de la equivalencia sólo funciona si existe un acuerdo oficial o si se han elaborado normas armonizadas. Tal caso se da, en particular, cuando hay temores graves en cuanto a los riesgos para la salud y la seguridad.¹⁹⁸

En febrero de 1995 el Consejo de la Comunidad Europea aprobó un mandato que autorizaba a la Comisión para entablar negociaciones con miras a la celebración de acuerdos con terceros países sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias. En cumplimiento de ese mandato, la Comisión de la Comunidad ha celebrado negociaciones con varios países. Se han concertado acuerdos con los Estados Unidos, el Canadá, Nueva Zelandia y la República Checa, mientras que se prosiguen las negociaciones con Australia, el Uruguay, Chile y la Argentina.

El acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos sobre medidas sanitarias tiene por objeto facilitar el comercio de animales vivos y productos animales entre ambas entidades, instituyendo un mecanismo para el reconocimiento de la equivalencia de las medidas sanitarias. Ahora bien, el procedimiento de reconocimiento de la equivalencia es bastante complicado y consta de varias etapas. Básicamente, el país importador tiene que explicar la finalidad de la medida sanitaria respecto de la que se pide reconocimiento de la equivalencia y determinar su nivel apropiado de protección sanitaria. El país exportador debe demostrar que su medida sanitaria permite alcanzar el nivel apropiado de protección sanitaria del país importador. Basándose en las pruebas facilitadas por el país exportador, el país importador decide si la medida extranjera logra su nivel apropiado de protección sanitaria y, en consecuencia, puede considerarse equivalente. Las pruebas que el país exportador puede estar llamado a proporcionar

incluyen, entre otras, su legislación acerca de las normas, los procedimientos, las políticas, la infraestructura, la represión del fraude y el control; la eficacia de su programa de represión y control; y las facultades de su autoridad reguladora. Al acuerdo se halla incorporado el principio de regionalización respecto de las principales zoonosis, y en él se da una lista de los productos cuya equivalencia se reconoce. Los demás acuerdos negociado por la Comunidad Europea son similares a éste.¹⁹⁹

En el TLC se dispone el reconocimiento mutuo de las medidas sanitarias y fitosanitarias cuando la reglamentación del país exportador logra el nivel adecuado de protección del país importador. La carga de la prueba recae en el exportador. El país importador, si no acepta como equivalente la medida sanitaria o fitosanitaria del país exportador, deberá dar sus razones por escrito, cuando se las pidan (artículo 714). La resolución final sobre la equivalencia corresponde a las autoridades del país importador, que toman sus decisiones caso por caso.

Australia y Nueva Zelandia han decidido, a tenor del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo Transtasmanio de 1996, reconocer sus respectivos reglamentos en sectores industriales concretos. Esto significa que un producto vendido legalmente en un mercado puede venderse también en el otro sin tener que satisfacer prescripciones suplementarias. En Nueva Zelandia también se ha dispuesto en algunos casos la equivalencia haciendo referencia a las normas que se aplican en otros países como medio de cumplir los reglamentos. En el sector alimentario los dos países han llevado a la práctica el reconocimiento mutuo de sus respectivas reglamentaciones. La próxima etapa consistirá en establecer un sistema de normas alimentarias comunes que entrará en vigor, según se espera, a finales de 1999.²⁰⁰

El reconocimiento de la equivalencia no es fácil de conseguir y suele suponer el cumplimiento de varias prescripciones. Ahora bien, para los países en desarrollo, merece la pena adoptar esta opción, ya que facilitará considerablemente el acceso de sus productos a los mercados.

Acuerdos de reconocimiento mutuo

Los acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) revisten varias formas. Pueden limitarse a los métodos de prueba, abarcar los certificados de evaluación de la conformidad o ser completos e incluir las normas mismas. Los ARM del primer tipo producen sólo un ahorro limitado en el comercio internacional, pero desempeñan un papel importante para introducir confianza entre los laboratorios de distintos países y suelen constituir un paso necesario para concertar acuerdos más amplios. Aquellos que versan sobre la evaluación de la conformidad mejoran el acceso a los mercados al evitar la duplicación de pruebas y los costos conexos, reduciendo con ello la posible discriminación contra los productos extranjeros. Es más, pueden constituir importantísimas experiencias de aprendizaje, pues entrañan intensos intercambios de información y el establecimiento de estrechos contactos entre las autoridades pertinentes. Los acuerdos del tercer tipo obligan a las partes a considerar equivalentes sus requisitos nacionales, con la consecuencia de que un producto que puede venderse legalmente en un país también podrá venderse en el otro u otros. En el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre MSF se hace referencia a este último tipo de ARM.²⁰¹

La escasa capacidad de muchos países en desarrollo para desempeñar las funciones de certificación y acreditación de las pruebas de laboratorio tiene graves consecuencias para

los ARM y para la liberalización del comercio en general. Esta circunstancia se refleja en el reducidísimo número de ARM en que intervienen países en desarrollo. La falta de reconocimiento recíproco de normas y procedimientos de evaluación de la conformidad a nivel nacional se repite en el ámbito regional, en el que las instituciones regionales de normalización de los países en desarrollo han conseguido resultados relativamente escasos durante su funcionamiento, en cierta medida a causa de la falta de dinamismo e interés por parte de sus miembros.²⁰²

En cambio, en el marco de los acuerdos comerciales regionales, parece manifestarse una aceptación cada vez más amplia de las ventajas del reconocimiento mutuo para impulsar los objetivos de la integración y la facilitación del comercio. El reconocimiento mutuo de la evaluación de la conformidad es obligatorio en la Comunidad Europea²⁰³ y está reconocido como principio básico en el marco de la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (CEAP), donde ya está aprobado el texto de un acuerdo modelo de reconocimiento mutuo. En el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en el área del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), en el MERCOSUR, en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y en el Grupo Andino también se está estudiando cómo progresar en esta esfera.²⁰⁴

Las medidas que a continuación se indican propiciarían la función benéfica que los ARM pueden desempeñar en el comercio internacional: los ARM deben celebrarse de manera transparente (es decir, que debe informarse al Comité de MSF de la intención de dos o más países de negociar un acuerdo, el proyecto de acuerdo debe notificarse a los países miembros para que hagan sus observaciones, el texto aprobado debe publicarse); los acuerdos deben estar abiertos a otros países que deseen adherirse; deben contener normas de origen flexibles (es decir, que las ventajas de los ARM deben extenderse a todos los productos que superan los procedimientos de evaluación de la conformidad de las partes contratantes y no limitarse a los productos procedentes de esos países). Sin embargo, es menester tomar en consideración los costos que pueden representar la negociación y aplicación de tales acuerdos.²⁰⁵

Para mitigar el problema del no reconocimiento de los certificados de los países en desarrollo, cabría estudiar la posibilidad de poner en común recursos humanos para la investigación y para el fomento de laboratorios en acuerdos regionales y subregionales, así como para la instalación de laboratorios, organismos de certificación e instituciones de acreditación regionales y subregionales. Esas entidades podrían recibir financiación internacional y estar sujetas a la inspección regular de la Comisión del Codex Alimentarius, de la OIE y de la Secretaría de la CIPF.

Transparencia y disposiciones sobre notificación

La transparencia resulta vital para que las medidas sanitarias y fitosanitarias estén bien fundadas desde el punto de vista científico y no redunden innecesariamente en perjuicio del comercio internacional. Sin embargo, las variaciones de calidad y contenido de la información facilitada por los países en sus notificaciones, la brevedad de los períodos para hacer observaciones, las demoras en responder a las peticiones de documentación y, a veces, la escasa atención prestada a los comentarios hechos por otros Miembros son problemas que se presentan una y otra vez y limitan la aplicación efectiva de las disposiciones sobre transparencia.

Para mejorar la transparencia se acordaron varias medidas durante el examen trienal del Acuerdo sobre MSF. A tenor del Acuerdo, los Miembros deben disponer de un intervalo razonable entre la publicación de una MSF, un reglamento técnico o una norma y su entrada en vigor. Esa cuestión del tiempo resulta decisiva para que los productores adapten sus mercancías a las nuevas prescripciones. También hay que prever algún tiempo entre la notificación de una medida propuesta y su adopción, ya que ello permitirá a otros Miembros formular observaciones sobre el proyecto. Se ha considerado que sesenta días constituyen un plazo adecuado en este último caso, pero no se ha tomado ninguna decisión respecto del primero. El idioma puede ser un obstáculo para que los países hagan comentarios a los proyectos de reglamento. Por lo tanto, el país que envía una notificación debería facilitar al menos un resumen de la medida propuesta en una de las lenguas oficiales de la OMC.

En ocasiones, incluso cuando se pueden formular observaciones a los proyectos, el país notificante no les presta la atención oportuna y toda la labor resulta inútil. Una solución a ese problema consistiría en que cuando los comentarios y sugerencias no se reflejasen en el texto final de la medida, el país que notifica tuviera que explicar el porqué.

Para mejorar la eficiencia y la celeridad de los procedimientos de notificación, algunos países, tanto desarrollados como en desarrollo, han propuesto que se recurra al intercambio electrónico de información. Si bien los medios electrónicos mejoran efectivamente el sistema, hay que tener presente que varios países en desarrollo todavía tienen un acceso limitado a Internet y que muchos de los puntos que reciben información en los países en desarrollo no tienen sistemas de correo electrónico que funcionen bien. En consecuencia, no todos los países se beneficiarían de pasar de las notificaciones impresas a las electrónicas, y una solución consistiría en que ambos sistemas fueran complementarios. El Comité de MSF ha recomendado a los Miembros que publiquen sus MSF en la Red, a fin de mejorar la transparencia.

El Comité de MSF es un foro donde los países pueden analizar la aplicación del Acuerdo, señalar a la atención de otros países las dificultades con que se enfrentan en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias y cuestionar disposiciones específicas propuestas o ya en vigor. Desgraciadamente, los países en desarrollo hacen un uso limitado de ese foro y de otras disposiciones sobre transparencia que figuran en el Acuerdo. Ello puede deberse a que los vínculos entre autoridades y sector privado no son muy estrechos, lo que significa que las primeras no conocen bien las dificultades con que tropiezan los exportadores, mientras que el sector privado no dispone de cauces apropiados para comunicar sus dificultades a las autoridades competentes. Los países en desarrollo, por tanto, quizá consideren conveniente hacer lo necesario para fortalecer esos vínculos.

Adaptación a las condiciones regionales

Dentro del mismo país puede variar la situación con respecto a una enfermedad de las plantas o una zoonosis. Por tanto, el país importador debe considerar si en el país exportador hay zonas que representan un peligro menor, ya sea como resultado de las condiciones naturales imperantes, ya sea porque el país exportador se ha esforzado por erradicar la enfermedad de esas zonas y ha tomado las medidas necesarias para prevenir su reaparición.

La adaptación a las condiciones regionales, con inclusión del reconocimiento de zonas libres de plagas o enfermedades y de zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades

(artículo 6), reviste importancia decisiva para los países en desarrollo, en particular los muy extensos, donde las condiciones geográficas, ambientales y epidemiológicas pueden variar considerablemente de una región a otra. En algunos casos la disposición relativa a la adaptación a las condiciones regionales ha facilitado el comercio de productos agrícolas (véase el recuadro 5). Sin embargo, las medidas que se toman para erradicar una plaga o enfermedad de una zona concreta pueden entrañar grandes inversiones, y los procedimientos para demostrar que una zona está libre de plagas o enfermedades o es una zona de escasa prevalencia de plagas o enfermedades suelen llevar tiempo y ser engorrosos y a menudo obligan a facilitar pruebas científicas complejas (véase el recuadro 6). Por consiguiente, los países en desarrollo no han podido aprovechar plenamente este artículo, pese al apoyo que les han prestado las organizaciones internacionales pertinentes. Soluciones posibles serían la simplificación de los procedimientos, sin que por ello dejaran de ser científicamente apropiados, y la prestación de apoyo a los países en desarrollo en la preparación de sus solicitudes de reconocimiento de zonas libres de plagas o enfermedades o de zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades (véase el recuadro 7). Los países en desarrollo deberán determinar cuándo es factible y eficaz, en función del costo, desplegar esfuerzos para erradicar una enfermedad dada de una zona y si pueden obtener un rendimiento satisfactorio de su inversión. Esta es, a todas luces, una esfera en que la ayuda de expertos facilitaría la aplicación efectiva del Acuerdo por los países en desarrollo. Una vez que un país o una zona de un país han sido declarados libres de plagas o enfermedades por las organizaciones internacionales competentes, tal condición no debe ser cuestionada por los distintos socios comerciales, que deberán abstenerse de solicitar pruebas suplementarias respecto de la inexistencia de plagas o enfermedades en ese país o esa zona.

RECUADRO 5

Adaptación a las condiciones regionales: problemas y logros

El Brasil y los Estados Unidos han mantenido conversaciones para liberalizar la importación de carne de vacuno fresca procedente de ciertos Estados meridionales del Brasil que están libres de fiebre aftosa. Esas conversaciones han sido infructuosas hasta la fecha. Lo mismo ocurre en el caso de las exportaciones brasileñas al Japón y al Canadá. Ambos países tienen prohibida la importación de carne de vacuno fresca del Brasil, incluso de los Estados de Rio Grande do Sul y Santa Catarina, donde no se ha registrado ningún caso de fiebre aftosa desde 1994. La CE ha reconocido que algunos Estados del Brasil están libres de fiebre aftosa y, en consecuencia, autoriza las importaciones procedentes de esos Estados, pero limitándolas a la carne de vacuno sin huesos. En otros casos el principio de la adaptación a las condiciones regionales ha tenido resultados más concretos: hoy día los Estados Unidos permiten la importación de carne de vacuno sin cocer procedente de ciertas regiones de la Argentina que han sido reconocidas libres de fiebre aftosa tras una prohibición de 80 años. Los Estados Unidos han puesto fin recientemente, al cabo de 83 años, a la prohibición de importar aguacates de México y la ha sustituido por un proceso normalizado que autoriza la exportación de aguacates de una región determinada de México al nordeste de los Estados Unidos durante los meses de invierno.

Trato especial y diferenciado

En el Acuerdo sobre MSF figura una disposición (artículo 10) sobre el trato especial y diferenciado de los países en desarrollo y los países menos adelantados, pero los preceptos de ese artículo todavía no se han convertido en obligaciones concretas. Las exportaciones agropecuarias de los países en desarrollo a menudo están concentradas en unos pocos productos y en unos cuantos mercados. Por lo tanto, cada país en desarrollo podría preparar una breve lista de los principales productos agropecuarios que exporta (tal vez una lista de cinco a siete productos), indicar los obstáculos más importantes con que tropieza en los principales países de destino (en este caso también una lista de cinco a siete mercados) y pedir a esos países o a las organizaciones internacionales competentes asistencia para facilitar la exportación de los productos enumerados. Se trataría de una asistencia polivalente que abarcaría los siguientes elementos: ayuda en la erradicación de una enfermedad; ayuda para probar que un país está libre de una determinada enfermedad; apoyo para mejorar el envasado y transporte; apoyo en la elaboración de un código de buena conducta para las fábricas o respecto de ciertos grupos de productos, tales como la carne y los productos cárnicos, la leche y los productos lácteos, el pescado y los productos pesqueros; la capacitación del personal de laboratorio que interviene en la evaluación de los productos exportados, etc.

RECUADRO 6

Adaptación a las condiciones regionales: el caso de Egipto

Desde septiembre de 1998 la Comunidad Europea prohíbe la importación de papas procedentes de Egipto a causa de la contaminación por el *Pseudomonas solanacearum*, derogando con ello una decisión relativa a una "zona libre de plagas" reconocida. Por consiguiente, la decisión adoptada por la Comunidad ha cambiado el régimen de importación de papas de Egipto: de figurar entre los productos considerados libres de enfermedades, salvo prueba en contrario, han pasado a constituir importaciones consideradas enfermas, salvo que se demuestre que están libres de enfermedades. Posteriormente, Egipto preparó 133 expedientes de reconocimiento de zonas libres de plagas. Sin embargo, el Comité Permanente de Protección Fitosanitaria de la Comunidad Europea sólo tomó en consideración 23 de esos expedientes y finalmente sólo se reconocieron cinco zonas libres de plagas, mientras que se pidió documentación suplementaria para otras 14. Según las autoridades comunitarias, el escaso número de zonas aprobadas obedecía a que la documentación preparada por Egipto era insuficiente (es decir, que los mapas eran ilegibles, la documentación estaba en árabe), lo que se debía a la falta de medios técnicos en el país para resolver esta cuestión. En cambio, Egipto consideraba que la medida de la Comunidad no estaba justificada. Sostenía que la contaminación por el *Pseudomonas solanacearum* era endémica en la Comunidad Europea y que, de hecho, había sido introducida en Egipto por semillas contaminadas importadas de países comunitarios. También afirmaba que las autoridades europeas eran mucho más estrictas con Egipto que con otros proveedores. Sea como fuere, el caso es que la prohibición de la Comunidad Europea está perturbando el comercio de un producto que ocupa el tercer puesto en Egipto como fuente de divisas.

Fuente: resultados de una investigación en curso del Centre for Food Economic Research, Departamento de Economía Agrícola y Economía de los Productos Alimentarios, Universidad de Reading, Reino Unido.

RECUADRO 7

Reconocimiento de los países libres de fiebre aftosa por la Oficina Internacional de Epizootias (OIE)

La Oficina Internacional de Epizootias ha elaborado un procedimiento para el reconocimiento internacional de los países libres de fiebre aftosa. El procedimiento es voluntario y se aplica de manera que la OIE pueda reconocer que todo el país o ciertas zonas del mismo están libres de fiebre aftosa. Los aspectos más destacados del proceso son los siguientes:

1. El país interesado envía una propuesta al Director General de la OIE, acompañándola con un informe completo basado en un modelo preparado por la OIE;
2. La Comisión de Fiebre Aftosa de la OIE puede apoyar en esta fase la propuesta de un país si está convencida de que la solicitud está bien fundada. De no ser así, puede decidir no apoyar la propuesta y recabar aclaraciones o informaciones suplementarias. Puede considerar necesaria la visita de un grupo de expertos. El coste de la visita corre a cargo del país solicitante;
3. El Director General informa a todos los países miembros de la OIE de que la Comisión apoya la propuesta de un país. Los países tienen 60 días para comunicar sus objeciones a la OIE, por motivos científicos o técnicos. La Comisión estudia entonces las objeciones que haya recibido y decide si las acepta o no;
4. Cada año, durante su reunión general, la OIE aprueba, en una resolución, la lista de países y zonas libres de fiebre aftosa;
5. Para conservar la condición de país o zona libre de fiebre aftosa, los países deben cumplir en todo momento las reglas y disposiciones de la OIE y comunicar todo hecho significativo que pueda modificar esa condición.

El reconocimiento como país libre de fiebre aftosa por la OIE no es vinculante. Ahora bien, si la OMC tuviera que zanjar una diferencia con respecto a la situación de un país en materia de fiebre aftosa, el reconocimiento por la OIE podría tener una influencia en la decisión del grupo especial. La OIE ha iniciado trabajos similares para otras enfermedades importantes.

Fuente: T. Chillaud, R. E. Reichard, J. Blancou (1997), *The standardization activities of the Office International des Epizooties*, OIE, París.

Cooperación técnica

Por lo visto, el Acuerdo sobre MSF se negoció y celebró con escasa consideración de las condiciones necesarias para su aplicación efectiva, particularmente en los países en desarrollo. En el párrafo 1 del artículo 9 se dispone que la asistencia que se brinde a los países en desarrollo, bilateralmente o por conducto de las organizaciones internacionales competentes, podrá prestarse, entre otras, en forma de créditos, donaciones y ayudas. La aplicación efectiva de esta disposición daría lugar a una coherencia política de tipo más fundamental, ya que permitiría a los países en desarrollo establecer la infraestructura y las demás condiciones necesarias para la aplicación efectiva del Acuerdo. Ahora bien, la cooperación técnica y el apoyo financiero no son una panacea y no deben usarse como sustituto de la eliminación de los obstáculos innecesarios al comercio.

La cooperación técnica puede prestarse para mejorar la capacidad de los funcionarios de los países en desarrollo encargados de los servicios de información, ya que resulta que la transparencia es una cuestión decisiva para el buen funcionamiento del Acuerdo. En particular, la cooperación técnica debe prestarse para poner al día los conocimientos técnicos del personal que trabaja en los laboratorios, los organismos de certificación y las instituciones de acreditación de los países en desarrollo, puesto que el nivel de competencia y de formación de ese personal es una condición previa de la aceptación internacional de los certificados expedidos por él y representa la base de la negociación de acuerdos de equivalencia y de reconocimiento mutuo. Como los países en desarrollo se enfrentan con dificultades al tramitar el aspecto científico del Acuerdo, en particular las cuestiones de evaluación del riesgo, habría que prestar cooperación técnica a este respecto.

A tenor del párrafo 2 del artículo 9, "cuando sean necesarias inversiones sustanciales para que un país en desarrollo Miembro exportador cumpla las prescripciones sanitarias o fitosanitarias de un Miembro importador, este último considerará la posibilidad de prestar la asistencia técnica necesaria para que el país en desarrollo Miembro pueda mantener y aumentar sus oportunidades de acceso al mercado para el producto de que se trate". Esta disposición debe fortalecerse, ante todo, pidiendo al país que ha aplicado una medida sanitaria o fitosanitaria que la reconsidere. En segundo lugar, si, después de analizar las consecuencias de la medida, el país importador la reconfirma, la prestación de cooperación técnica, incluida la transferencia de la tecnología necesaria, deberá considerarse obligatoria. Puede ocurrir que los países que experimentan los mismos problemas comerciales en relación con una MSF concreta decidan aunar fuerzas y presentar una posición común. Puede resultar útil para los países en desarrollo concertar alianzas flexibles entre sí y con países desarrollados, considerando que estos últimos suelen tener más experiencia a la hora de señalar casos concretos a la atención de otros países o del Comité de MSF. Los países menos adelantados están llegando al final del período de transición (31 de diciembre de 1999); en consecuencia, deben realizarse esfuerzos especiales para que puedan cumplir las prescripciones del Acuerdo. Como la cooperación técnica en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias es prestada por varias organizaciones internacionales y por cierto número de países desarrollados, una mejor coordinación entre las diversas instituciones permitiría a los países beneficiarios sacar todo el provecho de esos esfuerzos.

Cuestiones pendientes

Las ventajas de la liberalización del comercio en el sector agropecuario que se lograron en las negociaciones de la Ronda Uruguay podrían quedar socavadas por el uso proteccionista de las medidas sanitarias y fitosanitarias. El Acuerdo sobre MSF se negoció para limitar ese riesgo y constituye un instrumento útil a tales efectos. Sin embargo, en este trabajo se han descubierto algunas limitaciones del Acuerdo. Merecería la pena, por consiguiente, estudiar la posibilidad de introducir ciertas modificaciones en el texto para que el riesgo de utilización de las MSF como instrumento de protección en la frontera quedase reducido al mínimo y, al mismo tiempo, para que todos los países se beneficien igualmente del Acuerdo. A este respecto, habría que fijar la atención en los siguientes artículos.

Artículo 3. Como los países en desarrollo piensan que su participación en el proceso internacional de normalización no es eficaz y como, por tanto, tropiezan con problemas al cumplir las medidas basadas en las normas internacionales, habría que hacer referencia en el artículo a la necesidad de elaborar las normas internacionales a lo largo de un proceso objetivo, basado en el consenso, en el cual estén representados efectivamente países de diversos niveles de desarrollo y de diferentes regiones geográficas. Se podría estimular al Comité de MSF a que elaborase un conjunto de normas al que pudieran adherirse las organizaciones internacionales competentes en el proceso de normalización.

Artículo 4. La equivalencia se interpreta en el sentido de "identidad". Esta interpretación resta todo valor al párrafo 1 del artículo 4, cuya función consiste en reconocer que medidas diferentes pueden lograr el mismo nivel de protección sanitaria o fitosanitaria y que, por lo tanto, los países tienen cierto margen de flexibilidad en cuanto al tipo de medidas que han de adoptar. Este aspecto podría enunciarse de manera más clara en el artículo. Además, en vista de las ventajas que se derivarían de la participación de los países en desarrollo en acuerdos bilaterales o multilaterales de reconocimiento de la equivalencia de MSF concretas, los países desarrollados Miembros deberían aceptar las peticiones en ese sentido presentadas por países en desarrollo Miembros. Considerando que una de las principales dificultades con que tropiezan los países en desarrollo en esta esfera es la falta de reconocimiento de sus certificados de evaluación de la conformidad, debería incluirse en el artículo el establecimiento, con financiación internacional, de laboratorios, organismos de certificación e instituciones de acreditación de ámbito regional o subregional. Estas entidades funcionarían bajo la fiscalización de la Comisión del Codex Alimentarius, de la OIE y de la Secretaría de la CIPF. Además, se podría ampliar el alcance del artículo 4 para que incluyera los ARM sobre evaluación de la conformidad.

Artículo 6. La adaptación a las condiciones regionales es de importancia decisiva para los países en desarrollo, pero los procedimientos destinados a demostrar que algunas zonas están libres de plagas o enfermedades, o representan un riesgo mínimo suelen llevar mucho tiempo y a menudo acarrear la necesidad de aportar pruebas científicas complejas. Por otra parte, la erradicación de una enfermedad concreta de una zona puede requerir una inversión considerable y es necesario que los países, especialmente los que están en desarrollo, sepan si van a sacar buen rendimiento de su inversión. Por consiguiente, habría que hacer en el artículo una referencia precisa, en el sentido de que las organizaciones internacionales y los países desarrollados prestarán apoyo científico y administrativo a los países en desarrollo para facilitar el cumplimiento de los preceptos sobre adaptación a las condiciones regionales. Es más, si la organización internacional competente ha reconocido que un país, o una región de un país, está

libre de cierta enfermedad, esa condición también deberá ser reconocida por todos los socios comerciales, sin que hayan de presentarse pruebas suplementarias.

Artículo 9. La asistencia técnica es esencial para facilitar el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo por los países en desarrollo. Como éste insiste en los aspectos científicos, habrá que prestar cooperación técnica en esta esfera. Por tanto, en el artículo 9 habría que hacer referencia al perfeccionamiento del personal y la mejora del equipo de los laboratorios, los organismos de certificación y las instituciones de acreditación, así como al afianzamiento de la capacidad de los países en desarrollo para tratar cuestiones científicas, especialmente las relacionadas con la evaluación del riesgo y el reconocimiento de zonas libres de plagas o enfermedades y de zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades. El precepto del párrafo 2 del artículo 9 podría fortalecerse haciendo obligatoria la prestación de cooperación técnica en los casos en que la medida sanitaria o fitosanitaria introducida por un país importador cree problemas especiales a los países en desarrollo y vinculando el cumplimiento de las prescripciones sanitarias y fitosanitarias de los países importadores a la transferencia de la tecnología necesaria. También cabe insistir en la relación entre créditos, donaciones y ayudas especiales, por una parte, y la capacidad de los países en desarrollo para instaurar la infraestructura y las demás condiciones necesarias a la aplicación efectiva del Acuerdo, por otra. Como el período de transición concedido a los países menos adelantados expira a finales de 1999, habrá que desplegar esfuerzos especiales de asistencia técnica en favor de esos países para que puedan cumplir y aprovechar las obligaciones del Acuerdo.

Artículo 10. Los países en desarrollo deben recibir apoyo especial de los países que comercian con ellos y de las organizaciones internacionales competentes en relación con los productos agropecuarios cuya exportación los interesa particularmente, de manera que las medidas sanitarias y fitosanitarias no entorpezcan sus exportaciones de esos productos. Ello permitiría convertir las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado en obligaciones concretas.

Anexo B. Las variaciones de calidad y contenido de la información facilitada por los países en sus notificaciones, la brevedad de los plazos señalados para la formulación de observaciones, los retrasos en contestar a las peticiones de información y el hecho de que no se tengan debidamente en cuenta las observaciones presentadas son problemas que se plantean una y otra vez y limitan la aplicación efectiva de las disposiciones relativas a la transparencia. El Comité de MSF ha considerado que 60 días constituyen un plazo razonable para formular observaciones sobre los proyectos de reglamento. En cambio, no se ha convenido en ningún calendario respecto del intervalo que media entre la publicación de una medida y su entrada en vigor. Los países en desarrollo Miembros tendrán que decidir si el tiempo de 60 días para la formulación de observaciones sobre las medidas notificadas se adecua a sus necesidades o debe modificarse, e indicar qué intervalo consideran razonable entre la publicación y la entrada en vigor de las medidas sanitarias o fitosanitarias. Sin embargo, en el párrafo 2 del artículo 10 se especifica que "cuando el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria permita el establecimiento gradual de nuevas medidas sanitarias o fitosanitarias, deberán concederse plazos más largos para su cumplimiento con respecto a los productos de interés para los países en desarrollo Miembros, con el fin de mantener sus oportunidades de exportación". Podría agregarse al anexo B un texto en el que se subrayara que cabe esperar que las observaciones formuladas sobre los proyectos se reflejen en los textos finales y que, de no ser así, se faciliten las aclaraciones que vengan al caso. Se podría alentar a la Secretaría de la OMC a constituir una base de datos en la que se incluyan

las medidas sanitarias y fitosanitarias que aplican los Miembros y que puedan tener grandes repercusiones para las exportaciones de los países en desarrollo.

Lista de abreviaturas

ARM	acuerdo de reconocimiento mutuo
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
MSF	medida sanitaria y fitosanitaria
OTC	obstáculo técnico al comercio
PMA	país menos adelantado

Organizaciones

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
CEAP	Cooperación Económica de Asia y el Pacífico
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OIE	Oficina Internacional de Epizootias
OMC	Organización Mundial del Comercio
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

NORMAS DE ORIGEN NO PREFERENCIALES

Stefano Inama, UNCTAD

Materia y alcance del Acuerdo: el programa de trabajo de armonización de las normas de origen no preferenciales y la Declaración Común acerca de las Normas de Origen Preferenciales

Durante mucho tiempo las normas de origen se han considerado un tema más bien técnico para uso exclusivo de los funcionarios de aduanas, que tenía poco que ver con la aplicación de otras medidas de política comercial. En el último decenio, las realidades del comercio internacional han demostrado que la determinación del origen puede tener hondas consecuencias en cierto número de cuestiones intersectoriales que guardan relación con varios acuerdos de la OMC, aparte de las necesidades "mecánicas" y administrativas, más amplia y fácilmente conocidas, de determinar el origen de las mercancías y el régimen arancelario aplicable en el punto de entrada del territorio del país importador Miembro de la OMC. En la actualidad y a raíz del Acuerdo de la OMC sobre las normas de origen no preferenciales, las consecuencias pueden ir más allá de los mecanismos de control en la frontera y extenderse a las disciplinas internas que regulan la comercialización de los productos a los consumidores finales.

Por ejemplo, cuestiones como las marcas de origen, los vínculos con la denominación geográfica, la definición de la "rama de producción nacional" pueden no tener ninguna conexión directa con el concepto tradicional del origen visto como un mero dispositivo de control en la frontera. En el comercio internacional, las dificultades al evaluar las consecuencias de la determinación del origen no preferencial obedecen principalmente a que pueden considerarse un "instrumento secundario de política comercial". En realidad, es posible que la pertinencia de las normas de origen no preferenciales sólo se aprecie plenamente cuando van asociadas a instrumentos primarios de política comercial como los aranceles, las medidas de protección de emergencia, etc. Como se demuestra en el presente trabajo, las consecuencias de las normas de origen no preferenciales saltan a la vista cuando se utilizan en el contexto de las medidas antidumping y las medidas contra la elusión, los restantes contingentes textiles y las salvaguardias de transición en el marco del ATV, las salvaguardias, etc., donde en el pasado las fricciones comerciales han demostrado la importancia de la determinación del origen.

Muy a menudo las normas de origen van asociadas a regímenes de comercio preferencial, donde su efecto concreto es más evidente. En el caso de las normas de origen preferenciales, el cumplimiento de las normas se premia con un arancel preferencial. Una de las principales diferencias entre las normas de origen no preferenciales y las preferenciales es que, en el caso de las primeras, siempre debería preverse un método exhaustivo para determinar el origen. En el caso de las normas de origen preferenciales, si no se cumple el criterio del origen, simplemente no se aplicará el arancel preferencial, sin que sea necesario recurrir a otros métodos. En el caso de un origen no preferencial, para administrar las medidas de política comercial, si no se cumple el primer criterio del origen, todavía tiene que haber un método para determinar el origen de la mercancía. Por consiguiente, habrán de preverse otras normas para determinar el origen cuando no se haya cumplido la norma primaria. Las administraciones de aduanas siempre necesitan saber de dónde vienen las mercancías. Esas normas accesorias, que se aplican para determinar el origen cuando la norma primaria no se cumple, suelen llamarse "normas subsidiarias".

El Acuerdo abarca el campo de aplicación de las normas no preferenciales y estructura un programa para negociar, en la Organización Mundial de Aduanas y la OMC, un conjunto armonizado de normas de origen no preferenciales. Aunque están cubiertas por la Declaración Común, las normas de origen preferenciales no están sujetas a un programa de armonización ni a una estricta disciplina. La Declaración Común no contiene más que orientaciones generales.

Con arreglo al artículo 1 del Acuerdo, las **normas de origen no preferenciales** deben utilizarse para determinar el origen de las mercancías a los efectos siguientes:

1. Aranceles NMF y trato nacional
2. Restricciones cuantitativas
3. Derechos antidumping y medidas compensatorias
4. Medidas de salvaguardia
5. Prescripciones en materia de marcas de origen
6. Restricciones cuantitativas y contingentes arancelarios discriminatorios
7. Contratación pública
8. Estadísticas del comercio

En el párrafo a) del artículo 3 se dispone que, una vez concluida la elaboración del programa de trabajo en materia de armonización, las normas **se aplicarán por igual a todos los fines**. En consecuencia, las Normas de Origen Armonizadas (NOA) se utilizarán para todas las medidas de política comercial que se adopten en virtud de los acuerdos de la OMC. Ello excluye las prácticas de algunos grandes países comerciales que en el pasado aplicaban diferentes criterios de origen no preferencial según los instrumentos comerciales. Es posible, sin embargo, que este parecer no sea general. Por ejemplo, hay una derogación del principio general de que las normas "se apliquen por igual a todos los fines" en la nota 1 al artículo 1 del propio Acuerdo, en la que se dice que la disposición es sin perjuicio de las determinaciones formuladas a efectos de definir las expresiones "producción nacional" o "productos similares de la producción nacional". En el marco de la protección de emergencia (salvaguardias y procedimientos antidumping), las medidas se adoptan normalmente a petición de una rama de producción nacional contra los productos originarios de un determinado país. Por otra parte, el procedimiento antidumping normal requiere que, además de las conclusiones relativas al dumping y al daño, las autoridades investigadoras determinen el origen del producto exportado desde el país objeto de investigación. Aunque las autoridades no siempre llevan a cabo sistemáticamente esa determinación, la nota al artículo 1 del Acuerdo excluye, al parecer, la aplicación de las normas de origen armonizadas a la "rama de producción nacional" que presenta la reclamación contra las importaciones procedentes de otros países, mientras que las mismas normas se aplicarán en el marco de la determinación del origen a los productos exportados desde el país objeto de la investigación. Este desequilibrio habrá de tratarse correctamente en el contexto de las negociaciones. En cambio, como se indica en la exposición de la India (adjunta) y las posteriores propuestas de los Estados Unidos²⁰⁶ al Comité de Normas de Origen, aún está

por examinarse el ámbito de aplicación de las normas de origen armonizadas en el contexto de otros acuerdos de la OMC, pese a estar muy claramente delimitado en el Acuerdo, como ya se ha dicho. Es muy probable que esta resulte una de las cuestiones más polémicas en las negociaciones venideras.

La definición y el objetivo de las **normas de origen preferenciales** figuran en el artículo 2 de la Declaración Común. A tenor de esta disposición, las normas de origen preferenciales sirven para determinar "si a un producto le corresponde recibir el trato preferencial previsto en virtud de regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994", es decir, a que se le apliquen aranceles inferiores a los de NMF.

Pueden citarse los siguientes ejemplos de normas de origen preferenciales:

1. Trato arancelario preferencial autónomo:
 - Normas de origen del SGP
2. Normas de origen contractuales no recíprocas:
 - Normas de origen de Lomé
 - Normas de origen de la CCI
 - Normas de origen del Caribe
3. Normas de origen contractuales recíprocas, es decir, acuerdos de libre comercio:
 - Normas de origen del TLC
 - Protocolos sobre normas de origen contenidos en los acuerdos europeos o los acuerdos de cooperación Europa-Mediterráneo
 - Normas de origen del MERCOSUR, del Grupo Andino, de la ASEAN.

Progresos y estado actual de las negociaciones

Uno de los objetivos principales del Acuerdo sobre Normas de Origen es armonizar las normas de origen no preferenciales, como se dispone en el artículo 9 y en la parte IV del Acuerdo. Como tal, el Acuerdo se celebró con un programa de trabajo incorporado. El programa de trabajo de armonización se inició el 20 de julio de 1995 y su finalización estaba prevista, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 9 del Acuerdo, para el 20 de julio de 1998, es decir, a los tres años de su iniciación. Sin embargo, aunque el Comité de Normas de Origen (CNO) y el Comité Técnico de Normas de Origen (CTNO) de Bruselas -el órgano encargado de los aspectos técnicos del trabajo- han realizado bastantes progresos respecto del programa de trabajo de armonización durante ese período de tres años, la labor no se ha concluido en la fecha prevista, sobre todo a causa de la complejidad de los problemas. El Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) y el Consejo General, si bien han reconocido que el CNO tenía el mandato de concluir el programa de trabajo de armonización a los tres años

de su iniciación y que era importante que así lo hicieran, aprobaron en julio de 1998 las recomendaciones siguientes: 1) que el CNO, en colaboración con el CTNO, continúe la labor mencionada en los párrafos 2 c) y 3 del artículo 9 del Acuerdo; 2) que los Miembros se comprometan a hacer todo lo posible por concluir el programa de trabajo de armonización a más tardar en noviembre de 1999; 3) que el CTNO presente, a más tardar a finales de mayo de 1999, el resultado definitivo de su labor al CNO para su examen final por este Comité; 4) que el CNO informe en febrero, junio y octubre de 1999 al CCM acerca de la marcha de la labor; y 5) que en junio de 1999 el CNO examine la situación del programa de trabajo de armonización y formule una recomendación sobre el plazo para la finalización de esa labor.

En la reunión del CNO de junio de 1998 se consideró que el programa de trabajo podía haberse finalizado en noviembre de 1999. En su reunión de noviembre el CNO opinó que se habían realizado una labor utilísima y progresos considerables desde julio de 1998. Sin embargo, no se podía concluir la labor antes de finales de noviembre de 1999, aun con la mejor voluntad posible.

Durante los preparativos de Seattle se hicieron pocas propuestas concretas sobre el programa de trabajo de armonización, como puede verse en el siguiente recuadro:

- Finalización del programa de trabajo de armonización y aprobación de los resultados antes de la próxima Conferencia Ministerial (Bulgaria, Comunidad Europea, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Marruecos, Polonia y República Checa)
- Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su participación en las negociaciones sobre el programa de armonización tanto en la OMC como en la OMA (Egipto)
- Estudiar el efecto del programa de trabajo de armonización en los derechos y las obligaciones de los Miembros en el marco del Comité de Normas de Origen, centrandose particularmente la atención en los temas de interés para los países en desarrollo, como son los textiles y el vestido (Egipto)
- Los resultados de las negociaciones no deben constituir nuevas cargas o impedimentos para el acceso al mercado de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo (Egipto)
- Ausencia de una interpretación común de los Miembros en cuanto a la futura disciplina de "aplicar por igual" las normas de origen armonizadas "a todos los fines"; el Consejo General deberá considerar si, mientras se celebran nuevas deliberaciones en el Comité, las divergencias en cuanto al ámbito de aplicación de los resultados del programa de trabajo de armonización pueden dirimirse en nuevas consultas con otros comités de la OMC o requerirán más negociaciones (Estados Unidos)
- Incumplimiento, en una medida que puede ser significativa, de disciplinas formales destinadas a conseguir "las mejores prácticas aduaneras" y brindar transparencia a los comerciantes; es preciso prestar atención urgente e inmediata a este aspecto para renovar la confianza

- Preocupación ante el incumplimiento del plazo señalado para la finalización del programa de trabajo de armonización de las normas de origen no preferenciales (Brasil, Costa Rica, Estados Unidos, Guatemala, Nueva Zelandia, Noruega y Suiza); esta labor debe tener prioridad sobre otras iniciativas (Brasil); debe conocerse el calendario de los futuros trabajos técnicos de la OMC a fin de determinar si se necesitan otras medidas para mejorar las perspectivas de progreso de la labor técnica (Estados Unidos)
- Ampliar el ámbito de aplicación del Acuerdo a otras esferas, tales como los servicios, la tecnología de la información y la propiedad intelectual; organizar una reunión de alto nivel sobre las normas de origen para definir una nueva estrategia sobre este tema y el futuro trabajo al respecto (Marruecos).

En la última reunión del CNO la India propuso un nuevo plazo -julio de 2000- para la finalización del programa de trabajo de armonización. Sin embargo, en el proyecto de declaración ministerial figuraban ciertas indicaciones según las cuales las negociaciones podrían proseguirse hasta el 31 de diciembre de 2000. El estado de las negociaciones se recoge en el "texto de negociación integrado para el programa de trabajo de armonización". Se espera que en la próxima reunión de enero se elabore un plan de gestión para finalizar las negociaciones.

Funciones y método de trabajo del CTNO y del CTO

En la parte IV del Acuerdo sobre Normas de Origen, titulada "Armonización de las normas de origen", se trata concretamente, entre otras cosas, del programa de trabajo para establecer un conjunto de normas de origen no preferenciales armonizadas. Si bien, en virtud del artículo 4 del Acuerdo, se establece un Comité de Normas de Origen, la elaboración efectiva de las normas armonizadas estará a cargo de un Comité Técnico "bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera" (en la actualidad la OMA) (véase el párrafo 2 del artículo 4). A tenor del párrafo 2 c) del artículo 9, en relación con el programa de trabajo, el Comité Técnico elaborará en primer lugar definiciones armonizadas de:

- i) Productos obtenidos totalmente y operaciones o procesos mínimos;
- ii) Transformación sustancial - Cambio de la clasificación arancelaria; y
- iii) Transformación sustancial - Otros criterios complementarios, tras llevar a término la labor mencionada en el apartado ii).

Es de la máxima importancia señalar que el Acuerdo dispone claramente que el Comité Técnico, sobre la base del criterio de transformación sustancial, considerará la utilización del cambio de subpartida o partida arancelaria. Además, la labor del Comité Técnico se dividirá por sectores de productos, tal como se presentan en los diversos capítulos o secciones de la Nomenclatura del SA.

En el apartado iii) del párrafo 2 c) del artículo 9 se prevé que el Comité Técnico considere y desarrolle criterios complementarios que quepa utilizar cuando "tras llevar a término la labor mencionada en el apartado ii) (es decir, la labor basada en el cambio de subpartida o partida arancelaria) con respecto a cada sector de productos o categoría individual de productos, ...

el solo uso de la nomenclatura del SA no permita decir que hay transformación sustancial". Esos criterios complementarios podrían ser "porcentajes *ad valorem* y/u operaciones de fabricación o elaboración". Desde el punto de vista de un lego, con esta fraseología compleja, el Acuerdo y su programa de trabajo resuelven la cuestión pendiente de la base que debe utilizarse para la armonización de las normas de origen del SGP; se adopta como criterio principal el del proceso (cambio de clasificación arancelaria); y el valor añadido global, o porcentaje *ad valorem*, se mantiene sólo como criterio suplementario.

Por lo que se refiere al estado de los trabajos, se han realizado progresos importantes, pero lentos. Se ha finalizado la labor de armonización de las normas de origen para diversos productos y sectores. Se han ultimado prácticamente las definiciones de productos "obtenidos totalmente" y de "operaciones o procesos mínimos", aunque se necesita perfeccionarlas. Lo que está aún por definir claramente es la estructura global de las normas de origen armonizadas; en particular, quedan por precisar el contenido de las normas generales, las normas de las secciones (capítulos y notas) y las normas supletorias, y la relación entre ellas, aunque se hicieron muy notables progresos en la reunión de noviembre del CNO en cuanto a la cuestión de las normas supletorias. El Acuerdo sobre Normas de Origen ha servido para orientar en gran parte el método de trabajo adoptado por el Comité Técnico al poner éste en el centro de su programa la elaboración de las normas de origen en función del criterio del cambio de clasificación arancelaria. La estructura de las normas de origen no preferenciales armonizadas, aunque todavía está por ultimar, sigue hasta cierto punto el patrón de las normas de origen preferenciales, que se basa en los principios conceptualmente similares de productos totalmente obtenidos y de operaciones y procesos mínimos que no se consideran como elementos que en sí mismos confieren origen.

Cabe señalar que, dada la complejidad de la cuestión, los países desarrollados como los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón, que han acumulado una experiencia considerable en la negociación de normas de origen en el seno de zonas de libre comercio o, en el caso del Japón, que se han visto envueltos en varios asuntos de procedimientos antidumping que tenían que ver con cuestiones de origen, estaban desde un principio mejor equipados para participar en las negociaciones.

Análisis preliminar de las principales consecuencias y los posibles efectos del programa de trabajo de armonización de las normas de origen sobre otros acuerdos de la OMC

Las negociaciones en el CTNO han sido impulsadas principalmente por las ramas nacionales y muchos debates se concentraron en los aspectos técnicos del Sistema Armonizado y de su adecuación a la determinación del origen. En el CNO se ha agregado a las deliberaciones técnicas una faceta más orientada a la política comercial. Sin embargo, un aspecto bastante sorprendente para el observador de las negociaciones sobre las normas de origen es la calidad del debate técnico de lo que puede considerarse "transformación sustancial", en comparación con la ausencia, durante el debate abierto, de un análisis de las posibles consecuencias de las diferentes normas propuestas sobre la política comercial.

Como ya se ha dicho, hubo que esperar a que la delegación de la India sometiera a examen del CNO una serie de ejemplos evidentes de la posible intervención de las normas de origen armonizadas (NOA) en el sector de los textiles para que se abordara abiertamente la cuestión de las consecuencias en la política comercial. Para completar las cuestiones que se planteaban en

esa exposición, podrían agregarse otros temas sistémicos complementarios que están por estudiar, como se indica a continuación.

En primer lugar, cabe reconocer que una modificación de las normas de origen no preferenciales relativas a productos específicos puede afectar las reglas que actualmente se aplican a la importación de ciertos productos. Por ejemplo:

- Puede ocurrir que productos textiles que no están sujetos a contingentes en virtud del ATV pasen a estarlo. Un cambio de las normas de origen actuales a raíz de la armonización puede entrañar que el origen se transfiera del país A, que no está sujeto a restricciones cuantitativas, al país B, que sí lo está con arreglo al ATV.
- Pueden aplicarse derechos antidumping a productos importados sin que se lleve a cabo la necesaria investigación del margen de dumping y del daño de conformidad con las disposiciones contra la elusión. Obviamente, esta cuestión guarda estrecha relación con la naturaleza aún por determinar, como se verá en las páginas siguientes, de las medidas contra la elusión.
- Como en el Acuerdo se vincula estrictamente la cuestión del origen aduanero con las marcas de origen, puede ocurrir que los productos dejen de llevar la indicación "hecho en ..." cuando se comercialicen en determinado país, a menos que cumplan los preceptos de las reglas armonizadas.
- Es posible que los niveles de intervención y las disposiciones relativas a la "graduación" con respecto al daño y a los niveles *de minimis* que figuran en varios acuerdos de la OMC queden activados a raíz de la confección de nuevas estadísticas del comercio, en que el método actual de cálculo según el país de exportación final será sustituido por el concepto de origen aduanero del programa de trabajo de armonización.

A nivel general, también cabe observar que, en muchos casos, y especialmente en los sectores de la agricultura y de los productos alimentarios elaborados, donde se espera que los países en desarrollo tengan una ventaja relativa, el origen puede trasladarse a otro país por una operación de elaboración relativamente sencilla. Esta tendencia deberá analizarse muy cuidadosamente en el contexto del instrumento comercial a cuyos fines deba servir la determinación del origen. Por ejemplo, en el caso de los productos alimentarios y agrícolas puede haber un vínculo con las medidas relacionadas con el Acuerdo sobre la Agricultura, en particular los contingentes arancelarios, en que el origen tiene un papel importante, o el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias .

Aunque no se trataba de una cuestión directamente relacionada con las negociaciones en el marco del programa de trabajo de armonización, ha de recordarse que en el contexto de los acuerdos de reconocimiento mutuo de los resultados de la evaluación de la conformidad, los países en desarrollo han expresado el parecer de que esos acuerdos, limitados por lo común a las mercancías "procedentes" de los signatarios, deberían ampliarse para que abarcaran también los productos originarios de otros países que han sido objeto de examen en uno de los países signatarios del acuerdo de reconocimiento mutuo. Esta cuestión tal vez deba analizarse en definitiva teniendo en cuenta que en algunas propuestas concernientes a los productos animales, según las han presentado los países en desarrollo, una operación relativamente sencilla, como la

cría y engorde de animales o peces, el sacrificio de pollos, la congelación o salazón de pescado, puede determinar el origen.

Como la mundialización de la producción no se verifica solamente en el sector de la maquinaria y en el de la electrónica, este tipo de operaciones puede parecer perfectamente legítimo. Sin embargo, un análisis más detenido debería permitir determinar cuáles pueden ser las consecuencias para las MSF.

Dado que las negociaciones responden a los planteamientos de los sectores de producción, el resultado final del Acuerdo será probablemente un mapa mundial del origen, en el cual éste sea conferido por una determinada operación de fabricación o elaboración que podrá concentrarse en diferentes países o regiones, según el criterio que se adopte. Así, pues, hay que prestar una cuidadosa atención a la evaluación de las ventajas y desventajas de tal concentración o difusión del origen de las mercancías procedentes de ciertos países en determinados sectores sensibles a las importaciones. Al hacerlo, ha de considerarse que, en esos sectores sensibles, cuanto mayor sea la concentración y mayor el volumen de exportaciones de un país en las estadísticas de comercio del país importador, más alta será la probabilidad de que se activen las medidas de protección de emergencia en el país importador, una vez cumplidas las demás prescripciones previstas en los correspondientes acuerdos de la OMC sobre salvaguardias, derechos antidumping y subvenciones y medidas compensatorias. Por ejemplo, en función del mayor o menor número de operaciones de fabricación que exija una determinada norma de origen, que puede reflejar o no la capacidad industrial de un país, el resultado puede ser que el origen de un producto se concentre en un país o se reparta entre varios países. Si se adopta una norma de origen, como la que considere la fabricación de zapatos a partir de sus componentes, el origen de los zapatos dependerá del lugar en que se lleven a cabo las operaciones de montaje. Esas operaciones probablemente se realizarán en muchos países distintos, ya que los productores podrán escoger los países donde el montaje sea más conveniente. Esas normas parecen más apropiadas a la mundialización de la producción y a una "difusión" del origen de los zapatos, que se dispersa en muchos países. A la inversa, si las normas de origen son más estrictas y excluyen ese tipo de montaje, haciendo depender el origen de otras operaciones de fabricación, como la manufactura de la caña del zapato, la producción de calzado se concentrará más en unos pocos países, según la estructura de este sector concreto, activando finalmente las medidas de protección de emergencia. Atendiendo a las realidades de sus cadenas de producción y su estrategia industrial, los sectores de los países pueden promover normas de origen que correspondan a su capacidad y a sus mecanismos de abastecimiento de insumos intermedios. A la larga, los efectos comerciales de las normas finales influirán en la interacción con las normas del sistema de comercio internacional, como los contingentes, las medidas antidumping y la marca de origen. Si un aumento repentino de las importaciones de productos originarios de terceros países activa las salvaguardias y los procedimientos antidumping, un conjunto de normas de origen basadas en operaciones relativamente sencillas atenuará la concentración de la producción y las exportaciones, lo cual hará más difícil aplicar el criterio de la existencia de daño.

Por ejemplo, un país que sea gran productor y exportador de tejidos de algodón -producto generalmente sensible a las importaciones y sujeto a contingentes con arreglo al ATV- puede tener interés en defender en las negociaciones una posición según la cual el estampado y el tinte sean operaciones determinantes del origen, es decir en perder su carácter de país originario en cuanto los productos que exporta se someten a operaciones de elaboración o manufactura en

terceros países antes de ser importados como productos acabados por ciertos países sensibles a las importaciones. Así, pues, si el estampado y el tinte se consideran operaciones que determinan el origen, resulta que todos los tejidos de algodón exportados por ese país a terceros países a efectos de estampado y tinte cambiarán de origen en el tercer país donde se verifiquen el estampado y el tinte y, por consiguiente, sus exportaciones quedarán menos concentradas y especializadas cuando el producto acabado se importe finalmente de un país que mantiene contingentes en virtud del ATV. A la larga, puede que resulte menos probable que las exportaciones de tejidos de algodón de ese país activen las medidas de protección de emergencia. Por el contrario, las operaciones de estampado y tinte, si no se consideran determinantes del origen, no se tendrán en cuenta, aun cuando se realicen en terceros países, y el origen seguirá atribuyéndose al país de procedencia del tejido y se rastreará hasta él. En este último caso, es evidente que será legítimo permitir que un país importador considere las exportaciones de los terceros países en que se han realizado las operaciones de estampado y tinte como exportaciones del país de procedencia de los tejidos. Si se coloca este ejemplo en una perspectiva mundial, según las normas de origen utilizadas podrá darse una concentración de las exportaciones de ciertos productos en un restringido círculo de países desde el punto de vista del país importador.

En algunos otros casos puede ocurrir que los países tengan interés en "conseguir" el origen aunque el trabajo y la elaboración efectuados en el material importado se consideren relativamente sencillos. Tal acontece con muchas propuestas hechas con respecto a las industrias agroalimentarias y a productos alimentarios que atraen cualidades particulares o se venden a precios elevados al consumidor final. Por ejemplo, durante las negociaciones en el CTNO, una delegación opinó que el secado y sazonado de carne importada era una operación determinante del origen. Cabe pensar que esta postura de negociación obedecía a que esa delegación defendía los intereses de ramas nacionales que fabricaban un producto regional y típico consistente en carne secada y sazonada que se vendía en el mercado interno y no estaba aún protegida por una denominación geográfica. Por ser considerado regional y típico, el producto solía venderse a un precio elevado en el mercado interno, pues se comercializaba al consumidor final como artículo distinto de los preparados competidores a base de carne secada. Según la tradición, la carne utilizada para el secado y sazonado también procedía de una región determinada. Sin embargo, en tiempos recientes, las consideraciones de precio, cantidad y calidad han llevado a los fabricantes locales a utilizar carne importada. Si la propuesta es aceptada por otros países, es posible que la carne secada y sazonada obtenida a base de carne fresca importada pueda venderse legítimamente como producto originario de la región. Ello podría suponer una renta para el productor nacional de carne desecada y adobada, ya que:

- 1) podría utilizar carne más barata importada, saliéndose del mercado interno protegido y, al mismo tiempo, conservar el origen y el etiquetado como fabricante de productos regionales de alta calidad;
- 2) hacerse con la cresta más alta de una cadena de plusvalía, desde la carne cruda hasta el producto acabado y, al mismo tiempo, estar protegido por una posible progresividad arancelaria.

Evidentemente, esta posible conclusión habrá de contrastarse con la legislación nacional sobre los derechos de los consumidores. En otros casos, un país puede tener interés en "conservar" el origen aunque el producto exportado, en este caso café crudo de Colombia, se elabore en un tercer país antes de ser vendido al consumidor final. Durante las negociaciones en

el CTNO, la delegación de Colombia sostuvo firmemente que los procesos de descafeinación y torrefacción no eran operaciones determinantes del origen, mientras que los Estados Unidos, la Comunidad Europea y el Japón defendieron la tesis contraria. Dejando a un lado los argumentos técnicos aducidos por las delegaciones involucradas, cabe pensar que si la torrefacción y la descafeinación deben considerarse operaciones determinantes del origen, la mayor parte del café de Colombia tostado o descafeinado en la Comunidad y los Estados Unidos podrían comercializarse como productos de los Estados Unidos y la Comunidad sin llevar la indicación de que se ha utilizado café de Colombia. Esto puede menoscabar gravemente la imagen de marca y el potencial de comercialización del café de Colombia como producto de calidad con un carácter y un sabor distintos de otros cafés.

Si bien puede sostenerse que algunas de las consecuencias extremas indicadas en el ejemplo son de carácter especulativo y habrán de confrontarse con la estructura de las ramas correspondientes y con otras normas y reglamentaciones, como la legislación nacional en materia de protección de los derechos de los consumidores, es un hecho que las cuestiones técnicas provocaron un amplio debate durante las negociaciones.

Otro ejemplo de las posibles consecuencias de las normas de origen puede verse en los recientes cambios introducidos en la legislación de los Estados Unidos, que suponen modificar el origen de productos sujetos a contingentes, como los productos textiles. La decisión de atribuir el origen de un producto a tal o cual país sujeto a un sistema de contingentes puede desbaratar las cadenas de producción y perturbar las relaciones entre las diferentes ramas. En Asia el corte de la tela en prendas de vestir, que antes era una operación determinante del origen, solía verificarse en países en que los contingentes estaban subutilizados o en países que no tenían contingentes, mientras que las operaciones de montaje se realizaban en países de bajos costos, como China. Según algunos comentaristas, la nueva normativa estadounidense que atribuía el origen a las operaciones de montaje hacía que el origen se trasladase a China, país que no era miembro de la OMC y donde todavía se aplicaban los contingentes del AMF. Así, pues, al cambiar las normas de origen, se imponían nuevas restricciones.

En resumidas cuentas, puede decirse que una de las grandes cuestiones es decidir cuándo conviene "perder", "conservar" o "conseguir" el origen. La dificultad estriba en que esto ha de formularse con respecto a productos individuales o categorías de productos y depende de la base industrial de cada país y, en algunos casos, de consideraciones de estrategia industrial a nivel mundial. Aplicar a las estadísticas del comercio las normas de origen armonizadas, es decir aplicar las mismas normas de origen a fines tanto estadísticos como aduaneros, es un hecho casi sin precedente en el comercio mundial, puesto que las más de las veces las estadísticas de importación se clasifican según el país de origen indicado en la factura, que es, en la mayoría de los casos, el país de importación directa y no el de origen de las mercancías a efectos aduaneros. Ello puede dar lugar a una repetición de las actuales controversias acerca de "excedentes comerciales" y las negociaciones comerciales en general, los criterios referentes al daño, los límites mínimos, etc. Algunas delegaciones han aducido el argumento de que sus presuntos "excedentes" se deben simplemente a exportaciones de mercancías que, si bien se cuentan como procedentes de sus países, sólo son objeto en éstos de operaciones de fabricación menores, en las que no obtienen ningún beneficio económico importante ni transferencia de tecnología. Esos países sostienen que no tienen por qué cargar con "la factura del comercio", que más bien debería cobrarse a otros países que fabrican las piezas esenciales de las mercancías y sacan el principal beneficio económico de la venta del producto acabado (véase el asunto de la muñeca

Barbie en "La mundialización y el sistema comercial internacional", UNCTAD/ITCD/TSB/2, pág. 23).

Posibles consecuencias de las normas de origen armonizadas en otros acuerdos de la OMC

Aparte de las repercusiones directas del Acuerdo sobre Normas de Origen, conviene fijarse en esta etapa en la ampliación del ámbito de aplicación del concepto de origen a efectos aduaneros a las marcas de origen.

El vínculo entre el origen aduanero y las marcas de origen dimana principalmente de la práctica de los Estados Unidos. La prescripción relativa al marcado de las mercancías importadas en los Estados Unidos con la indicación del país de origen data de 1890 y se ha reiterado desde entonces. Esta prescripción tiene por objeto informar al consumidor del país de origen de un producto, pero también puede tener el efecto indirecto de favorecer los productos nacionales frente a sus competidores extranjeros. Como en muchas de las campañas "Compre productos nacionales" que se lanzan periódicamente en ciertos países, las marcas de origen pueden hacer las veces de barreras no arancelarias. Sin embargo, en muchos Miembros de la OMC la cuestión de la marca de origen, es decir la indicación que debe llevar un producto acabado antes de ser comercializado para la venta al consumidor final, no estaba directamente vinculada ni supeditada a la determinación del origen a efectos aduaneros. Por consiguiente, el nexo expreso que se establece en el Acuerdo entre el origen a efectos aduaneros y las marcas de origen, según se describe en el artículo IX del GATT de 1994, puede considerarse una innovación para muchos Miembros de la OMC.

Así, pues, un cambio de país de origen entrañará también un cambio de la marca de origen lo que tendrá consecuencias importantes y decisivas sobre la elección del consumidor, sobre todo cuando ciertas marcas comerciales o ciertos productos de calidad suelen estar identificados con determinados países. Además, las preocupaciones ambientales o humanitarias también influyen en la elección del consumidor y le hacen comprar productos procedentes de ciertos países que tienen en el ámbito internacional fama de respetar los derechos humanos, la legislación laboral y los tratados en materia de medio ambiente. A la inversa, es posible que ciertos artículos tradicionales producidos por países en desarrollo que han estado luchando entre sí o que tienen fama de aplicar normas deficientes en esos campos registren un revés.

Muchos ejemplos de las consecuencias de esa vinculación pueden hallarse en la doctrina y la jurisprudencia de los Estados Unidos, donde los litigios sobre las marcas de origen entre la Administración de Aduanas y los importadores de productos extranjeros han sido objeto de varias decisiones de los tribunales. En general, la mayoría de los litigios han surgido en sectores sensibles, como los productos alimentarios, los textiles, los productos metalúrgicos y el calzado, en los que el etiquetado, la sensibilidad a las importaciones y las consideraciones relativas a la salud del consumidor pueden haber influido en el resultado final.

Por lo demás, la diferencia comercial surgida recientemente en la OMC entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea acerca de las normas y marcas de origen de ciertos productos textiles es tal vez el ejemplo que mejor resume las repercusiones de un cambio de normas de origen y, por tanto, de marcas de origen y, en el marco del sistema de comercio internacional, permite hacer nuevas consideraciones acerca del efecto sobre las normas de origen.

Aunque puede ser difícil de cuantificar, es evidente que en los niveles selectos del mercado de productos textiles de alta costura la marca de fábrica o la marca de origen tienen una influencia considerable en la elección de los consumidores, hecho éste que puede justificar la inquietud de los fabricantes de productos acabados. Si bien con la mundialización de la producción ha quedado superada la idea de que un producto se produce y obtiene totalmente en un país determinado, los consumidores tal vez identifiquen aún ciertos productos de calidad con países o regiones geográficas concretos. Además, el hecho de que no se incluyan el diseño ni el estilo en los gastos de publicidad e investigación que pueda haber efectuado la industria textil del sector de la moda, junto con la propiedad de la planta de fabricación, puede no estar acorde con el concepto de la "transformación sustancial".

La cuestión del origen también puede vincularse con las propuestas hechas por los países en desarrollo sobre los temas relacionados con los "conocimientos tradicionales". Los países en desarrollo sostienen que algunas patentes a que han dado lugar las investigaciones de biotecnología e ingeniería genética se basan en recursos vegetales y genéticos, que se encuentran principalmente en los países tropicales, y en conocimientos tradicionales. Sin embargo, no se reconocen ni remuneran esos conocimientos tradicionales ni los materiales utilizados cuando son objeto de una patente. Se hizo una propuesta concreta sobre el párrafo 3 del artículo 27 del Acuerdo sobre los ADPIC, y especialmente sobre la disposición según la cual las obtenciones vegetales deben ser protegidas mediante patentes o un sistema *sui generis*. Los países en desarrollo²⁰⁷ han defendido enérgicamente la idea de que cuando un país conceda protección a invenciones basadas en materiales vegetales, se imponga a los titulares de los derechos:

- la obligación de declarar **el origen** de los materiales y probar el consentimiento previo del país de origen y, cuando corresponda, de las comunidades campesinas indígenas; y
- la obligación de pagar una indemnización al país o a las comunidades que tenían los materiales o los conocimientos tradicionales utilizados en la producción de una nueva obtención.

Las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Normas de Origen no extienden explícitamente el alcance de las normas de origen armonizadas a los derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, tal vez convenga tomar en consideración la mención expresa del origen en el texto que antecede.

Si el alcance del Acuerdo se extiende a los ADPIC, la mención del "origen" en este contexto concreto puede tener varias repercusiones sobre esta propuesta. El estado actual de las normas parece indicar que, si no se formulan disposiciones expresas para tener en cuenta este caso especial, la aplicación de las normas de origen actuales puede hacer que se pierda el origen si una elaboración ulterior se realiza en un tercer país. Como es obvio que, en esas circunstancias, los países en desarrollo tienen interés en conservar el origen aunque los vegetales y microorganismos se hayan elaborado ulteriormente en terceros países, habrá que tener en cuenta algún otro factor y proceder a otros ajustes en el marco del programa de trabajo de armonización si se ha de mantener la mención del "origen" en el contexto del párrafo 3 del artículo 27 del acuerdo sobre los ADPIC, como proponen los países en desarrollo.

Además, las consecuencias de la cuestión de las marcas de origen pueden llegar a afectar las indicaciones geográficas reguladas por el artículo 22 del Acuerdo sobre los ADPIC. Este

artículo se refiere expresamente a las indicaciones "que identifiquen un producto como originario (el subrayado es nuestro) del territorio de un Miembro". Esta cuestión ya fue planteada por la delegación de Suiza durante las negociaciones sobre la determinación del origen en el caso de los relojes. Según esa delegación, la marca de origen "Swiss made" (hecho en Suiza) estaba amparada por el artículo 22 del Acuerdo sobre los ADPIC, y aunque la maquinaria se haya fabricado en otro país, el montaje y el ensayo se efectúan en Suiza y bastan para conferir origen suizo al reloj acabado y justificar la protección del artículo 22.

Evidentemente, toda la cuestión tiene que ver con el valor y poder de comercialización de ciertos productos que suelen relacionarse con un país determinado por razones de tradición, hábito, calidad, fiabilidad, etc.

En una producción mundializada, la "imagen" de un producto, lo que lo diferencia de sus competidores, suele tener un alto precio. Las marcas de origen generalmente desempeñan un papel importante en la elección del consumidor, desde la compra de verduras en el supermercado hasta la adquisición de un automóvil. Los relojes se hacen normalmente en Suiza, ciertas frutas vienen de países exóticos, los componentes de alta fidelidad y los aparatos electrónicos se fabrican en el Japón, la ropa de moda en Italia o Francia, etc. Recientemente, algunos teléfonos portátiles fabricados en los países nórdicos se han granjeado cierto prestigio, aun cuando la mayoría de sus piezas se fabrican en muy diversos países.

Entonces, el verdadero problema de esta cadena de producción mundializada que termina en un producto acabado marcado "hecho en ..." consiste en determinar a quién va a parar la sustancia del beneficio económico de este proceso.

Como ya se ha dicho, en el sector agrícola, en el que los países en desarrollo conservan cierta ventaja relativa, el origen puede cambiar muy fácilmente. Según ciertas propuestas, la torrefacción o la descafeinación es una transformación sustancial, y el café cultivado y cosechado en Colombia, cuando se tuesta en los Estados Unidos, pasa a ser un producto estadounidense, que puede comercializarse y marcarse legalmente. Suiza no cultiva café y, sin embargo, la mayor de sus empresas transnacionales es en la actualidad uno de los mayores productores de café instantáneo.

Según otras propuestas, las frutas, hortalizas y especias frescas compradas a granel en los países en desarrollo y sometidas a operaciones sencillas de sazonado, desecado, mezcla, etc., pueden cambiar de origen y ser comercializadas, una vez envasadas, con una marca de origen diferente.

Si bien es legítimo que las empresas extranjeras retengan sus beneficios como compensación de sus gastos generales, utilidades, remuneración de sus técnicas de comercialización, etc., cabe preguntarse si esto también implica que el vendedor haya de perder igualmente el valor representado por el origen o la identidad.

En un contexto clásico, esta cuestión recuerda el problema perenne del bajo valor añadido de las exportaciones de los países en desarrollo, que siempre se pagan a precios más bajos que los productos acabados. En este caso, la pérdida de las marcas de origen puede equipararse a una pérdida adicional de valor añadido.

En este cuadro también hay que considerar que, en su continua búsqueda de eficiencia y competitividad, algunas empresas que se han adelantado por la senda de la mundialización ya han variado su estrategia y de la simple diversificación de los lugares de producción y de gestión de las instalaciones de fabricación han pasado a un conjunto más complejo de servicios que van más allá de la mera producción de mercancías. La creciente confianza en la marca de fábrica y la gestión del servicio posventa de los productos acabados que esas empresas practican hacen caso omiso de algunos de los conceptos tradicionales del comercio. Para esas empresas, la potenciación de la marca de fábrica y la marca de origen, que llevan consigo una reputación mundial de calidad y tecnología superior, se está convirtiendo paulatinamente en la estrategia más importante. Es posible, pues, que las empresas de ámbito mundial empiecen a producir bienes y servicios que se ciñan a los gustos mundiales supranacionales, buscando sus insumos intermedios y estableciendo sus instalaciones de fabricación en función de la ventaja relativa más interesante. Los obstáculos tradicionales al comercio o bien se eliminarán o bien quedarán anulados por una combinación de gestión abstracta de los servicios, estrategia de marca y estrategia empresarial.

En medio de este cuadro resulta difícil evaluar cuáles serán exactamente las consecuencias directas para cada producto. Sin embargo, los países en desarrollo deberán analizar detenidamente cómo conseguir una participación equilibrada en el proceso de mundialización. En algunos casos y para ciertos productos, la pérdida del origen y de las marcas de origen puede tener consecuencias muy profundas en el siglo venidero.

La cuestión de las normas supletorias

La justificación de las "normas supletorias"

La cuestión de las "normas subsidiarias o residuales" guarda estrecha relación con el objetivo de las normas de origen no preferenciales. Como ya se ha dicho, la finalidad principal de las normas de origen preferenciales es velar por que las preferencias arancelarias se limiten a los productos originarios de los países beneficiarios, de tal manera que si no se cumplen los criterios de origen, se considera que las mercancías simplemente no reúnen las condiciones para recibir trato preferente, y a tales efectos no se necesita ninguna otra opción o determinación del origen. Las normas de origen no preferenciales tienen por objeto atribuir un origen a todos los productos importados en un país. Así, pues, tiene que haber un resultado en cuanto al origen, en todos los casos, ya que las autoridades aduaneras deben poder determinar el origen de los productos para administrar los instrumentos de política comercial. Si no se cumple el criterio principal en cuanto al origen, deberán elaborarse otras normas supletorias para determinar el origen. Esta cuestión es tanto más pertinente en la época actual cuanto que los productos acabados son resultado de operaciones de fabricación que se desarrollan en muchas etapas y en muchos países. Por tanto, en el contexto de las normas de origen no preferenciales, el no prever normas supletorias exhaustivas dejaría graves lagunas en cuanto a la previsibilidad del conjunto armonizado de normas de origen no preferenciales.

Estado de las negociaciones y pertinencia de las "normas supletorias"

La cuestión fundamental con que se enfrentan los negociadores es la de determinar la secuencia de esas normas supletorias y de su aplicación, es decir, averiguar qué ocurre cuando las mercancías no cumplen una norma de origen concreta y entran en juego las normas

supletorias. Se están debatiendo dos planteamientos básicos. Según la posición original de los Estados Unidos y las de otras delegaciones, si la norma primaria no se cumple, esa misma norma primaria debe aplicarse en cualquiera de los países precedentes para averiguar si se ha cumplido en alguno de ellos. Sólo cuando se comprueba que la norma primaria no se ha cumplido en ninguno de los países precedentes está justificada la aplicación de normas supletorias. Se puede decir que esta es la opción del "rastreo". Según el otro planteamiento, defendido principalmente por la Comunidad Europea, la utilización de la norma primaria se limita al país en que "se ha realizado el último proceso de producción". Por consiguiente, si la norma primaria no se ha cumplido en el país en que se verificó el último proceso de producción, deberán utilizarse las normas supletorias.

Evidentemente, ambas propuestas tienen ventajas e inconvenientes. Lo importante, sin embargo, es evaluar las posibles consecuencias en el momento de la aplicación de las normas. Si se sigue la propuesta de "rastreo" de los Estados Unidos, en el momento de la importación la administración de aduanas tendrá, en su caso, que seguir la pista del origen del producto por los países precedentes, basándose en la documentación disponible. En algunos casos este procedimiento puede no ser tan fácil como parece, pues hay toda una serie de factores que pueden afectar la facultad de expedir certificados de origen para las diferentes fases de fabricación por las que ha pasado un producto acabado. Las razones comerciales también pueden constituir un obstáculo a este método del rastreo. Para los exportadores, los productores y las administraciones de los países en desarrollo, la aplicación de esta norma requerirá asimismo cierto grado de cooperación de la aduana. Además, para la presentación de la información y la documentación pertinentes, es posible que haga falta un conocimiento profundo de las normas y de las consecuencias por parte de los exportadores, los productores y la administración de aduanas.

Según el planteamiento de la Comunidad Europea, la determinación del origen parece descansar en gran medida en la capacidad de la administración de aduanas para determinar el origen en el momento de la importación. Si no se cumple la norma primaria, el funcionario de aduanas tendrá que recurrir inmediatamente a normas supletorias generales que, a tenor de la propuesta, se basan en un criterio porcentual. Este método también puede tener profundas consecuencias, ya que parece facultar a las autoridades aduaneras para hacer, en el momento de la importación, una determinación definitiva del origen.

Uno de los puntos más espinosos es que, según el planteamiento que se utilice, el resultado en cuanto al origen de un producto acabado cambiará en consecuencia y se repetirá todo el proceso del programa de trabajo de armonización en una nueva perspectiva. En la reunión de noviembre más reciente, la de 1999, se llegó a un acuerdo parcial, al cabo de casi un año de negociaciones, sobre la adopción del concepto según el cual si la norma primaria no se cumple en el primer país, entran en juego las normas supletorias y no es necesario proceder al rastreo para averiguar si la norma primaria se ha cumplido en algún otro país. Sin embargo, el método del rastreo sigue presente en las normas supletorias que se aplican cuando la norma primaria no se cumple en el último país de producción. Además, todavía no hay acuerdo sobre el contenido y la secuencia de aplicación de esas normas supletorias.

Las consecuencias directas de las normas supletorias: las medidas antidumping y las medidas contra la elusión

Las medidas contra la elusión y las normas de origen

Algunos autores opinan que, cuando concluya el programa armonizado, las normas de origen permitirán dar una respuesta definitiva a la cuestión, aún sin resolver, de las medidas contra la elusión. Como uno de los principales objetivos de las normas es estructurar un método previsible y transparente de determinar el origen, dejará de ser posible la utilización discrecional de criterios de origen *ad hoc*. Además, la utilización de normas de origen "supletorias", juntamente con el apartado a) de la regla 2 del Sistema Armonizado,²⁰⁸ podría tomarse como punto de partida de las negociaciones sobre las medidas contra la elusión. Sería difícil explicar por qué, después de negociar sobre las normas supletorias durante tanto tiempo, todavía hace falta establecer disposiciones expresas sobre la elusión, en lugar de hacer balance de los resultados logrados con las normas de origen armonizadas.

En general, se ha afirmado que la cuestión de las medidas contra la elusión no se trató adecuadamente durante la Ronda Uruguay de negociaciones, pues las reglas multilaterales vigentes contenían elementos suficientes para disciplinar de manera apropiada los posibles casos de medidas contra la elusión, tales como el apartado a) de la regla 2 del Sistema Armonizado y las normas de origen no preferenciales armonizadas. Otros autores han afirmado que deben tenerse en cuenta tres elementos más amplios durante el proceso de negociación sobre las medidas contra la elusión.

- Las negociaciones de la OMA sobre las normas de origen no preferenciales armonizadas han avanzado muy lentamente hasta ahora, tal vez porque no existe ninguna disposición multilateral contra la elusión.
- Son bastantes los países, entre los que figuran no sólo los Estados Unidos y la Comunidad Europea, sino también países en desarrollo (de América Latina), que han aprobado disposiciones contra la elusión.
- Las normas de origen no preferenciales (no armonizadas) siguen utilizándose para que se apliquen los derechos antidumping y, por tanto, para luchar contra la elusión por terceros países. Además, quizá sea procedente imponer sanciones por falsedad en la declaración de origen cuando, a raíz de una investigación de la determinación del origen durante un procedimiento antidumping, se determina un origen distinto del declarado por el importador.

Según estas tesis, el principal problema está relacionado con el lento progreso de las negociaciones sobre las normas de origen. Si esas normas no se definen claramente, si no se amoldan apropiadamente para resolver la cuestión de las medidas contra la elusión, desaparece el segundo elemento de la argumentación a favor del uso del apartado a) de la regla 2 y de las normas de origen. La muy espinosa cuestión de la norma de origen supletoria, que ahora lleva meses debatiéndose tanto en Ginebra como en Bruselas, está en el centro del problema y a todas luces tiene que ver con las repercusiones del Acuerdo sobre Normas de Origen en otros acuerdos de la OMC. En particular, se decía que algunas delegaciones podrían recurrir a ese argumento para dejar fuera del ámbito del Acuerdo la determinación del origen en los procedimientos

antidumping, a pesar del claro precepto del párrafo 2 del artículo 1 y del párrafo 1 a) del artículo 2, según el cual las normas de origen deben aplicarse por igual a todos los fines.

La primera solución, es decir, la utilización de las normas de origen no preferenciales armonizadas y del apartado a) de la regla 2 del Sistema Armonizado, es la que debería preferirse durante las negociaciones en curso sobre las normas de origen. Cuando esa posición resulte impracticable y para evitar un prolongado vacío jurídico que tendría efectos desfavorables, quizá convenga considerar una posición de recambio basada en el proyecto Dunkel.

Dicho esto, algunos juristas consideran que el proyecto Dunkel de la Ronda Uruguay sigue ofreciendo un punto de partida razonable para las negociaciones. Sin embargo, el proyecto es en algunos aspectos poco preciso y, por otra parte, podrían tenerse en cuenta otras consideraciones. Quizá resulte útil la siguiente lista de cuestiones:

- El producto montado o terminado en el país importador o el producto exportado por un tercer país debe ser un **producto similar** al producto sobre el que recae el derecho antidumping definitivo.
- El montaje o la terminación en el país importador o en un tercer país son realizados por una **parte relacionada**.
- La compra de insumos intermedios, en el país sujeto al derecho antidumping, a los exportadores o productores sujetos al derecho antidumping definitivo, sus proveedores tradicionales en el país exportador, o el caso en que una parte, en el país exportador sujeto al derecho antidumping, suministre piezas o componentes por cuenta de dicho exportador o productor.
- Las **variaciones de la estructura del comercio**, en el sentido de que las operaciones de montaje o terminación en el país importador o en el tercer país se han iniciado, o se han expandido considerablemente, y las importaciones de piezas o componentes utilizados en esas operaciones han aumentado considerablemente desde la iniciación de la investigación que dio lugar a la imposición del derecho antidumping definitivo.
- **Relación causal:** las autoridades determinarán si la modificación de la estructura del comercio es consecuencia de la imposición de derechos antidumping o de otros factores, en particular la variación de la estructura del comercio de otras exportaciones, de la estructura del consumo, de las novedades tecnológicas, y de las exportaciones y la productividad de la rama nacional.
- El costo total de las piezas o componentes no es inferior al 70% del costo de todas las piezas o componentes utilizados en la operación de montaje o terminación del producto similar, siempre que las piezas y componentes o el producto similar exportado del tercer país en ningún caso queden incluidos en el campo de aplicación de las medidas definitivas si el valor añadido por la operación de montaje o terminación supera el 25 % del precio en fábrica del producto similar montado o terminado en el territorio del país importador o del tercer país.

- Los correspondientes ajustes por las **operaciones de puesta en marcha o de ampliación**, de manera que los cálculos reflejen los costos al final del período de puesta en marcha o de ampliación o, si ese período se prolonga más allá del período de investigación, los costos más recientes que las autoridades puedan razonablemente tener en cuenta durante la investigación.
- La **prueba de la existencia de dumping**, mediante la comparación del precio del producto montado o terminado en el país importador o el tercer país con el valor normal anterior del producto similar sujeto al derecho antidumping definitivo original.
- La prueba de que la inclusión de esas piezas o componentes o del producto similar fabricado en un tercer país en el campo de aplicación del derecho antidumping definitivo es necesaria para prevenir o anular la continuación o la repetición del **daño**.

Además, sería imprescindible definir con precisión términos o expresiones esenciales, como "parte relacionada", "piezas", "costos", "valor añadido" y "precio en fábrica".

Aspectos relativos a la aplicación del Acuerdo

La vida de las empresas evoluciona más rápidamente que las negociaciones comerciales multilaterales. Sin embargo, los funcionarios de aduanas y de comercio en las fronteras de los países industrializados siempre tendrán que determinar el origen, aplicar las normas y hacer que se cumplan. Tal vez sea ésta una de las razones por las cuales la elaboración de las normas armonizadas haya alcanzado un nivel de detalle técnico y de complejidad que casi no tiene parangón en otros acuerdos multilaterales.

La cuestión básica es que las normas de origen que se están negociando se ciñen a los procesos industriales y tecnológicos que existen en los países desarrollados y no reflejan forzosamente las necesidades, la capacidad ni los recursos de los países en desarrollo y de sus administraciones. La transparencia y la previsibilidad de las normas, propugnadas por los principales negociadores, son ciertamente un aspecto positivo para el sistema multilateral de comercio. Sin embargo, si se traducen en un compromiso en el marco de la OMC, pueden representar una carga suplementaria para las administraciones que no están bien equipadas para ello.

Conclusiones

Como puede deducirse del presente trabajo, es imposible determinar las mejores normas de origen o la mejor de las propuestas presentadas, sin referirlas específicamente a un producto, un país o una rama de producción. Un país puede tener un interés especial en un producto por muy diversas razones, sobre todo de carácter industrial. Por lo demás, las negociaciones tienen más de 8.000 ó 10.000 subdivisiones y cada una de ellas se refiere a un determinado proceso industrial. Así las cosas, pueden deducirse del proceso de negociación algunas directrices generales.

Los indicadores más importantes para determinar cuáles son las mejores normas para un país dado son los aportados por los productores nacionales o, en su defecto, los importadores/exportadores. La aportación de los productores nacionales es decisiva, puesto que

son los únicos que están en situación de saber cuáles son los insumos importados utilizados en el proceso de fabricación, las cadenas de producción, la estructura de los costos, los resultados de la rama y, finalmente, las consecuencias de la posible conclusión en cuanto al origen propuesta por sus competidores.

Es prácticamente imposible definir las consecuencias de manera abstracta si no se analizan al nivel de un producto concreto. También hay que percatarse de que las negociaciones en curso abarcan todos los bienes, desde los productos agrícolas hasta los industriales y que, por tanto, las consecuencias y los intereses en materia de política comercial siempre tienen que analizarse al nivel de productos concretos, salvo cuando se trata de cuestiones llamadas horizontales. Éstas se refieren principalmente a las reglas generales que rigen la aplicación de las normas específicas de productos, la secuencia de su aplicación y otros criterios secundarios.

La cuestión de los efectos de la decisión de "conservar", "obtener" o "perder" el origen de un producto debe evaluarse cuidadosamente al nivel del país o a nivel subregional para definir las posibles consecuencias con respecto a otros acuerdos de la OMC y las consecuencias para las marcas de origen, las estadísticas, etc. La reunión y elaboración de exposiciones dirigida y organizada por la delegación de Colombia en el caso del café en las etapas iniciales de las negociaciones debería aplicarse a otras categorías de productos y cuestiones.

Habría que examinar sin tardanza los aspectos de aplicación del Acuerdo. Como ya se ha dicho, la armonización de las normas es una herramienta compleja y sumamente técnica que requiere una gran especialización de la administración y del sector privado. El diseño de las normas se hereda en gran parte de la memoria institucional y de las enseñanzas que ha ido adquiriendo los principales países que intervienen en el comercio y que difícilmente existen en los países en desarrollo.

Por último, tal vez se diera un paso hacia la elaboración de normas multilaterales sólidas diseñando, en el marco de los acuerdos comerciales subregionales un modelo regional de normas de origen que, aunque inspirándose en los modelos de la Comunidad Europea, los Estados Unidos y otros multilaterales, y aprovechando sus aspectos positivos, se adaptase a la capacidad económica e industrial de la región en que hubieran de aplicarse las normas.

Pasajes del documento G/RO/W/42: Propuesta de la India acerca de las "repercusiones de algunas de las principales propuestas de armonización de las normas de origen en el acceso previsto en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido: análisis de los posibles efectos"

Los productos textiles y las prendas de vestir se clasifican normalmente en cuatro partidas diferentes: hilados, tejidos, artículos confeccionados y prendas de vestir. Varios países han presentado propuestas con respecto a cada uno de esos grupos de productos. En unas cuantas páginas no es posible analizar cada una de esas propuestas. Por lo tanto, es esencial clasificarlas en dos categorías amplias. Una categoría de propuestas reconoce que la mayoría de las operaciones de elaboración como el teñido, el estampado, el acabado, el diseño, el corte, el cosido, el bordado, el ensamblado y demás operaciones de confección confieren origen. Según la otra categoría de propuestas, solamente algunas de esas operaciones confieren origen.

Esa distinción es válida para cada uno de los cuatro segmentos del sector textil. Así, por ejemplo, ciertas propuestas no consideran que confieren origen algunas de las operaciones necesarias en la confección de algunas prendas de vestir (como el ensamblado de componentes tejidos con forma para convertirlos en prendas de vestir acabadas). De la misma manera, otras propuestas consideran que no confiere origen la conversión de tejidos en una gama de artículos tan variados como tiendas, productos bordados, ropa de mesa/cama, artículos textiles de uso doméstico, etc. Por último, una serie de propuestas pretende ignorar que puedan conferir origen la elaboración de tejidos e hilados por medio de operaciones de teñido, estampado y acabado.

Cada una de esas operaciones supone una transformación suficiente para garantizar la fabricación de artículos nuevos y distintos. En un sistema en el que la mundialización de la manufactura es cada vez mayor, las operaciones industriales y comerciales se destinan y desarrollan a menudo para optimizar las ventajas fabricando los diversos artículos en lugares distintos. Esto es igual de cierto para los textiles y el vestido que para cualquier otro sector comercial.

Si se considera que algunas operaciones de elaboración no confieren origen, podrán tener un efecto negativo para los países exportadores interesados en lo que respecta a prácticamente todos los artículos comprendidos en el ATV. Esas repercusiones negativas se destacan a continuación.

Ejemplos

Supongamos que la norma de origen para una prenda de vestir de punto se armoniza teniendo en cuenta el lugar en que se realizó la operación de tejido y no el lugar en que se fabricó la prenda de vestir. Asimismo, supongamos que la norma para un tejido teñido y estampado es el lugar en que se fabricó el tejido crudo y no el lugar en que se elaboró por medio del teñido y el estampado. De la misma manera, supongamos que un artículo confeccionado (por ejemplo, una tienda o ropa de cama/mesa) obtiene su origen en función del lugar en que se fabricó el tejido que lo compone y no el lugar en que se obtuvo el artículo confeccionado.

Asumamos también que en el caso de algunos Miembros de la OMC los artículos mencionados *supra* están sujetos a restricciones cuantitativas.

Repercusiones en el marco del ATV

a) En cuanto al acceso existente a contingentes

Si un país exporta cualquiera de los productos básicos mencionados *supra* (tejidos de punto, tejidos crudos, etc.) hacia un segundo país que, a su vez, lo transforma en otro artículo y lo exporta hacia un tercer país que aplica contingentes respecto de esos productos, el tercer país considerará que el producto es originario del primer país y no del segundo y, por lo tanto, lo contabilizará en el contingente correspondiente al primer país. Evidentemente, esta práctica es contraria a los intereses del primer país porque sus exportaciones hacia el segundo país sufren un efecto negativo.

Si en ese ejemplo el segundo país no está en condiciones de exportar al tercer país, los intereses del segundo país también resultan perjudicados.

b) En cuanto a la administración de contingentes

El ATV dispone que los Miembros exportadores administrarán los contingentes. En el ejemplo anterior, si las importaciones procedentes del segundo país son contabilizadas por el país importador en el contingente atribuido al primer país, es imposible para el primer país administrar su acceso al contingente.

c) Nuevas restricciones en virtud del mecanismo de salvaguardia del ATV

Supongamos que el primer país no está actualmente sujeto a contingente y que está exportando solamente al segundo país que, a su vez, exporta al tercer país. Si el tercer país recurre a una medida de salvaguardia de conformidad con el artículo 6 del ATV, las importaciones procedentes del primer país podrían quedar sujetas a un contingente a pesar de que éste no haya exportado en absoluto hacia el tercer país.

d) Elusión de contingentes

Incluso cuando el exportador efectivo al tercer país sea el segundo país, se podría acusar al primer país de eludir los contingentes, sin que éste haya sido consciente de ello o sin que ello haya sido su intención.

e) Proceso de integración de conformidad con el ATV

Supongamos que en el ejemplo anterior, el producto importado (por ejemplo, una tienda o un edredón), cuya fabricación no se considera que confiere origen, ya ha sido integrado en el GATT. En ese caso, esa importación se descontaría del contingente asignado al producto básico (es decir, el tejido que lo compone), por lo que se crearía una situación en la que los productos integrados en realidad no lo estarían.

Resumen

Los análisis anteriores revelan que si las normas de origen se armonizan de tal manera que hagan caso omiso de algunas importantes operaciones de elaboración, es probable que tengan repercusiones negativas en la aplicación de una serie de disposiciones del ATV. A la inversa, cuanto más numerosos sean los procesos que se considere que confieren origen, mayor será la seguridad en la administración de las restricciones aplicadas a los productos abarcados por el ATV y la fluidez en la aplicación del proceso de integración previsto en el Acuerdo.

Repercusiones en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias

Los análisis anteriores serían también válidos en el caso de los Miembros de la OMC sujetos a un régimen de contingentes asignados de conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Repercusiones en las medidas antidumping

Supongamos que, en el ejemplo mencionado *supra*, un tercer país aplica una medida antidumping respecto de una empresa exportadora del segundo país. En ese caso también, los intereses del primer país pueden resultar perjudicados, incluso cuando éste no tenga una participación directa en el dumping.

La nota de pie de página al final del párrafo 2 del artículo 1 del Acuerdo sobre Normas de Origen dispone lo siguiente: "Queda entendido que esta disposición es sin perjuicio de las determinaciones formuladas a efectos de definir las expresiones "producción nacional" o "productos similares de la producción nacional" u otras análogas cuando sean aplicables."

¿Podría esto significar que el Miembro que aplica una restricción puede definir la rama de producción nacional en función de un criterio diferente de la norma de origen aplicable a los productos en cuestión? Esto podría conducir a una situación en la que pareciera que la rama de producción nacional está sufriendo un daño mayor que el que sufriría si la rama de producción nacional se definiera en función de las normas de origen armonizadas.

Si a efectos de las medidas antidumping puede darse a la expresión "producto similar" una definición diferente de la utilizada a efectos de la norma armonizada, entonces esta práctica sería contraria al principio que consiste en aplicar la norma armonizada para todos los instrumentos de política comercial.

Repercusiones para los derechos compensatorios

El párrafo 8 del artículo 11 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias establece lo siguiente: "En los casos en que los productos no se importen directamente del país de origen, sino que se exporten al Miembro importador desde un tercer país, serán plenamente aplicables las disposiciones del presente Acuerdo y, a los efectos del mismo, se considerará que la transacción o transacciones se realizan entre el país de origen y el Miembro importador."

En el ejemplo que se ha dado *supra*, el derecho compensatorio podría ser aplicado por el tercer país al primer país a pesar de que el producto haya sido elaborado en el segundo país y exportado al tercer país.

Repercusiones para las prescripciones en materia de marcas de origen

En el supuesto anterior, asumamos que el segundo país es titular de derechos de propiedad intelectual respecto de diseños particulares incorporados en el producto elaborado. Sin embargo, como el segundo país no se considera como el país de origen del producto exportado al tercer país, ¿significa esto que el producto exportado por él deberá ser marcado como producto del primer país?

CAPÍTULO III
OTRAS CUESTIONES

COMERCIO, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

Veena Jha
René Vossenaar, UNCTAD

Parte I

Este capítulo consta de dos partes. En la primera se reproduce a grandes rasgos un trabajo escrito en julio de 1999.²⁰⁹ En la segunda se analizan brevemente los hechos ocurridos durante el proceso preparatorio de la Conferencia Ministerial de Seattle y durante la propia Conferencia.

Introducción

Los países en desarrollo han manifestado ciertas inquietudes en cuanto a su participación en un debate sobre comercio y medio ambiente. El tema viene figurando en el programa de comercio multilateral desde hace algún tiempo, pero hasta la fecha el examen se ha concentrado en debates destinados a aclarar las cuestiones del comercio y el medio ambiente -proceso aún pendiente- y no en negociaciones. Sin embargo, se está presionando ahora para que el tema del comercio y el medio ambiente se incorpore a las disposiciones centrales de varios acuerdos de la OMC y se incluya -de una manera u otra- en las futuras negociaciones comerciales.

El reciente debate sobre el comercio y el medio ambiente supone riesgos a la par que oportunidades para los países en desarrollo. No cabe duda de que éstos son partidarios sin reserva tanto de la liberalización del comercio como de la mejora de la protección del medio ambiente. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su primer examen quinquenal de la ejecución del Programa 21, reconoció en el decimonoveno período extraordinario de sesiones que "el sistema de comercio multilateral debería estar en condiciones de seguir integrando consideraciones ambientales y mantener su contribución al desarrollo sostenible, sin perjuicio de su carácter abierto, equitativo y no discriminatorio".²¹⁰ Sin embargo, los países en desarrollo tendrán que velar por que la integración más a fondo del medio ambiente en el sistema de comercio multilateral se logre de una manera equilibrada y que en ella se tengan en cuenta sus propias condiciones en materia ambiental y de desarrollo. En consecuencia, tal vez deban oponerse a ciertas propuestas que sean contrarias a sus intereses. En particular, deberán combatir firmemente el unilateralismo y otras medidas que amenazan con socavar el sistema de comercio multilateral.

Una de las claves de las teorías sobre el comercio y el medio ambiente es el concepto de desarrollo sostenible, que abarca tanto la protección ambiental como la erradicación de la pobreza. Se han fijado los parámetros básicos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en particular por medio de la Declaración de Río y el Programa 21. La labor relativa al comercio y el medio ambiente debe, pues, promover interacciones positivas entre las actividades económicas, en particular el comercio internacional, el sistema de comercio multilateral y el medio ambiente. Esencialmente:

- debe contribuir a la integración de los países en desarrollo, en particular de los menos adelantados, en la economía mundial, así como a su crecimiento y desarrollo a corto y a largo plazo;

- debe coadyuvar al logro de los objetivos ambientales y de desarrollo sostenible sobre la base de una cooperación multilateral y del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Esos objetivos sólo pueden lograrse considerando las interacciones entre comercio y medio ambiente en el marco más amplio del desarrollo. Los análisis y debates recientes indican que se puede aumentar la eficacia de las estrategias encaminadas a lograr esos objetivos:

- fortaleciendo la coordinación de las políticas a nivel nacional y multilateral;
- fortaleciendo la capacidad de los países en desarrollo para tratar los problemas ambientales relacionados con el comercio y los problemas comerciales relacionados con el medio ambiente;
- promoviendo planteamientos multipartitos con objeto de determinar opciones de integración de las políticas comercial y ambiental que sean eficaces en cuanto al costo e inocuas para el medio ambiente;
- llevando a la práctica medidas positivas, en particular las que se destacan en el Programa 21.

El presente trabajo se concentra en el debate sobre comercio y medio ambiente en la OMC, pero en él también se ponen de manifiesto las limitaciones de la OMC por lo que hace a resolver los problemas del comercio y el medio ambiente. Por consiguiente, también se examina en el documento la función que pueden desempeñar la UNCTAD, el PNUMA y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en la integración del comercio y del medio ambiente en la búsqueda de un desarrollo sostenible.

Antecedentes

Después de la primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en 1996, pareció que el interés por las cuestiones del comercio y el medio ambiente había decaído algo. Hoy, sin embargo, el debate sobre el comercio y el medio ambiente, si se mide, por ejemplo, por el número de reuniones, seminarios, documentos de investigación y proyectos de cooperación técnica, parece más intenso que nunca. Gran parte de ese interés renovado se concentra en la OMC y en la evolución que experimenten las cuestiones del comercio y del medio ambiente en el contexto del sistema de comercio multilateral.

Los países en desarrollo, sin embargo, han expresado gran preocupación ante la evolución reciente del debate. La mayoría de ellos se oponen enérgicamente a la inclusión de esta cuestión en las futuras negociaciones comerciales. Cabe preguntarse, pues, si esa su postura actual hace que no sea necesario prestar atención al tema del comercio y el medio ambiente en el marco de la OMC. Es posible que los países en desarrollo tengan buenas razones para oponerse a la celebración de amplias negociaciones en la OMC basadas en las consideraciones ambientales. Además, es posible que también tengan buenas razones estratégicas para oponerse a la inclusión del tema del medio ambiente en los preparativos de la Conferencia Ministerial de Seattle. En este capítulo se intenta demostrar que, por varias razones, puede resultarles muy difícil

mantener su oposición a la inclusión de medio ambiente en las futuras negociaciones comerciales.

En primer lugar, la reciente decisión del Órgano de Apelación en la diferencia relativa a los camarones y las tortugas ha producido nueva incertidumbre sobre la manera como se tratarán los problemas ambientales en el sistema de comercio multilateral. Muchos observadores de países desarrollados han celebrado la decisión porque demuestra, dicen, la capacidad del sistema de comercio multilateral para incorporar las consideraciones ambientales, pero otros se han mostrado preocupados por los efectos de las políticas ambientales, en particular el uso de medidas comerciales relacionadas con los procesos y métodos de producción (PMP), en los países en desarrollo. Éstos pueden verse llevados a una situación en que tengan que elegir entre un régimen de litigación constante (para precisar los problemas del comercio y el medio ambiente mediante la jurisprudencia, en vez de recurrir a un amplio consenso) o una exploración precautoria de las cuestiones del comercio y el medio ambiente para evitar conflictos. En este último caso podría ser útil un programa de trabajo positivo.

En segundo lugar, se han hecho propuestas encaminadas a "integrar" las cuestiones del comercio y el medio ambiente en los acuerdos vigentes de la OMC. Ello significaría que el tema del medio ambiente se abordaría prácticamente en todos los comités pertinentes de la OMC, incluso en el contexto de la labor relacionada con el programa incorporado y los exámenes previstos de los acuerdos.

Tercero, el proceso de Seattle ha reactivado nuevas inquietudes acerca de los posibles efectos de una ulterior liberalización del comercio en el medio ambiente y requiere, por tanto, evaluaciones del efecto de las políticas y acuerdos comerciales en el medio ambiente. De igual modo, ha generado nuevas expectativas en la comunidad de las organizaciones no gubernamentales y despertado su interés por proponer temas que se incluyan en las futuras negociaciones comerciales. Ambos fenómenos pueden sumar su propia dinámica a los futuros procesos de negociación. La formulación de un programa de trabajo positivo o de varias opciones tácticas en los debates puede contribuir a evitar que los países en desarrollo se vean pillados por sorpresa en unas negociaciones de importancia decisiva.

Por lo que hace a cuestiones concretas en materia de comercio y medio ambiente, las presiones de los países desarrollados que preocupan particularmente a los países en desarrollo se centran en tres temas:

- Examen o interpretación del artículo XX del GATT, para dar cabida en él a las medidas comerciales (incluidas las medidas comerciales discriminatorias contra los países que no son Partes), en cumplimiento de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA). Esto quizá tenga repercusiones en lo que se refiere al uso de medidas unilaterales.
- Consideración de las medidas comerciales basadas en PMP no relacionados con productos por motivos ambientales, particularmente en el contexto del ecoetiquetado.
- Un margen mayor para la aplicación del principio de precaución.

Los países en desarrollo temen que cualquiera de esos extremos puede ser desfavorable a sus intereses económicos y comerciales. Tal vez se puedan considerar dos maneras de hacer frente a esas presiones. Una consiste en oponerse a la inclusión de temas remitiéndose al informe de Singapur (y a la Declaración de Río y Programa 21), o proponer soluciones fuera del sistema de comercio multilateral. Otra opción para los países en desarrollo consistiría en impulsar su propio programa ambiental de manera que si se suscita esta cuestión en las negociaciones, puedan propiciar un debate sobre cuestiones que les reporten ciertos beneficios. (Sobre muchos extremos, será posible concertar alianzas con ciertos países desarrollados.)

También se presiona para que las organizaciones no gubernamentales hagan contribuciones más importantes a los procesos de la OMC, en particular a su mecanismo de solución de diferencias. La sociedad civil -tanto las organizaciones no gubernamentales como la comunidad económica- puede desempeñar un papel importante en la promoción de un programa equilibrado en materia de comercio y medio ambiente. Sin embargo, existe el riesgo de que ciertas propuestas que se hacen al amparo de la "transparencia", tales como las que facilitan la presentación de escritos en calidad de *amicus curiae* ante los grupos especiales de solución de diferencias, acentúen, en la práctica, cierto desequilibrio del programa. Ello se debe a que las ONG del sur disponen de menos recursos financieros para aprovechar esas oportunidades.

Las consideraciones ambientales también se han aducido en el debate sobre las subvenciones a la agricultura, una de las cuestiones más importantes del programa incorporado. El Grupo Cairns y otros países que mantienen una postura similar han utilizado el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) como otro foro para fortalecer sus argumentos a favor de la eliminación de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. Aprovechando el firme interés del público por la protección ambiental y el desarrollo sostenible, las futuras negociaciones comerciales podrían constituir una oportunidad de movilizar apoyo a favor de la eliminación o reducción de algunas de las fallas de la política comercial, sobre todo en los países desarrollados, tales como las restricciones al comercio y las subvenciones a la agricultura y la pesca que son causa de distorsión del comercio y perjudiciales para el medio ambiente. Son temas en torno a los cuales se ha venido formando un consenso entre toda una serie de países desarrollados y en desarrollo. La búsqueda de supuestos "en que todos salen ganando" puede ser parte de un programa de trabajo positivo, a condición de que se preste la correspondiente atención a los efectos económicos desfavorables que puedan tener a corto plazo en ciertos países en desarrollo. También deberá prestarse atención a los objetivos en materia de seguridad alimentaria.

Exceptuadas las cuestiones a las que deban a todas luces oponerse, es posible que para los países en desarrollo la propuesta de un programa propio sea una opción apetecible. Dichos países tienen ahora la oportunidad de equilibrar mejor el tratamiento de diversas cuestiones que ya figuran en el programa, así como de agregar nuevos temas. Ello debería contribuir a fortalecer la dimensión desarrollo en el programa del comercio y el medio ambiente.

Es importante reconocer algunas de las inquietudes legítimas de los países en desarrollo acerca del debate que se verifica en la OMC y tratar de precisar los aspectos de ese debate que puedan resultar beneficiosos. En consecuencia, en la sección II se analizan algunas de esas preocupaciones de los países en desarrollo respecto de las deliberaciones en curso y futuras en la OMC y en otros órganos. En ese marco deben los países en desarrollo evaluar los costos y los beneficios de su participación en un debate sobre el tema del comercio y el medio ambiente.

Una vez concluida esa evaluación, deberán examinar las deliberaciones en curso y ver si hay margen, en el marco actual, para dar cabida a sus preocupaciones. En la sección III se trata concretamente de la cuestión de la incorporación del tema a las negociaciones. La sección IV se dedica al examen de algunas cuestiones clave en materia de comercio y medio ambiente y en ella se destacan algunas preguntas y problemas que los países en desarrollo pueden plantear legítimamente. También se destacan los puntos por los que pueden entrar en un debate que hasta la fecha ha estado polarizado.

Ahora bien, las cuestiones relativas al comercio y el medio ambiente no se limitan al espacio del sistema de comercio multilateral, sino que también abarcan las políticas nacionales y regionales e incluyen a los agentes del sector privado. Esos diferentes planteamientos se analizan en la sección V. En la sección VI se formulan algunas conclusiones generales.

Preocupaciones de los países en desarrollo

El tema del comercio y el medio ambiente es importante para los países en desarrollo. De hecho, partiendo de una posición inicial en que varios de ellos sostenían que esencialmente no había ningún vínculo entre las cuestiones del comercio y las del medio ambiente, los países en desarrollo no sólo han venido a reconocer esos vínculos, sino que están proponiendo un programa constructivo para tratarlos. Por ejemplo, varios de los "puntos de intervención" que se describen en la sección siguiente ya fueron señalados por los países en desarrollo en el CCMA. Además, como se destacará en la parte II, los países en desarrollo han presentado una serie de propuestas sobre esos extremos en los preparativos de la Conferencia Ministerial de Seattle. El gran interés manifestado por la asistencia técnica en materia de fortalecimiento de la capacidad también demuestra que los países en desarrollo desean estructurar un programa dinámico a este respecto. Sin embargo, es necesario ante todo restablecer el equilibrio en el programa de comercio y medio ambiente.

Necesidad de equilibrar el debate sobre el comercio y el medio ambiente

La falta de equilibrio en las deliberaciones sobre el comercio y el medio ambiente ha llevado a los países en desarrollo a adoptar posiciones defensivas en las reuniones internacionales.

Por ejemplo, hay mucho descontento por el hecho de que en el debate sobre el comercio y el medio ambiente sólo se han explorado, las más de las veces, unos pocos aspectos de los vínculos. Los debates del CCMA se han centrado en gran parte en torno a cuestiones como la necesidad de dar cabida a las medidas comerciales en cumplimiento de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) o el ecoetiquetado basado en PMP no relacionados con productos. Si bien es importante que se establezca una relación armoniosa entre los AMUMA y el sistema de comercio multilateral, así como entre programas transparentes y no discriminatorios de ecoetiquetado y el sistema de comercio multilateral, ha de reconocerse que parece haberse prestado mucha menos atención a las "cuestiones de los países en desarrollo", como pueden ser el mantenimiento y la mejora del acceso a los mercados, el control de la exportación de productos prohibidos en el ámbito nacional y el fomento de la transferencia de tecnología.

Así, pues, aunque en los países en desarrollo se presiona para que se admita el uso de medidas comerciales con fines ambientales en el marco de las reglas de la OMC, no se advierte ningún esfuerzo concomitante por controlar verdaderamente las exportaciones de productos dañinos para el medio ambiente o el traspaso de tecnologías anticuadas a los países en desarrollo.²¹¹ Eso es lo que demuestra el hecho de que la cuestión de las exportaciones de productos prohibidos en el ámbito nacional parece haberse apartado demasiado pronto como tema urgente para la OMC. Los países desarrollados sostienen que se trata de una cuestión técnica y que hay otros órganos mejor equipados para tratarla. Cabe señalar, sin embargo, que el mismo argumento podría aducirse respecto de muchas deliberaciones sobre el uso de medidas comerciales en cumplimiento de los AMUMA en las conferencias de las partes en los distintos convenios.

A los países en desarrollo se les presenta el reto de idear un sistema que facilite la imposición de restricciones comerciales -si llega a ser necesaria- a esos "malos" del medio ambiente. Es interesante observar que en la reunión de alto nivel sobre comercio y medio ambiente varios países y organizaciones no gubernamentales encarecieron a la comunidad internacional que diese una nueva orientación al sistema de comercio en el sentido de promover productos inocuos y desalentar o prohibir el comercio de productos nocivos.

Otra característica del debate sobre el comercio y el medio ambiente es que hay presiones continuas para legitimar el uso de restricciones comerciales (hasta de restricciones unilaterales y extraterritoriales) basadas en procesos y métodos de producción no relacionados con productos, pero que se dedica mucha menos atención a fomentar la difusión de tecnologías ecológicamente racionales que ayuden a los países en desarrollo a adoptar PMP más inocuos para el medio ambiente. En el simposio de alto nivel, una ONG importante (Third World Network) señaló que los países en desarrollo, antes que ser objeto de sanciones comerciales, deberían beneficiar del acceso a una moderna tecnología ambiental, al apoyo técnico y político de la comunidad internacional y a préstamos de las instituciones financieras multilaterales para la protección del medio ambiente. El representante del Banco Mundial advirtió que si se permitiera la imposición de sanciones unilaterales contra la contaminación o el deterioro ambiental en otro país, fundamentalmente se pasaría de un sistema comercial a un sistema basado en relaciones de poder y no en reglas.

De igual modo, aunque algunos quisieran que se reconociera explícitamente la ampliación del Acuerdo sobre OTC para que abarque los planes de ecoetiquetado (incluidos los PMP no relacionados con productos), parece que se despliegan muchos menos esfuerzos para averiguar cómo pueden los países en desarrollo beneficiarse del comercio de productos intrínsecamente inocuos para el medio ambiente que utilizan conocimientos tradicionales e indígenas. Este puede ser un grave inconveniente en la medida en que cabe sostener que, mientras que el ecoetiquetado es un medio de facilitar información al consumidor y, al propio tiempo, representa algunas ventajas en el mercado frente a productos que sean relativamente menos inocuos para el medio ambiente, la promoción de un comercio sostenible de productos basados en los conocimientos tradicionales fomenta en realidad la conservación. Los artículos producidos mediante el uso de conocimientos indígenas no sólo no deben ser objeto de patentes (que impiden que los países en desarrollo aprovechen todas las ventajas de la exportación de esos productos), sino que debería idearse un sistema eficaz de marcado y etiquetado para abrirles mercados.

Además, aunque en algunos círculos se desea dar cabida en el Acuerdo sobre OTC al ecoetiquetado basado en el análisis del ciclo vital, no ha sido posible progresar con respecto a las directrices relativas al ecoetiquetado de los organismos modificados genéticamente, para el conocimiento de cuyos efectos en el medio ambiente y en la salud quizás haya que esperar varios años.

Necesidad de fortalecer la capacidad financiera y tecnológica para atender a las preocupaciones ecológicas

Mientras que se ha dedicado mucha atención a la eficacia ecológica de las medidas comerciales y de otra índole, se han subestimado las necesidades de los países en desarrollo en materia de fomento de la capacidad con miras al cumplimiento de normas ambientales más estrictas y a la mejora de su eficacia en la protección del medio ambiente. No es la falta de interés lo que entorpece y retrasa el progreso respecto de la integración del comercio y el medio ambiente en los países en desarrollo, sino la incapacidad de muchos de ellos para correr con los gastos de los ajustes necesarios. Es muy posible que las medidas y los calendarios encaminados a resolver los problemas ambientales a escala mundial no tengan suficientemente en cuenta la falta de capacidad de ejecución y de vigilancia de los países en desarrollo. Así, pues, las medidas comerciales pueden propiciar eficazmente los cambios en los países desarrollados, mientras que la incapacidad de vigilancia significaría que, aunque los efectos económicos de las restricciones comerciales se dejen sentir en los países en desarrollo, no se produjeran necesariamente las mejoras ambientales esperadas.

Es posible que las expectativas de algunos se hayan centrado demasiado en soluciones políticas contundentes, como las medidas comerciales, cuando la complejidad de los problemas parece exigir un planteamiento gradual y la determinación de un orden de prioridad para implantar medidas que creen condiciones económicas conducentes a la difusión de técnicas inocuas para el medio ambiente. En particular, se presta poca atención a los problemas creados por el sector no estructurado. Así ocurre aunque dicho sector a menudo represente el 50% o más de la gestión de los recursos naturales problemáticos desde el punto de vista ambiental, como son los metales pesados o las sustancias químicas peligrosas, y sea una fuente de contaminación de importancia decisiva.

Los países en desarrollo tampoco tienen capacidad suficiente para instituir órganos de certificación fiables, por lo que sus empresas con frecuencia tropiezan con problemas para certificar su cumplimiento de las normas internacionales. Hacer cumplir las normas en materia de medio ambiente y vigilar su cumplimiento también constituye un enorme problema para los países en desarrollo. Asimismo, la falta de fondos, de servicios de divulgación, de organismos de coordinación, etc., son otros tantos obstáculos graves que les impiden progresar hacia la aplicación de normas más estrictas.

Aunque el "principio de precaución" desempeña un papel importante en la formulación de la política ambiental, ello no debe impedir que se ideen conjuntos completos y equilibrados de instrumentos políticos para tratar todos los aspectos de un problema ambiental. A menudo ha ocurrido que se ha dispuesto de poco tiempo para analizar las razones económicas en que descansan las medidas comerciales de motivación ecológica u otras medidas de carácter ambiental que inciden en el comercio. En realidad, hay una falta general de información respecto del análisis de los costos del ajuste económico y social en los países en desarrollo.

Necesidad de una voluntad política

Estos desequilibrios del programa cobran importancia especial porque se ha avanzado poco en la implantación de mecanismos de apoyo en los niveles multilateral y nacional. La reciente evaluación de la ejecución del Programa 21 por la Asamblea General de las Naciones Unidas ha demostrado que se han hecho escasos progresos respecto de las que en el Programa 21 se llaman "cuestiones de aplicación", tales como las finanzas, el acceso a tecnologías ecológicamente inocuas y, tal vez en menor medida, la creación de capacidad. Los desequilibrios del programa relativo al comercio y el medio ambiente sólo podrán resolverse si se presta suficiente atención a la elaboración y aplicación de esas medidas.

Si el fin último de una medida comercial es lograr ciertos objetivos ambientales, éstos no podrán alcanzarse únicamente con la medida comercial. En realidad, puede muy bien ocurrir que la sola medida comercial sin medidas de apoyo (como la creación de capacidad, la financiación y el acceso a la tecnología) dificulte el avance de los países en desarrollo hacia el desarrollo sostenible. El argumento según el cual las medidas de apoyo quedan fuera del ámbito de la OMC ya no puede esgrimirse porque ese ámbito ha sido ampliado considerablemente por acuerdos de la Ronda Uruguay como el de los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, las disposiciones sobre trato especial y diferenciado y otras relativas a la asistencia técnica. Hasta la fecha los preceptos sobre el trato especial y diferenciado han resultado en gran parte ser una caja vacía y su cumplimiento por parte de los países desarrollados acallaría algunos temores de los países en desarrollo en cuanto al uso de las medidas ambientales como instrumentos proteccionistas.

Pese a esos temores, los países en desarrollo tendrán que determinar los puntos de entrada en el actual debate sobre el comercio y el medio ambiente. Aunque puede haber resistencias sobre algunas cuestiones, hay otras respecto de las cuales los países en desarrollo tal vez saquen ventajas tanto comerciales como desde el punto de vista ecológico.

Puntos de intervención en el programa del sistema de comercio multilateral

En esta sección se traza un breve panorama de algunas de las cuestiones importantes del debate sobre el comercio y el medio ambiente y de algunos de los aspectos en que pueden intervenir los países en desarrollo.

Las disposiciones comerciales de los AMUMA y el sistema de comercio multilateral

Resumen de los debates hasta la fecha

La comunidad internacional ha reconocido plenamente el importante papel que desempeñan los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA) en la solución de los problemas ambientales transfronterizos, sean éstos regionales o globales, basada en la cooperación internacional y en el principio de la responsabilidad común pero diferenciada. Se han celebrado largos debates, sin embargo, sobre los instrumentos de política que se utilizan para alcanzar los objetivos de los AMUMA. Las deliberaciones del CCMA se han centrado en la relación entre las medidas comerciales que se adoptan en cumplimiento de los AMUMA y las disposiciones del sistema de comercio multilateral.²¹² Es posible que algunos países desarrollados sigan presionando para que se ajuste el artículo XX del GATT a fin de dar mejor

cabida al uso de las medidas comerciales prescritas expresamente en los AMUMA. Las recientes decisiones del Órgano de Apelación pueden haber reducido esas presiones, aunque la decisión de éste en el asunto de los camarones y las tortugas tal vez haya hecho que la atención se aleje de los apartados b) y g) (o de la introducción de un nuevo apartado) para centrarse en la nota que encabeza el artículo XX.

Aspectos en que pueden intervenir los países en desarrollo

- Mejorar la aplicación de las medidas de apoyo con arreglo a los AMUMA y examinar hasta qué punto el sistema de comercio multilateral puede contribuir a eliminar los obstáculos que se oponen a una mejor aplicación. Esto sería particularmente pertinente en el caso de las disposiciones de los AMUMA relativas a la transferencia de tecnología.
- Fortalecer la cooperación entre los AMUMA y la OMC para evitar conflictos. Ello también haría innecesaria la introducción de cambios en el artículo XX. En el marco de esa coordinación también podrían examinarse otras reglas de la OMC y afianzarse la compatibilidad de las disposiciones de los AMUMA sobre transferencia de tecnología con las reglas de la OMC.
- Examinar la compatibilidad de los preceptos del Acuerdo sobre los ADPIC con el Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- Evitar la adopción de medidas comerciales unilaterales y extrajurisdiccionales para resolver problemas ambientales de alcance mundial, con inclusión del empleo del texto que encabeza el artículo XX, con objeto de permitir medidas comerciales que constituyan una discriminación arbitraria e injustificada o una restricción encubierta del comercio. Esto abarca las medidas aplicadas por uno o varios países, supuestamente "en cumplimiento" de un AMUMA, pero que pueden ser consideradas arbitrarias o injustificadas por otros países.

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

Resumen de los debates hasta la fecha

Son motivo de especial preocupación para los países en desarrollo las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC que tratan de la transferencia de tecnología y la protección de la diversidad biológica. Los países desarrollados insisten en que este acuerdo tiene por objeto impulsar la innovación. Algunos autores han señalado, sin embargo, que en algunos casos los efectos positivos de los derechos de propiedad intelectual sobre la generación de tecnologías ambientalmente inocuas pueden quedar anulados por los efectos negativos de esos mismos derechos sobre la difusión de las tecnologías. En la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC, en particular mediante su mecanismo de examen, hay que encontrar la manera de equilibrar esas dos clases de efectos. Es importante que se aporten al debate las pruebas empíricas que se hayan reunido acerca de la difusión de tecnologías ambientalmente inocuas en relación con el uso de los derechos de propiedad intelectual. Las marcas comerciales y los secretos comerciales también pueden influir en la difusión de esas tecnologías.

En el sector de la manufactura, el Acuerdo sobre los ADPIC puede:

- tener efectos desfavorables en la transferencia de tecnología, por ejemplo, restringiendo el uso de mecanismos de concesión de licencias obligatorias por los gobiernos de los países en desarrollo;
- incrementar el precio de bienes y tecnologías en razón de la mayor concentración de las ramas;
- tener efectos negativos en la innovación, particularmente en los países en desarrollo, incluso en el campo de las tecnologías ambientalmente inocuas.²¹³

Varios de los países en desarrollo sostienen que el Acuerdo, y en particular su aplicación, no promueve necesariamente la difusión de tecnologías ambientalmente inocuas ni la protección de la diversidad biológica.²¹⁴ En el marco del sistema de protección de los derechos de propiedad intelectual también debería buscarse la manera de reconocer las tecnologías, los conocimientos y los sistemas indígenas de preservación de las especies, que podrían ser de considerable valía para la protección de la diversidad biológica. Irónicamente, el sistema de protección de los derechos de propiedad intelectual podría tener efectos desfavorables en las actividades de investigación y desarrollo por varias razones. En primer lugar, las innovaciones biotecnológicas en el sector agropecuario han dependido tradicionalmente de las razas o especies autóctonas. Al no proteger adecuadamente esas razas o especies, es posible que el Acuerdo sobre los ADPIC esté debilitando el germoplasma que precisamente constituye la base de las innovaciones biotecnológicas. En segundo lugar, la protección dada a las obtenciones vegetales haría que los fitogenéticos y los investigadores se viesen obligados a pagar precios exorbitantes para tener acceso al material patentado, lo que desalentaría la investigación, sobre todo en los países en desarrollo que registran una crisis de liquidez. En tercer lugar, la concesión de una amplia protección a las formas de vida y no a los genes que producen esas características desalentaría la investigación de los medios de producir eficazmente esas características. Ello tendría un efecto paralizante sobre la investigación oficial, cuya financiación, en la mayoría de los casos, resulta difícil de conseguir y justificar.

Puntos de intervención de los países en desarrollo

- Exclusión de la patentabilidad de todas las formas de vida y de los conocimientos conexos, que actualmente está permitida en el marco de la OMC.²¹⁵
- Nuevos análisis de las diversas opciones para la aplicación de sistemas *sui generis* eficaces, como se pide en el párrafo 3 b) del artículo 27. En particular, es preciso estudiar muy de cerca las consecuencias de la utilización del modelo de protección de obtenciones vegetales de la UPOV (Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales).²¹⁶ La armonización de los sistemas *sui generis* con arreglo al tratado de 1991 de la UPOV que, entre otras cosas, impone la uniformidad genética como requisito legal para la aplicación de los derechos de propiedad intelectual, podría ser un inconveniente para los países en desarrollo que más bien procurarán disponer de diferentes opciones para la aplicación de sistemas *sui generis* eficaces. Por ejemplo, podrían considerar la posibilidad de adoptar sistemas como el de la FAO de 1983, que protege como propiedad intelectual las razas o especies autóctonas y las plantas

medicinales tradicionales. También se alentaría la adopción de otros sistemas *sui generis* que cumplieren los objetivos del país en materia de conservación.

- Intervenciones destinadas a ganar tiempo para examinar todas las consecuencias del párrafo 3 b) del artículo 27, así como para estudiar diversas opciones en cuanto a la aplicación de sistemas *sui generis*, dando prioridad al examen de la relación entre las disposiciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Acuerdo sobre los ADPIC.
- Hacer compatible el Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC con las disposiciones pertinentes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en particular en lo que hace a los recursos biológicos y los sistemas de conocimientos tradicionales.²¹⁷
- Estudiar la aplicación del párrafo 2 del artículo 27, que excluye de la patentabilidad las tecnologías que puedan ser dañinas para el medio ambiente. Esto se aplicaría, en particular, a los organismos genéticamente modificados (OGM) de conocida nocividad. Tal vez sea necesario dejar un margen para la adopción de medidas precautorias en este artículo también.
- Indicar en todas las solicitudes de patentes para innovaciones biotecnológicas el país de origen del germoplasma y precisar si se ha obtenido el consentimiento previo para la utilización del recurso genético biológico o de los conocimientos tradicionales, de manera que puedan celebrarse acuerdos mutuamente beneficiosos. Esa documentación debería ir adjunta a la solicitud de patente.
- Aplicar cabalmente el párrafo 2 del artículo 66 y el artículo 67 del Acuerdo sobre los ADPIC. El artículo 67 obliga a los países desarrollados Miembros a prestar, previa petición y en términos y condiciones mutuamente acordados, cooperación técnica y financiera a los países en desarrollo. A tenor del párrafo 2 del artículo 66, se obliga a los países desarrollados Miembros a ofrecer a las empresas e instituciones de su territorio incentivos destinados a fomentar y propiciar las transferencias de tecnología a los países menos adelantados. En los exámenes de la aplicación de estas dos disposiciones por parte de los países desarrollados se podría insistir en que se trata de obligaciones vinculantes y no de meras declaraciones de buenas intenciones. Las clases de recursos de que dispondrían los países en desarrollo en caso de incumplimiento de esos artículos constituirían otro "punto de intervención".

Acceso a los mercados

Resumen de los debates hasta la fecha

El acceso a los mercados sigue siendo un motivo de gran preocupación para los países en desarrollo. La salvaguardia del acceso a los mercados para los productos exportados por los países en desarrollo se ha debatido largamente en la OMC. Se ha señalado que tal vez los países en desarrollo sean más vulnerables a las medidas ambientales a causa de la composición de sus exportaciones. También es posible que tales normas les resulten difíciles de cumplir a causa de varias limitaciones, muchas de las cuales tienen que ver con la naturaleza del funcionamiento de

las pequeñas y medianas empresas (PYME), a las que corresponde una parte cuantiosa de las exportaciones de esos países.

El acceso preferencial a los mercados y otras preferencias comerciales revisten una importancia decisiva para los países en desarrollo, en particular para los menos adelantados. La erosión de tales preferencias, que tal vez se acentúe como consecuencia de las futuras negociaciones comerciales, puede tener efectos desfavorables en las exportaciones de ciertos países en desarrollo y limitar su capacidad para lograr un desarrollo sostenible por medio del comercio.

Se ha insistido mucho en este contexto en la determinación de oportunidades doblemente beneficiosas en la esfera del comercio y el medio ambiente. Las situaciones "doblemente beneficiosas" se presentan cuando la eliminación o la reducción de las restricciones al comercio (aranceles elevados, progresividad arancelaria y obstáculos no arancelarios) y de las distorsiones del comercio tienen el poder de producir tanto ventajas económicas directas para los países en desarrollo como consecuencias ambientales positivas.²¹⁸ Hasta ahora gran parte del debate se ha concentrado en eliminar las distorsiones en sectores como la pesca, la agricultura y la energía. Hay que proseguir las investigaciones para descubrir otros ejemplos de productos en que la supresión de las restricciones al comercio y de las distorsiones puede desembocar en situaciones doblemente ventajosas.

Por lo que hace al ecoetiquetado, las deliberaciones del CCMA se han centrado en planes de ecoetiquetado de criterios múltiples, particularmente en los que se basan en PMP no relacionados con productos. Hasta la fecha, los efectos del ecoetiquetado de "tipo I" en la plaza y en el comercio internacional, sobre todo en lo que respecta a los productos importados de países en desarrollo, han sido limitados.²¹⁹ Parece que el interés que despierta el ecoetiquetado en el comercio internacional obedece, por lo menos en parte, a que, desde un punto de vista conceptual y de política comercial, encierra muchas cuestiones complejas, como los PMP, la definición de las normas internacionales y la equivalencia. Por ahora, se ha progresado poco respecto de la cuestión de los PMP en el contexto del ecoetiquetado (véase más adelante). En particular, los debates de la OMC y de la Organización Internacional de Normalización (ISO)²²⁰ han progresado muy poco en el desarrollo del concepto de "equivalencia".

Puntos de intervención para los países en desarrollo

- Idear, en el marco del vigente Código de Buena Conducta, un mecanismo para regular las medidas voluntarias, destinado a evitar el uso de medidas comerciales discriminatorias basadas en prescripciones relacionadas con los PMP.
- Introducir más responsabilidad y disciplina de la OMC en las campañas de las organizaciones no gubernamentales y en la política de las administraciones locales -por ejemplo, en el contexto del Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública- que puedan tener importantes efectos desfavorables en las exportaciones de los países en desarrollo, como las prohibiciones del uso de maderas tropicales impuestas por varios municipios.
- Lograr el consenso sobre ciertos conceptos que habrán de tomarse en consideración al desarrollar y aplicar medidas ambientales de reciente implantación que pueden tener efectos en el comercio, particularmente para los países en desarrollo, incluido el papel

de la ciencia y el concepto de los riesgos que puede entrañar el incumplimiento, sobre todo con objeto de mantener un equilibrio apropiado entre la reducción de los riesgos ambientales y sanitarios y los efectos desfavorables en el comercio. Las medidas que tienen en cuenta ambos conceptos son especialmente válidas en el caso de los productos agroindustriales y de los productos marinos, dos sectores que constituyen una porción importante de las ganancias de exportación de los países en desarrollo.

- Examinar el concepto de proporcionalidad, que está implícito en la formulación de la política ambiental nacional, en el contexto de las reglas del comercio internacional.
- Examinar si se ha previsto un trato diferencial para las PYME en el marco actual de las reglas de la OMC.
- Elaborar directrices, recurriendo a conceptos como la equivalencia, para que los procesos de ecoetiquetado sean transparentes y no discriminatorios y permitan atender a las consecuencias que en el comercio tenga el empleo de criterios basados en PMP no relacionados con productos.
- Definir lo que es una "norma internacional" que asegure una participación efectiva y representativa de los Estados Miembros de la OMC, sea cual fuere su nivel de desarrollo, así como la participación efectiva de los países en desarrollo en la formulación de normas internacionales.

Mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen

Resumen de las deliberaciones hasta la fecha

Muchos países en desarrollo se muestran preocupados por los efectos que en la salud y el medio ambiente pueda tener la exportación a sus mercados de productos cuya venta está prohibida en el país exportador. Los importadores de los países en desarrollo necesitan buena información acerca del riesgo que puedan presentar esos productos para la salud pública y el medio ambiente. Aparte de los problemas de información, también puede ocurrir que los países en desarrollo carezcan de infraestructura (en particular, de instalaciones de ensayo) y otros medios para vigilar y controlar las importaciones de esos productos. Los países desarrollados, por su parte, sostienen que esa cuestión ya se trata en varios acuerdos e instrumentos multilaterales. Aunque han de evitarse las duplicaciones, es necesario examinar si los instrumentos existentes, tales como el procedimiento del consentimiento previo dado con conocimiento de causa, son suficientes desde el punto de vista de los países en desarrollo, en particular por lo que se refiere a la cobertura de productos y procedimientos. Además, la participación en varios acuerdos e instrumentos multilaterales puede ser limitada, por lo que la única opción para zanjar las diferencias estará en la OMC. A este respecto se han planteado las siguientes cuestiones:

Puntos de intervención para los países en desarrollo

- Determinar claramente cuáles son los productos cuya venta está prohibida en el país de origen, llegar a un acuerdo al respecto y decidir cuáles de ellos deben estudiarse en la OMC.

- Descubrir las posibles lagunas, en cuanto a los productos abarcados (por ejemplo ciertos cosméticos y otros bienes de consumo), en los acuerdos vigentes y en los correspondientes procedimientos internacionales de notificación.
- Idear y aplicar mecanismos concretos para mejorar la transparencia, y examinar el sistema de notificación de los productos cuya venta está prohibida en el país de origen que se estableció por una decisión ministerial y estuvo en vigor entre 1982 y 1990.
- Prestar asistencia técnica para ayudar a los países en desarrollo a afianzar su capacidad técnica para vigilar y, de ser necesario, controlar la importación de los mencionados productos.

Examen de los acuerdos comerciales desde el punto de vista ambiental

Resumen de los debates

Como ya se ha dicho, la posibilidad de que se celebre una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales (una "Ronda del Milenio") ha disparado y renovado las preocupaciones acerca de los posibles efectos ambientales de la ulterior liberalización del comercio y requiere, por consiguiente, evaluaciones del impacto ambiental de las políticas y los acuerdos comerciales. Se reconoce generalmente que la liberalización del comercio debe ir acompañada por políticas en materia de medio ambiente y gestión de los recursos para que pueda aportar su plena contribución a la mejora de la protección del medio ambiente y a la promoción de un desarrollo sostenible mediante una asignación y una utilización más eficientes de los recursos.

Se han hecho varias sugerencias. Un grupo de sugerencias se refiere al examen de las consecuencias de unas nuevas negociaciones comerciales en cuanto a la sostenibilidad (la Comisión Europea y los Estados Unidos ya han anunciado que llevarán a cabo "estudios de sostenibilidad del impacto"), y otro grupo se refiere al examen de las consecuencias ambientales de los acuerdos vigentes. También se ha sugerido realizar una evaluación del impacto ambiental de la Ronda Uruguay y de sus acuerdos, a fin de sacar las enseñanzas del caso para las futuras negociaciones.

Varios países desarrollados han propuesto que se incluya una evaluación del impacto ambiental de las políticas comerciales en el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC. Muchos países en desarrollo replican que si bien tales evaluaciones son valiosos instrumentos de política interna, puede no ser necesario darles un carácter multilateral.

Hasta ahora esas evaluaciones se han utilizado principalmente en la evaluación de proyectos. Hay poca experiencia práctica, sobre todo en los países en desarrollo, de las evaluaciones del impacto ambiental de las políticas comerciales. El problema reside en promover la integración del medio ambiente y la economía para adelantarse a los posibles efectos de escala desfavorables de la liberalización del comercio. Sin embargo, hay que evitar toda presión que obligue injustificadamente a realizar evaluaciones del impacto ambiental demasiado complicadas que tengan efectos desfavorables en la ulterior liberalización del comercio y desvíen los esfuerzos que empiezan a desplegar los países en desarrollo para integrar las consideraciones ambientales en la formulación de la política económica.

Es preciso insistir en algunos extremos.²²¹ En primer lugar, se reconoce generalmente que toda evaluación de los efectos ambientales debe llevarse a cabo bajo la responsabilidad de los Estados. En segundo lugar, las evaluaciones del impacto ambiental no son sólo una herramienta par reducir al mínimo los efectos negativos en el medio ambiente; su finalidad principal es promover un desarrollo sostenible y ser utilizadas con ese fin. En un sentido amplio, las evaluaciones del impacto ambiental promueven la integración del medio ambiente y de la economía. En tercer lugar, dichas evaluaciones no deben concentrarse estrictamente en los efectos de escala, sino analizar también los efectos en los ingresos y la tecnología. Tal vez sea necesario también estudiar diversos supuestos, es decir, qué efectos ambientales tendrían los patrones de crecimiento económico que se desarrollasen en ausencia del acuerdo comercial propuesto.

Puntos de intervención

- Fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para incorporar consideraciones ambientales en las políticas económicas.
- Proponer un examen del Acuerdo sobre los ADPIC desde el punto de vista ambiental.
- Llevar a cabo un examen, desde el punto de vista ambiental, del Acuerdo sobre Subvenciones, en particular las que se refieren a la agricultura.
- Proponer un examen, desde el punto de vista ambiental, del comercio de mercancías "ecológicamente malas" y de productos cuya venta está prohibida en el país de origen.

Integración del comercio y el medio ambiente al nivel nacional y al regional en los países en desarrollo

La integración de las preocupaciones comerciales y de las ambientales en los países en desarrollo ha venido a ser uno de los temas prioritarios en la marcha hacia un desarrollo sostenible. Los intensos debates y diálogos que se han celebrado y los proyectos experimentales que se han realizado en el ámbito nacional y en el regional han propiciado la elaboración de posibles estrategias, algunos de cuyos elementos están apareciendo lentamente. Ahora se ve a las claras que para integrar el comercio y el medio ambiente de una manera que favorezca el desarrollo se necesitan mecanismos concretos que abarcan varios aspectos de la actividad económica nacional e internacional. El debate nacional e internacional sobre estas cuestiones también ha puesto de manifiesto que la integración del comercio y del medio ambiente a menudo se halla vinculada intrínsecamente al modo de funcionamiento de las actividades económicas a nivel nacional. Por consiguiente, en los mecanismos de integración del comercio y del medio ambiente deben incluirse iniciativas referentes a la legislación nacional e internacional, la formulación de políticas nacionales e internacionales, las asociaciones de empresas, la construcción de infraestructura, las actividades de participación de la sociedad civil y otras actividades conexas.

Una mejor coordinación de las políticas a nivel nacional puede contribuir a prevenir o desactivar conflictos a nivel multilateral, así como a incrementar al máximo los beneficios (o reducir al mínimo los costos) de las medidas adoptadas en cumplimiento de los acuerdos

multilaterales sobre el medio ambiente, y también de las medidas relacionadas con el medio ambiente que se adopten en los países desarrollados y puedan tener efectos en el comercio.

En el Programa 21 se ha propuesto una agenda internacional sobre el comercio y el medio ambiente.²²² Sin embargo, la puesta en práctica de esa agenda ha sido decepcionante. Convendría reafirmar los compromisos y elaborar nuevas propuestas de planteamientos pragmáticos de la integración del comercio y el medio ambiente. En esa agenda se incluirían, entre otros, los extremos que a continuación se indican.

Legislación y formulación de las políticas en el plano nacional

- promover la coordinación de las políticas a nivel nacional;
- delimitar conjuntos de medidas que permitan a las PYME hacer frente a los problemas ambientales;
- elaborar disposiciones legislativas e iniciativas para mitigar los efectos desfavorables que en el medio ambiente pueda tener el comercio de productos cuya venta está prohibida en el país de origen;
- definir conjuntos de medidas encaminadas a coadyuvar a los esfuerzos de los países en desarrollo por adherirse a los AMUMA y cumplir las obligaciones que en ellos se imponen a los países;
- idear sistemas *sui generis* eficaces para la protección de los conocimientos tradicionales y los conocimientos indígenas, así como velar por la aplicación efectiva del párrafo 2 del artículo 27, que excluye de la patentabilidad las tecnologías dañinas para el medio ambiente.

Formación de asociaciones de empresas y participación de la sociedad civil

- determinar cómo puede mejorarse la contribución de la inversión extranjera directa (IED) a la difusión de tecnologías ambientalmente inocuas y a la mejora de la gestión ambiental a través de la cadena de suministro del país beneficiario;
- fortalecer las capacidades de suministro para mejorar la gestión ambiental a nivel nacional y a nivel regional;
- ampliar las oportunidades de comerciar con productos y servicios "ambientalmente inocuos" en el marco de la implantación de patrones de consumo en los países desarrollados;
- idear planteamientos multipartitos para avanzar hacia procesos de producción ambientalmente inocuos y una gestión sostenible de los recursos.

Integración del comercio y el medio ambiente a través de los acuerdos de cooperación regional

- cooperación interregional en la elaboración de posiciones y planteamientos comunes en cuanto a los tratos con terceros países;
- cooperación interregional en la elaboración de mecanismos para atender a los problemas nacionales y regionales en materia de comercio y medio ambiente.

Conclusiones

Del análisis que se presenta en las secciones anteriores, cabe concluir que deben tomarse varias medidas para progresar en el debate sobre el comercio y el medio ambiente:

- es preciso un mejor equilibrio en el debate sobre el comercio y el medio ambiente, ya que en la actualidad en él no se presta suficiente atención a las cuestiones que preocupan a los países en desarrollo;
- debe prestarse más atención en el debate a las limitaciones con que se enfrentan muchos países en desarrollo que tratan de resolver sus problemas ambientales, como la falta de capacidad técnica e institucional y la falta de suministros, y tomarse en consideración que muchos de los problemas ambientales de los países en desarrollo son de una naturaleza muy diferente:
- debe haber una voluntad política de tener en cuenta los extremos que anteceden para elaborar una agenda de amplia base sobre el comercio y el desarrollo sostenible en diversos foros;
- los países en desarrollo tendrán que definir un programa positivo de acción como el que se acaba de esbozar e iniciar un proceso de busca de consenso en ese sentido.

Sólo se progresará en la elaboración de un programa más equilibrado y en la consolidación de la dimensión ecológica en la medida en que los países, en particular los desarrollados, den muestras de una mayor voluntad política. Esto incluye, por ejemplo, el cumplimiento pleno y puntual de los compromisos contraídos por los países desarrollados en la Ronda Uruguay en sectores como el de los textiles. Los Estados tendrán que asumir responsabilidades más amplias, entre otras cosas, con respecto a la notificación de exportaciones de productos cuya venta está prohibida en el país de origen o al examen del Acuerdo sobre los ADPIC con miras a facilitar la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. Mas esa voluntad política también habrá de mostrarse fuera del marco de la OMC, por ejemplo, mejorando en mayor medida la financiación, la facilitación del acceso a tecnologías ambientalmente inocuas y la difusión de tales tecnologías, y la creación de capacidad, con el apoyo de programas de ayuda multilateral y bilateral.

Los países desarrollados deben darse cuenta de las consecuencias de sus políticas ambientales en los países en desarrollo y evitar todo efecto desfavorable innecesario sobre las exportaciones de estos últimos. Es necesario llegar a una mejor comprensión de las condiciones de producción en los países en desarrollo, de los ordenamientos jurídicos de éstos y de su

capacidad de vigilancia. En los cálculos de los gastos adicionales con arreglo a los AMUMA deberán tenerse en cuenta esas diferencias.

El papel de las administraciones nacionales

Los efectos de las normas y prescripciones ambientales en el comercio plantean cuestiones en la esfera del desarrollo o de la *política de promoción del comercio*, así como en la esfera de la *política comercial*.

En lo que hace a las políticas de promoción del comercio, por ejemplo, los Estados y el sector empresarial pueden adoptar varias políticas y medidas destinadas a fomentar la aplicación de normas estrictas y mejorar la calidad con el fin de incrementar la competitividad. Entre ellas figuran el establecimiento o la mejora de una infraestructura de apoyo (por ejemplo, buenos servicios de ensayo, certificación y acreditación), la difusión de información, el fomento de la cooperación entre el Estado y la comunidad empresarial, la promoción de la cooperación entre los minoristas/importadores y los productores/exportadores, así como medidas especiales en favor de las PYME. Las organizaciones internacionales y los organismos de ayuda bilateral y multilateral pueden desempeñar una función importante en la creación y mejora de la capacidad de los países para promover la calidad, los ensayos y la certificación.

En el campo de la política comercial internacional, habrá que procurar sobre todo reducir la probabilidad de que las normas restrinjan el comercio. Esas medidas de política comercial abarcan la armonización de las normas de productos, cuando resulte apropiada, el reconocimiento más amplio posible, por los países importadores, de los ensayos realizados por los organismos competentes de los países exportadores, y el reconocimiento de que las normas que puedan tener efectos importantes en el comercio deben estar sujetas a reglas y disciplinas comerciales, en particular a procedimientos de consulta.

La función de la UNCTAD

La UNCTAD, cuya función especial en el campo del comercio y el medio ambiente consiste en examinar las cuestiones desde el punto de vista del desarrollo, debería desempeñar un papel importante en lo que hace a afianzar la dimensión desarrollo del debate sobre el comercio y el medio ambiente y a determinar las cuestiones de interés para los países en desarrollo.

La labor de la UNCTAD respecto de la creación de capacidad reviste una importancia decisiva.²²³ El fortalecimiento de la capacidad de análisis de las políticas y la mejor coordinación entre la política comercial y la ambiental puede contribuir a reducir algunos de los obstáculos que se oponen al logro de un crecimiento sostenible en los países en desarrollo. Los planteamientos multipartitos son importantes, en particular cuando hay que sopesar los intereses de grupos diferentes. La labor de la UNCTAD, incluidas las actividades conjuntas con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), demuestra que dichos planteamientos pueden contribuir también a definir conjuntos de medidas que permitan adelantarse a las consecuencias económicas y sociales de la mundialización y la liberalización del comercio y, de ser necesario, determinar cuáles de esos conjuntos son los apropiados. La función de la UNCTAD es decisiva en este contexto. En particular, puede desempeñar, en estrecha cooperación con la Secretaría de la OMC, un papel vital en la investigación y la

creación de capacidad, sobre todo respecto de las cuestiones que se enumeran en la próxima sección.

La UNCTAD y el PNUMA podrían instaurar un programa conjunto de fomento de la capacidad en materia de comercio, medio ambiente y desarrollo. Para facilitar la ejecución de tal programa, ambas instituciones podrían crear un grupo de tareas con la finalidad expresa de crear capacidad mediante la explotación en común de los conocimientos técnicos de sus expertos. Podría pensarse en la creación de un fondo fiduciario para financiar las actividades de cooperación técnica. La utilización común de los conocimientos especializados ayudaría a ambas organizaciones a promover:

- reuniones de concienciación pública para los responsables de las políticas;
- reuniones técnicas de capacitación, en el ámbito nacional y en el regional, para los encargados de las cuestiones de comercio y medio ambiente y la sociedad civil;
- proyectos de demostración para analizar los efectos ambientales y económicos de la liberalización del comercio en el marco nacional;
- la elaboración de conjuntos apropiados de instrumentos económicos y otras medidas de política enderezadas a fomentar un desarrollo sostenible;
- el acceso de los países en desarrollo a tecnologías ambientalmente inocuas, así como el fortalecimiento de su capacidad de desarrollo autónomo.

Este grupo de tareas tendría por finalidad crear capacidad para promover la expansión comercial de una manera ambientalmente inocua y fomentar la capacidad de participar en las negociaciones comerciales y en las de los AMUMA.

Comercio y medio ambiente en la OMC

Llegar a una fórmula equilibrada para las atribuciones del CCMA ha sido una difícil tarea. Ese equilibrio podría romperse si se prestase a las cuestiones que interesan a los países en desarrollo menos atención que a otras. Además, habrá que dedicar más atención a las medidas que tienen en cuenta las dificultades de los países en desarrollo en la integración del comercio y el medio ambiente, tales como las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado, las medidas que permiten un mejor acceso a la información, como las disposiciones sobre transparencia y notificación, y las medidas que pueden ayudar a las pequeñas y medianas empresas a acometer los problemas ambientales. Por otra parte, es importante prestar atención suficiente a todos los aspectos de las cuestiones incluidas en el programa. Por ejemplo, en los intentos de aclarar las posibles incompatibilidades entre los AMUMA y las reglas del sistema de comercio multilateral también habría que tener plenamente en cuenta las preocupaciones de muchos países en desarrollo y organizaciones no gubernamentales de esos países con respecto a las diferencias de concepto y tratamiento de los derechos de propiedad intelectual entre el Convenio sobre la Diversidad Biológica, por una parte, y el Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC, por otra.

Varias cuestiones y planteamientos concretos son dignos de consideración y podrían profundizarse en el marco de la OMC. Por ejemplo:

- reconfirmar la Declaración de Río y el Programa 21, particularmente en lo que se refiere a las reglas de la OMC;
- afianzar el papel del CCMA en la aclaración de los vínculos entre el comercio y el medio ambiente, habida cuenta de la necesidad de aplicar un planteamiento equilibrado e integrado, así como la importancia de lograr el consenso;
- promover el acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados, salvaguardando el acceso actual (por ejemplo, mediante una declaración interpretativa sobre el concepto de proporcionalidad) y ampliando el acceso a nuevos mercados, en particular para los productos ambientalmente inocuos;
- estudiar las situaciones o soluciones "doblemente ventajosas", teniendo en cuenta los efectos en los distintos países, en particular los que son importadores netos de alimentos;
- mejorar la transparencia del comercio de productos cuya venta está prohibida en el país de origen, incluido el restablecimiento de las disposiciones sobre notificación;
- promover la compatibilidad entre el Acuerdo sobre los ADPIC, la difusión de tecnologías ambientalmente inocuas y los acuerdos mutuos de reparto de beneficios, como se prescribe en el Convenio sobre la Diversidad Biológica;
- dar cabida en las reglas de la OMC a los problemas ambientales especiales y a la falta de capacidad de las PYME;
- fomentar la creación de capacidad para mejorar la coordinación nacional y regional de las políticas en materia de comercio y medio ambiente;
- promover un planteamiento coordinado para encontrar mejores formas de trato especial y diferenciado, así como de aplicar las actuales disposiciones que lo regulan.

Un programa coordinado en diversos foros

La elaboración y la ejecución de un programa en materia de comercio y medio ambiente basado en el concepto de desarrollo sostenible requiere acciones coordinadas en diversos foros. Por ejemplo, el debate de la OMC sobre la relación entre las disposiciones comerciales de los AMUMA y las del sistema de comercio multilateral estaría más equilibrado si se examinasen las medidas de apoyo en organismos como la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, el PNUMA, la UNCTAD, y en el marco de los correspondientes convenios. Esos foros también podrían colaborar en la promoción de la coordinación de las políticas a fin de prevenir los conflictos entre las medidas comerciales de los AMUMA y las reglas del sistema de comercio multilateral, obviando con ello la necesidad de una modificación o interpretación del artículo XX del GATT. La OMC, la UNCTAD, el PNUMA y otras instituciones podrían

cooperar en la determinación de los incentivos y las medidas de apoyo (mejor que las restricciones del comercio) para resolver problemas como el de los PMP.²²⁴

Parte II

En esta parte se analizan los acontecimientos que ocurrieron en el proceso preparatorio, así como durante la propia Conferencia. Cabe esperar que esta labor dará alguna indicación sobre el futuro debate del comercio y el medio ambiente y las posibles consecuencias para los trabajos sobre el programa de trabajo positivo en el campo del comercio y el desarrollo.

El proceso preparatorio

Las propuestas presentadas por los Miembros de la OMC

Durante la preparación de la Conferencia Ministerial de Seattle, los Miembros de la OMC presentaron un gran número de propuestas sobre cuestiones que se habían debatido en el CCMA, así como sobre otros temas que han surgido en el debate acerca del comercio y el medio ambiente. Los países desarrollados, en particular el Canadá, la Comunidad Europea, los Estados Unidos, el Japón, Noruega y Suiza, presentaron propuestas bajo el epígrafe del comercio y el medio ambiente. El Canadá, los Estados Unidos y el Japón hicieron propuestas acerca de la biotecnología. Además, Islandia y Nueva Zelandia formularon sugerencias relacionadas con las ventajas ambientales que se derivarían de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio (situaciones o supuestos "en que todos saldrían ganando" o "doblemente ventajosos"). Los países en desarrollo también presentaron muchas propuestas, aunque no en el marco del tema del comercio y el medio ambiente. Presentaron propuestas Bolivia, Colombia, Cuba, el Ecuador, El Salvador, el grupo africano, Honduras, Kenya, la India, Nicaragua, los países menos adelantados, el Pakistán, el Perú, la República Dominicana y Venezuela. Además, Filipinas y el Perú se sumaron a los países desarrollados en propuestas relativas a las subvenciones a la pesca.

En general, las propuestas de los países desarrollados tenían por objeto: a) hacer del medio ambiente una importante cuestión interdisciplinaria a lo largo de todas las negociaciones; y b) delimitar cuestiones concretas en materia de comercio y medio ambiente, lo que podría significar que se diera más cabida a las consideraciones ambientales en el sistema de comercio multilateral. Las propuestas se concentraron en lo siguiente:

- "Incorporación" de las consideraciones ambientales en los comités de la OMC y en las futuras negociaciones.
- Aclaración de la relación entre las medidas comerciales de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) y el sistema de comercio multilateral.
- Examen de la compatibilidad de los planes de ecoetiquetado con las reglas de la OMC.
- Atribución de un papel más relevante a los principios ambientales, como el principio de precaución, en los acuerdos de la OMC.

- Realización de evaluaciones de la sostenibilidad y exámenes nacionales del efecto de las políticas y acuerdos comerciales en el medio ambiente.
- Mejora de la transparencia y celebración de acuerdos sobre las relaciones con las organizaciones no gubernamentales (ONG).

La mayoría de las propuestas de los países en desarrollo se centraron en cuestiones concretas que se habían debatido en el CCMA, y en general trataban de consideraciones ambientales en la aplicación de varios acuerdos de la OMC. Las propuestas se concentraban mayormente en las siguientes cuestiones:

- Los efectos de las medidas ambientales en el acceso a los mercados.
- El problema de la exportación de productos cuya venta está prohibida en el país de origen.
- Cuestiones generales que se desprenden del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).
- Fortalecer las complementariedades entre el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y el Acuerdo sobre los ADPIC, reflejando en este último los principios de aquél.

Hubo fuertes divergencias con respecto a la mayoría de estas propuestas, pero se registró cierta comunidad de pareceres entre muchos países desarrollados y en desarrollo sobre:

- La continuación del examen del programa de liberalización del comercio de conformidad con el objetivo del desarrollo sostenible.
- La determinación de situaciones "doblemente ventajosas", en particular con respecto a la agricultura, la pesca y los servicios ambientales, así como en otros sectores.
- Continuación de la labor del CCMA.

Proyectos de textos ministeriales

En el proceso preparatorio se distribuyeron dos proyectos de declaración ministerial, el 7 y el 19 de octubre, respectivamente. En ambos se reafirmaban la promoción del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, de conformidad con el preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, así como la necesidad de velar por que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente en el marco de los "objetivos y prioridades de las negociaciones". Además, en el texto del 19 de octubre se proponían diversas opciones con respecto al desarrollo sostenible, en las que se destacaban las sinergias de la liberalización del comercio, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico entre los "principios rectores de las negociaciones".

En ambos textos se hacía también referencia al papel del CCMA y del Comité de Comercio y Desarrollo (CCD) en las negociaciones. Por ejemplo, según el texto del 19 de octubre, tanto el CCMA como el CCD podrían constituir sendos ámbitos en que se definirían y

debatieran los aspectos de desarrollo y ambientales de las negociaciones, incluidas las sinergias entre la liberalización del comercio, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. La labor de ambos órganos sería complementaria y contribuiría a que las negociaciones reflejaran el preámbulo del Acuerdo por el que se establece la OMC y los objetivos del desarrollo sostenible, al tiempo que atendería a las necesidades de los países en desarrollo, en particular de los menos adelantados. Una cuestión sin resolver es determinar a quién debe el CCMA extender informe sobre su actividad de órgano consultivo. En el texto del 19 de octubre se mencionaba que el CCMA y el CCD aportarían contribuciones útiles a las autoridades nacionales. En un proyecto que se distribuyó en Seattle se aclaraba que los dos comités informarían regularmente al Comité de Negociaciones Comerciales. A insistencia de los países en desarrollo, en ambos textos se incluyó la frase "en el marco de sus respectivos mandatos" para delimitar el alcance del papel del CCMA.

En el proyecto de texto del 7 de octubre no se mencionaba ninguna cuestión comercial o ambiental concreta, pero en el del 19 de octubre se hablaba de casi todas las cuestiones a que se aludía en las diversas propuestas mencionadas en la sección precedente, en particular en las esferas de los AMUMA, el ecoetiquetado y el principio de precaución. Sin embargo, en este texto se decía claramente que tenía por objeto circunscribir los puntos de convergencia y de divergencia, y a todas luces había opiniones divergentes sobre la mayoría de las cuestiones.

El proyecto de texto ministerial del 19 de octubre también se refería a la posible creación de grupos de trabajo, en particular:

- Un grupo de trabajo sobre la pesca, encargado de determinar las subvenciones que tienen efectos desfavorables en el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, y de elaborar disciplinas y compromisos de la OMC acerca de su reducción o eliminación;
- Un grupo de trabajo sobre biotecnología.

En el marco de la "coherencia", también se proponía que "las relaciones entre las opciones apropiadas en materia de política comercial, de desarrollo, social y ambiental en el contexto de las experiencias de todos los Miembros de la OMC y de los problemas que afrontan para ajustarse a la globalización" se estudiaran en un nuevo grupo de trabajo.

Seattle

Por lo que se refiere al comercio y el medio ambiente, el texto que circulaba el día de la clausura de la Conferencia (3 de diciembre a las 05.45) contiene varios párrafos pertinentes. Si bien la naturaleza jurídica de ese texto, si es que la tiene, no está clara, ello no impide que se hagan algunas observaciones. La mayoría de las referencias a cuestiones concretas que se habían incluido -entre corchetes- en el proyecto del 19 de octubre habían sido desechadas. También lo habían sido las referencias al medio ambiente en el contexto de un propuesto grupo de trabajo sobre la mundialización.

El preámbulo contiene un párrafo sobre el comercio y el medio ambiente (párrafo 12) entre corchetes. Entre las demás referencias al comercio y el medio ambiente figuran las siguientes:

Principios rectores de las negociaciones

- *Desarrollo sostenible: las negociaciones promoverán el desarrollo sostenible y tendrán por objeto hacer que la liberalización del comercio, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente se apoyen mutuamente (párrafo 21).*

Estructura, organización y participación

- *"Función del Comité de Comercio y Desarrollo y del Comité de Comercio y Medio Ambiente: en el marco de sus respectivos mandatos, el Comité de Comercio y Desarrollo y el Comité de Comercio y Medio Ambiente constituirán sendos foros para identificar y debatir los aspectos de las negociaciones relacionados con el desarrollo y el medio ambiente a fin de contribuir a lograr el objetivo de reflejar apropiadamente el desarrollo sostenible a lo largo de las negociaciones. Ambos comités informarán regularmente al Comité de Negociaciones Comerciales" (párrafo 22).*

Hay otras referencias al comercio y el medio ambiente en las secciones sobre:

- Preocupaciones no comerciales en el contexto de las negociaciones sobre la agricultura (párrafo 26);
- Subvenciones y medidas compensatorias, a saber:
 - El texto incluye expresamente en el examen ciertas subvenciones que "puedan contribuir al exceso de capacidad y a la pesca excesiva", así como, cuando sea necesario, la modificación de las reglas de la OMC sobre las subvenciones y las medidas compensatorias (párrafo 34).
 - Según la sección b), referente a las subvenciones, del Anexo sobre las posibles decisiones de Seattle acerca de la parte relativa a la aplicación, se encarga al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias que extienda la aplicación del artículo 8 del Acuerdo, que abarca las subvenciones en concepto del cumplimiento de las prescripciones ambientales, hasta el final de la Cuarta Conferencia Ministerial.
- ADPIC. De conformidad con el párrafo 45, habida cuenta de la labor realizada en el marco del programa incorporado, el Consejo de los ADPIC:
 - Examinará, en cooperación con otras organizaciones internacionales competentes, el ámbito de una protección que abarque cuestiones de propiedad intelectual relacionadas con los conocimientos tradicionales y las expresiones de folclore, y otros medios y prácticas jurídicos disponibles en la actualidad, a nivel nacional e internacional;
 - Al realizar el examen de la aplicación del Acuerdo previsto en el párrafo 1 del artículo 71 y seguir examinando el párrafo 3 b) del artículo 27, analizará, en función de las propuestas de los Miembros, formas de consolidar la medida en que el Acuerdo responde plenamente a los objetivos y principios consagrados en sus

artículos 7 y 8, así como a las novedades y prácticas tecnológicas y jurídicas en el ámbito internacional.

Opiniones manifestadas por los países en desarrollo

Los países en desarrollo fueron muy activos durante el proceso de negociación, en particular con respecto al comercio y el medio ambiente. Se opusieron firmemente a la inclusión del medio ambiente entre las cuestiones por negociar. Ello no obstante, hicieron un número relativamente grande de propuestas sobre las cuestiones que se habían estudiado en el CCMA, en particular en la esfera de los ADPIC y de la diversidad biológica. Ello puede verse en el cuadro 1, en el que se resumen las propuestas, agrupadas por tema del programa del CCMA. De hecho, el número de propuestas de los países en desarrollo fue mayor que el de las que hicieron los países desarrollados.

Los países en desarrollo insistieron mucho en la necesidad de velar por el equilibrio del programa del comercio y el medio ambiente. Por ejemplo, sostuvieron que ese equilibrio, tal como se reflejaba en el programa de trabajo del CCMA, desaparecería si sólo se seleccionaran ciertas cuestiones concretas para las negociaciones, como habían propuesto algunos países desarrollados.

De igual modo, afirmaron que hacer referencia solamente a algunos principios de la Declaración de Río no propiciaba el equilibrio. Destacaron que el principio de precaución no es más que uno de los principios de Río y que sería mejor referirse a los principios de Río por los que se rige la cooperación multilateral, en particular el Principio 7 sobre responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Los países en desarrollo también insistieron en la importancia del equilibrio como importante rasero para evaluar las diversas propuestas referentes a la incorporación y al papel del CCMA.

Cuadro 1

Propuestas agrupadas por tema del programa del CCMA

<i>Tema del programa del CCMA</i>	<i>Miembros de la OMC</i>	<i>Fuente</i>
<i>Temas 1 y 5: La relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las medidas comerciales adoptadas en aplicación de AMUMA</i>	Comunidad Europea Noruega Suiza PMA (medidas positivas) República de Corea	WT/GC/W/194 WT/GC/W/176 WT/GC/W/265 WT/GC/W/251
<i>Tema 2: La relación entre las políticas ambientales y el sistema multilateral de comercio</i>	Comunidad Europea Estados Unidos Japón Noruega Suiza	WT/GC/W/194 WT/GC/W/304 WT/GC/W/145 WT/GC/W/176 WT/GC/W/265
Nota: incluye las propuestas relativas a las evaluaciones de		

<i>Tema del programa del CCMA</i>	<i>Miembros de la OMC</i>	<i>Fuente</i>
impacto de la sostenibilidad y los principios ambientales		
<i>Tema 3:</i> Prescripciones aplicables con fines ambientales a los productos, incluido el ecoetiquetado	Comunidad Europea Noruega República de Corea	WT/GC/W/194 WT/GC/W/176
<i>Tema 4:</i> Transparencia de las medidas ambientales	-	-
<i>Tema 6 a:</i> El efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados Nota: incluye las subvenciones para el cumplimiento de las prescripciones ambientales y el desarrollo sostenible	India PMA (subvenciones) Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana (subvenciones)	WT/GC/W/223 WT/GC/W/251 TD/GC/M/39
<i>Tema 6 b:</i> Beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio	Estados Unidos Australia, Estados Unidos, Filipinas, Islandia, Noruega, Nueva Zelandia y Perú Canadá Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Pakistán y República Dominicana (programas de ayuda interna) República de Corea (grupo de negociación sobre productos de la pesca y la silvicultura)	WT/GC/W/304 WT/GC/W/303 WT/GC/W/229 (Islandia) WT/GC/W/292 (Nueva Zelandia) WT/GC/W/221 WT/GC/W/163 WT/GC/W/368
<i>Tema 7:</i> Exportaciones de productos cuya venta está prohibida en el país de origen	Kenya PMA	WT/GC/W/233 WT/GC/W/251
<i>Tema 8:</i> Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y el medio ambiente Nota: Las propuestas acerca del Acuerdo sobre los ADPIC en general y las propuestas referentes a la relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el	Grupo Africano India (ADPIC y AMUMA) India (ADPIC y CDB) Kenya Venezuela Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana (licencias obligatorias) Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana	WT/GC/W/302 WT/GC/W/225 WT/GC/W/147 WT/GC/W/225 WT/GC/W/233 WT/GC/W/282 TD/GC/M/39 TD/GC/M/39

<i>Tema del programa del CCMA</i>	<i>Miembros de la OMC</i>	<i>Fuente</i>
Convenio sobre la Diversidad Biológica se presentan por separado	(ADPIC y CDB) Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Perú PMA	WT/GC/W/362 WT/GC/W/251
<i>Tema 9: Servicios y medio ambiente</i>	-	-
<i>Tema 10: Relaciones con las ONG</i>	Estados Unidos	WT/GC/W/304

Novedades en el debate sobre el comercio y el medio ambiente

El proceso preparatorio de Seattle puso de manifiesto varios hechos del debate sobre el comercio y el medio ambiente. En primer lugar, las estrategias de los países en desarrollo cambiaron gradualmente y del enfoque de cuestiones concretas pasaron a una mayor insistencia en los temas horizontales. Ello se explica, primero, por la oposición de los países en desarrollo a la inclusión de cuestiones concretas en el programa de las negociaciones y, segundo, por la falta de consenso entre los países desarrollados. Por ejemplo, los Estados Unidos mostraron escaso interés en impulsar la negociación de cuestiones concretas. Ello puede atribuirse tanto al convencimiento de que, de todos modos, las cuestiones del comercio y el medio ambiente se irían aclarando con el desarrollo de la jurisprudencia como al temor de que ciertas propuestas podrían ser contrarias a los intereses estadounidenses en la exportación de organismos genéticamente modificados (OGM).

En segundo lugar, el debate sobre la incorporación, que al principio insistía en la factorización de las consideraciones ambientales en los diferentes grupos de negociación, pasó a versar sobre el análisis del papel del CCMA. Ello podría atribuirse a la insistencia de los países en desarrollo en que no se redujera la función del CCMA, tal como se definía en la Declaración Ministerial de Marrakech. De hecho, los países en desarrollo mostraron su decidido apoyo a la labor del CCMA, con su actual mandato y su programa equilibrado.

La mayoría de los puntos de convergencia y de divergencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo quedaron en claro mucho antes de la reunión ministerial de Seattle. Aunque el medio ambiente fue una cuestión importante en el contexto de las protestas callejeras de Seattle, el aspecto del comercio y el medio ambiente no figuró entre las cuestiones más acaloradamente debatidas en la propia Conferencia.

El comercio y el medio ambiente en el programa incorporado

Aunque en la Conferencia Ministerial de Seattle no se logró iniciar una nueva ronda de negociaciones, es posible que las delegaciones de la OMC tengan que dedicar mayor atención al medio ambiente. En el programa incorporado ya están incluidas importantes cuestiones sobre el comercio y el medio ambiente. Por ejemplo, en el contexto de las ya previstas negociaciones sobre la agricultura y los servicios, pueden plantearse cuestiones como la búsqueda de soluciones "doblemente ventajosas". De igual modo, las cuestiones del acuerdo sobre los ADPIC relacionadas con la diversidad biológica desempeñan un papel decisivo en el examen de dicho acuerdo. En el contexto del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, los

Miembros de la OMC tendrán que tomar decisiones sobre el futuro de las subvenciones no recurribles para el cumplimiento de las prescripciones ambientales.²²⁵ Por último, con arreglo al Acuerdo sobre la Agricultura, se esperan decisiones sobre el futuro de las políticas de "compartimiento verde", que entre otras cosas comprenden las medidas de ayuda interna tomadas en el marco de los programas ambientales.²²⁶

Varias de las cuestiones del comercio y el medio ambiente tienen cabida en el contexto de las proyectadas negociaciones y de los exámenes previstos. Sin embargo, es menos probable que se debatan fuera del CCMA otras cuestiones, en particular la relación entre las medidas comerciales adoptadas en cumplimiento de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y las disposiciones del sistema multilateral de comercio. En lo que respecta a cuestiones concretas sobre el comercio y el medio ambiente, cabe hacer las siguientes observaciones:

- *La relación entre las medidas comerciales adoptadas en cumplimiento de los AMUMA y las disposiciones del sistema multilateral de comercio.* Ninguno de los comités de la OMC encargados de acuerdos vigentes de la Ronda Uruguay asumiría responsabilidades concretas en esta esfera. No es probable, pues, que esta cuestión se plantee en el marco de los procesos de examen de los acuerdos vigentes de la Ronda Uruguay.
- *Ecoetiquetado.* La compatibilidad con las disciplinas de la OMC del ecoetiquetado basado en criterios de procesos y métodos de producción (PMP) no relacionados con productos ya se ha examinado en varios comités de la OMC: el CCMA y el COTC, incluso en reuniones conjuntas. En principio, la compatibilidad del etiquetado voluntario con las disciplinas de la OMC podría plantearse en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, que tiene los conocimientos técnicos necesarios para tratar el tema. Sin embargo, como no hay consenso acerca de la compatibilidad de los PMP no relacionados con productos con esas disciplinas, quizá sea difícil iniciar negociaciones en el contexto de un proceso de examen sin que medie una recomendación del CCMA (por los cauces apropiados) a tal efecto.
- *Beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio.* La labor relativa a la determinación de soluciones "doblemente ventajosas" en los sectores de la agricultura y los servicios ya puede verificarse en el contexto del programa incorporado. Los resultados doblemente ventajosos en otros sectores podrán buscarse en el contexto de las negociaciones sobre los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio.
- *Subvenciones y medidas compensatorias.* El Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias tendrá que examinar el futuro de las subvenciones en concepto del cumplimiento de las prescripciones ambientales a que se refiere el párrafo 2 c) del artículo 8. Tal vez se le pida que estudie la cuestión de las subvenciones a la pesca.
- *La cuestión de las exportaciones de productos cuya venta está prohibida en el país de origen.* Esa cuestión se trata en una declaración ministerial que no ha sido derogada. Por consiguiente, los Miembros pueden proceder a la aplicación efectiva de las disposiciones sobre notificación contenidas en la Declaración Ministerial sin que sea necesario renovar el mandato.

- *Derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.* Hay divergencias con respecto al párrafo 3 b) del artículo 27: ¿se prevé el examen de la aplicación de las disposiciones en él contenidas o el examen de las *disposiciones de fondo* del artículo en sí. Algunos, principalmente los países desarrollados, consideran que se trata solamente de un examen de la medida en que se han aplicado las disposiciones. Otros, principalmente los países en desarrollo, piensan que se trata del examen de las disposiciones propiamente dichas, lo que puede llevar a la revisión del texto.²²⁷
- *Exámenes ambientales.* La Comunidad Europea, los Estados Unidos, el Canadá, Noruega y algunos otros países desarrollados han anunciado que llevarán a cabo "estudios de las consecuencias para la sostenibilidad" con respecto a las próximas negociaciones comerciales. Esta cuestión se ha debatido en el CCMA con arreglo al tema 2. Los exámenes ambientales pueden ser un instrumento útil a nivel nacional, y los Miembros de la OMC son dueños de llevar a cabo exámenes nacionales.

Incorporación a los temas centrales

Los debates y los proyectos de textos ministeriales distribuidos hasta la fecha parecen indicar la inminente incorporación, hasta cierto punto, de las consideraciones ambientales a los grandes temas de la OMC. Esta cuestión debe estudiarse más a fondo. En particular, los países en desarrollo deben tener conocimiento pleno de los cambios del alcance y las modalidades de la labor de la OMC sobre el comercio y el medio ambiente, ya que un programa abierto puede acarrear un riesgo para ellos. Así, pues, si el mandato de la OMC en materia de comercio y medio ambiente hubiera de renegociarse, debería seguir siendo concreto y representar un equilibrio de intereses tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo.

Los llamamientos en favor de la incorporación de las consideraciones ambientales a los grandes temas de las futuras negociaciones comerciales parecen motivados por dos preocupaciones.²²⁸ Una es el escaso progreso que se observa en el CCMA. Varios partidarios de la incorporación sostienen que la remisión de cuestiones concretas a los órganos de negociación puede propiciar un progreso más rápido. También afirman que en un proceso de negociación que abarca una amplia gama de cuestiones, se pueden descubrir compensaciones recíprocas. La otra preocupación es velar por que la liberalización del comercio que se logre en las futuras negociaciones contribuya plenamente al desarrollo sostenible.

En lo que se refiere a la primera preocupación, los países en desarrollo afirman que el programa del comercio y el medio ambiente tiene que estar más equilibrado para que se pueda progresar. Se oponen firmemente a que se transfieran cuestiones concretas del CCMA a los órganos de negociación. Entre sus preocupaciones figuran las siguientes:

- Esta forma de incorporación podría afectar el equilibrio de intereses entre países desarrollados y países en desarrollo, tal como se ha establecido en el programa de trabajo del CCMA.
- Podría influir en el proceso consensual.

- La incorporación haría más difusa la labor de la OMC en materia de comercio y medio ambiente y más difícil la participación eficaz de expertos de los países en desarrollo con conocimientos especializados en cuestiones de medio ambiente.

Por lo que se refiere a la segunda preocupación, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo atribuyen gran importancia a la promoción de la integración del comercio y el medio ambiente en la búsqueda del desarrollo sostenible. A tal fin habría que prestar atención a propuestas encaminadas a:

- Afianzar el papel del CCMA en la clarificación de los vínculos entre el comercio y el medio ambiente, tomando en consideración la necesidad de seguir un planteamiento equilibrado e integrado, así como la importancia del consenso;
- "Incorporar" medidas de apoyo, tales como la transferencia de tecnología y la asistencia técnica, mediante disposiciones eficaces y vinculantes, en varios acuerdos de la OMC;
- Promover la integración del comercio y el medio ambiente con una mejor coordinación de las políticas a nivel nacional e internacional, así como con medidas de apoyo. Esto abarca una labor de creación de capacidad.

De todos modos, será importante establecer una clara jerarquía entre las deliberaciones del CCMA y las de los grupos de negociación en las futuras negociaciones comerciales.

Consecuencias para el debate

La reciente evolución del debate sobre el comercio y el medio ambiente apunta a que seguirán necesitándose actividades de creación de capacidad, así como la cooperación y coordinación entre la OMC, la UNCTAD, el PNUMA y otras instituciones.

Evidentemente, los países en desarrollo seguirán insistiendo en la necesidad de equilibrio en la evaluación de los riesgos y las oportunidades que se presenten en el debate del comercio y el desarrollo. También habrá que fijarse en la influencia que pueda tener en el desarrollo de la jurisprudencia el empleo de tal o cual fórmula concreta, por ejemplo en una declaración ministerial.

El programa de trabajo positivo: labor en la esfera del comercio y el medio ambiente

La secretaría de la UNCTAD preparó varios documentos sobre cuestiones del comercio y el medio ambiente que se debatieron con delegaciones de los países en desarrollo tanto en Ginebra como en las distintas capitales. Por ejemplo, se celebraron reuniones en el contexto del programa de trabajo positivo sobre comercio, medio ambiente y desarrollo en El Cairo (Egipto), Manila (Filipinas y otras partes interesadas), Nueva Delhi (la India) y Suva (países insulares miembros del Foro). La secretaría de la UNCTAD prestó apoyo sustantivo a conferencias y seminarios celebrados en el marco de los preparativos de la conferencia Ministerial de Seattle, entre ellos, las reuniones celebradas en Beirut (con la secretaría de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, para los países miembros de ésta), Caracas (con el Centro Internacional de Comercio y Desarrollo

Sostenible, CICDS, para Venezuela), El Cairo (con la Liga de los Estados Árabes y el PNUMA, para los países árabes) y Manila (para diez países en desarrollo). También participó personal de la UNCTAD en reuniones organizadas por la sociedad civil en países desarrollados, en particular en Bonn, Londres, París y Washington. Esas reuniones también contaron con la participación de representantes de la OMC, el PNUMA y las instituciones civiles.

Las actividades previstas para fomentar la participación efectiva de los países en desarrollo en las deliberaciones multilaterales sobre el comercio y el medio ambiente abarcan:

- La preparación de documentos sobre cuestiones concretas, en estrecha coordinación con los responsables de la política en los países en desarrollo
- Seminarios nacionales y regionales
- Diálogos sobre cuestiones de política

La secretaría de la UNCTAD coopera con la OMC, el PNUMA, el PNUD, otras organizaciones y las instituciones de la sociedad civil en la realización de esas actividades.

Es posible que haya que trabajar con más empeño para llegar al consenso, a través de los debates del CCMA y otras instituciones, a fin de que no se recurra tanto a medidas unilaterales y se evite recargar el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. El consenso también puede ser preferible a la táctica consistente en aclarar las cuestiones del comercio y el medio ambiente mediante a través del desarrollo de la jurisprudencia.

Indudablemente los países en desarrollo continuarán realizando análisis y tratando de llegar a posiciones consensuadas respecto de los puntos de intervención mencionados en la parte I de este capítulo y de las propuestas presentadas por diferentes (grupos de) países en desarrollo al Consejo de la OMC durante el proceso de preparación de Seattle. Esto vale particularmente para ciertas cuestiones en la esfera de la aplicación, por ejemplo en el contexto del examen del párrafo 3 b) del artículo 27.

También es importante sacar las enseñanzas de las protestas de la sociedad civil que se produjeron en Seattle. A todas luces, el movimiento contra la iniciación de una nueva ronda de negociaciones se basa, en gran parte, en una información y análisis incorrectos, pero han de tomarse seriamente en consideración las preocupaciones ante los efectos de la mundialización en el bienestar del hombre y la calidad del medio ambiente. Sin embargo, al abordar esas cuestiones, hay que insistir en que la OMC tiene una capacidad limitada para resolver los problemas del comercio y el medio ambiente.

La OMC aparece como una de las pocas instituciones multilaterales encargadas del comercio y el medio ambiente que "tienen garra". Por consiguiente, muchos la consideran como la institución que con el tiempo resolverá los problemas del comercio y el medio ambiente. Sin embargo, las expectativas a menudo son demasiado ambiciosas. En su nota de antecedentes para los seminarios regionales, la propia Secretaría de la OMC destaca que "la OMC no es un organismo de protección del medio ambiente y su competencia en materia de coordinación de las políticas en esta esfera se limita a las políticas comerciales y a los aspectos de las políticas

ambientales relacionados con el comercio que puedan tener un efecto significativo en éste". La Secretaría de la OMC prosigue insistiendo en que, al estudiar el vínculo entre el comercio y el medio ambiente, los Miembros de la OMC no parten del supuesto de que la propia Organización tiene la respuesta a los problemas ambientales. Con todo, creen que la política comercial y la política ambiental pueden complementarse recíprocamente. Para actuar en función de esa complementariedad, la misión de la OMC consiste en seguir liberalizando el comercio y en velar por que las políticas ambientales no representen obstáculos al comercio y por que el comercio no sea un impedimento para una protección ambiental adecuada en el ámbito interno.

Todo ello hace que se deba prestar más atención a los problemas ambientales relacionados con el comercio y a los problemas comerciales relacionados con el medio ambiente fuera del marco de la OMC. El afianzamiento de la coordinación de las políticas en el plano nacional, así como la cooperación internacional son particularmente importantes en este contexto. En la Décima Conferencia de la UNCTAD podrían promoverse las acciones de creación de capacidad en esas esferas.

El octavo período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible, en abril y mayo de 2000, podría brindar otra oportunidad para promover los trabajos, en particular por lo que se refiere a crear confianza y promover el consenso entre los países desarrollados y los países en desarrollo, al análisis de las políticas, la creación de capacidad, la cooperación institucional y la cooperación con la sociedad civil.

LAS DISCIPLINAS MULTILATERALES EN MATERIA DE COMPETENCIA

Philippe Brusick, UNCTAD

Los esfuerzos de la comunidad internacional por aprobar reglas multilaterales en materia de comercio y competencia se remontan a la Carta de La Habana que en 1947 dio a luz el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Ya se preveían en el capítulo V de la Carta reglas en materia de competencia, o de prácticas comerciales restrictivas, como a la sazón se llamaban las medidas anticompetitivas. Los fundadores del GATT no pudieron conciliar sus posiciones sobre el capítulo V, y éste nunca se aprobó. Sin embargo, en un amplio acuerdo comercial multilateral como el contemplado en la Carta de La Habana, la inclusión de un capítulo sobre la competencia y las prácticas o el comportamiento de las empresas tenía mucho sentido.

Los obstáculos y las distorsiones del comercio son, ante todo, el producto de las medidas tomadas por el Estado en la frontera, como las restricciones cuantitativas, los aranceles y otras barreras no arancelarias. Pero incluso en un mercado hipotéticamente libre de presiones estatales, se ha demostrado de sobra -y los responsables de las políticas lo admiten- que las propias empresas pueden distorsionar de manera considerable las corrientes comerciales en provecho suyo cuando no están sujetas a las reglas de la competencia. No es ningún misterio que desde su inicio la Comunidad Europea, al tratar de crear un "mercado común", luego un "mercado único", ha aplicado vigorosamente los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma para velar por que el libre comercio entre sus miembros no resultase entorpecido por las distorsiones de las empresas en cuanto se redujeran o eliminaran las medidas estatales. También se consideraba que en una unión de Estados pequeños y grandes eran necesarias unas reglas comunes, a fin de proteger los intereses de los pequeños frente a los grandes. Eso es precisamente lo que hacen las reglas de la competencia: sea cual fuere el poderío económico de los Estados miembros de que son originarias las empresas, tratan de corregir los abusos de posición dominante y los intentos de monopolización por parte de las empresas, siguiendo los criterios principales de la eficiencia económica y el bienestar del consumidor. Manteniendo mercados abiertos y eficientes, debería poder lograrse, en un plano global, acelerar la asignación óptima de los recursos y un desarrollo más rápido para la Unión en conjunto. En todo mercado libre, incluso con reglas en materia de competencia, es probable que ciertas regiones se desarrollen más rápidamente que otras, lo cual entraña un riesgo de marginación. Para corregir esta situación, la Unión Europea utiliza las ayudas y subvenciones regionales. Para un mundo de comercio libre regido por unas reglas de la competencia, habrá que prestar atención a las medidas destinadas a reducir la marginación y la pobreza, medidas que deberían ser la faceta complementaria de todo sistema de "libre comercio y competencia" de alcance mundial. De ahí la necesidad de un régimen de competencia eficaz, pero también *equitativo*.

Precisamente los países en desarrollo, preocupados por el creciente poderío de las empresas multinacionales frente a los poderes del Estado, fueron los que a principios del decenio de 1970 reclamaron, *entre otras cosas*,²²⁹ reglas internacionales sobre las prácticas comerciales restrictivas.

La labor de la UNCTAD acerca de las prácticas comerciales restrictivas, seguida por la negociación de un código, desembocó en la aprobación por unanimidad, en 1980, del Conjunto

de Principios de las Naciones Unidas (el Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas).²³⁰ En cierta medida, se habían alcanzado los objetivos del capítulo V de la Carta de La Habana. El Conjunto contenía reglas básicas sobre las disposiciones esenciales de todo derecho de la competencia, a saber sobre los acuerdos de constitución de carteles y el abuso de una posición dominante y, además, exhortaba a todos los países, incluidos los países en desarrollo, a adoptar reglas en materia de competencia y a hacerlas cumplir; pedía la cooperación internacional en la oposición a las prácticas anticompetitivas, incluido el principio de la cortesía internacional positiva y negativa, aun antes de que esas expresiones entrasen a formar parte del vocabulario de la competencia; y echaba las bases de la elaboración de procedimientos de consulta sobre la competencia y de la vigilancia de la aplicación del Conjunto, en particular por la secretaría de la UNCTAD, donde se estableció un Grupo de Expertos que se reuniría anualmente. Asimismo -y esto era muy importante para los países menos adelantados- se reconocía en el Conjunto el principio del tratamiento preferencial o diferencial del desarrollo. Con todo, el Conjunto tenía una importantísima limitación: estaba redactado en forma de recomendación dirigida a los Estados y, por tanto, no tenía fuerza de obligar.

No es sorprendente, pues, que en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas encargada de examinar todos los aspectos del Conjunto, en 1985, los países en desarrollo, así como los países de economía planificada de la época, pidieran que las disposiciones del Conjunto fuesen vinculantes. Esta petición fue rechazada por los países desarrollados, y la Primera Conferencia de Examen acabó en un callejón sin salida.

En 1986, en la Conferencia de Punta del Este, en la que se decidió iniciar la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, algunos países en desarrollo, capitaneados por el Brasil y la India, pidieron que las prácticas comerciales restrictivas constituyeran uno de los nuevos problemas que se debatiesen en la Ronda. Cuando comenzó la Ronda, la cuestión no se mantuvo explícitamente como uno de los temas de negociación. Conviene advertir, sin embargo, que en los acuerdos de la Ronda Uruguay, la cuestión interdisciplinaria de la competencia está presente en casi todos los acuerdos sectoriales. Está muy presente en el AGCS y en los acuerdos ulteriores, como los referentes a las telecomunicaciones y a los servicios financieros; también lo está en los acuerdos antidumping y sobre derechos compensatorios, así como sobre salvaguardias, MIC y ADPIC. No es nuestro propósito hacer ahora una reseña de los elementos relacionados con la competencia contenidos en cada uno de esos acuerdos, ya que se puede encontrar fácilmente en otros estudios e informes.²³¹ Cabe dudar, sin embargo, de que un planteamiento sectorial pueda dar resultados óptimos en ausencia de un acuerdo global sobre la competencia que sea parte integrante del sistema de la OMC. En primer lugar, las referencias a la competencia en los acuerdos existentes son fragmentarias y no están ligadas por ningún consenso o entendimiento común de las definiciones o referencias a la competencia, sino que en los diversos acuerdos de la OMC, éstas son objeto de una amplia gama de interpretaciones. Para muchos países en desarrollo, donde no existe cultura de la competencia o donde ésta es una novedad, las nociones como posición dominante en el mercado o intentos de monopolización son poco familiares y, por consiguiente, difíciles de interpretar cuando se trata de defender los propios intereses de conformidad con las reglas de la OMC vigentes. Ni siquiera los Estados Unidos y el Japón, cuando Kodak intentó utilizar el Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC en su litigio con Fuji, pudieron resolver el conflicto en el marco de la OMC, ya que el Grupo Especial se declaró incompetente a tenor de la normativa aplicable. A todas luces, para

que el sistema internacional de comercio representado por las reglas de la OMC sea eficaz y coherente, tarde o temprano habrá que adoptar disciplinas en materia de competencia. Los países en desarrollo deberán hacer cuanto sea posible para que en esas disciplinas se tenga plenamente en cuenta la dimensión desarrollo, como se hace en el Conjunto de Principios de las Naciones Unidas.

La necesidad de un "marco multilateral" en materia de competencia

Si la petición formulada en 1985 por los países en desarrollo de convertir el Conjunto de las Naciones Unidas referente a las prácticas comerciales restrictivas en un instrumento vinculante sigue siendo válida, un acuerdo multilateral en la OMC, sujeto al Mecanismo de Solución de Diferencias, tendría la ventaja de ser obligatorio. La fuerza de los acuerdos de la OMC consiste en que, en caso de litigio, los asuntos pueden someterse a los grupos especiales de solución de diferencias. Por supuesto, como ocurre con respecto a cualquiera de los demás acuerdos de la OMC, los grupos especiales no siempre podrán pronunciarse a favor de los países en desarrollo, pero por lo menos éstos, así como los demás países miembros, podrán recurrir a un mecanismo basado en normas para zanjar las diferencias, en vez de ceder simplemente ante el más poderoso. A este respecto, una primera preocupación para los países en desarrollo será no quedar atrapados en un acuerdo que no estén bien preparados a negociar y en el que el MSD funcione sobre todo contra ellos, para obligarlos a abrir sus mercados a las poderosas empresas transnacionales, a dejar de proteger la rama de producción nacional y a no autorizar las fusiones de las empresas nacionales que intentan fortalecer su posición en los mercados internacionales. Por consiguiente, es muy importante que desde el principio, antes de decidir si quieren que se entablen o no negociaciones sobre la competencia, los países en desarrollo tengan la idea más clara posible del tipo de acuerdo que esperan de esas negociaciones y de sus posibilidades de conseguir tal acuerdo.

La urgencia de los preparativos de la conferencia ministerial de Seattle y la insistencia en pedir que la futura ronda tenga una duración limitada (tres años), además del principio del "compromiso único" (un paquete de acuerdos que se toma o se deja en bloque), vinieron a complicar las preocupaciones de muchas delegaciones, que se consideraron insuficientemente preparadas para iniciar negociaciones sobre un tema tan complejo como la política en materia de competencia a escala mundial y temían -con razón- caer en una trampa y verse obligadas a ceder elementos importantes de su soberanía económica.

La necesidad de adoptar reglas multilaterales

El problema es que, si no se inician negociaciones sobre una cuestión concreta como la competencia, las delegaciones de los países en desarrollo, que a menudo son poco numerosas y reciben un apoyo limitado de sus capitales, no estarán preparadas para esos debates porque tendrán que concentrar sus limitados recursos en los temas que se incluyan en el programa de las negociaciones, y no en las cuestiones que puedan figurar en el programa de alguna futura ronda. Lo importante en este caso es que retrasar más la adopción de disciplinas multilaterales en materia de competencia limitará claramente la posibilidad de que los países en desarrollo (y el mundo en general) saquen provecho de su aplicación, mientras que las empresas, y sobre todo las grandes multinacionales, podrán dominar cada día más mercados donde seguirán sin oposición.

Está claro que cada día que pasa se registra una serie de "megafusiones" y absorciones, una concentración cada vez mayor del poder en los mercados mundiales y, lo que es más, una disparidad cada vez mayor entre las empresas de los países en desarrollo y el poderío de las empresas mundiales. Es verdad que las autoridades que regulan la competencia en los países desarrollados -y en los países en desarrollo cuando tienen poder suficiente para controlar las fusiones- verifican concienzudamente si esas fusiones y adquisiciones tienen efectos anticompetitivos en sus mercados nacionales y, si los tienen, pueden prohibirlas. Pero los poderes de las autoridades nacionales de la competencia, sobre todo en los países en desarrollo, sólo se ejercen en los mercados internos. Las autoridades no suelen poder actuar contra las fusiones internacionales que tienen efectos desfavorables en su mercado interno, cuando esas fusiones se verifican en el extranjero. Hasta ahora únicamente la Unión Europea y los Estados Unidos han podido tomar medidas eficaces contra las fusiones o las prácticas anticompetitivas, como los carteles, que tienen su origen fuera de sus fronteras. (Véanse, por ejemplo, la fusión Boeing-McDonnell y el asunto del cartel de las vitaminas.) Además, los efectos de las fusiones varían según los mercados. Puede ocurrir que los efectos de una fusión no sean fundamentalmente anticompetitivos en los mercados grandes y abiertos, y ser devastadores en los mercados pequeños y cerrados de los países en desarrollo, donde los únicos competidores son filiales de las empresas que se están fusionando. La medida en que la autoridad nacional en materia de competencia (cuando existe) pueda actuar eficazmente dependerá mucho de la voluntad de cooperación de las administraciones (o de las autoridades de la competencia) de los países en que estén situadas las sedes de las empresas que se fusionan. Por supuesto, si las empresas que se fusionan tienen filiales en el país, se les podría ordenar que se desprendiesen de ciertas actividades vendiéndolas a otras empresas, pero en los países en desarrollo no siempre es fácil encontrar comprador para tales filiales.

Por consiguiente, es esencial el grado de cooperación que exista a nivel internacional. Lo mismo puede decirse en el caso de un cartel internacional que influye en el mercado interno de un país en desarrollo pero tiene su origen en el extranjero. Lo primero que ha de hacerse es lograr la cooperación de las autoridades extranjeras en materia de competencia para reunir los elementos de prueba situados en otros países. Por ejemplo, el cartel internacional podría bloquear las exportaciones de un país en desarrollo, o las empresas dominantes en el extranjero podrían estorbar el acceso de los productos exportados por un país en desarrollo a esos mercados. A falta de un acuerdo de cooperación bilateral o multilateral, puede resultar imposible la acción eficaz de las autoridades de la competencia de un país en desarrollo (o de cualquier otro país, ya se trate de un país desarrollado o de una economía en transición).

Además, hasta la acción legítima de una autoridad nacional en materia de competencia, cuando toma medidas contra una empresa extranjera, puede ser impugnada por otros países. En el caso de los pequeños socios comerciales, como son los países en desarrollo o las economías en transición, las presiones unilaterales que se ejercen en el gobierno pueden ser tales que la decisión de la autoridad de la competencia sea revocada por "otras" consideraciones (por ejemplo, la amenaza de anular un préstamo muy necesario o un proyecto de IED que genera empleo).

El efecto de punto de referencia

La mera existencia de reglas y disciplinas multilaterales concretas tal vez permitiría a las partes más débiles defender la competencia nacional de manera más eficaz. Las reglas

multilaterales tendrían un efecto de punto de referencia. Puede ocurrir que las autoridades en materia de competencia, de reciente creación y semiindependientes, de los países en desarrollo o las economías en transición se encuentren sometidas a presiones tales, por parte de intereses tanto nacionales como extranjeros, y expuestas de tal forma a la falta de comprensión de los ministros o de la presidencia del país, directamente amenazados o presionados por los grandes intereses extranjeros, que pierdan todo su "celo". La existencia de reglas respetadas multilateralmente y la posibilidad de recurrir ante un MSD externo pueden ser decisivas para restablecer el equilibrio a favor de las autoridades nacionales de la competencia, primero para demostrar a sus propias administraciones que su acción es perfectamente compatible con las normas internacionales y, en segundo lugar, para adoptar las medidas necesarias a fin de corregir los desequilibrios en la palestra mundial.

¿Bilateralismo o multilateralismo?

Los acuerdos bilaterales de cooperación serán más probables entre partes que tienen fuerzas e intereses relativamente equilibrados. De hecho, los principales acuerdos vigentes en la actualidad se han celebrado entre naciones desarrolladas, en particular, los Estados Unidos y la Unión Europea, los Estados Unidos y Australia, el Japón, Alemania, etc. Hasta la fecha, sólo los países que tienen interés en ingresar en la Unión Europea o en firmar con ella un convenio de libre comercio tienen acuerdos de cooperación en materia de competencia como parte de un tratado más amplio. Lo mismo ocurre en el caso de México con el TLC. Pero hasta ahora no se han celebrado acuerdos bilaterales relativos concretamente a la cooperación en materia de competencia entre países desarrollados y países en desarrollo. Tal vez se puedan prever para un futuro no muy lejano acuerdos de esa índole entre la Unión Europea, los Estados Unidos y los países en desarrollo que tienen mercados muy grandes, como China, la India o el Brasil. Pero es menos probable que se celebren, porque carecerían en cierto modo de equilibrio, tales tratados entre grandes socios comerciales desarrollados, por una parte, y socios de menor importancia, por otra. En realidad, una de las preocupaciones del socio más pequeño (país en desarrollo) sería que los pocos recursos humanos de su pequeña autoridad en materia de competencia quedasen sepultados bajo las solicitudes de cooperación de autoridades extranjeras que pidieran información concreta relativa a la apertura de sus mercados, mientras que ellos, por su parte, no pudiesen realizar su propia investigación de las prácticas que afectan sus propios mercados, como el abuso de posición dominante, por ejemplo. Por último, la proliferación de acuerdos bilaterales, además de representar una carga de trabajo enorme para las autoridades de la competencia, crearía una red complejísima de acuerdos, a menudo con disposiciones nada armonizadas, que serían de muy difícil aplicación. En cambio, las reglas multilaterales resolverían el problema de la armonización y, al mismo tiempo, limitarían la carga de las múltiples obligaciones de información y notificación para las empresas que desearan fusionarse o lanzar una oferta de adquisición. Por último, se reduciría la cuestión del desequilibrio de poderes si se pudiese recurrir a un Mecanismo de Solución de Diferencias.

¿Qué tipo de acuerdo multilateral podría buscarse?

Lo que se necesitaría, por consiguiente, es un instrumento que complementase el actual sistema internacional de comercio con principios y reglas de la competencia a fin de evitar -o, cuando menos, reducir- las inconsecuencias del sistema actual. Éste contiene muchísimas disposiciones relacionadas con la competencia, como en el AGCS, los acuerdos sobre servicios concretos (telecomunicaciones), y los acuerdos antidumping, sobre salvaguardias, etc. Pero esas

disposiciones relacionadas con la competencia están dispersas entre los varios acuerdos y dentro de los acuerdos y no se explicitan en ninguna parte de las reglas vigentes, lo que da lugar a diversas interpretaciones y lecturas. Es evidente que los países desarrollados, que están familiarizados con las cuestiones de competencia, deberán poder valerse de las cláusulas relacionadas con la competencia, mientras que los países que no conocen las sutilezas del derecho y la política de la competencia se verán en la imposibilidad de valerse de ellas. Además, podrán variar las definiciones de los problemas de competencia de un acuerdo de la OMC a otro, y ello necesitará alguna forma de armonización entre los diversos acuerdos. Por consiguiente, un acuerdo multilateral completo en materia de competencia contribuiría a precisar y armonizar las múltiples referencias a las cuestiones de competencia que ahora se encuentran desperdigadas por los acuerdos de la OMC.

Si eso se hace, se logrará también establecer un punto de referencia para los países que vienen instaurando una normativa y una política de la competencia al fortalecer sus regímenes internos en materia de competencia. Además, eliminará las flagrantes incoherencias entre las reglas del comercio y las de la competencia y borrará las diferencias entre normativas de la OMC y los principios básicos de la competencia.

El Conjunto de Principios de las Naciones Unidas sobre prácticas comerciales restrictivas

No es acertado decir que no hay acuerdo multilateral sobre los principios y reglas de la competencia. El Conjunto de Principios de las Naciones Unidas se remonta a 1980, pero, aparte de su terminología a veces anticuada, contiene la base de un marco moderno en materia de competencia, y esto lo han reconocido unánimemente los Estados que participaron en las conferencias de las Naciones Unidas encargadas de examinar todos los aspectos del conjunto (1985, 1990, 1995) y en la labor realizada por el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia.

Un nuevo examen del Conjunto se verificará en septiembre de 2000, cuando se celebre la cuarta conferencia de examen. Si la OMC se aviene a continuar el proceso educativo que ha venido desarrollándose en su Grupo de Trabajo sobre Comercio y Competencia, será fundamental la misión de la UNCTAD de velar por que se tenga plenamente en cuenta la dimensión desarrollo. Debe mencionarse a este respecto que en el Conjunto de Principios de las Naciones Unidas sobre las prácticas comerciales restrictivas se prevé un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, y en particular los PMA, en determinadas circunstancias (especialmente las secciones B.6 y B.7). Esto está en consonancia con el propio sistema de comercio de la OMC, uno de cuyos principios también es el trato especial y diferenciado de los países en desarrollo. ¿Qué es, pues, lo que habría de incorporarse a un futuro marco multilateral de la OMC para que se tuviera en cuenta la dimensión desarrollo?

Un marco multilateral de la competencia que incluya una dimensión desarrollo

En primer lugar, debe procurarse que los grandes principios de la OMC -el trato de NMF, la no discriminación, el trato nacional, la transparencia y el trato especial y diferenciado- se apliquen plenamente en el contexto de ese marco de la competencia. El Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC desempeñaría una función procedimental para velar por la aplicación de esos principios básicos en el tratamiento de las cuestiones de competencia. El MSD actuaría,

pues, en el plano del procedimiento en los asuntos relativos a los principios comerciales básicos que acaban de citarse.

De cualquier modo, la OMC o su MSD no podrían anticiparse a los dictámenes de las autoridades nacionales sobre las cuestiones de fondo, salvo en los casos de discriminación flagrante contra un competidor extranjero. Evidentemente, las decisiones básicas de las autoridades de la competencia no estarían sujetas a la apreciación del MSD. La parte sustantiva del marco contendría una lista de disposiciones voluntarias y de recomendaciones, como las que figuran en la recomendación de la OCDE sobre los carteles irreductibles, el Conjunto de Principios de las Naciones Unidas acerca de las prácticas básicas prohibidas, el abuso de posición dominante, el compromiso por parte de todos los países de hacer cumplir las normas nacionales, el fomento de la cooperación, las consultas entre las autoridades de la competencia - con las necesarias salvaguardes respecto del secreto de la información-, incluidas disposiciones sobre los principios tradicionales de cortesía internacional positiva o negativa. La parte "voluntaria" del acuerdo estaría sujeta a un "proceso educativo" continuo (a largo plazo) en la OMC y en otros foros, como el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia de la UNCTAD, en la inteligencia de que una vez logrado un acuerdo multilateral, por ejemplo, para prohibir los carteles irreductibles y la licitación colusoria (manipulación de las licitaciones), el acuerdo de la OMC podrá ser revisado y podrá incluirse tal prohibición.

Un acuerdo sobre un marco de esa índole para reglamentar la competencia consolidaría el actual sistema de comercio de la OMC y afianzaría la posición de los socios comerciales más pequeños y débiles frente a los grandes países comerciantes y a las empresas de alcance mundial. También llevaría probablemente a una revisión de los demás acuerdos de la OMC, como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias o el Acuerdo Antidumping, a fin de hacerlos compatibles con las disciplinas de la competencia.

¿Qué tipo de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo?

El actual sistema de la OMC, sobre todo con los textos aprobados en la Ronda Uruguay, ha recurrido principalmente a la fijación de períodos de transición -en general cinco años para los "países en desarrollo" y diez para los PMA- transcurridos los cuales todos los socios comerciales son considerados "iguales ante la ley". Incluso al cabo de cinco o diez años, o períodos tal vez más largos, no hay garantías de que la aplicación de reglas *iguales* a agentes *desiguales* desemboque en la instauración de reglas del juego uniformes. Lo que se pretende en el marco de la competencia -y lo que deberían buscar todos los países en desarrollo, en particular los PMA- es que el "trato especial y diferenciado" en el caso de la competencia incluya el derecho de esos países a eximir de las plenas consecuencias de la competencia ciertos sectores de sus economías en los que falla el mercado y una protección se justificaría durante algún tiempo, por ejemplo, en el caso de un recurso nacional importante que se considere esencial para el desarrollo (petróleo, café, cacao, cobre, etc.). Asimismo, debería haber cierto grado de flexibilidad en favor de las ramas nacientes o "con porvenir". Por supuesto, el país de que se trate tendrá interés en limitar esas excepciones en el tiempo, si se ve claramente que ese sector nunca llegará a ser competitivo en el plano internacional y que no resulta eficaz desviar recursos hacia él por más tiempo. Por consiguiente, la decisión en cuanto a la flexibilidad debería dejarse al arbitrio del país, que haría muy bien en examinar su validez periódicamente. Ello no debería plantear ningún ingente problema respecto de ningún acuerdo, ya que los propios países desarrollados han eximido de su

normativa en materia de competencia sectores enteros y, si bien en los últimos tiempos han reducido radicalmente esas exenciones a raíz del proceso de desreglamentación, las exenciones que han concedido a ciertos sectores han llegado a ser de hasta 40 o 50 años (más o menos entre finales del decenio de 1940 y el decenio de 1950, cuando fueron poco a poco promulgando leyes en materia de competencia; y a principios del decenio de 1990, cuando empezaron a aplicar medidas de liberalización). El mismo grado de flexibilidad debería preverse para los países en desarrollo: nada más de lo que los países desarrollados han venido haciendo hasta el momento. Así, pues, aparte de sectores concretos respecto de los cuales habría que proceder a la correspondiente notificación y que podrían ser tratados con cierta flexibilidad, los países en desarrollo tendrían que sujetar su economía a los principios y normas generales de la competencia en todos los sectores que no fueran aquellos en que el trato especial y diferenciado se considera una necesidad. Cuanto más desarrollado esté un país, menos necesitará eximir sectores enteros de la aplicación de las normas de la libre competencia.

LA RELACIÓN ENTRE LA POLÍTICA ANTIDUMPING Y LA COMPETENCIA

Rodney de C. Grey

Finalidad

El presente informe tiene por objeto examinar hasta qué punto se pueden idear, al amparo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), disposiciones que confieran a la política antidumping una mayor compatibilidad con la política en materia de competencia. La política antidumping está enderezada a aminorar los efectos de una práctica anticompetitiva: la venta en el extranjero a precios inferiores a los del mercado interno. Por consiguiente, la política antidumping es, en un sentido bastante especial, parte de la política de la competencia. A esta política suele recurrirse para combatir medidas adoptadas con respecto al mercado interno, comúnmente por empresas del país. Sin embargo, todos los países que tienen políticas de competencia bien estructuradas pretenden eliminar medidas adoptadas en el extranjero, a menudo por entidades controladas por intereses extranjeros y sitas en el extranjero, que tienen efectos anticompetitivos en el mercado interno. Cabe preguntarse, pues, si el sistema antidumping de un país dado puede quedar enmarcado en el derecho y la política de la competencia de ese país, junto con otras medidas contra otras prácticas anticompetitivas de entidades extranjeras. Una pregunta más modesta es: ¿Por qué las normas y las reglas administrativas del sistema antidumping no son más compatibles con el derecho de la competencia?

Estas preguntas se plantean en el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales que próximamente iniciará la OMC, en las que se supone que varios países tratarán de modificar el "Acuerdo Antidumping"^a del GATT, acuerdo que tiene por objeto establecer reglas uniformes para aplicar los derechos antidumping, es decir el método aceptado para sancionar el dumping perjudicial.

Dicho de manera más concreta, se trata de saber por qué han de aplicarse a un tipo particular de práctica anticompetitiva -la discriminación en materia de precios- determinadas reglas, pruebas y normas cuando es llevada a cabo por exportadores de otros países, y otras diferentes cuando la siguen las empresas nacionales. ¿Se puede hacer algo para conciliar los dos planteamientos? En realidad, las normas y pruebas de la política antidumping se apartan de las de la política de la competencia únicamente por razones históricas: las medidas antidumping se elaboraron en el contexto de la política comercial y arancelaria, regulado por instancias administrativas diferentes de las que regulan las cuestiones de la política en materia de competencia.

Antes de exponer algunas propuestas concretas, elaboradas en el contexto de las próximas negociaciones comerciales multilaterales, conviene aclarar ciertas hipótesis de trabajo del presente informe.

Hipótesis

Un supuesto de importancia decisiva es que en la medida en que el sistema antidumping penaliza la discriminación en materia de precios en el comercio de importación con más

severidad que una discriminación similar en materia de precios en el comercio interno (con arreglo al derecho de la competencia), el sistema antidumping es proteccionista, en esa misma medida y por su misma finalidad. Ésa parece una proposición evidente, aceptable tanto para quienes desean que el sistema antidumping sea menos restrictivo como para quienes desean mantenerlo y fortalecerlo. Y en la medida en que el sistema antidumping sea más restrictivo que el sistema de la política de competencia, su aplicación aparentará contravenir a la obligación de trato nacional del GATT (artículo III). [Se dice "aparentará contravenir" porque sería concebible argumentar que el artículo VI del GATT, que confiere autoridad para imponer derechos antidumping, puede interpretarse como una excepción al artículo III. Sólo podría decidirlo un grupo especial de la OMC en un dictamen de principio; ahora bien, cabe considerar que el artículo III prevalece sobre el artículo VI, y que el artículo VI no autoriza la imposición de las importaciones con un derecho superior al que grava, *en circunstancias paralelas*, los productos nacionales.]

Otra de las hipótesis es que las administraciones pueden muy bien tomar alguna medida compensatoria o correctiva cuando se registra un pronunciado aumento del volumen de importaciones a precios que parecen inusualmente bajos y desplazan los productos nacionales *en un grado intolerable*.

En tales circunstancias, el Estado tiene que determinar si ese aumento intolerable de las importaciones se debe a una medida esencialmente anticompetitiva de una empresa o empresas extranjeras, o si refleja cambios a largo plazo y relativamente permanentes de la estructura de producción. En el primer caso, es posible que las medidas destinadas a contrarrestar la acción anticompetitiva sean apropiadas; en el segundo, los países deberán concentrarse en la adopción de medidas de ajuste -en particular las destinadas a proteger la fuerza de trabajo de los efectos de las decisiones de invertir en instalaciones productivas cuando no quepa razonablemente suponer que los trabajadores podían haberlas previsto cuando aceptaron el empleo. Por supuesto, la competencia de los precios, tal vez hasta un punto muy desagradable, puede ser el resultado de graves perturbaciones de la economía mundial, como las pronunciadas variaciones de los tipos de cambio y las modificaciones acentuadas de la demanda en determinados mercados, como las que se registraron durante el año pasado en los mercados mundiales de productos siderúrgicos. Las medidas destinadas a contrarrestar las acciones anticompetitivas no están bien adaptadas para tratar los problemas de ajuste a los grandes cambios de la estructura de producción de un bien determinado, ni para corregir en los mercados las perturbaciones debidas a variaciones rápidas y cuantiosas de los tipos de cambio (como podrá verse muy claramente en un examen detallado de la utilización de las medidas antidumping en el sector siderúrgico -en los Estados Unidos, desde 1969).^b La finalidad de las propuestas que aquí se hagan no es impedir que el Estado tome medidas para corregir las perturbaciones del mercado interno que imponen un gravamen excesivo a los trabajadores o que son manifestaciones de acciones anticompetitivas. Sin embargo, en cuanto a saber cuál sería la mejor forma de intervención del Estado, hay que aceptar la lógica de lo que se ha dado en llamar la tesis del "perjuicio solamente": o sea, que la tarea básica de la administración encargada de la política comercial consiste en evaluar en qué medida resulta "perjudicada" una rama de producción, para después determinar qué medidas de reajuste son razonables dadas las circunstancias y sólo entonces decidir qué restricciones (o impuestos) a la importación están justificadas. Esta es la opinión que expresó hace muchos años un distinguido abogado estadounidense especializado en cuestiones de política comercial, Noel Hemmendinger:

"Mi tesis es que la Ley antidumping y la Ley de derechos compensatorios [•] adolecen de graves carencias y deben ser objeto de una revisión fundamental. Ello es cierto en dos aspectos. En primer lugar, pretenden resolver conflictos económicos internacionales en procedimientos contradictorios, sorteando los elementos esenciales de la discreción administrativa y la solución negociada. En segundo lugar, dan por supuesto un mundo libre de toda intervención estatal, que nunca ha existido, y, lo que viene más a cuento [•], un mundo de tipos de cambio fijos vinculados más o menos racionalmente a la ventaja relativa, el cual no existe por lo menos desde 1971. Me parece que una variante de la cláusula de salvaguardia sería un buen mecanismo jurídico de los Estados Unidos para acometer los problemas del comercio de importación."^c

Para usar la terminología del GATT, esta es la tesis según la cual la mejor manera de tratar las restricciones a la importación que causan a los productores nacionales problemas intolerables de ajuste consiste en aplicarles las disposiciones de salvaguardia del artículo XIX, en vez de recurrir al artículo VI. A todas luces, ésta no es una solución negociable del problema, pero la teoría del "perjuicio solamente", expresada de esta manera, constituye un punto de vista valioso y fidedigno sobre la mejor manera de abordar los problemas de la competencia de las importaciones.

Aun otro supuesto, o hipótesis de trabajo, es que la opción de agrupar sin más en el ámbito del derecho y la política de la competencia las medidas contra la discriminación internacional en materia de precios no es, a estas alturas, un objetivo realista en las negociaciones de la OMC. Una de las razones para ello, aducida por muchos, es que en numerosos países -en particular los Estados Unidos, el Canadá, la Unión Europea, Australia y, más recientemente, en varios países en desarrollo- los empresarios se han convertido en firmes -demasiado firmes- partidarios del sistema antidumping. Se han dado cuenta de que les brinda protección contra las importaciones, y eso les gusta. La retórica del "comercio leal" los ha convencido de que tienen derecho a esa protección -que es importante-, pues la consiguen invocando las medidas antidumping. Ésta es una razón práctica, de orden político, por la que las disposiciones antidumping no pueden eliminarse sin más y agruparse en el ámbito del mecanismo de la política de la competencia.

Una segunda razón -igualmente poderosa- es que el propio derecho de la competencia -entre las distintas jurisdicciones- no siempre está plenamente desarrollado -ni tampoco hay acuerdo internacional en materia de política. Esto obedece a que en muchos países hay pronunciadas divergencias de opinión, a menudo sumamente politizadas, acerca de las justificaciones económicas y jurídicas de la política en materia de competencia. Siendo así que este trabajo se concentra en la reforma de la política antidumping, al amparo de la OMC, y no en la reforma de la política de la competencia, bastará con señalar que la política de la competencia varía muchísimo de un Miembro de la OMC a otro. Ello no obstante, se examinarán brevemente algunas características del sistema del derecho de la competencia relacionadas con la discriminación en materia de precios para ver si podrían adaptarse al sistema antidumping.

Una cuarta hipótesis de trabajo del presente informe es que, cuando menos, el propio sistema antidumping no debería entrañar ni propiciar acciones que sean anticompetitivas. Tal es el caso, en particular, con respecto al uso de "compromisos"^d por los exportadores para subir los precios, para cesar el dumping (o el dumping "perjudicial"). Esos compromisos suponen, en la práctica, concentraciones de exportadores que se entienden para fijar los precios de exportación (y, sin duda alguna, repartirse mercados) en los países importadores. Son éstos acuerdos que, de

no celebrarse al amparo de la administración del país importador, serían delitos perseguibles a tenor de las leyes de la mayoría de los países con un régimen bien desarrollado de derecho de la competencia. Además, esos "compromisos" a menudo suponen la participación y asentimiento oficiosos o tácitos de la rama de producción nacional "perjudicada", con la connivencia de las autoridades administrativas. No son más que unas confabulaciones tenuemente veladas para subir los precios. Así, pues, la cuarta premisa o hipótesis de trabajo del informe es que lo menos que se puede hacer a fin de que las disposiciones antidumping estén, hasta cierto punto, en conformidad con el derecho de la competencia es abstenerse de utilizar el sistema antidumping para propiciar prácticas anticompetitivas, es decir, la restricción o el reparto de mercados por carteles extranjeros.

En el resto de este trabajo examinaremos algunas cuestiones concretas que habrán de estudiarse, y tal vez negociarse, para que las disposiciones del Acuerdo Antidumping de la OMC estén algo más en consonancia con los criterios del derecho de la competencia. Tendremos que analizar los conceptos de la discriminación en materia de precios en los dos sistemas, el concepto de la fijación abusiva de precios, en particular tal como lo revela la política de la competencia en la práctica (principalmente de los Estados Unidos y del Canadá), el concepto del "daño" a una rama de producción y el "daño" a la competencia -dos conceptos muy diferentes-, el concepto de "causa" en los diversos regímenes antidumping nacionales y el concepto conexo de daño "importante". Por último, habremos de examinar las sugerencias relativas a la manera como los países en desarrollo podrían negociar para reducir la muy amplia distancia que existe entre las disposiciones antidumping y el derecho de la competencia. Pero antes de ello tal vez convenga hacer dos advertencias, y necesitaremos formular algunas breves observaciones sobre la historia de las disposiciones antidumping del GATT y de la OMC.

Advertencias

La primera advertencia se refiere a cuándo y dónde deberán debatirse las cuestiones de detalle que naturalmente surgen cuando se entablan unas negociaciones. Gran parte de la doctrina -tanto de los que defienden el sistema antidumping en cuanto bien necesario como de quienes se oponen a él por ser un mal innecesario- aborda los elementos que intervienen en la medición de la discriminación en materia de precios (es decir, del "margen de dumping"). Ese planteamiento entrañará inevitablemente unas negociaciones prolongadas y pequeñísimas mejoras de detalle. Esto quedó muy claro en la Ronda Uruguay. En la medida en que puedan intervenir aspectos tan detallados de las técnicas de comparación de precios, tal vez baste con indicar que, desde la Ronda de Tokio, si no antes, se han publicado muchísimos trabajos sobre los distintos componentes del precio. Esas cuestiones no pueden resumirse de una manera que resulte útil -son sumamente detalladas- y precisamente lo malo son los detalles. (Hubo una época, antes de la Ronda Kennedy, en que una persona podía familiarizarse con todo lo que se escribía sobre medidas antidumping, con todas las leyes y con casi toda, cuando no toda la jurisprudencia. Incluso antes de la Ronda de Tokio esto ya no era posible; cada vez más, los grandes trabajos sobre las medidas antidumping son obra de grupos de expertos.) Afortunadamente, varios estudios recientes contienen bibliografías detalladas, lo que permite a los especialistas estudiar cuestiones concretas, en particular las que tienen que ver con la comparación de precios.^e La segunda advertencia sigue más o menos el mismo razonamiento: no es posible, en este breve trabajo, proceder a un examen detallado de la manera como se trata la discriminación en materia de precios en el derecho de la competencia de los grandes países comerciales. Esta es, como el cálculo del "margen de dumping", una cuestión de mucho detalle

(y, en todo caso, existen estudios detallados de este aspecto del derecho de la competencia en varios ordenamientos (por ejemplo, los Estados Unidos, la Unión Europea, el Canadá)). Se mencionarán algunas de las grandes cuestiones que se plantean, pero un simple vistazo a los trabajos publicados sobre las medidas antidumping y sobre la discriminación en materia de precios bastará para convencerse de que todo intento de conciliación de los dos sistemas, respecto de esta cuestión, sería un trabajo enormemente detallado, largo (suponiendo que los principales países negociadores estuviesen dispuestos a emprenderlo) y probablemente resultaría ser al final un callejón sin salida.^f

Discriminación en materia de precios y fijación abusiva de precios

Las disposiciones antidumping (es decir, el acuerdo correspondiente y la legislación nacional) no van dirigidas contra el dumping predatorio, sino contra todo dumping que causa un daño, o amenaza causar un daño, a una rama de producción nacional. De hecho, hay pocos casos, si es que hay alguno, de procedimientos antidumping en los Estados Unidos, el Canadá o la Unión Europea, en los que se vea que la acción predatoria -que supone intencionalidad- es evidente. La fijación de precios predatorios es la fijación de precios destinados a eliminar un competidor comercial y es por naturaleza anticompetitiva. Pero ¿cómo (a menos que haya pruebas documentales al efecto) podrá establecerse la intención o el propósito? (Esto fue parte del problema que se plantearon con los intentos de hacer cumplir la legislación antidumping estadounidense de 1916.) Por consiguiente, se ha venido buscando algún tipo de prueba objetiva de la intencionalidad predatoria en el contexto del derecho de la competencia. Al evolucionar la opinión, se ha llegado a aceptar que las ventas a precios inferiores a los costos marginales son indicativas de una intención predatoria, pero que no lo son necesariamente las ventas a precios inferiores al costo medio total y superiores a los costos marginales.^g Para explicar la cuestión con más precisión, el texto académico de referencia es el de Richard Posner:

"[...] la definición más útil de la fijación de precios predatorios es la siguiente: la fijación de un precio calculado para excluir del mercado a un competidor de igual o mayor eficiencia. Solamente dos prácticas caben en esa definición. La primera es la venta a un precio inferior al costo marginal a corto plazo. No hay ninguna razón compatible con el interés por la eficiencia para vender un producto a un precio inferior al costo en que incurre el vendedor por la venta [...]"

La segunda práctica que es predatoria según mi definición es la venta a un precio inferior al costo marginal a largo plazo con la intención de excluir a un competidor. Los costos marginales a largo plazo son los que hay que recuperar para mantenerse en los negocios en un futuro más o menos indefinido."^h

Se ve fácilmente que este rasero difiere del que se aplica en las disposiciones antidumping. Lo que está en tela de juicio es el precio practicado por el exportador en su mercado nacional; el artículo 2 del Código se refiere a esta cuestión. Como ha dicho sucintamente un jurista estadounidense:

"El párrafo 1 del artículo 2 mantiene la limitación del Código de la Ronda de Tokio según la cual las ventas en el mercado interno (o en el de un tercer país) utilizadas a efectos de la comparación con los precios de exportación deben hacerse "en el curso de operaciones comerciales normales". Sin embargo, a diferencia del Código de la Ronda de Tokio, el

Código de la Ronda Uruguay dice expresamente que las ventas por debajo del costo total no son ventas "en el curso de operaciones comerciales normales". Esas ventas podrán no tomarse en consideración en el cálculo del valor normal si se han efectuado "durante un período prolongado en cantidades sustanciales y a precios que no permiten recuperar todos los costos dentro de un plazo razonable."ⁱ

Esto, a todas luces, se aparta mucho del rasero propuesto por Posner para la fijación de precios predatorios y aceptado generalmente en el derecho estadounidense de la competencia. También se aparta mucho de la norma aplicada en el derecho canadiense respecto de la actividad predatoria. En la Ley de competencia de este último país, la fijación de precios predatorios se define así:

"una política de venta de productos a precios injustificadamente bajos, que tiene el efecto de reducir de manera sustancial la competencia o de eliminar a un competidor, o que tiende a tenerlo o está ideada para ello".

Y los tribunales canadienses han dictaminado que:

"si se vende un artículo a un precio superior al costo, nunca se puede decir que no es razonable".^j

No es necesario seguir adelante con la comparación entre la fijación de precios predatorios, según se trata en el derecho de la competencia, y los precios de dumping; bastará decir que las medidas antidumping tratan de la discriminación en materia de precios, y no de la fijación de precios predatorios. Si se aplicara el rasero del precio predatorio en los casos de procedimientos antidumping, será suficiente para defenderse contra la imputación de dumping demostrar que los precios en tela de juicio están por encima del costo marginal. Es evidente que este planteamiento no es, por el momento, negociable.

El "daño" y los efectos desfavorables en la competencia

En las disposiciones antidumping se habla de "daño" a la rama de producción nacional y esto, en la práctica, significa que algunas empresas de esa rama tendrán que bajar sus precios o perder ventas.

En el sistema de los Estados Unidos, si hay dumping y si se da la condición llamada "daño" -es decir, que el productor nacional se halla ante la disyuntiva de bajar los precios o perder ventas- el criterio del "daño" queda cumplido, aunque las importaciones objeto de dumping sean sólo uno de varios factores que influyen en el comportamiento del productor nacional en el mercado. (Este aspecto del sistema antidumping se examina más adelante en relación con la causalidad. Se dice que la Unión Europea y Australia aplican una norma más rigurosa.) Pero ya se considere el sistema de los Estados Unidos, que es, al parecer, el más restrictivo del comercio, u otros sistemas, se trata de un planteamiento muy diferente en cuanto a la manera de tratar en el derecho de la competencia el efecto de la discriminación en materia de precios en los mercados internos. La ley estadounidense pertinente (artículo 2 de la Ley Robinson-Patman) prohíbe practicar la discriminación en materia de precios

"[...] cuando esa discriminación pueda tener por efecto reducir considerablemente la competencia o tienda a crear un monopolio en cualquier rama del comercio, o a perjudicar, suprimir o prevenir la competencia con cualquier persona que otorga o acepta a sabiendas el beneficio de tal discriminación, o con los clientes de una u otra".^k

Por lo visto, se trata aquí de un criterio de "daño a la competencia" o "daño a la estructura de la competencia", y no simplemente de saber si la rama de producción nacional competidora ha tenido que bajar sus precios o perder ventas. Sin embargo, un examen detenido de la jurisprudencia muestra que la pérdida de ventas, o la reducción forzosa de los precios, como resultado de la discriminación en materia de precios, puede ayudar algo a cumplir el criterio del daño a la "competencia".

Con todo, la opinión básica de las autoridades de la competencia en los Estados Unidos es la de la Comisión Nacional para el Estudio de las Leyes Antimonopolísticas, instituida por el Fiscal del Estado en 1955:

"La Comisión recomienda que el análisis del "daño" a que se refiere la ley se centre en la intensidad de la competencia en el mercado, y no en las dificultades de los distintos comerciantes. En efecto, la esencia de la competencia es una lucha por el comercio entre rivales financieros en la que unos ganan y otros pierden, en beneficio último de un público de consumidores. Los percances que pueda sufrir tal o cual hombre de negocios en el curso normal de las operaciones comerciales sólo pueden contrarrestarse por una ley de discriminación en materia de precios con el grave riesgo de paralizar el mismo proceso competitivo."

El concepto de daño en el sistema antidumping es más sencillo que la típica prueba del derecho de la competencia, pero en la práctica la diferencia puede no ser tan grande como han dado a entender los críticos del sistema antidumping.^l El problema que se presenta respecto del daño a los productores nacionales en el sistema antidumping puede analizarse mejor en el marco de la cuestión de la "relación causal", pero aquí tenemos que señalar que el "daño" a una rama de producción se interpreta, en el derecho de los Estados Unidos y en otros ordenamientos, como la existencia de una serie de hechos negativos -pérdida de ventas, reducción de la cuota de mercado, reducción de las utilidades- que es reflejo de la salud general de la rama, y no como la noción de un efecto desfavorable concreto como aquel en que se piensa cuando se habla de alguien que ha sido lesionado por un determinado factor o suceso externo, por ejemplo de alguien que ha sido atropellado por un automóvil.

Otra manera de expresar esta idea es la afirmación de que el daño es un concepto "disociable" -es decir, que una rama de producción puede sufrir de varios daños, de varias causas. Esta es, verdaderamente, la opinión de un lego sobre lo que es un daño. En la negociación de la Ronda de Tokio (del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias -en el que se planteó esta cuestión), el representante de los Estados Unidos reconoció que el "daño" era, según sus propias palabras, un "concepto disociable". Si el daño es disociable, ya no hace al caso, en rigor, la cuestión del estado de salud general de la rama de producción -y la prueba relativa al daño parecería radicalmente diferente, y bastante menos fácil de superar, para los productores nacionales.

¿"Relación causal" o "causa mínima"?

La solución del dilema de la "causa" podría contribuir a que las disposiciones antidumping fuesen menos restrictivas del comercio legítimo y más compatibles con las normas del derecho de la competencia. La cuestión no es nada sencilla. Tal como se entienden las frases pertinentes del artículo VI del GATT, hay que demostrar que las importaciones objeto de dumping son la causa de un perjuicio importante a la rama de producción nacional. Esta opinión sobre el vínculo causal aparentemente está aceptada por los funcionarios de la administración estadounidense, pero sólo un análisis detallado de los procedimientos antidumping de los Estados Unidos podría demostrar que así es en la práctica. La práctica australiana es la siguiente:

"No basta con que la rama nacional sufra un perjuicio y que las importaciones hayan sido objeto de algún dumping o subvención, o de ambas cosas. Es necesario que las propias mercancías objeto de dumping o subvencionadas sean la causa del daño importante."^m

La práctica de los Estados Unidos es muy diferente. La frase fundamental del Código está en el párrafo 5 del artículo 3: "Habrá de demostrarse que, por los efectos del dumping [•], las importaciones objeto de dumping causan daño en el sentido del presente Acuerdo." Lo que está en tela de juicio, en opinión de los Estados Unidos -como demuestra una larga serie de decisiones de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos en asuntos relativos a procedimientos antidumping, subvenciones y cláusulas liberatorias- es que el daño es como estar en mala salud o haber sufrido algún efecto desfavorable; no es, como hemos señalado antes, ninguna referencia a un perjuicio o daño particular que pueda atribuirse a un hecho concreto, sea interno (por ejemplo, una mala gestión), sea externo (un cambio de la demanda). Con este concepto bastante elástico del "daño", lo importante es la decisión sobre la relación causal. El artículo VI del GATT y el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo tratan, entre otras cosas, de la relación causal. La disposición del Acuerdo reza así:

"3.5 Habrá de demostrarse que, por los efectos del dumping ..., las importaciones objeto de dumping causan daño en el sentido del presente Acuerdo. La demostración de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño a la rama de producción nacional se basará en un examen de todas las pruebas pertinentes de que dispongan las autoridades. Éstas examinarán también cualesquiera otros factores de que tengan conocimiento, distintos de las importaciones objeto de dumping, que al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional, y los daños causados por esos otros factores no se habrán de atribuir a las importaciones objeto de dumping. Entre los factores que pueden ser pertinentes a este respecto figuran el volumen y los precios de las importaciones no vendidas a precios de dumping, la contracción de la demanda o variaciones de la estructura del consumo, las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros, la evolución de la tecnología y los resultados de la actividad exportadora y la productividad de la rama de producción nacional."

El análisis más reciente -y el de mayor autoridad- de esta disposición (análisis que el autor de este trabajo ha comentado en otra parte) es el artículo publicado en 1995 por David Palmetier. Como señala este último, la posición de la CCI estadounidense es que "la Comisión debe determinar si las importaciones son una causa de daño importante", y el Tribunal de Comercio

Internacional de los Estados Unidos ha dictaminado que "una causa que contribuye, siquiera en mínimo grado, al daño importante es suficiente". Palmeter resume así la cuestión:

"La clave de la cuestión está en la interpretación que se da a la expresión, en apariencia inocente, de "una causa de daño importante". Una de las maneras de interpretarla consistiría en poner de relieve el adjetivo "importante", diciendo, por ejemplo, "si las importaciones son una causa de daño IMPORTANTE". Con arreglo a esta interpretación, sólo el daño causado por las importaciones objeto de dumping debe ser IMPORTANTE. Ésta parece la interpretación que más se acerca a lo que significa la primera frase del párrafo 5 del artículo 3: "Habrá de demostrarse que, por los efectos del dumping, las importaciones objeto de dumping causan daño en el sentido del presente Acuerdo."

Según la doctrina de la causa mínima, la CCI de los Estados Unidos hace una lectura diferente de esta frase, poniendo de relieve el artículo indefinido "una", a saber:

"si las importaciones son UNA causa de daño importante". Con arreglo a esta interpretación, si las importaciones son una de mil causas, entonces son una causa y queda cumplida la condición del párrafo 5 del artículo 3 [•]. Esta práctica contribuye sobremedida a eliminar totalmente del Código el requisito de causalidad del párrafo 5 del artículo 3. Ello no obstante, es una práctica que, según los Estados Unidos, ha sido sancionada por los grupos especiales instituidos para examinar la decisión de la Comisión de Comercio Internacional en el Asunto del Salmón Atlántico Fresco y Refrigerado procedente de Noruega."^m

El texto al que se hace referencia (el párrafo 5 del artículo 3) no difiere significativamente de la versión del Acuerdo ultimada en la Ronda de Tokio, que a su vez era un intento de aclarar lo que se había acordado en la Ronda Kennedy. El autor, que fue uno de los negociadores del Acuerdo de la Ronda Kennedy y del Acuerdo de la Ronda de Tokio, corrobora la opinión de Palmeter expuesta anteriormente acerca de la prescripción del párrafo 5 del artículo 3. En cuanto a la afirmación según la cual el Grupo Especial del Comité Antidumping del GATT confirmó la tesis de los Estados Unidos, los observadores externos podrán ahora decidir por sí mismos si tal es el caso, puesto que ya se han publicado los informes del Grupo Especial.^o Palmeter sostiene que, de hecho, el Grupo no trató apropiadamente la cuestión, y una lectura detenida de los informes lo confirma. (Ello no quiere decir que el asunto -el del salmón noruego- fuera un buen caso para examinar la cuestión, pero cabe considerar que el Grupo Especial no abordó adecuadamente la argumentación jurídica.)

"Es prácticamente evidente que si la interpretación de Australia y de la Unión Europea respecto de la condición de causalidad fuese adoptada por todos los signatarios, las disposiciones serían menos restrictivas del comercio y más compatibles con el planteamiento seguido en el derecho de la competencia para evaluar la relación causal entre un caso de discriminación en materia de precios (en el mercado interno) y el presunto efecto en la competencia."^p

La cuestión conexa del daño que es "importante".

Palmeter señala esta cuestión en la cita que antecede. Parece preferible, a efectos analíticos, examinar este tema por separado. La cuestión que se plantea es la siguiente: ¿Ha sido

el dumping la causa de un daño a una rama de producción? Y aquí cabe preguntar: ¿Es ese daño importante? (¿Y en qué se diferencia del perjuicio grave el artículo XIX?)

Los diversos grados de daño de que se trata en los dos artículos fundamentales del GATT (VI y XIX) y en los acuerdos podrían haberse enunciado mejor. Tal como lo ve el autor,⁹ en un extremo tenemos el grado de efecto desfavorable en los productores nacionales que se considera "insignificante", que no justifica ninguna intervención, que no debe ser recurrible. Estamos hablando, no ya del volumen de las importaciones, ni de los márgenes de dumping, sino de la importancia del efecto: ¿cuán grande es el daño? Según avanzamos en la gradación, encontramos el grado de efecto desfavorable que es "importante", y esta es la palabra clave en el artículo VI y en el Acuerdo. Nada en el texto del GATT ni en la historia de la redacción de esas disposiciones (al menos en la experiencia del autor) da a entender que lo "importante" comienza donde acaba lo "insignificante", aunque este planteamiento, por supuesto, tendría gran aceptación entre los proteccionistas. A falta de una disposición del GATT (o del Acuerdo relativo al artículo VI) que dé una definición de "importante", el Congreso de los Estados Unidos promulgó una definición en la Ley de acuerdos comerciales de 1979: "en general, la expresión "daño importante" significa un daño que no es sin consecuencia, insignificante ni sin importancia".¹ Como quiera que los precedentes y las prácticas con arreglo a los dos acuerdos sobre el artículo VI del GATT tienden a internacionalizarse (es decir, dada la probabilidad de que los productores busquen definiciones, precedentes y normas en las prácticas de otros países), esta definición de los Estados Unidos es una definición que ha creado un criterio de daño "apenas mayor que el daño *de minimis*."

Más adelante en esta gradación de efectos desfavorables está el efecto que es "grave" y que, a tenor del artículo XIX del GATT, puede justificar el retiro de una concesión arancelaria. Implícitamente, el GATT prevé que el retiro de una concesión sólo puede justificarse por un efecto considerablemente más grave que el que ha de determinarse para justificar un procedimiento contra importaciones "desleales".

De estas pocas observaciones se desprende claramente que los países en desarrollo y, tal vez, también los países desarrollados, tendrían interés en que se diera a la palabra "importante" un significado positivo y concreto, de manera que reflejase un grado de efecto desfavorable bastante mayor que el simplemente trivial o insignificante. Tal como están las cosas, en la práctica estadounidense, al menos, la palabra "importante" carece de sentido.

"Condiciones de la competencia"

La fraseología del Acuerdo Antidumping de la Ronda Uruguay parece imponer a las autoridades nacionales la obligación de tomar en consideración, al investigar los efectos del dumping, "las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros". Esta frase está en el párrafo 5 del artículo 3. No todos los países (el Canadá, por ejemplo) han trasladado todas las disposiciones del Acuerdo a su legislación interna; por consiguiente, en algunos ordenamientos internos, la autoridad administrativa puede no estar obligada a cumplir con las prescripciones del párrafo 5 del artículo 3. A todas luces, este es un paso que podría darse para incorporar consideraciones de la política de la competencia a la política antidumping sin modificar las reglas internacionales: todo lo que se necesita, al parecer, es que se apliquen cabalmente las disposiciones del Acuerdo

vigente. (El mismo razonamiento se aplica en relación con la imposición de un derecho compensatorio.)

No está claro, sin embargo, que el texto del Acuerdo obligue a las autoridades administrativas a denegar la protección de las disposiciones antidumping a un productor nacional que sea un monopolio o que ocupe una posición dominante en el mercado interno. A este respecto, parece que la decisión en el asunto *Extramet*, por la que se exigía a las autoridades de la Comunidad Europea que tuviesen en cuenta las reglas de la política en materia de competencia al evaluar los daños causados por el dumping, debería haber sentado un precedente importante. En el asunto sometido al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en junio de 1992, se sostuvo que las instituciones comunitarias deben tomar en consideración las reglas de la Comunidad en materia de competencia al determinar los perjuicios causados por importaciones objeto de dumping (decisión del asunto *Extramet*⁶). Antes de esa decisión, la Comisión de la Comunidad parecía conceder poco peso a las reglas de la política en materia de competencia al tomar decisiones en los procedimientos antidumping. En un asunto la Comisión consideró que los productores comunitarios habían sido perjudicados a pesar de que algunos aspectos de su política de precios habían sido criticados por las autoridades antimonopolísticas de Francia. Se trataba de la negativa a suministrar un artículo por el único productor de la Unión Europea. El cliente se decidió a adquirir suministros importados y el productor presentó una reclamación por dumping. El cliente acusó al proveedor de abuso de posición dominante con arreglo a las disposiciones del derecho de la competencia de la Unión Europea. La Comisión impuso un derecho antidumping al cliente por haber recurrido a las importaciones; se apeló de esta decisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que pronunció el fallo antes mencionado. Todo eso está muy bien: no puede hacerse caso omiso de la política en materia de competencia en los procedimientos antidumping. Pero las autoridades de la Comisión encargadas de luchar contra el dumping no estaban preparadas para acatar la disciplina del Tribunal. Como dijo Patrick Messerlin:

"[•]sin que volviera a iniciarse oficialmente el asunto, la Comisión reabrió el expediente y lo cerró rápidamente con unos márgenes de dumping seis veces superiores a los evaluados en el asunto inicial y pese a la constancia anecdótica de que el comportamiento anticompetitivo de Péchiney seguía sin cambio".⁷

Si se llegara a decidir que la protección de las disposiciones del Acuerdo debe denegarse a las empresas en posición dominante o las empresas que abusan de su poderío en el mercado interno, habría cierta lógica en considerar qué sanciones deben imponerse cuando el dumping es llevado a cabo por una empresa del país exportador que ejerce un poder dominante en el mercado o que, por ejemplo, puede exportar a precios de dumping porque opera en un mercado nacional protegido -por aranceles, restricciones cuantitativas, preferencias en materia de contratación pública, etc.- lo que le permite vender a precios más altos. ¿Debe el sistema antidumping, al tomar en consideración la política de la competencia, distinguir entre la discriminación en materia de precios practicada en un mercado de importación por un exportador de un mercado interno relativamente competitivo, y la discriminación en materia de precios practicada por un exportador que opera en un mercado interno muy protegido o que ocupa en ese mercado una posición dominante? Cabría imaginar que pudieran invocarse medidas correctivas más eficaces (y menos propicias a la cartelización) que los derechos antidumping, tales como las intimaciones a "cesar en la práctica" o las órdenes de "exclusión". Conviene recordar que las disposiciones antidumping, cuando fueron propuestas por el Canadá a principios del siglo, se

consideraron necesarias en vista de las prácticas de exportación de los "trusts o combinados" protegidos.

Esas son las cuestiones que podrían negociarse para alcanzar el objetivo declarado: hacer la política antidumping más coherente con la política de la competencia. Las resumiremos, a modo de conclusión, y añadiremos algunas propuestas. Pero antes de hacerlo, sería útil repasar brevemente la historia del Acuerdo Antidumping del GATT/OMC, para comprender mejor cómo han venido surgiendo las cuestiones antes expuestas. Esa historia tal vez nos brinde algunas orientaciones, algunas claves para el próximo intento de revisión del Acuerdo.

La evolución del Acuerdo Antidumping

El Acuerdo Antidumping negociado en las últimas fases de la Ronda Kennedy -en el invierno de 1966-67- fue el primer intento de elaborar, con el auspicio del GATT, un código de conducta vinculante, un conjunto de reglas contractuales que rigiese el uso de lo que se llamaba una "barrera no arancelaria". Las anteriores negociaciones del GATT, aparte de redactar los artículos del GATT (que dimanaban de las disposiciones de la Carta de La Habana en materia de política comercial) y la revisión del GATT de 1955, se habían concentrado en los aranceles. Las reducciones de tipos arancelarios podían negociarse en una forma que resultaba cuantificable, los resultados acordados podían enunciarse en listas de aranceles, y podían elaborarse reglas sencillas para llevar las negociaciones. Ahora bien, era más difícil, evidentemente, evaluar los beneficios y los costos (para utilizar la terminología mercantilista de las negociaciones del GATT), o las concesiones obtenidas y las concesiones otorgadas, a la hora de formular un conjunto de reglas administrativas comunes. Cada uno de los principales participantes tenía que considerar en qué forma sus negociadores podrían presentar el nuevo conjunto de reglas como un logro importante. Además, había algunas divergencias muy marcadas en cuanto a los objetivos entre las principales partes en las negociaciones. El país Miembro del GATT que inicialmente insistió en la negociación de un conjunto de reglas aplicables a la administración de derechos antidumping fue el Reino Unido (que a la sazón no era miembro de la Comunidad Europea). El objetivo principal del Reino Unido era poner algún límite a la facultad que tenían las autoridades estadounidenses (el Tesoro y su Dirección de Aduanas) de retener, "a efectos de valoración en aduana", una categoría dada de mercancías importadas, si posteriormente se descubría que eran objeto de dumping y que ese dumping causaba perjuicios a los productores nacionales. No existían reglas que obligasen a limitar la duración de esta muy distorsionadora medida administrativa. La mayoría de los importadores, si deseaban seguir importando, o tenían que acumular un gran volumen de obligaciones contingentes en concepto de derechos o llegaban a un arreglo con las autoridades -aunque considerasen que el dumping de que se les acusaba no era lesivo. El Reino Unido quería que se pusieran límites a esa práctica, y los representantes de los Estados Unidos estaban dispuestos a aceptar, en el contexto del acuerdo multilateral del GATT, que se limitase la duración de las "medidas provisionales". El Reino Unido también tenía interés en que el Canadá adoptase una prueba manifiesta de la existencia de daño -y el Canadá estaba dispuesto a hacerlo- si conseguía alguna reforma del sistema estadounidense. Se consideraba que el Canadá tenía un sistema llamado "automático", sin ninguna investigación pública abierta y manifiesta destinada a averiguar si los productores nacionales sufrían o no un perjuicio a causa del dumping. Tanto el Reino Unido como los Estados Unidos sostuvieron que el sistema canadiense, que se basaba en la aplicación de una serie de complicados criterios legales, no cumplía las prescripciones del artículo VI del GATT en cuanto al daño. El Canadá está dispuesto a seguir el modelo estadounidense (la Comisión de Aranceles, después Comisión

de Comercio Internacional) de una investigación independiente y reducir las facultades discrecionales de las autoridades aduaneras en materia de dumping, si se le permitía actuar contra casos "esporádicos" o "hit-and-run" de dumping y si los Estados Unidos estaban dispuestos a limitar el acoso a importaciones objeto de dumping que eran legítimas o no perjudiciales. La Comisión de la Comunidad Europea, por su parte, se percató de que la celebración de un acuerdo del GATT que hubiese de aplicarse a la Comunidad en cuanto mercado único le conferiría más poderes. Detrás de la Comisión, sólo Francia era un usuario activo de las medidas antidumping. Para Francia, el principal problema -tal como veía las cosas-, era el margen que tendrían las filiales francesas de empresas extranjeras para competir en el mercado francés importando componentes comprados a precios de transferencia artificialmente bajos a sus empresas matrices (es decir, a sus matrices estadounidenses). Este era el problema del "dumping encubierto". No es muy probable que en la época de la Ronda Kennedy los funcionarios de la Comunidad Europea pudieran prever que las disposiciones antidumping se convertirían en el "arma preferida" del proteccionismo para los productores comunitarios y en el principal dispositivo que podía utilizar la Comisión para atender las quejas de los productores nacionales acerca de la competencia de las importaciones.

El acuerdo de la Ronda Kennedy, y su posterior aplicación por los principales signatarios del GATT, reveló cierto número de resultados que no se esperaban." Uno era que como cada parte negociadora importante insistía en incorporar al Acuerdo las características especiales de su legislación que deseaba preservar, todas las partes en el Acuerdo adquirieron el derecho de utilizar todos y cada uno de los diferentes dispositivos. Por ejemplo, los Estados Unidos conservaron el derecho de aplicar medidas "provisionales", y lo mismo hizo cada uno de los demás países. El Canadá insistió en las disposiciones referentes al dumping "esporádico" (párrafos 6, 7 y 8 del artículo 10), por lo que otros países adquirieron el mismo derecho. Los Estados Unidos insistieron en la inclusión de una disposición sobre las ramas de producción regionales (párrafo 1 ii) del artículo 4) y lo mismo hizo el Canadá.' La Comunidad Europea se oponía a la idea de que un órgano externo independiente investigara el daño (pues ello limitaría gravemente los poderes discrecionales y la autoridad de la Comisión), por lo que no se incluyó ninguna disposición institucional de esa índole en el artículo 6.

Un segundo aspecto de esa negociación fue que la redacción no siempre fue muy precisa o que cuando era precisa, las palabras tenían significados diferentes en los diferentes ordenamientos jurídicos (por ejemplo, el concepto de causa, analizado antes). De hecho, el Acuerdo era una transacción entre la precisa y detallada redacción de los Estados Unidos, que el Canadá también prefería, y la terminología jurídica mucho más vaga de la Comisión Europea. Muchas de las diferencias que surgieron posteriormente obedecieron a esa redacción bastante vaga y, como es natural, una vez que se desarrollaron prácticas administrativas que descansaban en la imprecisión del Acuerdo, los administradores tenían interés en defenderlas. Por ejemplo, hubo que esperar hasta 1994 -27 años- para precisar el concepto de ventas a un precio inferior al costo y el concepto de "curso de operaciones comerciales normales" (artículo 2) -aun a pesar de que esta precisión permitía utilizar una base de comparación de precios totalmente diferente de las normas del derecho de la competencia (como se ha señalado antes).

La experiencia de este primer acuerdo no arancelario del GATT puede compararse con la de otros acuerdos en la esfera del derecho mercantil y el derecho mercantil internacional. Por ejemplo, en la mayoría de los acuerdos comerciales convencionales se recurre a frases y expresiones que se han venido utilizando -y probando- desde las postrimerías del siglo XVIII.

Otros instrumentos, como el convenio de la CNUDMI sobre los contratos de compraventa, son el resultado de la práctica comercial acumulada y de un trabajo de redacción de varios años. El Acuerdo Antidumping, en cuanto instrumento jurídico, pierde en la comparación.

Aun otro resultado del Acuerdo -que debería haberse previsto- era que el Acuerdo, una vez instaurado, pasaría a ser el coto privado de los administradores y no el de los funcionarios de la política comercial o de la política económica. Sólo los administradores, y los consultores en materia de política comercial y los miembros del colegio de abogados mercantiles, comprenden hoy los diversos sistemas antidumping, de manera que, en la práctica, se han adueñado de esos sistemas. (En consecuencia, será importante que los países que deseen reformar el sistema -es decir, liberalizarlo, hacerlo menos restrictivo- procuren que la negociación se confíe a los encargados de la política y no se ponga en manos de los profesionales de la lucha contra el dumping.)

Un hecho que se produjo después de la Ronda es que el Congreso de los Estados Unidos se mostró reacio a introducir en la legislación los cambios (en particular respecto de la cuestión de la "causa") que el Acuerdo entrañaba. Ello se debía en parte a una diferencia entre la Administración y el Congreso sobre sus respectivas esferas de actuación, diferencia que había surgido porque los funcionarios no habían consultado plenamente a los líderes del Congreso antes de las negociaciones y durante éstas; también se trataba, en parte, de una diferencia con respecto a la política -la Administración era menos proteccionista que algunos dirigentes del Congreso.^w Esto resultó totalmente inesperado para los negociadores de otros países, que habían dado por sentado, con razón, que los negociadores estadounidenses habían contrastado su posición con los grupos económicos del país y con el Congreso. El resultado de esta confusión fue que los Estados Unidos sólo llevaron a la práctica los cambios administrativos que podían introducirse por reglamentación y no requerían la aprobación del Congreso. Otro resultado fue que el Congreso empezó a fijarse mucho más en las posibilidades que ofrecía el sistema antidumping para satisfacer las presiones proteccionistas y se mostró mucho más decidido a mantener un control sobre las negociaciones comerciales. (Así es como se inventó el llamado sistema de "negociación por la vía rápida".)

En los años que transcurrieron entre el Acuerdo de la Ronda Kennedy (y su no aplicación por los Estados Unidos) y la puesta en marcha de la Ronda de Tokio en 1975, la utilización de medidas antidumping -por el Canadá, los Estados Unidos, Australia y la Comunidad Europea- aumentó significativamente. Era como si el Acuerdo de la Ronda Kennedy se hubiese convertido en una especie de licencia de caza general y abierta, un medio perfectamente legal de hostigar a los importadores e imponer un derecho discriminatorio sobre las importaciones.

Las negociaciones de la Ronda de Tokio se concentraron en las subvenciones y las medidas compensatorias; el grupo encargado de las medidas antidumping no desplegó mucha actividad, y sólo después de estar virtualmente ultimado el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda de Tokio empezaron los negociadores a dedicarse a poner el texto del Acuerdo Antidumping (sobre la "causa" y el "daño") en consonancia con la terminología acordada para las medidas compensatorias. El cambio más importante fue la eliminación de la terminología relativa a la "causa principal", introducida en la Ronda Kennedy. Esto se hizo después de un debate detallado (pero oficioso) en el grupo encargado de las medidas compensatorias. En dicho grupo se sostuvo que estaba en tela de juicio un daño que era resultado únicamente de la introducción de importaciones subvencionadas (u objeto de

dumping), que el daño era un concepto "disociable", según había dicho el representante de los Estados Unidos. Como la mayoría de las negociaciones verdaderas sobre esta y otras cuestiones no arancelarias, estos debates no se verificaron en una sesión plenaria, de la que se redactaría un acta, sino en un grupo oficioso (al que asistió, sin embargo, la Secretaría del GATT). Por alguna razón, este entendimiento entre los principales negociadores no sobrevivió al regreso a Washington, y no se encuentra rastro de él en los documentos del Congreso, en la Declaración de Acción Administrativa ni en la reseña publicada posteriormente por dos funcionarios norteamericanos.^x De ahí que continúe la confusión y se mantengan las diferencias de interpretación sobre estas cuestiones, en lo que respecta tanto a las medidas antidumping como a los derechos compensatorios. El otro hecho principal fue la introducción de la palabra "importante" en la legislación estadounidense. Como ya hemos indicado, la insistencia de la Comunidad Europea para que se modificara en ese sentido la legislación de los Estados Unidos fue contraproducente.

Después de la Ronda de Tokio y hasta la Ronda Uruguay, se recurrió mucho al sistema antidumping (y los Estados Unidos a las medidas compensatorias), y en los grupos de expertos del GATT se debatieron extensamente diversos aspectos del sistema o los sistemas antidumping. Esos debates tuvieron lugar entre profesionales de las medidas antidumping, que así pudieron intercambiar mucha información sobre la manera de conseguir que sus diversos sistemas fueran más precisos, más detallados y, por consiguiente, más perfeccionistas. Este es el tipo de discusiones que deben recortarse para que se verifique una negociación seria que permita instaurar un régimen antidumping con menos protecciones (es decir, que sea más compatible con la política de la competencia). La negociación de la Ronda Uruguay produjo mejoras de menor importancia, lo cual era de esperar a la vista de los debates de los grupos de expertos antes mencionados y dado que ninguno de los grandes países negociadores estaba decidido a liberalizar el sistema. El proteccionismo que antes había sido frenado por el sistema de aranceles se había desviado hacia un nuevo cauce -que requería una administración mucho más detallada, con gran provecho de los bufetes de abogados mercantiles, en rápida expansión, de Bruselas, Washington y otras partes. Así, pues, además del evidente interés de los productores por encontrar algún mecanismo que les brindase protección contra las importaciones, se habían formado dos nuevos y poderosos grupos de intereses en el período comprendido entre el final de la Ronda Kennedy y el final de la Ronda Uruguay: los funcionarios de la administración y los abogados mercantiles.

La Ronda Uruguay sí produjo, como hemos dicho, algunos cambios de detalle, marginales: las reglas sobre la "legitimación" -es decir, quién tiene derecho a presentar una denuncia de dumping- y ciertas reformas precisas de las técnicas de cálculo del margen de dumping, en particular, las reglas referentes al margen entre el precio de importación y el valor medio de las mercancías vendidas en el mercado interno del exportador.^y Estos cambios hicieron poco más que aportar una nueva medida de legitimidad a un sistema que ya brindaba una protección dirigida.^z

En cuanto a la definición del margen de dumping *de minimis* (el 2% del precio de exportación) introducido en el Acuerdo (artículo 5), los expertos comerciales de los Estados Unidos explicaron, al declarar ante una comisión de la Cámara de Representantes, que "no tendría repercusiones en la gran mayoría de los casos de los Estados Unidos".^{aa}

Propuestas para las negociaciones

Las muy breves observaciones que acaban de exponerse sobre lo que en realidad es una historia larga, complicada y esencialmente no documentada, conservada sólo en reseñas fragmentarias de unas cuantas sesiones plenarias, textos acordados un tanto vagos y en los recuerdos evanescentes de los negociadores, deben servir de advertencia a los negociadores que tal vez se atrevan a formular el objetivo más ambicioso de impulsar el Acuerdo Antidumping GATT/OMC en la dirección general de la política de la competencia. A continuación se presentan unas cuantas sugerencias.

- Concentrarse en las minucias del cálculo del margen de dumping no será de gran provecho. No debe dejarse que los negociadores se entretengan en una tarea tan detallada y que lleva tanto tiempo. Mientras los mercados estén protegidos por los costos del transporte, por la existencia de marcas de fábrica y marcas comerciales establecidas, por sistemas de distribución controlados, siquiera sea parcialmente, por los productores nacionales, habrá dumping, y no estará fuera del alcance de los administradores hallar una medición positiva de ese dumping. El cálculo de los márgenes no es una cuestión primordial, sino secundaria, pero es lo que los profesionales del antidumping están dispuestos a debatir y discutir día tras día durante toda la duración de las próximas negociaciones comerciales multilaterales.
- Otra cuestión que parece negociable, pero que muy bien podría resultar un callejón sin salida, es la del "daño", la de saber a qué se hace y a quién se hace. Los críticos teóricos de las medidas antidumping nunca se cansan de señalar que las disposiciones antidumping (artículo VI del GATT y el Acuerdo) hablan de daño a la "rama de producción" en el país importador, a diferencia del derecho de la competencia que trata del daño "a la competencia". Como ya se ha indicado, esta diferencia es tal vez menos evidente en la práctica: en el derecho de la competencia, las pruebas del daño a los competidores serían la pérdida de ventas, la pérdida de la cuota de mercado y la obligación de rebajar los precios. Si los competidores se hallan perjudicados, entonces también resulta perjudicada la competencia. Muy bien podría ocurrir que tratar de conciliar los dos planteamientos del daño en apariencia distintos, sirviera simplemente para poner de relieve que el daño con arreglo a las disposiciones antidumping no es tan diferente, desde el punto de vista conceptual, del daño a la competencia con arreglo al derecho de la competencia.
- Lo que quizá sea de más provecho será decidir de común acuerdo que sólo un efecto realmente intolerable sobre los productores nacionales justifica la aplicación de un derecho discriminatorio, es decir, que habrá que dar un significado real a la palabra "importante". Esto no será muy fácil de negociar, ya que el Congreso de los Estados Unidos (o sea, el Senado) fue el que implantó la definición de "importante" por la que se rige el derecho estadounidense. Pero si pudiese argüirse que el daño "importante" es un efecto bastante más desfavorable que el efecto simplemente "poco importante", algo mucho más considerable de lo que suele ser en la práctica la manifestación normal de la competencia, se habría conseguido acercar un buen trecho las disposiciones antidumping a las reglas más rigurosas del derecho de la competencia. La negociación de esta cuestión entrañaría necesariamente consideraciones sobre la diferencia que

existe entre el daño importante, a tenor del artículo VI del GATT (y de los dos Acuerdos celebrados en virtud del artículo VI) y el concepto de "perjuicio grave" del artículo XIX -la llamada disposición de "salvaguardia". Éste sería un terreno de negociación difícil, pero la lógica y la razón estarían del lado de quienes desearan hacer de la prueba del "daño importante" una norma que tuviese sentido en cuanto a la medición del efecto desfavorable. Según se ha observado, hay una gradación en la terminología del GATT acerca de los efectos desfavorables de las importaciones en los productores nacionales. Como el dumping se considera una práctica anticompetitiva, la gravedad del efecto desfavorable que justifica la acción contra las importaciones del caso es lógicamente menor que la gravedad del efecto que justifica la acción contra las importaciones "leales" -es decir, las importaciones que entran en el país a precios y en cantidades que tienen un efecto intolerable en los productores nacionales (y en sus empleados)- y que por lo tanto justifican el retiro de una concesión (pero no en condiciones discriminatorias). Más allá está el grado de perturbación de los mercados que se ha considerado justificativo de una acción restrictiva no prevista en el GATT, por ejemplo las medidas tomadas contra los textiles y el vestido en virtud del AMF y de acuerdos anteriores en este sector. Pero ello no equivale a decir que la menor gravedad del efecto desfavorable causado por importaciones "desleales" queda bien definida al considerarla algo más que "poco importante". La aplicación de un derecho discriminatorio a las importaciones sólo se puede justificar si el efecto en los productores nacionales es algo más que el produce la competencia normal por los mercados.^{bb} Los signatarios del Acuerdo que han sido los principales usuarios de las disposiciones antidumping, ahora que están viendo que son objeto de procedimientos iniciados por otros países, pueden estar más dispuestos a aceptar que el sistema sea más realista y, por consiguiente, menos proteccionista. Podría establecerse un grupo de trabajo que redactase una nota interpretativa que diera algo más de consistencia, muy necesaria, a la palabra "importante".

- Otra tarea de provecho para las próximas negociaciones será poner orden en la confusión que existe entre el concepto de daño a los productores nacionales o a la rama de producción nacional y la noción de la salud general de la rama de producción. En la práctica estadounidense, el daño significa casi lo mismo que mala salud -o lo que se ha dado en llamar "daño general". El artículo VI (y los Acuerdos) hablan de "daño" causado por el dumping (y dicen que ese daño debe ser importante). El autor de este trabajo expuso la cuestión de la manera siguiente, después de la Ronda Kennedy:

"Aquí se trata de que, en la práctica, una rama de producción que busca protección contra el dumping muy probablemente está bajo la influencia de varios factores desfavorables: las variaciones de la demanda, los cambios de los costos o la evolución del carácter de la competencia de las importaciones. Algunos son factores externos que influyen o tienen un efecto en las vicisitudes o la salud de la rama de producción. Otros serán, en cierto sentido, factores internos. Pero la rama de producción, esté en buena salud o esté deprimida, tiene derecho a buscar compensación del dumping si se ha podido demostrar que el daño -digamos un pronunciado descenso de los beneficios, del empleo y de las ventas- ha sido causado por importaciones objeto de dumping. Las autoridades, habiendo llegado a la conclusión de que existe un daño causado por las importaciones objeto de dumping y no por ningún otro factor, deben decidir si ese daño era o no importante."^{cc}

Dicho de otro modo, se trata de saber si el "daño" es un concepto disociable. Ésta es una cuestión importante para las negociaciones: en la práctica, conseguir resolverla acercará las disposiciones antidumping un largo trecho a los conceptos del derecho de la competencia (aunque la terminología sea bastante diferente).

- Por último -y se observará que estas cuestiones están estrechamente relacionadas- está el problema de la "causa". Como se ha explicado, esa palabra significa en el derecho antidumping de los Estados Unidos, que el dumping ha sido causa del daño, una de las causas. Así, pues, el daño es la suma de los efectos de todos los factores desfavorables que han influido en los productores, y el dumping, si es uno de esos factores, es causa de daño. Ésa es la interpretación más proteccionista posible del texto, pero no es compatible con el artículo VI del GATT. No ha sido impugnada eficazmente porque los profesionales del antidumping que dominaban los debates de la Ronda Uruguay no querían atacarla y, de cualquier modo, la atención que se prestaba a un acuerdo importante sobre subvenciones prácticamente impidió toda reforma real de los conceptos de daño y de relación causal utilizados por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos. Todos los estudiantes de derecho saben que la causalidad es un concepto extraordinariamente difícil; hay sobre ese tema una extensa literatura. Sería un error introducir ese buscar tres pies al gato jurídico en la negociación de esas frases del GATT. En los artículos del GATT se intenta hallar un lenguaje relativamente sencillo que pueda significar lo mismo para los administradores de muchos ordenamientos, de manera que se interprete con sentido común. Si se llega al entendimiento de que existe un daño real, en un sentido económico, causado a una rama de producción o a varios productores por unas importaciones objeto de dumping, precisamente por ser objeto de dumping -independientemente de que esa rama sufra por causa de otros factores externos o internos- y si está claro que el dumping es lo que da lugar al perjuicio de la competencia, deberá entonces permitirse la aplicación de medios antidumping. Para llegar a este resultado será necesario, no ya un simple cambio de la fraseología del Acuerdo, sino una nota interpretativa bastante extensa.

Resumen a modo de conclusión:

La conclusión de este documento es que la reforma de las disposiciones antidumping del GATT a fin de acercarlas algo a los conceptos del derecho de la competencia -y, de paso, hacer que tengan un efecto menos proteccionista- dependerá de una detenida reelaboración de los conceptos de "causa", de "daño", de "importante". Éstos son los conceptos fundamentales del artículo VI y sólo unas interpretaciones más plausibles de esos conceptos hará que la aplicación de ese artículo sea más compatible con el derecho de la competencia y, por ende, menos proteccionista.

Epílogo

Gran parte de las críticas del Acuerdo del GATT/OMC y de los diversos sistemas antidumping nacionales que dimanan de él se ha concentrado en el costo de esos sistemas para la economía nacional. Se han hecho intentos de calcular el costo que representa para los consumidores y, en particular, para los usuarios de las importaciones presuntamente objeto de dumping al final de la cadena. Por ejemplo, puede citarse a ese respecto el polémico estudio de la Comisión del Comercio Internacional de los Estados Unidos^{dd}. Se han criticado mucho los

aspectos más raros del cálculo del margen de dumping que, según se afirma, arroja resultados de dumping cuando no hay ningún dumping. Los economistas se interesan por estos elementos del sistema tal vez porque pueden expresarse numéricamente, con la apariencia de la precisión. Está claro que resulta muy difícil medir los diversos costos impuestos por un derecho antidumping y, por ello, los defensores de la política antidumping están en condiciones de formular críticas bastante duras respecto de esos intentos de medición. Es evidente, por supuesto, que las medidas antidumping, como otros obstáculos al comercio pueden entrañar costos -pero es difícil ser verdaderamente preciso con respecto a su magnitud a largo plazo. En cuanto a las reglas para el cálculo de los márgenes, hay que decir que en las negociaciones de la Ronda Uruguay se eliminaron algunas de las prácticas más claramente proteccionistas. En el presente trabajo se da a entender que una nueva ronda de negociaciones detalladas de esos asuntos entre los profesionales del antidumping probablemente dará escasos resultados. El autor ha participado en dos rondas de negociaciones antidumping del GATT y ha redactado textos legislativos sobre el antidumping y aconsejado a diversos países sobre la política antidumping. Una lectura cuidadosa de los debates de los órganos legislativos (como la Comisión de Finanzas del Senado de los Estados Unidos o la Subcomisión de Política Comercial de esa Comisión), unas conversaciones intensas con miembros principales de esos órganos (por ejemplo, los senadores Long y Ribicoff), con sus colaboradores y con miembros destacados del Colegio de Abogados Mercantilistas de Wáshington y Bruselas -y el estudio de los informes de la Comisión de Comercio Internacional estadounidense sobre esas cuestiones- han llevado al autor al convencimiento de que sólo reformando los textos de los acuerdos sobre la causa, sobre el daño, sobre la calidad de importante, podrá modificarse en grado importante el sistema. Por supuesto, todas esas cuestiones se plantean también con respecto a la aplicación de los derechos compensatorios.

Referencias

- a. "Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994" en Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales (Secretaría del GATT, Ginebra, 1994) (Resultados), págs. 175 a 205 (el "Acuerdo Antidumping").
- b. Véase una descripción de las primeras medidas estadounidenses en este sector en Hufbauer, Berliner, Elliot: *Trade Protection in the United States, 31 case studies*, Wáshington, Institute for International Economics, 1986, págs. 154 a 184. (Esta reseña contiene extensas referencias bibliográficas, en particular sobre el llamado mecanismo de "precio de intervención".)
- c. Noel Hemmendinger: "Shifting Sands: An Examination of the Philosophical Basis of U.S. Trade Laws", en Jackson, Cunningham, Fontheim (eds.): *International Trade Policy: The Lawyer's Perspective*, Nueva York, Matthew Bender, 1985, págs. 2-1 a 2-10. La tesis del "daño solamente" se analiza, en el contexto de las subvenciones, en John J. Barcelo III, "An Injury-Only Régime (For Imports) and Actionable Subsidies", en Wallace, Loftus, Krikmian (eds.): *Legal Treatment of Domestic Subsidies*, Washington International Law Institute, 1984. Una exposición más reciente y más nítida de esta opinión se hallará en Robert B. Reich: "Trading Insecurities", en el Financial Times del 28 de mayo de 1999.

- d. Los "compromisos", en el sentido analizado en este informe, están previstos en el artículo 8 del Acuerdo Antidumping. No se previeron tales "compromisos" cuando el Canadá promulgó su legislación antidumping revisada a raíz de las negociaciones de la Ronda Kennedy. Como no es de sorprender, después de la Ronda de Tokio, cuando se hicieron necesarias ciertas modificaciones de esa legislación, las ramas de producción nacionales ejercieron presiones para que se incorporara una disposición relativa a la aceptación de "compromisos". Las posibilidades de crear así unos carteles legales de exportación en los países que exportaban hacia el Canadá, con el consentimiento o, por lo menos, la aceptación tácita de las condiciones de esos "compromisos" por los competidores canadienses, resultaban atractivas para la comunidad empresarial.
- e. Cabe señalar tres estudios recientes: James Bovard: *The Fair Trade Fraud*, Nueva York, St-Martin's Press, 1991 (Se hallará una bibliografía en las extensas notas al final de los capítulos, notas que incluyen referencias útiles a artículos de periódicos); Richard Boltuck, Robert E. Litan (eds.): *Down in the Dumps*, Washington, Brookings, 1991 (trabajo de varios autores, pero sin bibliografía); Greg Mastel: *Antidumping laws and the U.S. Economy*, Armonk (Nueva York) y M. E. Sharpe (Londres), 1998 (una defensa decidida del sistema antidumping estadounidenses, con una extensa bibliografía); Richard M. Hockman y Petros Mavroides: "Dumping, Anti-dumping and Antitrust", en *Journal of World Trade*, ?, págs. 27 a 51 (contiene una útil lista seleccionada de referencias); J. Michael Finger (ed.): *Antidumping/How It works and Who Gets Hurt*, Ann Arbor, Universidad de Michigan, 1993 (contiene algunas referencias útiles). Véase también el volumen anual del Fordham Corporate Law Institute, publicado por Matthew Bender, Nueva York, por cuenta del Instituto.
- f. Para el sistema de los Estados Unidos, véase el trabajo clásico de Earl W. Kintner: A. Robinson-Patman Primer/a *Guide to the Law Against Price Discrimination*, Nueva York, Macmillan, 1979, (segunda edición). Esta obra contiene una bibliografía detallada y textos de las disposiciones legislativas pertinentes de los Estados Unidos.
- g. Véase el análisis que figura en Kintner, *op. cit.*, que empieza en la página 127. Se hallará un examen general en Secretaría de la OCDE: *Predatory Pricing*, París, 1989; las referencias constituyen una bibliografía útil.
- h. Richard A. Posner: *Antitrust Law/An Economic Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 1976, págs. 188 y 189.
- i. David Palmetter: "United States Implementation of the Uruguay Round Antidumping Code" (29 *Journal of World Trade*, N) 3, 1995, pág. 46.
- j. Párrafo 1 del artículo 50 de la Ley de competencia del Canadá; y Director de Investigación y Estudios: *Predatory Pricing Enforcement Guidelines*, Ottawa, 1992, págs. 2 y 3.
- k. La obra citada de Kintner, pág. 366 y capítulo 5.
- l. Véase el análisis que figura en Kintner del "daño a la competencia" con arreglo a la Ley Robinson-Patman, *loc. cit.*

- m. Palmeter, *op. cit.*; este artículo de Palmeter es el análisis más claro de la cuestión.
- n. Palmeter, *op. cit.*, pág. 6.
- o. Partes Contratantes: Instrumentos básicos y documentos seleccionados (IBDS), suplemento N° 41, vol. 1.
- p. Véase Kintner, *op. cit.*, págs. 140 y 146, y Canadá: Predatory Pricing, pág. 13.
- q. Véase Rodney de C. Grey: Injury, Damage, Disruption, UNCTAD/MTN 217, octubre de 1981, donde se hallará un análisis más detallado.
- r. Estados Unidos: Ley de Acuerdos Comerciales, 1979; véase también un análisis detallado de "importante" durante la Ronda de Tokio y después de ella en Rodney de C. Grey: United States Trade Policy Legislation/A Canadian View, Montreal, Institute for Research on Public Policy, págs. 43 a 46.
- s. "Extramet Industry SA v. Council of the European Communities" [N° C-358-89], 11 de junio de 1992.
- t. Hoekman & Mavroides, *op. cit.*, pág. 48.
- u. Se hallará una breve reseña de las negociaciones de la Ronda Kennedy sobre un acuerdo antidumping, la única hecha por un participante, en Rodney de C. Grey: The Development of the Canadian Anti-Dumping System, Montreal, Private Planning Association, 1973. Véase también *Report of the U.S. Tariff Commission to the Senate Finance Committee on this negotiation: Committee Print, 90° Congreso, segundo período de sesiones, 13 de marzo de 1968.*
- v. Grey, *op. cit.*, nota 21, pág. 48, pág. 73.
- w. Existe una extensa bibliografía; véase Grey, *op. cit.*, nota 18, donde se hallarán un análisis y varias referencias.
- x. Richard R. Rivers y John D. Greenweld: "The Negotiations of a Code on Subsidies and Countervailing Measures: Bridging Fundamental Policy Differences", en 11 Law and Policy in International Business, 1979, págs. 447 a 495.
- y. Palmeter, *op. cit.*
- z. *Loc. cit.*
- aa. Véase "Testimony of Counsel to ECAT Before the Committee of Ways and Means/Sub Committee on Trade, U.S. House of Representatives", 23 de enero de 1992.
- bb. Véase Grey, *op. cit.*, nota 17.
- cc. Véase Grey, *op. cit.*, nota 21.

dd. USITC:: The Economic Effects of Antidumping and Countervailing Duty Orders and Suspension Agreements, Wáshington, CCI de los Estados Unidos, 1995.

LA POLÍTICA ANTIDUMPING EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

Para que la política antidumping sea más coherente o compatible con la política de la competencia, deben adoptarse las medidas siguientes, que están relacionadas entre sí:

- 1) El concepto de "daño" a una rama de producción nacional causado por una discriminación en materia de precios en el comercio de importación (es decir, el dumping) debe hacerse más compatible con el concepto de "perjuicio a la competencia". Ello significa que ha de tratarse el "daño" como elemento separable, y no como el resultado final de todos los factores negativos que afectan a los productores.
- 2) El *grado* de "daño" -la medida en que el efecto desfavorable del dumping en los productores nacionales- debe definirse de manera más significativa. La política de la competencia distingue entre los efectos de la competencia en materia de precios y los efectos de la discriminación en materia de precios. Esta distinción debe introducirse en el contexto de la política antidumping: esto quiere decir que hay que definir la palabra "importante" en función de criterios más sustantivos.
- 3) La relación "causal" entre el presunto dumping y el daño que presuntamente existe debe definirse de manera más precisa, a fin de indicar claramente que sólo se trata de averiguar el efecto del dumping. Al igual que en la política de competencia, lo que está en tela de juicio es el efecto de la discriminación en materia de precios y sólo ese efecto.
- 4) Debe tenerse en cuenta la situación competitiva de las empresas que buscan una protección contra el dumping. Puede no concederse la protección de las disposiciones antidumping a un monopolio, o incluso a una empresa que se halle en posición dominante en un mercado. Además, una empresa declarada culpable de un delito de infracción de la Ley de la Competencia podría verse denegar el recurso a medidas antidumping durante un período determinado. Esto establecería una relación directa entre la política antidumping y la política de la competencia.
- 5) A mayor abundamiento, si el dumping de que se trata es el de una empresa que tiene una posición dominante en su mercado nacional, el país importador podría dictar una "intimación a cesar en la práctica" o prohibir las importaciones de productos de esa empresa. Si ésta ha sido reconocida culpable de una infracción de la política de la competencia en su mercado interno, o en el país importador, la sanción deberá ser más severa. Tal empresa no debería poder formular un "compromiso" de no recurrir al dumping.

- 6) Debe reformularse el concepto de "compromiso" en el sistema antidumping, a fin de que se reduzca al mínimo la posibilidad de crear carteles de exportación y no se facilite la asignación de mercados al amparo de "compromisos". La política antidumping no debe alentar explícitamente esas prácticas anticompetitivas.

LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA EN LOS ACUERDOS DE LA OMC

Carlos Correa

Introducción

La tecnología está reconocida como un elemento fundamental de cualquier estrategia de desarrollo (UNCTAD, 1993). Aunque los paquetes tecnológicos que se necesitan varían según los niveles de desarrollo, el acceso a conocimientos técnicos apropiados es un elemento clave no sólo para tener éxito en el mercado, sino también para sobrevivir en un contexto de liberalización del comercio y las inversiones.

Los países en desarrollo han manifestado sus preocupaciones en lo que se refiere a uno de los desequilibrios patentes del sistema de la OMC: se ha pedido a esos países que amplíen y mejoren sus regímenes de propiedad intelectual, pero hay muy poco en los acuerdos de la OMC para facilitar efectivamente y promover el acceso a la tecnología.

En el presente trabajo se describe brevemente, en primer lugar, la hipótesis actual de conjunto con respecto a la generación de tecnología, a las exigencias tecnológicas de los países según su nivel de desarrollo y a la función de la inversión extranjera directa (IED) y la concesión de licencias en la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. En segundo lugar se analizan los posibles elementos que habrían de tomarse en consideración en las futuras negociaciones de la OMC.

La hipótesis global con respecto a la transferencia de tecnología²³²

Concentración de la capacidad de investigación y desarrollo

Los gastos por concepto de investigación y desarrollo (I&D) han aumentado en grado significativo en los países desarrollados desde el decenio de 1970,²³³ con una participación creciente del sector privado en las actividades de I&D.²³⁴ A escala mundial, los gastos de I&D se distribuyen de manera muy asimétrica: los países en desarrollo, según las estimaciones más generosas, representan alrededor del 6%²³⁵ de los desembolsos mundiales por concepto de I&D (Freeman y Hagedoorn, 1992, pág. 10).

De hecho, la capacidad de I&D se concentra en un reducido número de países desarrollados. A siete países corresponde alrededor del 90% de los gastos de investigación y desarrollo de la OCDE y los Estados Unidos solamente representan el 47% del total (OCDE, 1992b, pág. 113). Es más, en este último país, 28 grandes empresas desembolsaron alrededor de la mitad de los gastos privados de I&D a principios del decenio de 1990 (UN/TCMD, 1992, pág. 136 del texto inglés). El repunte de las fusiones y adquisiciones que se ha verificado en ese decenio de 1990 -que representó el 58% de las inversiones extranjeras directas en 1997²³⁶- ha dado nuevo impulso a la concentración de las actividades de I&D en un limitado número de empresas.

Descentralización de las actividades de I&D

La visible "mundialización" de las actividades de I&D ha creado ciertas expectativas en cuanto a la transferencia de medios de I&D a los países en desarrollo. Desgraciadamente, esas expectativas no están justificadas. Las grandes empresas están descentralizando parte de sus actividades de I&D situándolas en países extranjeros, pero esas actividades están menos internacionalizadas que cualquier otra faceta de la actividad empresarial, como la producción y la adquisición de insumos intermedios. En conjunto, hay una correlación insignificante o incluso negativa entre la propiedad extranjera y el rendimiento de la I&D (Dunning, 1993, pág. 304).

Además, la descentralización se hace mediante filiales y sucursales extranjeras que se establecen principalmente en otros países desarrollados. La transferencia de actividades de I&D a filiales sitas en países en desarrollo se ha hecho en escala limitadísima, básicamente en relación con tareas adaptativas (UN/TCDM, 1992, pág. 147; OTA, 1994, págs. 87 a 89). En 1989 cerca del 95% de los gastos de I&D de las empresas estadounidenses en el extranjero se concentraron en países industrializados, mientras que sólo lo estaba el 78% de la producción de bienes (Dunning, 1993, pág. 304).

En consecuencia, las actividades de I&D siguen estando altamente concentradas en los países industrializados. Esas actividades realizadas por empresas extranjeras en los países en desarrollo son rarísimas. Según un estudio referente a las empresas de los Estados Unidos,

"La mundialización de las actividades de I&D se produce a un ritmo moderado. La mayor parte de las actividades industriales de I&D todavía se efectúa en el país de origen de la empresa... A pesar del interés manifestado por unos pocos países -Corea y la India muy particularmente- los países en desarrollo a menudo se quedan fuera del proceso de mundialización de la I&D. Las empresas multinacionales están ampliando sus actividades de investigación y desarrollo principalmente en otros países del primer mundo" (Callan, Costigan y Keller, 1997, págs. 2 y 3).

No es probable que esta situación cambie en un futuro cercano (Pavitt y Patel, 1999, pág. 94).

Alianzas tecnológicas

Además, las grandes empresas de los países desarrollados han podido tender una red compleja de cooperación en materia tecnológica que consolida aún más su papel dominante en la generación y la utilización de tecnología.

Las alianzas estratégicas constituyen un cauce cada vez más importante para la adquisición y el intercambio de tecnología, que permite hacer frente a los retos tecnológicos y a los desafíos de la competencia.²³⁷ Esas alianzas son ahora muy corrientes en el campo de la tecnología de la información²³⁸ y en el de la biotecnología, pero también se encuentran en muchos otros sectores (UNCTAD, 1996). Se basan en la cooperación entre iguales, a diferencia de los acuerdos convencionales de concesión de licencias que se dan entre partes de nivel tecnológico desigual. Algunas empresas de los países en desarrollo han conseguido participar en tales alianzas estratégicas (UNCTAD, 1998), pero éstas están fuera del alcance de la mayoría de las sociedades de esos países.

En resumidas cuentas, la distribución asimétrica y la alta concentración de los medios de investigación y desarrollo, la limitada descentralización de las actividades de I&D por parte de las empresas transnacionales y el establecimiento de alianzas estratégicas relacionadas con la tecnología indican que los países en desarrollo -con pocas excepciones- siguen desempeñando un papel marginal en la creación de tecnología. Esos países, sin embargo, necesitan asegurarse un acceso a la tecnología para progresar hacia sus objetivos de desarrollo.

Demanda de tecnología

La demanda de transferencia de tecnología varía conforme las empresas y la rama de producción van pasando por diferentes etapas tecnológicas. En la fase de iniciación, las empresas de los países en desarrollo absorben principalmente tecnologías "maduras", por ejemplo para la producción de alimentos y de textiles. En esta fase los modos de transferencia principales comprenden:

- La transferencia no estructurada por conducto de la adquisición de maquinaria y equipo;
- La imitación por medio de la retroingeniería;
- La asistencia técnica prestada por proveedores de equipo original (Kim y Dahlman, 1992, pág. 439).

Los modos "no estructurados" de transferencia de tecnología predominan en esta fase. Sin embargo, es necesario que las tecnologías se adquieran por modos más estructurados, en particular por medio de contratos y licencias "llave en mano", en los casos que tienen que ver con ramas de producción en gran escala (por ejemplo, la siderurgia, el sector petroquímico) en que los procesos complejos y los planos de las instalaciones son muy difíciles de imitar.

La inversión extranjera directa (IED) también es un modo habitual de transferencia de tecnología en una fase temprana de desarrollo, cuando la capacidad local de absorción de tecnologías de transferencia no global es limitada. Los países de América Latina han recurrido mucho a esta forma de transferencia durante su período de sustitución de importaciones. La IED también ha sido un modo de transferencia dominante en los países asiáticos de "segundo rango" (Malasia, Tailandia, Filipinas).

A medida que avanza el proceso de industrialización y las empresas progresan en su curva de aprendizaje, aumenta la frecuencia de utilización de los modos más estructurados. Una vez que las empresas "tienen dominada la tecnología del funcionamiento, los esfuerzos en materia tecnológica que antes se dedicaban a la adquisición del aprendizaje de tecnología de funcionamiento y tecnología de diseño de bajo nivel en la fase inicial, pasan ahora a concentrarse en la adquisición de tecnología relacionada con la producción, tal como la fabricación de equipo, la ingeniería de instalaciones, etc. y la tecnología de diseño de alto nivel" (Lee, Bae y Choi, 1988, pág. 242). En esta fase la inversión extranjera directa y la concesión de licencias pasan a ser modos más importantes de transferencia de tecnología.

El papel de la IED

Se reconoce generalmente que la inversión extranjera directa (IED) es un cauce importante de la transferencia internacional de tecnología. Ahora bien, el papel de la IED en la transferencia de tecnología a los países en desarrollo está sujeto a cierto número de limitaciones.

La participación de los países en desarrollo en las entradas totales de IED bajó radicalmente durante el decenio de 1980, de un 25% al 17%. Su parte representaba alrededor del 20% del total mundial en 1997. Una parte significativa de la nueva IED en el decenio de 1990 se dirigió hacia esos países, hecho que se ha relacionado con el proceso de privatización o vinculado con la adquisición de empresas privadas en esos países. Además, la IED se concentra en un reducido número de países en desarrollo. En 1997, en la región de Asia y el Pacífico, la IED se concentró de manera abrumadora en China, seguida de Singapur, Indonesia, Malasia, Tailandia, la India, Hong Kong, Corea y Taiwán. En América Latina, la Argentina, el Brasil y México recibieron el mismo año el 62% de las corrientes de IED que entraron en la región, y esos países más Venezuela, el Perú, Colombia y Chile representaron el 88% del total (UNCTAD, 1998, págs. 16, 21, 198 y 244).

También hay cambios importantes en las pautas de la IED en el contexto de la actual mundialización: "cada vez más, las sociedades han empezado a invertir en el extranjero como parte de una estrategia mundial de producción integrada que recurre a importantes transferencia entre los países de productos intermedios y productos finales" (Wint, 1992, pág. 1516). En algunos casos esas estrategias consisten en algo más que establecer plantas de producción para aprovechar la mano de obra barata. Las sociedades extranjeras también tratan de aprovechar los diseños y los conocimientos de ingeniería de los distintos países, como en el caso de Motorola en Singapur y Malasia (y, más recientemente, China), y la IBM en la India (en el campo de los programas de ordenador).

La IED puede considerarse una modalidad de transferencia de tecnología que sustituye la concesión de licencias y otras formas que no suponen una participación accionarial. Las entradas de IED en los países en desarrollo aumentaron entre 1985 y 1990, más deprisa que cualquier otro indicador de transferencia de tecnología, como pueden ser los cánones y derechos, las importaciones de bienes de capital y las donaciones en concepto de cooperación técnica (UN/TCMD, 1992, pág. 321 del texto inglés).

Se ha observado en varios estudios (Kumar, 1997) un descenso de la importancia de los modos de transferencia de tecnología contractuales o que no entrañan participación accionarial. Las formas internalizadas de transferencia de tecnología (es decir, las que se realizan dentro de la empresa) probablemente serán preferidas por los titulares de tecnología cuando ésta cambia rápidamente y cuando los posibles beneficiarios constituyen una amenaza en cuanto futuros competidores en los mercados mundiales (Lall, 1992, págs. 4 a 6). Varios otros factores parecen reducir la elección de las empresas transnacionales en lo que se refiere a los modos de transferencia externos:

"En primer lugar, la evolución reciente de las tecnologías de la información tienden a aumentar las ventajas de internacionalización de las empresas transnacionales. Esa evolución facilita y abarata el costo de la comunicación, la coordinación y el control dentro de la empresa. Es probable que los elevados costos de fabricación y el rápido

envejecimiento contribuyan a impulsar los esfuerzos de las empresas transnacionales por conseguir un resarcimiento más rápido mediante la internacionalización. Además, la internacionalización de los gastos de I&D que antes se ha señalado y la tendencia hacia la formación de alianzas estratégicas entre empresas transnacionales con respecto a la elaboración y transferencia de tecnologías limitan el número de fuentes en el mercado de la tecnología. La desaceleración de las entradas de recursos externos por conducto de la asistencia oficial al desarrollo y de las corrientes privadas distintas de la IED limita la capacidad de los países en desarrollo para adquirir tecnología de transferencia no global. Por último, los recientes cambios de política de los países en desarrollo, que prefieren la IED, tienden a reducir el costo de la internacionalización. Esos factores probablemente aumentarán la importancia de la IED como instrumento de transferencia de tecnología" (UN/TCMD, 1992, págs. 154 y 155 del texto inglés).

Además, una parte significativa de la tecnología que se usa es de naturaleza "tácita", como por ejemplo muchos detalles y especificaciones de materiales y conocimientos en la planta propiamente dicha. La transferencia de esos conocimientos "tácitos" puede conseguirse andando el tiempo si los contratos están bien redactados; pero la intervención directa del proveedor de tecnología a través de IED o de empresas mixtas puede ser de importancia decisiva.

Según una opinión generalmente aceptada, las empresas mixtas ofrecen mayores oportunidades para la transferencia de tecnología que otras modalidades, ya que los socios nacionales y los extranjeros comparten la propiedad y la dirección de la empresa. Aunque no se ha hecho ninguna evaluación sistemática de las ventajas y desventajas relativas de esta modalidad, parece que arroja resultados más o menos concluyentes que dependen, entre otros factores, de las condiciones de los contratos correspondientes. La participación accionarial del titular de la tecnología no significa necesariamente que esté decidido a asegurar el éxito de la empresa y a efectuar la transferencia de tecnología.

En conclusión, la inversión extranjera directa no sólo desempeña un papel importante como medio de transferencia de tecnología en las primeras fases del desarrollo, sino que también, con toda probabilidad, tenderá cada vez más a constituir un sustituto de la concesión de licencias no desglosadas por lo que hace a las tecnologías más modernas.

Concesión de licencias y medios contractuales

Las licencias pueden brindar un medio económico de transferencia -desde el punto de vista del que transfiere- de tecnologías normalizadas, relativamente sencillas y maduras a beneficiarios que tienen capacidad de absorción. La concesión de licencias también será la primera opción para las pequeñas y medianas empresas que carecen de recursos financieros para formar empresas mixtas o participar en actividades de IED. Asimismo, es probable que la concesión de licencias se utilice en transacciones entre los grandes grupos industriales que tienen un nivel tecnológico comparable (UNCTAD, 1990).

Sin embargo, las empresas innovadoras tal vez prefieran la IED cuando se trate de tecnologías nuevas, a fin de asegurarse el control de su aplicación. El costo de la I&D ha aumentado y la competencia desenfrenada ha acortado el ciclo vital de las tecnologías.

Recurrir únicamente a la concesión de licencias (desde el punto de vista del receptor) puede limitar el acceso a las tecnologías de última generación. Por una parte, las limitaciones financieras hacen que la transferencia de tecnología sin inversión de capital sea menos factible para los países en desarrollo. Por otra, la preocupación de los proveedores de tecnología por las cuestiones de confidencialidad y de propiedad intelectual han aumentado en grado significativo, como se expone más adelante. La IED permite un control más estricto sobre unos bienes tecnológicos de importancia decisiva.

Varios estudios indican que las grandes empresas industriales explotaron sistemáticamente su potencial de concesión de licencias durante los decenios de 1960 y de 1970 por conducto de la transferencia de tecnologías maduras a los países en desarrollo. Normalmente, las negociaciones con los titulares de licencias sólo se produjeron después de que el esfuerzo de I&D había terminado y el producto o el proceso ya estaba normalizado (Contractor, 1981, pág. 40). En tal situación, las empresas receptoras tenían que encontrar "ventajas compensatorias" para contrarrestar las desventajas competitivas ocasionadas por las diferencias de tiempo en la transferencia de tecnología. Según Cooper, "la existencia de esas ventajas compensatorias en las economías de sustitución de importaciones es demasiado evidente: revisten la forma de mercados cautivos de hecho" (Cooper, 1991, pág. 14).

Muchos países en desarrollo han introducido desde el último decenio reformas radicales destinadas a liberalizar y abrir sus economías a los productos, las tecnologías y las inversiones extranjeras. Para las empresas locales será más difícil, si es que resulta posible de alguna manera, compensar las mencionadas desventajas competitivas, no sólo porque tendrán que competir con los productos extranjeros en el mercado nacional, sino también porque a menudo tendrán que exportar para que sus operaciones sean rentables.

En este contexto, la posibilidad de que los países en desarrollo inicien un proceso que les permita alcanzar rápidamente a los demás, en español mediante la adquisición y la imitación de tecnologías extranjeras, queda sumamente reducida. También es más problemático el acceso a los conocimientos científicos: "la creciente importancia económica de la investigación... incrementa las presiones que limitan la libre difusión de los resultados de las investigaciones y restringen la apertura tradicional de los laboratorios universitarios en que se efectúa la mayor parte de la investigación básica en los países occidentales" (Skolnikoff, 1993, pág. 118).

Parece indispensable integrar la transferencia de tecnología en una acción tecnológica decidida y endógena, particularmente a medida que un país avanza en el proceso de industrialización (UNCTAD, 1993, pág. 24). Las oportunidades brindadas por los diversos cauces de transferencia y difusión de tecnología se limitarán cada vez más a los países y las empresas que puedan desarrollar su propia capacidad tecnológica (Lall, 1995, pág. 21).

Cabe observar, por último, que la mayoría de los países que durante el decenio de 1970 promulgaron reglamentos de transferencia de tecnología a fin de mejorar las condiciones de acceso a la tecnología al amparo de los modos contractuales han hecho más flexible o incluso han suprimido el control de esas transacciones. Se dispone de muy pocos datos estadísticos sobre el número, el tema y otros elementos de los acuerdos celebrados para la transferencia de tecnología a los países en desarrollo.

En suma, una economía mundializada, en la que impera una competencia exacerbada, está cambiando los patrones de la transferencia de tecnología y, en particular, la importancia relativa de la IED y de la concesión de licencias. Es probable que las economías abiertas recurrirán en mayor grado a transferencias de tecnología no estructuradas, es decir, las que se realizan mediante la importación de equipo y de bienes de capital, puesto que ni los productores de ese equipo ni los que puedan prestar servicios de apoyo (ingeniería y empresas de consultoría), compiten en los mercados en que operan los receptores posibles.

Los avances del proceso de industrialización en algunos países en desarrollo han dado lugar -a la luz del análisis que antecede- a cambios del contenido y los modos de la demanda tecnológica. Los países de reciente industrialización, a medida que van alcanzando niveles más altos de desarrollo tecnológico, generan una demanda más compleja de tecnologías que todavía no han alcanzado la fase de "madurez". A diferencia de las tecnologías maduras, que son relativamente fáciles de adquirir, la tecnología que aún está evolucionando y es económicamente provechosa es mucho más difícil de obtener.

Los cambios de la protección de la propiedad intelectual

Las actitudes y las estrategias con respecto a la transferencia de tecnología por las empresas innovadoras se hallan influidas cada vez más por la medida en que se considere que los avances tecnológicos están sujetos a un derecho de propiedad, así como por las limitaciones de ese posible derecho. La importancia atribuida a los derechos de propiedad intelectual se ha reconocido plenamente mediante la aprobación del Acuerdo sobre los ADPIC, que es un componente del Acta Final de la Ronda Uruguay.

En unos cuantos estudios se ha intentado evaluar la influencia de los derechos de propiedad intelectual en las decisiones de transferencia de tecnología. Puede decirse que la protección de esos derechos constituirá una condición previa para que los innovadores otorguen licencias con respecto al uso de su tecnología. Sin embargo, no está claro que la introducción o la consolidación de esa protección vaya a aumentar las corrientes netas de tecnología (Nogues, 1991), pues muy bien puede ocurrir que el titular de una patente prefiera la explotación directa de la invención mediante exportaciones o la venta en sus filiales (Naciones Unidas, 1993, pág. 20).

Los argumentos sobre la importancia de una protección adecuada de la propiedad intelectual en relación con la transferencia de tecnología cobran particular fuerza cuando está en juego una tecnología muy moderna y fácilmente imitable, como en el caso de la biotecnología y los programas de ordenador. También es posible decir que en los casos en que son indispensables unos conocimientos "tácitos", no codificados, para poner una tecnología en funcionamiento, es más probable que se efectúe la transferencia si viene acompañada por la autorización de utilizar las patentes y otros derechos de propiedad intelectual. Si la protección de esos derechos y de los secretos comerciales en el futuro país prestatario es débil, no es probable que las empresas originarias se decidan a celebrar contratos de transferencia de tecnología.

Los cambios de la legislación relativa a la propiedad intelectual también pueden afectar la posición negociadora de las partes contratantes y hacer que sea más problemático el acceso a la

tecnología (Skolnikoff, 1993); pero, al propio tiempo, la falta de protección puede constituir verdaderamente una barrera para obtener los conocimientos requeridos.

Unos derechos de propiedad intelectual más fuertes (o ampliados) entrañan costos más elevados por lo que se refiere a las regalías y otros pagos, lo que a su vez reduce los recursos disponibles para la I&D en el país. Si un régimen fortalecido y ampliado de propiedad intelectual da lugar -como es probable- a un aumento de los cánones, las empresas prestatarias se enfrentarán con más dificultades para competir, particularmente en un mercado internacional abierto y mundializado. Asimismo, los altos niveles de protección podrán acentuar los desequilibrios de la negociación y llevar a la imposición de prácticas abusivas que limiten la competencia.

En resumidas cuentas, es probable que la aplicación de las normas del Acuerdo sobre los ADPIC afecte la transferencia de tecnología de manera ambivalente, creando condiciones favorables para que se produzca tal transferencia, pero debilitando a la larga, por otra parte, la posición negociadora de los receptores de la tecnología en los países en desarrollo. Si bien el reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual puede considerarse una condición para que se produzca la transferencia de tecnología, como ha dicho Maskus, "los economistas no pueden ser totalmente optimistas en cuanto a las consecuencias de un fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual respecto de la transferencia de tecnología" (Maskus, 1997, pág. 16).

¿Nuevas disciplinas sobre la transferencia de tecnología en la OMC?

Dados los temores de los países en desarrollo en cuanto a la transferencia de tecnología, ¿cómo pueden resolverse esos temores en el marco de los acuerdos de la OMC y del posible examen de esos acuerdos?

Es necesario tener en cuenta que los acuerdos de la OMC tratan de las **prácticas de los Estados**, mientras que la tecnología (salvo la que está en el dominio público) está en posesión o sujeta a los derechos de propiedad de entidades privadas o públicas.²³⁹ Por consiguiente, es posible que el marco de la OMC sea demasiado estrecho para tratar de manera cabal las cuestiones de transferencia de tecnología.

Además, como ya se ha mencionado, la transferencia de tecnología debería vincularse fuertemente al desarrollo autóctono de tecnología. Toda política en materia de tecnología debe integrarse en una política tecnológica más amplia que tenga por objeto la absorción de tecnologías extranjeras y el aumento de la capacidad nacional. La sola transferencia de tecnología sería insuficiente para desarrollar una infraestructura tecnológica viable (UNCTAD, 1993).

Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

Uno de los objetivos concretos del Acuerdo sobre los ADPIC es "la transferencia y difusión de la tecnología" (art. 7). Como se indica en otra parte,²⁴⁰ esto deja a los miembros de la OMC cierto margen para adaptar la legislación nacional a sus necesidades particulares y los objetivos de su política. En la aplicación del Acuerdo, por tanto, es importante tomar en consideración los aspectos que puedan promover la transferencia y el desarrollo de tecnología.

Patentes

En el campo de las patentes, los países Miembros tienen cierta flexibilidad para tomar decisiones acerca de los aspectos siguientes:

- La concesión de una excepción para el uso experimental, incluso con fines comerciales, de una invención;
- El establecimiento de licencias obligatorias, por ejemplo, por motivos de no explotación;
- La admisibilidad de las patentes de mejora;
- La protección de las innovaciones "menores" mediante modelos de utilidad;
- La definición del alcance de las reclamaciones y de las infracciones no literales (Correa, 1998).

Las disposiciones legislativas sobre estos aspectos pueden adoptarse en el contexto de las reglas existentes del Acuerdo sobre los ADPIC. Sin embargo, el efecto de algunas de estas disposiciones sobre el desarrollo y la transferencia de tecnología podría mejorarse con algunos cambios del texto actual. Por ejemplo, podría incluirse el reconocimiento expreso de la "negativa a tratar"²⁴¹ en cuanto motivo de concesión de licencias obligatorias. Asimismo, podría revisarse el apartado g) del artículo 31, puesto que la obligación de poner fin a una licencia obligatoria cuando han dejado de existir las razones que la justificaban, si se aplicara literalmente, constituirían un fuerte incentivo para no pedir una licencia obligatoria y, de hecho, menoscabaría todo el sistema de las licencias obligatorias.

Prácticas comerciales restrictivas

El artículo 40 del Acuerdo sobre los ADPIC permite aplicar las reglas de la competencia a las prácticas comerciales restrictivas de los acuerdos voluntarios de licencias.²⁴² Se dan algunos ejemplos de prácticas comerciales restrictivas (condiciones exclusivas de retrocesión, condiciones que impidan la impugnación de la validez y las licencias conjuntas obligatorias). Una de las finalidades del artículo 40 era limitar los medios por los cuales los países Miembros pueden controlar las prácticas comerciales restrictivas y, en particular, impedir que los países en desarrollo apliquen una "prueba de desarrollo" para apreciar esas prácticas, como se propuso durante las frustradas negociaciones sobre un código de conducta internacional para la transferencia de tecnología.

Ese mismo artículo prevé también una norma de "cortesía positiva", es decir, la obligación que tiene cada Miembro de tomar en consideración las peticiones de consulta que le presenta otro Miembro en relación con esas prácticas. El Miembro al que se haya dirigido la solicitud tendrá "plena libertad" para adoptar una decisión definitiva "sobre la medida que haya de tomarse".

Para las futuras negociaciones sobre este tema podría fijarse como objetivo la aclaración y ampliación de las reglas relativas a las prácticas comerciales restrictivas en los acuerdos de

concesión de licencias. Cabe tener presente que, a pesar de que fracasara la iniciativa de implantar un código internacional para la transferencia de tecnología,²⁴³ la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en diciembre de 1980 la resolución 35/63 que contenía un "Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas".

El Conjunto se aplica a todas las transacciones de bienes y servicios y a todas las empresas (pero no a los acuerdos intergubernamentales). Trata de las limitaciones horizontales (tales como los acuerdos de fijación de precios, la licitación colusoria y los acuerdos de asignación de mercados o de clientela), y del abuso de posición dominante o del poder de mercado mediante prácticas tales como la fijación discriminatoria de precios, las fusiones, las empresas mixtas y otras adquisiciones de control (sección D, párrs. 3 y 4).

Los países en desarrollo han propugnado activamente -en la Conferencia de Examen convocada en 1985- la mejora del Conjunto para convertirlo en un instrumento *vinculante* y del Grupo Intergubernamental de Expertos para convertirlo en "comité". Estas iniciativas han fracasado y los países desarrollados han rechazado repetidamente (en las conferencias quinquenales de examen) los esfuerzos de los países en desarrollo para hacer que el Código sea un instrumento jurídico internacional con fuerza de obligar.

Transferencia de tecnología a los países menos adelantados

De conformidad con el párrafo 2 del artículo 66, los países desarrollados Miembros tienen la obligación de ofrecer a las empresas e instituciones de su territorio incentivos destinados a fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a los países menos adelantados "con el fin de que éstos puedan establecer una base tecnológica sólida y viable".

En su reunión de septiembre de 1998, el Consejo de los ADPIC acordó incluir en el programa la cuestión del examen de la aplicación del párrafo 2 del artículo 66 y distribuir un cuestionario al respecto en un documento oficioso del Consejo.

Las futuras negociaciones relativas a esta disposición tendrían por objeto especificar las obligaciones que incumben a los países desarrollados a tenor del párrafo 2 del artículo 66 del Acuerdo, por ejemplo, con respecto a la transferencia de tecnologías ambientalmente inocuas y otras tecnologías "horizontales" que puedan contribuir a desarrollar una base tecnológica sólida y viable, como la tecnología de control de calidad y las buenas prácticas de fabricación. Los países menos adelantados también podrán fijarse como objetivo el examen de otros acuerdos de la OMC en una forma que facilite el cumplimiento del párrafo 2 del artículo 66. Por ejemplo, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (que en la actualidad permite las subvenciones con fines de investigación y desarrollo en determinadas condiciones) se revisaría para que autorizase expresamente las subvenciones por la transferencia de tecnología y equipo conexo a los países menos adelantados.

Asistencia técnica

La prestación de cooperación técnica y financiera a los países en desarrollo y los países menos adelantados se menciona en el artículo 67 del Acuerdo, pero en él no se prevén

obligaciones concretas ni mecanismos de funcionamiento. La asistencia se presta previa petición y está sujeta a "términos y condiciones mutuamente acordados".

Esa cooperación incluirá la asistencia en la preparación de leyes y reglamentos sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual, así como sobre la prevención del abuso de esos derechos, el establecimiento o consolidación de oficinas nacionales, incluida la formación de personal. El Consejo de los ADPIC ha examinado en muchas ocasiones la información sobre la asistencia prestada a los países en desarrollo y los países menos adelantados, incluso por organizaciones intergubernamentales.

En las futuras negociaciones que se celebren en el marco del Acuerdo sobre los ADPIC se podrían precisar aún más las obligaciones que impone este artículo.

Tecnología inocua para el medio ambiente

Tema de particular importancia es el efecto de las reglas de la OMC referentes a la transferencia de tecnología ambientalmente inocua. En el capítulo 34 del Programa 21 se reconoce la necesidad de un acceso favorable a ese tipo de tecnología y su transferencia, en particular a los países en desarrollo, incluso en condiciones de favor y preferenciales. Ese capítulo también contiene una disposición detallada sobre las medidas que han de adoptarse para apoyar y promover el acceso a la tecnología ambientalmente inocua y a su utilización.

A pesar de la evidente justificación de esas disposiciones y de lo acertado de sus objetivos, poco se ha hecho para llevarlas a la práctica. Es más, el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual de conformidad con el Acuerdo sobre los ADPIC ha afianzado el poder de los participantes privados para controlar la utilización y la transferencia de tecnologías ambientalmente inocuas.

En dicho Acuerdo se establecen normas muy altas de protección de las patentes y de la "información no divulgada", en virtud de las cuales los titulares pueden conservar sus tecnologías o cobrar altos cánones para permitir el acceso a ellas.

Un buen ejemplo es el caso de un producto sustitutivo de los clorofluorocarbonos (CFC). La India ha tropezado con dificultades para tener acceso a la tecnología del HFC 134 A, que se considera el mejor sustituto disponible para ciertos CFC. Esa tecnología está protegida por patentes y secretos comerciales y las compañías que los poseen no están dispuestas a transferirlos si no obtienen a cambio un control mayoritario de la empresa india.

El acceso a tecnologías elaboradas con apoyo público está limitado para los extranjeros en ciertos países, como en los Estados Unidos.²⁴⁴ De conformidad con el derecho estadounidense, no se pueden conceder licencias exclusivas a menos que el licenciataria acepte que todo producto en el que se utilice la invención o fabricado mediante el uso de la invención se manufacturará sustancialmente en los Estados Unidos. Además, las orientaciones del Consejo de Relaciones Gubernamentales en cuanto a la transferencia de tecnología por las universidades dispone que éstas han de ser "sumamente prudentes al considerar a los licenciataria extranjeros, sobre todo si la investigación ha sido financiada por el Gobierno de los Estados Unidos".²⁴⁵

Con arreglo a los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA), se han contraído ciertas obligaciones para eliminar gradualmente el uso de ciertas sustancias o tecnologías. A pesar de que se han tomado algunas medidas a fin de ayudar a los países en desarrollo en ese proceso, hay muchas tecnologías que siguen en poder de los titulares de patentes.

De igual modo, se han adoptado a nivel nacional normas que prohíben las importaciones que no satisfacen ciertas prescripciones ambientales. En este caso también, la falta de acceso a otras tecnologías ambientalmente inocuas levanta una nueva barrera a las exportaciones procedentes de los países en desarrollo.

El Acuerdo sobre los ADPIC contiene algunas disposiciones que pueden utilizarse para resolver las preocupaciones ambientales, en particular:

- La posible exclusión de la patentabilidad de las invenciones que pueden causar perjuicios graves al medio ambiente;
- La posible exclusión de la patentabilidad de las plantas y animales;
- El derecho a imponer la concesión de licencias obligatorias por razones que determine la legislación nacional.

Como se recomendó en el Programa 21, las licencias obligatorias fundadas en la protección del medio ambiente pueden estar especificadas en la legislación nacional. Sin embargo, estas medidas pueden no ser suficientes para garantizar la transferencia de tecnologías ambientalmente inocuas, que necesitan los países en desarrollo. De conformidad con las propuestas que hizo la India durante los debates de la Comisión de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, es posible que haya de modificarse el Acuerdo sobre los ADPIC para promover verdaderamente la transferencia y el uso de tecnologías ambientalmente inocuas.

Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio

El Acuerdo sobre las MIC sólo se aplica a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. No impide que ningún Miembro establezca prescripciones en materia de resultados, por ejemplo, en relación con la transferencia de tecnología y las actividades de I&D en los países.

Sin embargo, en el proyecto de Acuerdo Multilateral en materia de Inversiones (AMI) negociado con la OCDE se ha propuesto prohibir las prescripciones en materia de resultados que se refieran a:

- "La transferencia de tecnología, de un proceso de producción o de otro conocimiento objeto de propiedad a personas o empresas locales, a menos que se lleve a cabo en virtud de la decisión de un tribunal o de una autoridad de la competencia para corregir la violación de las leyes de la competencia o que se refiera a la transferencia de propiedad intelectual y se lleve a cabo en una forma compatible con el Acuerdo sobre los ADPIC"; y

- La consecución de cierto nivel o valor de I&D en su territorio.

Estas prescripciones quedarían autorizadas, sin embargo, si se vinculasen con una "ventaja", es decir, algún tipo de incentivos.

En un posible examen del Acuerdo sobre las MIC, debería conservarse el derecho incondicional a aplicar este tipo de prescripciones en materia de rendimiento.

Otros acuerdos

En el contexto de un planteamiento sistemático de las cuestiones de elaboración y transferencia de tecnología, también habría que tomar en consideración otros acuerdos de la OMC.

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

En el Acuerdo sobre SMC se consideran "no recurribles" las subvenciones destinadas a "la asistencia para actividades de investigación", hasta el 75% de los costos de la investigación industrial y hasta el 50% de "las actividades de desarrollo precompetitivas" (párrafo 2 a) del artículo 8). Con esta disposición, los países desarrollados han creado una salvaguardia para una parte sustancial de las actividades en que descansa la fuerza competitiva de sus empresas. Esta disposición, si bien puede ciertamente ser beneficiosa para la I&D en los países en desarrollo, no permitiría, sin embargo, hacer una excepción en favor de la asistencia destinada a la adquisición de tecnología, que es indispensable para los países en desarrollo. Esa excepción podrá tal vez considerarse en el marco del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

Como se ha mencionado antes, también cabría tomar en consideración la posibilidad de autorizar las subvenciones que se conceden en los países desarrollados en relación con la transferencia de tecnología (incluso de equipo) a los países en desarrollo.

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

El párrafo 1 a) del artículo IV de este Acuerdo dispone que se facilitará la creciente participación de los países en desarrollo en el comercio mundial mediante compromisos específicos negociados por los Miembros en relación con el fortalecimiento de su capacidad nacional en materia de servicios y de su eficacia y competitividad, mediante, entre otras cosas, "el acceso a la tecnología en condiciones comerciales". Según el párrafo 2 del artículo IV, los países desarrollados tienen la obligación de establecer "puntos de contacto" para facilitar el acceso a la información, en particular sobre la disponibilidad de tecnología en materia de servicios.

Al establecer las orientaciones y los procedimientos para las futuras rondas de negociaciones (párrafo 3 del artículo XIX), deberá prestarse la debida atención a esa disposición, a fin de que sea operativa.

Cabe señalar que el anexo del AGCS sobre telecomunicaciones también contiene, en su artículo VI ("Cooperación técnica") un precepto que obliga a ayudar a los países en desarrollo en el acceso a la información y a los países menos adelantados en la transferencia de tecnología.

Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

La asistencia técnica, incluida la prestada a los productores que desean tener acceso a sistemas de evaluación de la conformidad, se regula en el artículo 11 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Además, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias dispone que se prestará asistencia técnica, sobre todo a los países en desarrollo, por ejemplo en la esfera de las tecnologías de elaboración y la investigación (párrafo 1 del artículo 9). También podría considerarse la posibilidad de hacer efectivas esas disposiciones.

Conclusiones

La tecnología desempeña una función cada vez más importante en la creación de ventajas competitivas y en toda estrategia de desarrollo. La generación de tecnología se concentra casi exclusivamente en los países desarrollados y suele ser de propiedad privada. A pesar de las recientes tendencias a la descentralización de las actividades de I&D de las grandes empresas, pocas de esas actividades se han localizado en países en desarrollo.

Las pautas de la transferencia de tecnología han cambiado mucho desde el decenio de 1980, época en que los receptores de tecnología podían disfrutar de "ventajas compensatorias" y aplicar tecnologías relativamente maduras en mercados poco expuestos a la competencia extranjera. El acceso a tecnologías relativamente maduras puede conseguirse mediante la adquisición de equipo, asistencia técnica y servicios de ingeniería. Sin embargo, dada la importancia decisiva de la tecnología en cuanto ventaja competitiva, es probable que la IED se convierta cada vez más en un sustituto de la concesión de licencias disociadas cuando se trata de la transferencia de las tecnologías de última generación.

La consolidación y expansión de los derechos de propiedad intelectual ha permitido a los propietarios de tecnología afianzar su capacidad de control de la utilización de sus bienes intangibles, incluida la posibilidad de decidir si transfieren esa tecnología o no a terceros. También puede estar limitado el acceso de los extranjeros a las tecnologías elaboradas con fondos públicos.

En toda acción acerca de la transferencia de tecnología en el marco de la OMC deberán reconocerse las fuertes vinculaciones que existen entre la transferencia y la creación de capacidad tecnológica local en los países, que sigue siendo una responsabilidad principal de los beneficiarios. Si bien podrán aclararse o modificarse ciertas disposiciones de los acuerdos vigentes, la mejora de las condiciones de acceso a tecnologías extranjeras y la utilización efectiva de esas tecnologías deberán enmarcarse en un planteamiento más amplio.

Por su misma naturaleza, los acuerdos de la OMC tratan de las prácticas de los Estados y tienen por objeto evitar ciertas medidas que pueden distorsionar o restringir el comercio de bienes y servicios. Algunos acuerdos, aunque puedan mejorarse o complementarse, brindan un marco demasiado estrecho para tratar de manera completa las cuestiones que están en tela de juicio en la esfera de la transferencia de tecnología, particularmente si el objetivo es el de incrementar el acceso a bienes que están bajo control privado.

A pesar de ello, queda algún margen para reflejar en esos acuerdos -muy particularmente en el Acuerdo sobre los ADPIC- las necesidades de los países en desarrollo por lo que hace a las condiciones de la transferencia de tecnología. Para ello se podrán examinar algunas disposiciones o introducir nuevas reglas. Si se iniciaran negociaciones sobre nuevas cuestiones (por ejemplo sobre la inversión), los países en desarrollo deberían cuidarse mucho de no contraer compromisos que limitasen sus posibilidades de aplicar políticas en materia tecnológica, en particular mediante prescripciones de resultados relacionadas con la tecnología.

Referencias

- Callan, Bénédicte, Costigan, Sean y Keller, Kenneth (1997), *Exporting U.S. High Tech. Facts and Fiction about the Globalization of Industrial R&D*, Council of Foreign Relations, Nueva York.
- Contractor, F. (1981), *International Technology Licensing*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts.
- Cooper, C. (1991), *Are innovation studies on industrialized economies relevant to technology policy in developing countries?*, UNU/INTECH, Maastricht.
- Correa, Carlos (1994), "Trends in technology transfer: Implications for developing countries", *Science and Public Policy*, vol. 21, N° 6, Surrey.
- Correa, Carlos (1997), "New international standards for intellectual property: Impact on technology flows and innovation in developing countries", *Science and Public Policy*, vol. 24, N° 2, Surrey.
- Correa, Carlos (1998), "Implementing the TRIPs Agreement in the patents field -Options for developing countries", *The Journal of World Intellectual Property*, vol. 1, N° 1, Ginebra.
- Dunning, John (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison Welswy, Suffolk.
- Eisenberg, Rebecca (1997), *Ownership, commercial development, transfer and use of publicly-funded research results: The US legal regime* (estudio preparado para la UNCTAD), Michigan.
- Freeman, C. y Hageddorn, J. (1992), "Globalization of technology", informe preparado para el Programa FAST, MERIT, Universidad de Limburgo.
- Kim, L. y Dahlman, C. (1992), "Technology policy for industrialization: an integrative framework and Korea's experience", *Research Policy*, N° 21.
- Kumar, Nagesh (1997), *Technology Generation and Technology Transfer in the World Economy: Recent Trends and Implications for Developing Countries*, Universidad de las Naciones Unidas, Instituto de Nuevas Tecnologías, Maastricht.
- Lall, S. (1992), *The interrelationship between investment flows and technology transfer: an overview of the main issues*, UNCTAD/ITD/TEC/1, Ginebra.

- Lall, Sanjaya (1995), *Science and technology in the new global environment: Implications for developing countries*, UNCTAD, Cuestiones de ciencia y tecnología, Nueva York y Ginebra.
- Lee, Z., Bae, Z. y Choi, D. (1988), "Technology development processes: a model for a developing country with a global perspective", *R&D Management*, vol. 18, Nº 3.
- Maskus, Keith (1997), *The international regulation of intellectual property*, ponencia preparada para la Conferencia del IESG "Regulation of International Trade and Investment", Universidad de Nottingham, Nottingham.
- Mytelka, L. (1992), *Technology transfer trends. An overview of strategic partnering*, documento preparado para la División de Desarrollo y Promoción de la Tecnología, ONUDI.
- Naciones Unidas (1993), *Intellectual property rights and foreign direct investments*, Nueva York.
- Nogués, J. (1991), "El rol de las patentes en la industria farmacéutica: el caso de la Argentina", en *El Comercio Exterior Argentino en la Década de 1990*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- OTA-Office of Technology Assessment (1994), *Multinationals and the U.S. Technology Base. Final Report of the Multinationals Project*, Wáshington, D.C.
- OECD (1992a), *La tecnología y la economía. La relación clave*, París.
- OECD (1992b), *Política en materia de ciencia y tecnología*, París.
- OECD (1996), *La tecnología y los resultados de la actividad industrial*, París.
- Pavitt, Keith, y Patel, Parimal (1999), "Global corporations and national systems of innovation: who dominates whom?", Archibugi, Daniele, Howells, Jeremy, y Michie, Jonathan (eds.), *Innovation Policy in a Global Economy*, Cambridge University Press, Melbourne.
- Reichman, J. (1996/1997), "From free riders to fair followers: global competition under the TRIPs Agreement", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 29, Nos. 1 y 2.
- Roffe, Pedro (1998), "Control of anticompetitive practices in contractual licenses under the TRIPs Agreement", en Corre, C. y Yusuf, A. (eds.), *Intellectual property and international trade. The TRIPs Agreement*, Kluwer Law International, Londres.
- Skolnikoff, Eugene (1993), "New international trends affecting science and technology", *Science and Public Policy*, vol. 20, Nº 2.
- UN/TCMD (División de Empresas Transnacionales y Gestión) (1992), *World Investment Report 1992. Transnational corporations as engines of growth*, Nueva York.

UNCTAD (1990), *La importancia de los acontecimientos recientes en la esfera de la tecnología para las negociaciones sobre el proyecto de código internacional de conducta para la transferencia de tecnología*, TD/CODE TOT/55, Ginebra.

UNCTAD (1993), *El fomento del dinamismo tecnológico: la evolución del pensamiento sobre la creación de capacidad tecnológica y la competitividad. Resumen del examen y el análisis de la literatura (proyecto)*, Informe de la secretaría de la UNCTAD, TD/B/WG.5/7, Ginebra.

UNCTAD (1996), *Nuevas formas de cooperación en materia de tecnología: las razones para propugnar una colaboración tecnológica*, Nueva York y Ginebra, 1996.

UNCTAD (1998), *World Investment Report. 1998 Trends and Determinants*, Nueva York y Ginebra.

Wint, A. (1992), "Liberalizing foreign direct investment regimes: the vestigial screen", *World Development*, vol. 20, N° 10.

EL COMERCIO ELECTRÓNICO, LA OMC Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Arvind Panagariya

Introducción

Existen en la actualidad seis soportes de comercio electrónico: el teléfono, el facsímil, la televisión, los sistemas electrónicos de pago y de transferencia de dinero, el intercambio electrónico de datos (IED) e Internet.²⁴⁶ Hay que decir que aunque el teléfono, el fax y la televisión siguen siendo los soportes electrónicos más utilizados para promover o realizar operaciones de comercio, la actual excitación, confusión y debate sobre el comercio electrónico son, en su mayor parte, el producto de la rápida preponderancia de Internet en el campo. Internet ha hecho posible la transmisión internacional de servicios en una forma y en una escala que eran imposibles por los modos tradicionales como son el fax, el teléfono y la televisión. Hoy en día Internet se utiliza para comprar en el extranjero muchos servicios auxiliares como los de publicación electrónica, diseño y gestión de redes, centros de atención telefónica al cliente, gestión de archivos médicos, reservas de hotel, autorizaciones de tarjetas de crédito, servicios de secretaría a distancia, gestión de listas de correo, apoyo técnico en línea, servicios de indización y resumen, investigación y redacción técnica, y transcripción técnica. Internet también se ha convertido en un soporte para la transmisión electrónica de muchos productos, que tradicionalmente se intercambiaban en forma de bienes. Por ejemplo, los libros, los discos compactos, las películas y los programas de ordenador pueden ahora transmitirse internacionalmente en forma numérica.

Desde la perspectiva de las reglas multilaterales del comercio internacional, así como desde el punto de vista de la política económica nacional, este soporte da lugar a cuestiones algo diferentes de aquellas con las que se enfrentan los usuarios de otros soportes. Por ejemplo, los Miembros de la OMC tienen que decidir si se aplica al comercio internacional vía Internet la disciplina del GATT o la del AGCS. En la medida en que parte del comercio que se realiza por este soporte tiene un homólogo que se comercia físicamente, como ocurre con los libros, los programas de ordenador, la música y las películas, se puede aplicar la disciplina del GATT. Pero cuando esas modalidades homólogas no existen, como ocurre con los servicios auxiliares antes mencionados, será más lógico aplicar la disciplina del AGCS. Desde el punto de vista de las políticas económicas nacionales, sobre todo en los países en desarrollo, el potencial de desarrollo que ofrece este soporte hace aún más urgente el fomento de la rama de telecomunicaciones y la creación de una infraestructura financiera que facilite las transacciones electrónicas (por ejemplo, las tarjetas de crédito).

En el presente trabajo analizo esos y otros aspectos del comercio electrónico desde el punto de vista de los países en desarrollo.²⁴⁷ En las secciones 2 a 5 presento un estudio analítico de las reglas multilaterales que probablemente se aplicarán al comercio por Internet. Se presta especial atención a las cuestiones de tributación y de acceso al comercio electrónico. En la sección 6 me concentro en las consecuencias del comercio electrónico para los países en desarrollo y analizo las políticas que los países tal vez deseen adoptar para elevar al máximo las ventajas que puedan derivar de él. El documento concluye en la sección 7.

¿Qué disciplina multilateral: la del GATT, la del AGCS o ambas?²⁴⁸

De la disciplina de la OMC que los países miembros decidan aplicar dependerá el grado en que los países puedan regular el comercio internacional a través de Internet, los impuestos que puedan recaudar por ese concepto y la manera como puedan discriminar a favor de los proveedores nacionales de mercancías similares. El informe de la OMC mencionado en la nota 2 [en adelante OMC (1998)] plantea la posibilidad de que, en principio, los "números" objeto de comercio en Internet pueden considerarse como bienes, servicios o incluso cualquier otra cosa. Según que se elija una u otra de esas caracterizaciones, este tipo de comercio estará sujeto a las reglas establecidas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), una combinación de ambos o un acuerdo totalmente nuevo.

Cabe señalar desde un principio que ahora no hay ninguna ambigüedad en cuanto a la condición de los bienes encargados y pagados en Internet, pero entregados materialmente en la forma convencional. Salvo en lo que se refiere al pedido y al pago propiamente dichos, estas transacciones se tratan como comercio de bienes y la disciplina del GATT se les aplica. La ambigüedad sólo se presenta cuando los bienes se entregan en Internet.

A primera vista, toda entrega hecha por Internet se parecería a un servicio. Con todo, como ya se indica en la introducción, hay productos que se entregan por Internet y que tienen su homólogo en el comercio material de mercancías. Los ejemplos obvios son los libros, las casetes de vídeo, los discos compactos de música y los programas de ordenador. Cuando se importan en forma material, esos productos se tratan como bienes y se les aplica la disciplina del GATT. Pero ¿pueden tratarse como servicios cuando son entregados vía Internet? O, asimilándolos a sus homólogos materiales, ¿deben tratarse como bienes?

Una posibilidad extrema consistiría en caracterizar todas las transmisiones vía Internet como bienes sujetos a la disciplina del GATT. Tal caracterización, acompañada por una prohibición de los derechos de aduana sobre las transmisiones, actualmente vigente, equivaldría a que los propios Miembros de la OMC se comprometiesen a aplicar las normas del libre comercio a las transacciones realizadas por Internet. Ello se explicaría porque el trato nacional y el trato de NMF son obligaciones generales a tenor del GATT. Al aceptar la disciplina del GATT, con arreglo a la norma del trato nacional, los países Miembros renunciarían a su derecho a discriminar contra las importaciones por Internet en lo que se refiere a los impuestos internos. Además, la prohibición de aplicar derechos de aduana consolidaría al nivel cero sus aranceles sobre las importaciones por Internet. En la actualidad, nadie está pensando en tal planteamiento, sin embargo. Los países miembros suscribieron sus compromisos en las negociaciones de la Ronda Uruguay y las negociaciones posteriores a la Ronda relativas a los servicios basándose en el supuesto de que la mayoría de esas transacciones eran servicios y no bienes.

En el extremo opuesto, se podrían dejar a un lado el GATT y el AGCS y elaborar una disciplina totalmente nueva para el comercio en Internet. Una vez más, prácticamente nadie se muestra favorable a esta postura. Efectivamente, la búsqueda de una nueva disciplina para el comercio electrónico no tiene mucho sentido. Los servicios de Internet, que comprenden los proveedores de servicios por Internet y las líneas telefónicas por las cuales discurren las transmisiones, ya están sujetos al AGCS y al Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas. Todas las transmisiones electrónicas que fluyen por Internet, en cambio, tienen sus contrapartidas en el

comercio de bienes o en el comercio de servicios. Como tales, las reglas necesarias para reglamentar ese comercio pueden encontrarse en el GATT o en el AGCS.

Así, pues, la verdadera elección está entre aplicar el AGCS a todo el comercio por Internet o el GATT a la parte del comercio de la que también existen contrapartidas materiales y el AGCS a todo el resto del comercio electrónico. En mi opinión, en conjunto, es más acertado definir todas las transmisiones electrónicas como servicios. En cierto modo, se puede argüir que en el momento en que las transmisiones de Internet cruzan la frontera entre dos países, no tienen ninguna contrapartida que se intercambie materialmente. Al final, la transformación de la transmisión en un bien, como puede ser un libro o un disco compacto, no anula el hecho de que en la frontera la transmisión no tuviera contrapartida material que fuera objeto de comercio. De hecho, en muchos casos, la transmisión no puede de ninguna manera convertirse en una contrapartida material objeto de comercio. Por ejemplo, el receptor puede seguir conservándola en forma numérica y leer los libros en la pantalla del ordenador o reproducir la música directamente en el ordenador.

Pero ésta no es la razón principal por la que me inclino a favor de tratar todo el comercio de Internet como un comercio de servicios. La ventaja de adoptar la definición más general es que es sencilla y reduce al mínimo las posibles controversias que pueden surgir cuando los países quieren que ciertas transmisiones se clasifiquen como bienes intangibles y otras como servicios. Con una definición mixta, en cualquier diferencia comercial que tenga que ver con el comercio por Internet, los grupos especiales tendrán que decidir primero si el objeto de la diferencia es un bien o un servicio para determinar si se han de aplicar las reglas del GATT o las del AGCS en la evaluación de la diferencia. La adopción de la definición general resuelve automáticamente esta cuestión.

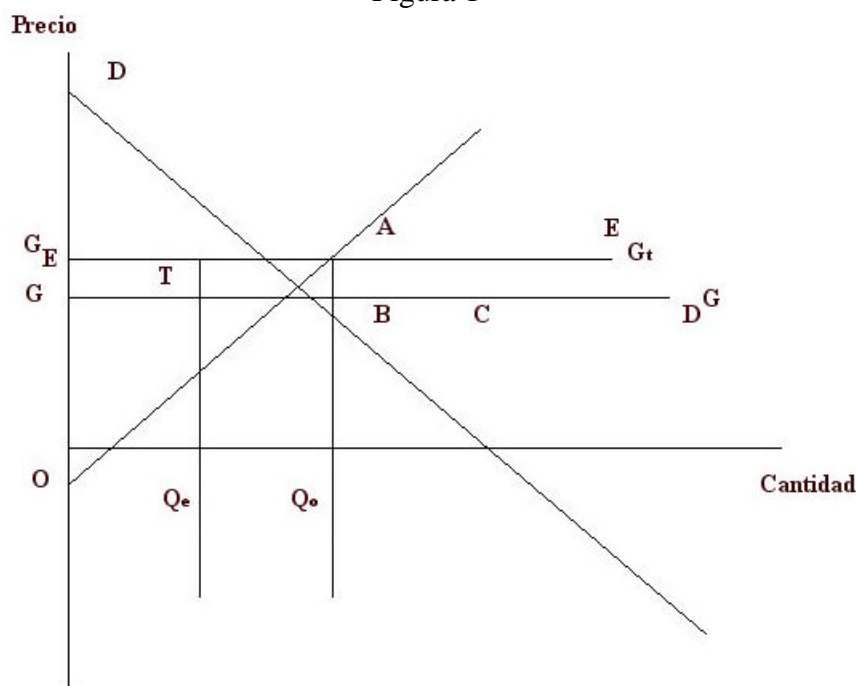
Ahora bien, la definición general plantea algunas cuestiones de eficiencia que deben atenderse. Por ejemplo, considérese primero la cuestión de los aranceles, que se aplican a los productos importados en forma material pero no cuando son transmitidos electrónicamente. Mientras el costo de la transmisión electrónica sea inferior al de la entrega material, la imposición de aranceles a esta última no plantea ningún problema. Efectivamente, la transmisión electrónica trae el producto al país a un precio inferior al que se paga con la entrega material. Esta diferencia equivale a una mejora de la relación de intercambio del país y, dejando a un lado algunas consideraciones de equilibrio general, aumenta el bienestar sin lugar a dudas.

Pero para muchos países, en particular los países en desarrollo, ésta es una situación hipotética poco probable. En esos países, la mayoría de los consumidores no disponen de ordenadores ni de acceso a Internet. Por consiguiente, la hipótesis probable es aquella en que un puñado de empresarios independientes reciben el producto por Internet, lo convierten en forma material como puede ser un disco compacto y venden este último a los consumidores. Pero es posible que esta actividad sea en sí misma costosa y requiera la inversión de recursos reales.

Uno de los resultados del régimen que se propone en muchos países puede representarse gráficamente, por consiguiente, con ayuda de la figura 1. En ésta DD representa la demanda de un disco compacto determinado (CD) y GG es la oferta cuando se importa en forma material como un bien. Se supone que el país es pequeño y que la oferta es perfectamente elástica.

En ausencia de transmisión por Internet, la cantidad comprada se designa por Q_0 y el ingreso arancelario por $ABGG_t$.

Figura 1



Supongamos ahora que se introduce la transmisión por Internet. Se supone, como es cierto actualmente, que si la música se transmite electrónicamente, no se paga ningún arancel. Los empresarios que compiten importan la música electrónicamente, convierten el formato numérico en discos compactos y los venden a los consumidores. El costo marginal de la conversión y la distribución es positivo y va en aumento, lo que da la curva EE de la oferta. Se ve entonces inmediatamente que se importará la cantidad OQ_e por el medio electrónico y que la cantidad Q_eQ_0 seguirá entrando en forma material. El ingreso arancelario que antes se recaudaba sobre la cantidad OQ_e desaparece. De los ingresos fiscales que desaparecen, la zona marcada 1 servirá para cubrir los costos más elevados de la oferta por Internet y será una pérdida de eficiencia. El resto del ingreso fiscal perdido se convertirá en una transferencia para los exportadores.

Ésta es la historia típica de los casos de contrabando que se presentan cuando hay dos fuentes de oferta y la más cara no está sujeta a un arancel, pero la menos cara sí. Está claro, por supuesto, que si el costo de la transmisión por Internet fuera tan bajo que la curva de la oferta de Internet rozase la curva de la demanda por debajo de GG , este problema no se plantearía. El abastecimiento por Internet eliminará las entregas materiales y el precio quedará por debajo de GG , lo que redundará en beneficio de los consumidores en una cantidad mayor que la pérdida de ingresos fiscales.

Este análisis demuestra que aplicar a productos similares, entregados por medios diferentes, disciplinas diferentes puede tener efectos desfavorables en la eficiencia. Sin embargo, éste no es un resultado inevitable. El problema tiene, por lo menos, dos soluciones. En primer lugar, el país puede decidir suprimir el arancel sobre las entregas materiales, eliminando así la pérdida de eficiencia representada por la zona 1 en la figura 1. En realidad,

esto dará lugar a una ganancia neta de eficiencia representada por el triángulo ABC. En segundo lugar, si el arancel sobre las entregas materiales no se puede eliminar por consideraciones fiscales, el país puede decidir aumentar en una cuantía igual al arancel aplicado a las entregas materiales el IVA o el impuesto al consumo sobre los discos compactos musicales facilitados por Internet. Mientras el país no se haya comprometido aún a dar el trato nacional a los servicios de música importados, esta opción estará disponible en el marco del AGCS.²⁴⁹

Es útil ahora que volvamos brevemente a la prohibición temporal de los derechos de aduana sobre todas las transmisiones electrónicas antes mencionadas. Si bien esa prohibición tendría sentido si todo el comercio electrónico se clasificara como comercio de bienes, el hecho de que siga existiendo y las actuales propuestas estadounidenses de convertirla en un elemento permanente no dejan de sorprender. En la actualidad, el único método factible de cobrar un derecho de aduana sobre servicios extranjeros prestados electrónicamente consiste en aplicarles un impuesto interno más alto que el aplicable a servicios idénticos prestados internamente.²⁵⁰ Mientras el país no se haya comprometido a dar trato nacional al servicio extranjero en su lista de compromisos, quedará muy dueño de gravar con un impuesto interno más alto los servicios del extranjero prestados electrónicamente. La prohibición del derecho de aduana y la propuesta estadounidense de hacer que esa prohibición sea permanente no impiden ni pueden impedir a los países aplicar a un servicio importado un IVA más elevado o un impuesto al consumo más elevado que el aplicado al servicio equivalente prestado internamente. El trato discriminatorio queda prohibido no sólo si el Miembro se ha comprometido en su lista a dar trato nacional al servicio importado. Pero en ese caso, la actual prohibición del derecho de aduana y la propuesta de los Estados Unidos de dar carácter permanente a esa prohibición no tiene ningún efecto suplementario. En ambos casos, la prohibición carece de sentido y es totalmente vana.²⁵¹

Una segunda diferencia entre la disciplina del GATT y la del AGCS desde el punto de vista de la eficiencia es que la primera no admite contingentes, mientras que la segunda sí. En el ejemplo que he analizado antes, en principio, si los Miembros de la OMC deciden aplicar la disciplina del AGCS a los servicios objeto de comercio electrónico, los países tendrán la opción de limitar el número de discos compactos que puedan transmitirse por Internet. De inmediato, no se ve bien cómo puede hacerse cumplir esta restricción. Pero suponiendo que pudiera hacerse, el comercio se desviaría en favor de las expediciones en forma material, lo que puede resultar un modo de entrega peor. En la actualidad no se puede hacer cumplir tal contingentación. Si llegara a hacerse, el resultado podría ser inferior al que se obtendría con la disciplina del GATT. Tal sería el costo de la definición sencilla que he propuesto.

¿Modo 1 o modo 2?

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios clasifica los servicios según el modo de suministro. Distingue cuatro modos: el suministro transfronterizo (modo 1), el consumo en el extranjero (modo 2), la presencia comercial (modo 3) y el movimiento de personas físicas (modo 4). Supongamos que se aplica la disciplina del AGCS al comercio electrónico, para una transacción que no se verifica ni mediante una presencia comercial ni mediante el movimiento de personas físicas; los países miembros aún tendrán que decidir si las operaciones habrán de tratarse como comercio transfronterizo (modo 1) o consumo en el extranjero (modo 2).²⁵² No hay criterios objetivos claros que pueden aplicarse a esta clasificación. Por consiguiente, es probable que se negocie como parte de la próxima ronda. La elección de una clasificación tiene dos consecuencias principales.

En primer lugar, la clasificación determinará el efecto liberalizador de los compromisos contraídos en la Ronda Uruguay y en las negociaciones posteriores a ella referentes a los servicios. En estas negociaciones, los países ya han contraído compromisos basados en los modos de prestación de los servicios. Por consiguiente, sí es importante saber si el comercio electrónico se trata como un servicio prestado según el modo 1 o según el modo 2. Por ejemplo, si un país da pleno acceso al mercado con arreglo al modo 2 para un servicio financiero determinado que se presta electrónicamente, el compromiso no tendrá ningún efecto liberalizador cuando el comercio electrónico se clasifique como servicio prestado según el modo 1 y no según el modo 2. Así, pues, el efecto liberalizador de los compromisos anteriores dependerá del modo de suministro en el cual se clasifique el comercio electrónico. Mi impresión es que los países asumieron más obligaciones de liberalización en el modo 2 que en el modo 1. En consecuencia, el efecto liberalizador de los compromisos será mayor si el comercio electrónico se clasifica en el modo 2. Los países en desarrollo, que no son exportadores netos de servicios electrónicos, no podrán sino ganar un mayor acceso a los mercados si estos servicios se clasifican en el modo de suministro 2.

En segundo lugar, la clasificación determina el país de jurisdicción a efectos de la reglamentación y de la solución de diferencias. En el caso de la prestación según el modo 1, se considera que la transacción se ha verificado en el país en que el comprador reside. Por consiguiente, se aplicará a la transacción la reglamentación del país importador. En cambio, en el caso de la prestación según el modo 2, el régimen normativo aplicable será el del país en que reside el proveedor. Si los países consideran que deben proteger los intereses de sus compradores, es muy probable que elijan el modo 1. Por ello habrá cierta tensión en la elección de categoría según el objetivo. El objetivo del acceso al mercado favorece el modo 2, mientras que el objetivo de la protección del consumidor favorece el modo 1.

En la medida en que al suscribir sus compromisos de liberalización en las negociaciones de la Ronda Uruguay y las que se verificaron posteriormente a la Ronda los países consideraran las transacciones electrónicas entre proveedores y receptores residentes en distintos países como operaciones transfronterizas, parece razonable tratarlas como tales. De no ser así, es probable que la liberalización acabe siendo en la práctica muy distinta de lo que querían los países.

Acceso al comercio electrónico

El acceso al comercio electrónico, que en la jerga de la OMC a menudo significa acceso a exportaciones electrónicas, tiene dos componentes que deben distinguirse muy claramente: el acceso a servicios de Internet y el acceso a servicios que pueden ser objeto de comercio electrónico. Los primeros tratan del acceso a la infraestructura de Internet, mientras que los segundos se refieren a compromisos concretos con respecto a los servicios susceptibles de comercio electrónico (por ejemplo, los compromisos relativos a servicios financieros según los modos 1 y 2). En el comercio de bienes, podemos asimilar esos componentes, respectivamente, al acceso a redes de transporte (en particular puertos, buques, carreteras, ferrocarriles y transporte aéreo) y al acceso a determinados mercados de productos mediante una reducción de los obstáculos comerciales tales como los aranceles y los contingentes. Para que la reducción de los obstáculos comerciales entrañe un aumento de las importaciones, es necesario el acceso a las redes de transporte. De modo similar, para que determinados compromisos en varios sectores de servicios prestados según los modos 1 y 2 den lugar a un aumento de la corriente de importaciones, es indispensable el acceso a los medios e instalaciones de Internet.

Acceso a los servicios de Internet

El acceso a la infraestructura de Internet depende de dos factores: i) la disponibilidad de redes de comunicaciones, de equipo y de programas y ii) el acceso a las redes de comunicación existentes. Consideremos brevemente cada uno de esos factores.

Infraestructura, equipo y programas

A nivel básico, el acceso de los residentes de un país a Internet depende del nivel de desarrollo del sector de las telecomunicaciones y de la posibilidad de disponer de equipo y de soporte lógico. En las remotas aldeas de muchos países en desarrollo es posible que ni siquiera exista un servicio de telecomunicaciones básicas. Para llevar Internet y, por ende, el comercio electrónico a esas aldeas, primero habrá que llevar los servicios de telecomunicaciones. Pero incluso cuando existen servicios de telecomunicaciones, hay que instalar equipo suplementario que conecte al usuario individual con Internet. Finalmente, se necesita garantizar el acceso a un equipo, como pueden ser los ordenadores, los modems y los soportes lógicos. En general, es probable que un régimen de comercio abierto con respecto al equipo de tecnología de la información facilite el acceso a dicho equipo. Tal vez por esta razón algunos países hayan decidido firmar el acuerdo sobre tecnología de la información (ATI), que obliga a los signatarios a liberalizar el comercio de un gran número de productos de tecnología de la información.

Acceso a las redes de comunicaciones

Básicamente, tres disposiciones de la OMC regulan el acceso a las redes de comunicaciones: el artículo VIII del AGCS, relativo a los monopolios y a los proveedores exclusivos de servicios, el anexo sobre telecomunicaciones del AGCS y el documento de referencia relativo a los principios reguladores del Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas. Además, los compromisos concretos en materia de trato nacional y acceso a los mercados contraídos por los países en el sector de las telecomunicaciones tienen consecuencias para el acceso a Internet.²⁵³ El artículo VIII del AGCS y el anexo se aplican uniformemente a todos los Miembros de la OMC. El documento de referencia se aplica a unos 60 países que lo han incorporado a sus compromisos específicos en el Acuerdo sobre Servicios de Telecomunicaciones Básicas. En total, 69 países han contraído compromisos específicos en el sector de las telecomunicaciones básicas. De ellos, diez han suscrito compromisos específicos con respecto a los proveedores de acceso a Internet.

El artículo VIII, que se aplica a todos los servicios, tiene por objeto regular las actividades de los proveedores monopolísticos que tienen el potencial de frustrar los compromisos específicos de un Miembro en materia de trato de NMF y de acceso a los mercados. Por ejemplo, supongamos que en un país Miembro las líneas telefónicas son propiedad de una sola entidad y que el Miembro ha suscrito compromisos en materia de acceso al mercado con otros países para el suministro de servicios de Internet. El artículo VIII exige que esa entidad no restrinja a los proveedores de servicios de otros Miembros el acceso a la línea de teléfono o discrimine entre ellos. También prescribe que esa entidad vele por que no se frustren los compromisos suscritos por el Miembro en otros sectores de servicios.

El artículo VIII se limita en su aplicación a casos en que el servicio es suministrado por un monopolio. Sin embargo, los negociadores del AGCS reconocieron que los servicios de

telecomunicaciones básicas son esenciales para el buen desarrollo del comercio en un gran número de otros servicios. Por consiguiente, incluyeron en el anexo sobre telecomunicaciones más disposiciones para ampliar los derechos de acceso en la utilización de redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones.²⁵⁴

Según el anexo, cada Miembro se asegurará de que se conceda a todo proveedor de servicios de otro Miembro, en condiciones razonables y no discriminatorias, el acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y la utilización de los mismos *para el suministro de cualquier servicio consignado en su lista*. En esta disposición se entiende que la expresión "no discriminatorios" comprende *tanto el trato nacional como el trato de la nación más favorecida*. Así, pues, el anexo va más allá que el artículo VIII en dos aspectos. En primer lugar, en el caso de un servicio incluido en la lista del Miembro, brinda a los proveedores extranjeros un acceso no discriminatorio a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones aun cuando el Miembro no se haya comprometido a ofrecer el trato nacional respecto de ese servicio.²⁵⁵ En segundo lugar, la disposición relativa al acceso se aplica a las redes y servicios públicos de transmisión de telecomunicaciones independientemente de que esos servicios y esas redes sean suministrados por un monopolio o por empresas competidoras.

El temor a que los mercados de telecomunicaciones fuesen dominados por grandes operadores, capaces de frustrar los compromisos de acceso a los mercados, siguió siendo la preocupación central durante las negociaciones sobre las telecomunicaciones básicas. Esto llevó a los participantes a sentar un conjunto de principios reguladores destinado a contener el comportamiento de los principales proveedores de servicios de telecomunicaciones y a plasmarlo en un documento de referencia. Alrededor de 60 participantes incorporaron ese documento de referencia a sus listas de compromisos.

Los principios reguladores del documento de referencia obligan a los grandes proveedores a facilitar interconexiones en condiciones no discriminatorias. Los grandes proveedores también tienen que suministrar los servicios en forma suficientemente dissociada para que quienes buscan interconexiones no tengan que pagar por componentes e instalaciones innecesarios. Asimismo, en el documento de referencia se enumeran las reglas que rigen la concesión de subvenciones cruzadas anticompetitivas, el uso indebido de la información, los criterios para la concesión de licencias y la transparencia.

Por último, el acceso a Internet también depende del grado de liberalización introducido por los Miembros en las telecomunicaciones básicas. Hasta febrero de 1997, habían firmado el acuerdo sobre telecomunicaciones básicas 69 países. Si se cuenta la Comunidad Europea como un solo país, se llega a un total de 55 listas. Muchas de las obligaciones negociadas representan un precompromiso de liberalización.

Un aspecto de importancia decisiva de la liberalización desde el punto de vista del acceso a Internet es el de los proveedores de servicios de Internet (PSI). En muchos países, los servicios de telecomunicaciones son suministrados por un monopolio público que a menudo se convierte también en un monopolio de suministro de acceso a Internet. En determinados países, que ya han liberalizado sus regímenes de comunicaciones, hay proveedores de servicios de Internet que compiten entre sí y que ofrecen diferentes paquetes de servicios. Valdrá la pena, en las futuras negociaciones, incorporar a esos proveedores como un sector en las listas nacionales de compromisos. Esto puede dar lugar a nuevas liberalizaciones en muchos países en esta esfera

tan importante. No hay ningún argumento convincente que se pueda esgrimir contra la existencia de múltiples PSI o la entrada de extranjeros incluso en los países que tienen un monopolio de suministro de otros servicios de telecomunicaciones.

Acceso a los servicios que son objeto de comercio electrónico

Además de los servicios de acceso a Internet que acaban de examinarse, el propio Internet ofrece la oportunidad de comerciar en otras dos esferas. En primer lugar, muchos servicios que no están en el sector de las telecomunicaciones, tales como los de la banca, el seguro y la programación de ordenadores pueden suministrarse electrónicamente. En segundo lugar, Internet puede ser el vehículo de suministro de servicios de distribución: los bienes y servicios se compran a través de Internet, pero se entregan por otros medios. En el caso de las transacciones de la primera categoría, la disciplina del AGCS se aplica plenamente. En cambio, las transacciones de la segunda categoría son similares a las que se hacen por teléfono o por correo. Cuando se entregan materialmente, los bienes están sujetos a la disciplina normal del AGCS, en particular al pago de derechos de aduana.

Si bien los compromisos en materia de trato nacional y acceso a los mercados incluidos en las listas nacionales tienen gran importancia en la medida en que limitan la capacidad del país importador para discriminar en sus políticas fiscales a favor de los proveedores nacionales o entre los diversos proveedores extranjeros, en el caso del comercio por Internet desempeñan una función menos decisiva. En la medida en que el Estado no tiene ningún control efectivo sobre lo que se comercia en Internet, sobre todo cuando las transacciones se hacen entre las empresas y los consumidores, el valor de esos compromisos es limitado.

En cambio, el grueso de la expansión del comercio electrónico dependerá de que los países reconozcan la educación o experiencia obtenidas, los requisitos cumplidos o las licencias o certificados otorgados en un determinado país. El artículo VII del AGCS admite ese reconocimiento incluso de manera discriminatoria, en el sentido de que permite a los miembros otorgar ese reconocimiento de manera selectiva. Por ejemplo, los Estados Unidos pueden reconocer los diplomas de contabilidad de Europa pero no de la India. Esto puede ser para los posibles compradores una advertencia de que sería arriesgado comprar servicios de contabilidad en la India a pesar de que esta última está capacitada para facilitarlos en condiciones competitivas. El artículo VII dispone cierta flexibilidad a favor de los países excluidos a este respecto, y los países en desarrollo deberían explotar esa flexibilidad en todo lo posible. En particular, si un Miembro reconoce las normas que se aplican en otro Miembro con respecto a un determinado sector y si hay un país en desarrollo cuyas normas en el mismo sector están a la par, con arreglo a lo dispuesto en el artículo VII ese país en desarrollo debe obtener un reconocimiento similar.

Derechos de propiedad intelectual

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) se aplica tanto a las transmisiones por Internet como por otros medios. El derecho de autor, las marcas de fábrica y las indicaciones geográficas deben respetarse en las transmisiones por Internet de la misma manera que en otros soportes. En diciembre de 1996 se celebraron con el auspicio de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) dos nuevos tratados que regulan específicamente las transmisiones por Internet. Son concretamente

el Tratado de la OMPI sobre el Derecho de Autor y el Tratado de la OMPI sobre Interpretaciones o Ejecuciones y Fonogramas. Estos tratados entrarán en vigor a los tres meses de depositarse en poder del Director General de la OMPI los instrumentos de ratificación o adhesión de 30 países.

Los nuevos tratados de la OMPI fortalecen aún más los derechos de los autores, ejecutantes y productores de fonogramas. En ellos se reconoce la importancia que tienen para facilitar una protección efectiva las medidas tecnológicas utilizadas por los titulares de derechos. Ya existe toda una variedad de tecnologías -que se vienen ampliando continuamente- que contribuyen a controlar el acceso a las obras transmitidas por medios electrónicos o a limitar las posibilidades de copia de esas obras. Los signatarios de los tratados deben ofrecer una protección jurídica adecuada y recursos jurídicos eficaces contra la elusión de las medidas tecnológicas eficaces utilizadas por los autores, los ejecutantes y los productores de fonogramas.

También hay tecnologías que permiten incorporar a los ejemplares numéricos de obras y otros materiales unos sobrescritos y filigranas numéricos que identifican la obra, su autor y cualesquiera otros titulares de derechos, las condiciones de utilización de la obra y cualquier otra información. Los tratados prescriben que los signatarios tienen que ofrecer recursos adecuados y eficaces contra toda persona que altere o elimine dicha información o distribuya ejemplares de material protegido a sabiendas de que esa información ha sido suprimida sin autorización.

En la actualidad, esos tratados están en la OMPI y no han entrado en vigor. Pero cabe esperar que con el tiempo se incluyan en el ámbito de la OMC y se incorporen al Acuerdo sobre los ADPIC. Esto puede plantear un problema para los países en desarrollo, dada su escasa capacidad a la hora de incoar procedimientos. En muchos países en desarrollo los tribunales ya están desbordados y no es probable que puedan funcionar como los de los países desarrollados en materia de represión de las infracciones. Como muy bien puede ocurrir con las actuales disposiciones de represión que figuran en el Acuerdo sobre los ADPIC, el cumplimiento de las normas de los países desarrollados en los países en desarrollo dará a los titulares extranjeros un trato de favor en relación con los titulares nacionales de derechos, que probablemente estarán sujetos al ritmo interno de solución de los litigios. Los países en desarrollo habrán de tener en cuenta estas consideraciones y estas posibles amenazas que supone la denegación del acceso a Internet por los países desarrollados cuando tomen sus decisiones acerca de esos tratados y cuando se hagan propuestas para incorporarlos al sistema de la OMC.

El comercio electrónico y los países en desarrollo

Tal vez no sea exagerado decir que, desde el punto de vista del comercio, Internet es el invento más importante de los dos últimos decenios. Este medio de "transporte" ha abierto mercados que antes estaban cerrados, acelerado las transacciones más que lo hiciera cualquier otro medio en el pasado y hecho casi instantánea la entrega de algunos productos.

En esta sección me propongo analizar las cuestiones que más directamente pueden interesar a los países en desarrollo. Comenzaré con un examen analítico de las formas en que Internet genera beneficios para los países y cómo se interconecta con otros modos de suministro de servicios, en particular el movimiento de personas físicas. Después estudiaré las medidas de política que los países en desarrollo pueden considerar para mejorar los beneficios del comercio electrónico.

Las ventajas que reporta Internet a los países en desarrollo

Prácticamente todos los países tendrán algo que ganar con las oportunidades que ofrece Internet, pero, según una teoría, los países en desarrollo ganarán más que los países desarrollados. El argumento es que aquellos están muy por detrás de los países desarrollados en lo que se refiere a la infraestructura de la tecnología de la información. Dado el ahorro que permite la tecnología de Internet y la relativa facilidad con que puede adquirirse esa tecnología, los países en desarrollo pueden ahora saltarse varias etapas de creación de tecnología por las cuales tuvieron que pasar los países desarrollados. Dicho de otro modo, los países en desarrollo están mucho más adentrados en la actual frontera tecnológica y, por consiguiente, pueden obtener beneficios mucho mayores al cruzarla.

A la larga, ésta es una tesis defendible. Pero debe reconocerse que los beneficios del comercio electrónico se distribuyen muy desigualmente no sólo en los países -tanto dentro de los grupos de países como entre los países en desarrollo y los desarrollados- sino también en el tiempo. Siendo así que las tres cuartas partes del comercio electrónico actual se concentran en los Estados Unidos, tal vez este solo país haya obtenido de él más beneficios que cualquier otro. En cambio, en el caso de muchos países pobres de África, la infraestructura de telecomunicaciones está tan poco desarrollada que habrá de pasar mucho tiempo antes de que puedan aprovechar en grado importante el comercio electrónico.

Las ventajas del comercio electrónico para un país en desarrollo, tanto en el ámbito interno como internacionalmente, dependen del volumen de la demanda y de la oferta de bienes y servicios que puedan ser objeto de comercio en Internet. A pesar de toda la excitación que rodea a Internet, es muy posible que los factores de la demanda y de la oferta no prometan grandes ganancias a muchos países en desarrollo, por lo menos en un futuro previsible. Como no existen medios electrónicos de pago tales como las tarjetas de crédito, los pagos todavía habrán de hacerse por medios convencionales. Este solo factor limitará probablemente en modo considerable el alcance de las transacciones electrónicas nacionales. Es más, la demanda interna de servicios que se prestan electrónicamente con toda probabilidad será limitada. En vista del bajo costo del movimiento interno de personas físicas, es probable que las empresas que tienen gran necesidad de programas hechos prácticamente a medida recurran a la presencia física del personal. En esos países, incluso si se pudiera disponer ampliamente de Internet, el comercio electrónico, a diferencia del correo electrónico y de otras formas de comunicación, no logrará mucho éxito en lo inmediato.

En la evaluación de los beneficios que puede reportar a un país el comercio electrónico internacional, los analistas a menudo se concentran únicamente en los bienes y servicios susceptibles de exportación. Éste, sin embargo, es un planteamiento incorrecto, ya que las ventajas pueden proceder de una reducción del costo de las importaciones tanto como del aumento del precio de las exportaciones. Incluso si un país no exporta ningún servicio, puede sacar beneficios de la importación de servicios, al pagarlos con bienes. La disponibilidad de servicios médicos, de ingeniería y de arquitectura a precios más baratos, la enseñanza a distancia y el costo reducido de las transacciones pueden suponer beneficios aun cuando el país no exporte inmediatamente los servicios que son objeto de comercio a través de Internet.

En la medida en que Internet abre efectivamente mercados que antes estaban cerrados, es fácil caer en la tentación de verlo como otra forma de liberalización del comercio. Ahora bien,

de hecho, es mucho más: equivale a una mejora técnica que rebaja los costos de transacción y, como tal, genera ventajas mucho mayores que las mejoras de eficiencia triangulares que ofrece la liberalización del comercio. En realidad, la disminución de los costos aumenta las ventajas potenciales de la liberalización del comercio en muchos sectores de servicios.

Entre los países en desarrollo, los mejor situados para obtener ventajas con el comercio electrónico a través de la expansión de las exportaciones son los que tienen una base común de mano de obra especializada, capaz de trabajar en las zonas o cerca de las zonas más avanzadas de la tecnología de ordenadores. En el caso de la India, que ya se está beneficiando de las exportaciones electrónicas en un grado muy considerable, es el que mejor ilustra este aspecto.

Durante mucho tiempo he pensado que la India había invertido en demasía en la enseñanza superior. En un extremo, las personas mejor dotadas salían del país para buscar mejores oportunidades en el extranjero y, por el otro extremo, el país tenía que quedarse con un amplio colectivo de trabajadores capacitados que la economía no podía absorber. Incluso hoy día, los empleos de oficina del nivel más bajo atraen grandes números de solicitudes de diplomados y postgraduados.

Sin embargo, el advenimiento de la tecnología de los ordenadores en general y de Internet en particular amenaza con echar por tierra mi teoría. No obstante la emigración de algunas de las personas más talentosas a países desarrollados, el país tiene la segunda población mundial de personal científico de habla inglesa. Cada año, salen de las universidades de la India hasta 115.000 ingenieros diplomados. Esta población, Internet y la apertura de la India con respecto a la inversión extranjera directa se han combinado para producir exportaciones anuales de hasta 4.000 millones de dólares.²⁵⁶

Como el movimiento internacional de personas físicas está sujeto a graves restricciones, el valor del producto marginal de la mano de obra especializada en los países desarrollados es mucho más alto que en los países en desarrollo. Aunque no se dispone de estimaciones numéricas, las ganancias potenciales que reporta un aumento de la movilidad de las personas naturales son astronómicas. Los países en desarrollo en general y la India en particular vienen buscando desde hace tiempo en los países desarrollados una liberalización de esas restricciones del movimiento de las personas físicas. Pero no han tenido mucho éxito a este respecto.

Al hacer posible la venta de servicios de mano de obra calificada en el extranjero sin tener que desplazar materialmente a las personas físicas, Internet ha logrado por fin llevar a los países en desarrollo la demanda de los países desarrollados con respecto a la mano de obra calificada. Esto ha dado lugar a una gran ganancia de capital sobre las inversiones que la India ha hecho en la educación superior durante los últimos cuatro decenios. Así, pues, lo que había parecido una incorrecta asignación de recursos durante decenios, promete, a posteriori, convertirse en una excelente inversión.²⁵⁷

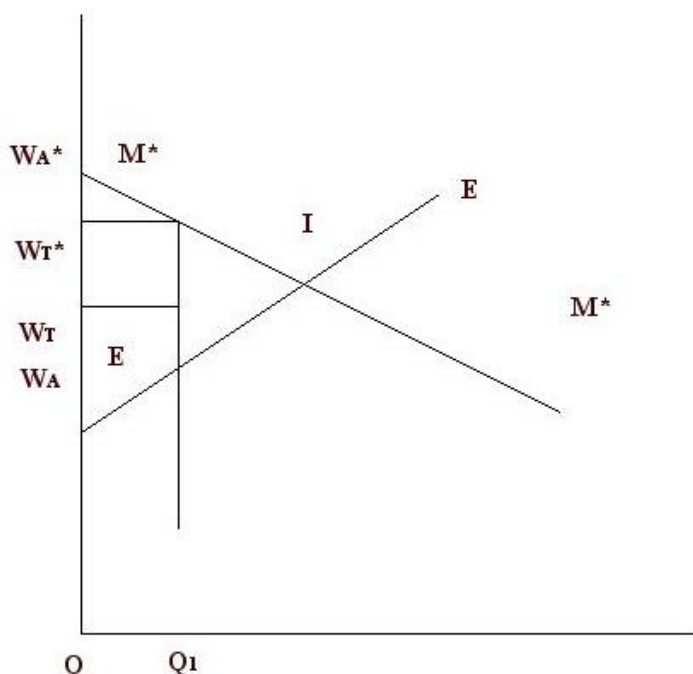
La figura 2 ofrece una representación analítica de las ventajas que reporta la apertura del mercado de la mano de obra calificada a través de Internet. En aras de la simplicidad, se divide el mundo en dos países, que son llamados Estados Unidos y la India. Se utiliza un asterisco para distinguir las variables de los Estados Unidos de las de la India. Sea M^*M^* la posible demanda excedentaria de mano de obra calificada en los Estados Unidos y EE la oferta excedentaria de

dicha mano de obra en la India. Como lo Estados Unidos son un país muy grande en términos económicos, se indica que M^*M^* es relativamente elástica.

En ausencia de Internet y del movimiento de personas físicas, el salario del trabajador especializado en los Estados Unidos y en la India se estabiliza en W_A^* y W_A , respectivamente. La introducción de Internet permite el "comercio" de mano de obra especializada entre los Estados Unidos y la India siempre que los Estados Unidos abran sus importaciones de ciertos servicios por los modos 1 y 2. En la medida en que Internet es un sustituto imperfecto del movimiento de personas físicas y que el comercio de servicios por los modos 1 y 2 no es enteramente libre, no podemos esperar que la situación se establezca en una posición de equilibrio plenamente integrado, I. Antes bien, es probable que el comercio se quede limitado, digamos en Q_1 , generando ganancias del comercio iguales a la zona situada entre M^*M^* y EE sobre la cantidad OQ_1 .

La cuestión importante que nos planteamos es la de saber cómo van a dividirse esas ganancias entre los Estados Unidos y la India. La respuesta a este pregunta depende del lugar en que se establezca el salario. Cuando las personas físicas pueden moverse, la respuesta es clara. El salario queda determinado en la curva de la demanda, M^*M^* . Esto se debe a que las empresas estadounidenses tienen que competir por el limitado número de trabajadores que han obtenido visado de entrada. También es así porque las leyes de los Estados Unidos no permiten a las empresas del país contratar a trabajadores extranjeros por un salario inferior al que se paga a los ciudadanos estadounidenses, a fin de evitar que las empresas contraten a los primeros porque les resultan más baratos.

Figura 2



Probablemente el resultado será diferente cuando Internet sea el soporte de las exportaciones de mano de obra especializada. Ahora el salario estará más cerca de la curva de

suministro de exportaciones, EE, porque el salario debe determinarse en el mercado indio en función de la cantidad que pueda exportarse. Cuanta mayor liberalización se comprometan los Estados Unidos a asumir para los servicios suministrados por los modos 1 y 2, mayor será la demanda de mano de obra india y más alta será su remuneración. Así, pues, las ventajas para la India dependen directamente de la medida de la liberalización aceptada por los Estados Unidos en los servicios que la India pueda exportar por Internet.

Este análisis está, por supuesto, sumamente simplificado. El comercio transfronterizo no será un sustituto del movimiento de personas físicas en todos los casos. A menudo la necesidad de secreto o las consideraciones de seguridad requieren que los consultores se trasladen al lugar en que ha de prestarse el servicio. El ejemplo reciente más sorprendente se refiere a los contratos en relación con el "efecto 2000". En otras circunstancias, el movimiento de personas físicas puede incluso ser complementario de las exportaciones por Internet. Por ejemplo, la instalación y la conservación de soporte lógico puede requerir la presencia física del proveedor de servicios. También puede ocurrir, por último, que las personas físicas estén empleadas en sectores de servicios que en su mayor parte no se exporten. Esto es cierto, a todas luces, en el caso de los servicios médicos y sanitarios, por ejemplo.

También cabe preguntarse si el comercio por Internet podría sustituir a la inversión extranjera directa. A veces se da a entender que si la entrega por los modos 1 y 2 pasa a ser un sustituto de la entrega por el modo 3, Internet, a su vez, pasará a ser un sustituto de la inversión extranjera directa. Aunque los ejemplos de sustitución del modo 3 de suministro por los modos 1 y 2 no son muy frecuentes, ello no excluye la posibilidad de que Internet tenga un efecto desfavorable en la inversión extranjera directa. La sustitución entre los modos de suministro influye únicamente en la composición sectorial de la inversión extranjera directa, no en su nivel agregado. En lugar de ello, el nivel agregado dependerá del lugar en que Internet saque más rendimiento al capital: en los países de origen o en los países anfitriones. Si es en los primeros, como probablemente ocurrirá por lo menos a corto plazo, una mayor proporción del capital se quedará en los países de origen. Ésta es una hipótesis que podrá probarse empíricamente, a todas luces, y que merece un estudio más detenido. Internet ya se ha expandido suficientemente en los países desarrollados para que pueda detectarse en los datos su influencia en las inversiones en el extranjero.

Políticas de expansión del comercio

El fomento del comercio electrónico no debe tratarse como un objetivo en sí mismo. Algunos países están en mejor posición que otros para lograr una rápida expansión del comercio electrónico por la misma cantidad de recursos invertida. Como los recursos tienen otros usos, es preciso comparar la tasa de rendimiento del comercio electrónico con las de otras actividades antes de comprometerse a asignar recursos a ese sector. Esta consideración sigue siendo válida aun si las decisiones de inversión son tomadas por agentes privados, pero las políticas aplicadas por la administración tienen efectos importantes en esas decisiones. Por ejemplo, es probable que las políticas que fomentan el desarrollo de las exportaciones por medios electrónicos produzcan un rendimiento más alto en un país como la India, que tiene una numerosa mano de obra calificada para exportar, que en un país que carece de tales especialidades. En el caso de los países en desarrollo que consideran que la expansión del comercio electrónico es un instrumento apetecible en lo que hace a la consecución de sus objetivos sociales y de desarrollo, deberán tomarse medidas a tres niveles. En primer lugar, debe poder obtenerse a precios

razonables el equipo y los programas necesarios para elaborar servicios que puedan venderse electrónicamente. En segundo lugar, debe estar ya instalada la infraestructura necesaria para un buen funcionamiento de Internet. En este caso la "infraestructura" tiene una definición amplia e incluye facilidades para concertar transacciones financieras por Internet. Por último -y esto es lo más importante- los países en desarrollo tienen que negociar el acceso a los mercados de los países desarrollados en sectores en que puedan exportar servicios en el soporte electrónico. Analicemos cada una de esas tres esferas sucesivamente.

Los países pueden asegurarse el acceso al equipo y a los programas liberalizando las importaciones de los productos correspondientes. Esto, a su vez, puede lograrse bien firmando el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, bien liberalizando de manera selectiva las importaciones de los productos correspondientes, fuera del marco de ese acuerdo. Nótese aquí que esta recomendación se hace dando por supuesta, ante todo, la conveniencia de la expansión del comercio electrónico. Debemos tener presente que cuando hay grandes obstáculos al comercio respecto de otros productos, como puede ocurrir en muchos países en desarrollo, esa misma liberalización puede ser causa de una mala asignación de los recursos y de los gastos del consumidor. En tales circunstancias, las ventajas de la expansión del comercio electrónico pueden compensar los costos de esa asignación equivocada.

Probablemente, en la esfera del fomento de la infraestructura deberán los países en desarrollo hacer todo lo posible para contribuir al desarrollo del comercio electrónico. Sin un buen sistema de telecomunicaciones y sin la disponibilidad de un servicio de teléfono barato, no pueden florecer ni Internet ni el comercio electrónico. En la actualidad, la red de telecomunicaciones en muchos países en desarrollo está bastante mal desarrollada. Una gran mayoría de personas carecen de acceso siquiera sea a teléfonos.²⁵⁸ Y los que lo tienen deben pagar unas tasas altísimas por las llamadas telefónicas. A diferencia de los Estados Unidos, las llamadas telefónicas locales se miden y cobran a tipos bastante altos, de manera que aun cuando el acceso a Internet fuese barato, los gastos por concepto de llamadas telefónicas locales, necesarias para conectarse con el proveedor de acceso a Internet, pueden elevar la factura general de la utilización de Internet.

También se plantea el problema del abastecimiento de energía eléctrica. En la India, por ejemplo, la energía eléctrica facilitada por entidades públicas ha sido tan irregular y poco de fiar que muchas empresas de soporte lógico de Bangalore han tenido que recurrir a sus propios generadores para conseguir un abastecimiento continuo de energía eléctrica. Los apagones frecuentes y de larga duración pueden tener efectos devastadores en la transmisión de datos.

En la actualidad, en la gran mayoría de los países en desarrollo, el acceso a Internet también es caro y poco fiable. A menudo, los servicios de telecomunicaciones son prestados por un monopolio público, que también se convierte en proveedor monopolístico del acceso a Internet. Incapaz de ampliar suficientemente su servicio, se ve obligado, bajo la presión del público, a conceder muchas más conexiones de las que aguanta la capacidad del sistema. El resultado es que muchos clientes se encuentran en la imposibilidad de tener acceso al servicio que han pagado.

La solución de este problema consiste simplemente en dejar que entren en el mercado los proveedores de servicios de Internet privados. Mientras estos proveedores de acceso estén obligados a darse mutuamente conexiones mediante una reglamentación apropiada, no reportará

ninguna ventaja tener un proveedor monopolístico de ese servicio de acceso. Ésta es evidentemente una esfera en que el mercado privado puede funcionar eficientemente.

La existencia de un marco jurídico centrado en contratos expedidos en un soporte de papel y en firmas manuscritas también puede estorbar el crecimiento del comercio electrónico. La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) señaló esta cuestión ya en 1985 y encareció a los Estados que considerasen la posibilidad de permitir, cuando fuera apropiado, el uso de medios electrónicos de autenticación. Posteriormente, la CNUDMI ha elaborado una Ley modelo sobre el comercio electrónico, que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1996. La Ley modelo establece lo que constituye el equivalente de un documento escrito con firma y original, en el entorno electrónico. También prescribe reglas que rigen la admisibilidad y el valor probatorio de los mensajes electrónicos, la retención de mensajes de datos, la formación y validez de los contratos, y la atribución. Muchos países han adoptado la Ley modelo o han promulgado disposiciones legislativas relacionadas con las cuestiones de la facilitación electrónica. Es probable que los países que todavía no han promulgado disposiciones legislativas en este sentido tengan que hacerlo próximamente.²⁵⁹

Por último, suponiendo que pueda asegurarse internamente el suministro de servicios de Internet fiables a precios razonables, se necesitarán otras medidas de política para facilitar el comercio electrónico. En muchos países en desarrollo, los medios electrónicos de pago, en particular, las tarjetas de crédito, son prácticamente inexistentes. Ello quiere decir que incluso cuando pueden encargarse productos o cuando pueden prestarse servicios por Internet, el pago se hace por medios convencionales, con lo que resulta muchísimo más lenta la realización de las transacciones y se reducen las ventajas.

En el caso de las compras en el extranjero este problema es aún más agudo. Muchos países en desarrollo no tienen convertibilidad en cuenta corriente, de modo que el encargo de mercancías por Internet desde el extranjero no es una opción práctica, salvo quizá en el caso de las grandes empresas que pueden tener fácil acceso a divisas. Incluso en países como la India, que tienen convertibilidad en cuenta corriente pero no tienen convertibilidad en la cuenta de capital, los particulares no tienen fácil acceso a las divisas. En consecuencia, por lo que se refiere a las importaciones de bienes y servicios, la opción de Internet probablemente seguirá limitada a las grandes empresas. La solución no se ve del todo clara, puesto que la cuestión de permitir a los particulares un acceso fácil a las divisas tiene graves consecuencias para el control de las salidas de capital, sobre todo en épocas de crisis. Incluso cuando se permite ese acceso con respecto a las transacciones de cuenta corriente solamente, resulta fácil disfrazar las transacciones de cuenta de capital en transacciones de cuenta corriente. Esto puede ser aún más fácil cuando la compra se refiere a un servicio y no a un bien.

Sin embargo, el fácil acceso a las divisas no es un problema por lo que respecta a las exportaciones. Normalmente, las exportaciones requieren la recepción de divisas, respecto de las cuales las restricciones por la transmisión electrónica probablemente representan un problema menor. Además, es muy probable que las exportaciones sean realizadas casi exclusivamente por entidades comerciales, más bien que por particulares, y esas empresas en general están equipadas para trabajar con divisas. Incluso si necesitan importar ciertos productos, es probable que puedan hacer los pagos electrónicamente en los países que tienen convertibilidad de cuenta corriente.

El paso final para asegurarse el acceso al comercio electrónico internacional es tener acceso a redes de comunicación y mercados de productos objeto de comercio electrónico en el extranjero. El acceso a las redes de comunicación está garantizado esencialmente por el AGCS y el Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas, como se indica en la sección 5.1 de este trabajo. En la actualidad, hay suficiente capacidad excedentaria en las redes de los países desarrollados. Por consiguiente, no es probable que el acceso plantee problemas. Es posible, sin embargo, que conforme vaya creciendo el uso de Internet en todo el mundo, la expansión de la capacidad no pueda correr parejas con la demanda. Normalmente, cabría esperar que el mecanismo de los precios comenzará a funcionar para dar paso a la demanda excedente, pero puede haber momentos en que las redes empiecen a colapsarse gravemente. En tales circunstancias, los países en desarrollo tendrán que asegurarse de que no se vulneran sus derechos de acceso. Personalmente, no creo que esto se convierta en un problema grave, pero no dejará de ser útil dar muestras de prudencia a este respecto.

El problema más importante del acceso se refiere a los compromisos de liberalización contraídos por los países desarrollados con respecto a los servicios que los países en desarrollo pueden exportar por medios electrónicos. Hasta la fecha, los compromisos de liberalización contraídos tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo se han concentrado en los servicios que se prestan por el modo 3. En estos casos, los países en desarrollo son en gran parte importadores. Los compromisos respecto de los servicios que son objeto de comercio electrónico y que los países en desarrollo podrían exportar han sido limitados.

Para algunos países en desarrollo, el potencial de exportación de servicios por medios electrónicos es bastante considerable. Por ejemplo, el mercado de programas informáticos hechos a medida está creciendo a un ritmo de más de 20% anual y se prevé que llegará a los 250.000 millones de dólares en el año 2000.²⁶⁰ Los países en desarrollo también pueden suministrar servicios auxiliares a los países desarrollados y, de hecho, los han suministrado. Empezando con la simple introducción de datos en el decenio de 1980, la prestación de servicios auxiliares desde los países en desarrollo ha crecido y ahora incluye la publicación electrónica, el diseño y la gestión de sitios en la Red, los centros de atención a la clientela, la gestión de historiales y archivos médicos, las reservas de hotel, las autorizaciones de tarjetas de crédito, los servicios de secretaría a distancia, la gestión de listas de correo, el apoyo técnico en línea, los servicios de indización y resumen, investigación y redacción de textos técnicos, y las transcripciones técnicas.

Como se indica en UNCTAD (1998), sobre la base de un informe de la OCDE (1997), el mercado mundial de servicios auxiliares (incluida la corrección del "efecto 2000") que pueden ser prestados por los países en desarrollo ascendió a 438.000 millones de dólares en 1998. Esta cifra es equivalente, por lo menos, al 20% de las exportaciones de los países en desarrollo en 1996. Las solas empresas estadounidenses gastan 50.000 millones de dólares al año para el tratamiento de la información; el 20% de esas actividades, cuando menos, puede encargarse a un servicio auxiliar.

Los países en desarrollo también deben determinar los sectores en que puedan exportar servicios por medios electrónicos y que hasta ahora no hayan sido liberalizados por los países desarrollados. Uno de esos sectores sería, al parecer, el de los servicios de contabilidad.

Las negociaciones en este campo serían sumamente beneficiosas para algunos países en desarrollo, ya que éste es un mercado enorme.

Internet también ofrece a los países en desarrollo la oportunidad de convertirse en exportadores de los productos que compran los países. En el pasado, habría sido difícil para los proveedores de los países en desarrollo encontrar información sobre esas compras. Pero muchas administraciones de países desarrollados están empezando a publicar ofertas de licitación para la contratación de bienes y servicios en Internet. Esto da a los proveedores de los países en desarrollo un mejor acceso a otro sector comercial de los países desarrollados. Aunque las empresas pequeñas y medianas necesiten algún tiempo para asentar su reputación, ciertamente las grandes empresas de los países en desarrollo podrán presentar ofertas y competir con éxito por esas contrataciones.

Conclusiones

En este trabajo he analizado las principales cuestiones económicas que se refieren al comercio electrónico desde el punto de vista de los países en desarrollo. El primer grupo de cuestiones examinadas se refiere a la disciplina de la OMC aplicable a este comercio. Pueden hacerse varias observaciones en este contexto. En primer lugar, lo más apropiado será, al fin y al cabo, clasificar el comercio electrónico como un comercio de servicios al que se aplique la disciplina del AGCS. Como este tema todavía se está negociando, los países en desarrollo deberán asegurarse de que el comercio electrónico no se clasifica como un comercio de bienes sujeto a un pacto permanente de arancel cero. Tal resultado liberalizaría todo el comercio electrónico por defecto, lo cual socavaría el poder de negociación de dichos países.

En segundo lugar, hay en la actualidad cierto desacuerdo en cuanto a si las transacciones de Internet en las cuales el proveedor y el receptor de un servicio están situados en países diferentes deben clasificarse como comercio transfronterizo o como consumo en el extranjero. Al contraer sus compromisos en la Ronda Uruguay y en las negociaciones posteriores sobre servicios, presuntamente los países consideraron esas transacciones como un comercio transfronterizo. En efecto, si se definen como consumo en el extranjero, la categoría del comercio transfronterizo de servicios quedará prácticamente vacía. En vista de ello, puede defenderse la tesis de que las transacciones consideradas se clasifiquen como comercio transfronterizo.

En tercer lugar, por lo que se refiere a la protección de la propiedad intelectual, los países en desarrollo tendrán que hacer frente, con el tiempo, a la posibilidad de que dos tratados de la OMPI celebrados en diciembre de 1996, pero que todavía no han entrado en vigor, se incluyan en el campo de actividad de la OMC. Esos tratados tienen unos compromisos muy fuertes en cuanto a su cumplimiento y los países en desarrollo deberán estudiarlos muy detenidamente. Muchos de los países quizás no tengan la capacidad de hacer cumplir las normas ni los elementos necesarios para la solución de controversias en esta esfera.

Por último, en la próxima ronda los países en desarrollo que tienen la capacidad de exportar servicios especializados por Internet, como la India, deberían negociar agresivamente el acceso a los mercados con los países desarrollados. Esto supone negociaciones en dos frentes: primero, deberán tratar de obtener la liberalización, por los países desarrollados, de sectores en que tengan una ventaja relativa. Y, segundo, deberán tratar de obtener el reconocimiento de sus

títulos académicos, sus calificaciones, el cumplimiento de los requisitos o de las licencias o certificados otorgados en los mercados de otros países.

Sin embargo, las cuestiones de política con que se enfrentan los países en desarrollo en el comercio electrónico no se limitan a los problemas de negociación. En realidad, para la mayoría de los países en desarrollo, las restricciones imperativas al desarrollo del comercio electrónico son internas. Estos países carecen de buenas instalaciones de telecomunicaciones, ya que la densidad de las líneas telefónicas es de menos de 3 por 100 habitantes. Por supuesto, el comercio electrónico puede crecer rápidamente incluso cuando esa densidad es baja como demuestra la experiencia de la India. Pero ese crecimiento probablemente se limitará a un enclave y no alcanzará todo su potencial. Cabe argumentar que con una infraestructura de telecomunicaciones mejor y con un abastecimiento regular de energía eléctrica, incluso las exportaciones de soporte lógico de la India podían haber crecido a un ritmo mucho más rápido del que registraron en la práctica. Las consideraciones de eficiencia determinan que, suponiendo que el comercio electrónico recorte los costos de las transacciones, su expansión no debe limitarse al comercio exterior, sino que también deben extenderse al comercio interno. Esto, a su vez, requiere una expansión de las instalaciones de telecomunicaciones. También son decisivas para la expansión del comercio electrónico, tanto interno como externo, las reformas del sector financiero. En particular, si no se desarrollan los medios de pago electrónico, como las tarjetas de crédito, la expansión del comercio electrónico será lenta.

El comercio electrónico brinda a los países desarrollados y a los países en desarrollo oportunidades sin precedente. A corto plazo, es probable que las ventajas se concentren en los países desarrollados, pero a largo plazo, los países en desarrollo tienen más que ganar. Ello se debe a que, a corto plazo, los países en desarrollo carecerán de la infraestructura necesaria para aprovechar plenamente las ventajas de Internet. Pero, a la larga, podrán avanzar más deprisa, saltándose algunas de las etapas del desarrollo de la tecnología de la información por las que han tenido que pasar los países desarrollados.

NOTAS

¹ Véase la evaluación de los resultados de la Ronda Uruguay hecha por la secretaría de la UNCTAD (TDR/14 y TDR/14/Supp.1).

² Véase el documento MTN.TNC/MIN(94)/6, preparado por el GATT: Observaciones finales del Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Presidente del CNC, Marrakech, 15 de abril de 1994.

³ Véase la "Declaración de Midrand" y "Una asociación para el crecimiento y el desarrollo", aprobadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su noveno período de sesiones, Midrand, 27 de abril de 1996, documento TD/377, de 24 de mayo de 1996.

⁴ Véase la publicación conjunta UNCTAD/OMS "International Trade in Health Services: A development perspective" (El comercio internacional de servicios sanitarios - Una perspectiva de desarrollo), Ginebra 1998 (UNCTAD/ITCD/TS B/5 - WHO/TFHE/98.1).

⁵ Véanse la nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD para la reunión de expertos en turismo y mayoristas del turismo internacional (TD/B/COM.1/EM.6/2) y sus conclusiones acordadas (TD/B/COM.1/EM.6/3).

⁶ Véanse la nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD para la reunión de expertos en servicios relacionados con el medio ambiente (TD/B/COM.1/EM.7/2) y sus conclusiones acordadas (TD/B/COM.1/EM.7/3).

⁷ Véase la publicación de la UNCTAD "Preparación de las Futuras Negociaciones Comerciales Multilaterales: Asuntos e investigaciones necesarias desde una perspectiva del desarrollo", UNCTAD/ITCD/TSB/6.

⁸ Véase en otra parte de esta publicación el documento sobre el trato especial y diferenciado en el contexto de la mundialización.

⁹ Véanse la nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD para la reunión de expertos en el comercio del sector agrícola (TD/B/COM.1/EM.8/2) y sus conclusiones acordadas (TD/B/COM.1/EM.8/L.1).

¹⁰ Véanse la nota de la secretaría de la UNCTAD para la reunión de expertos en servicios de transporte aéreo (TD/B/COM.1/EM.9/2) y sus conclusiones acordadas (TD/B/COM.1/EM.9/L.1).

¹¹ Véase el sitio del Grupo de los 15 en la Red, "<http://www.sibexlink.com.my/g15/publications/wpno6.htm>".

¹² Véase la Declaración de la Conferencia de Ministros de Comercio de la OUA/Comunidad Económica Africana sobre la Tercera Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, Seattle (Estados Unidos), 30 de noviembre a 3 de diciembre de 1999.

¹³ Véanse más detalles sobre esta cuestión en el trabajo precedente.

¹⁴ Expresión acuñada por el Sr. Sergio Delgado en "La Ronda Uruguay, el Desarrollo de América Latina", Patricio Leiva, editor, Santiago de Chile, 1995.

¹⁵ En entrevistas de campesinos difundidas por la televisión local, un manifestante dijo que protestaba contra los obstáculos y las subvenciones al comercio de productos agrícolas, otro declaró que protestaba contra la liberalización del comercio de productos agrícolas, que ponía en peligro las pequeñas explotaciones familiares. Se me acercó una joven manifestante que me preguntó cortésmente si yo pensaba que las protestas habían tenido efecto: "¿Es que todo esto impedirá que la OMC siga matando gente?", preguntó.

¹⁶ Véase la Decisión sobre la contribución de la Organización Mundial del Comercio al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial, párrafo 5.

¹⁷ Este trabajo se basa en las diversas ideas que se formularon durante el proceso de elaboración del programa positivo en 1999; ha sido preparado por Victor Ognitsev, con aportaciones de Murray Gibbs, Mina Mashayekhi, Xiaobing Tang, Simonetta Zarrilli, Miho Shirotori y Stefano Inama, en las que se reflejan los debates de las muchas reuniones celebradas con los países en desarrollo.

¹⁸ Véase UNCTAD/ITCD/TED/2, 1997, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.97.II.D.14; y UNCTAD/ITCD/TSB/6, 1999, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.99.II.D.17.

¹⁹ Véase el documento A/52/898, de 13 de mayo de 1998, pág. 9.

²⁰ Las propuestas de los países menos adelantados se sometieron a la OMC en el proceso preparatorio; véase el documento WT/GC/W/251, de 13 de julio de 1999.

²¹ Véanse la Declaración Ministerial Africana sobre la X UNCTAD y Retos para el Desarrollo de Africa, agosto de 1999; la Declaración del Líbano de 1999 (AS/MM/77(IX)/3), agosto de 1999; la Declaración de Santo Domingo (LA/MM/77(IX)/1), agosto de 1999; el proyecto de consenso de Bangkok (TD(X)/PC/5, 1° de octubre de 1999; la Declaración de Marrakech (TD/381), octubre de 1999; y el Plan de Acción (TD(X)/PC/4), octubre de 1999.

²² Véase el documento TD/380, de 29 de julio de 1999, págs. 54 y 55.

²³ WT/MIN(98)/DEC/1, 25 de mayo de 1998.

²⁴ Esas cuestiones son: comercio e inversión, comercio y política en materia de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio.

²⁵ Se entiende que las "nuevas cuestiones" abarcan: el comercio y la inversión; el comercio y la política en materia de competencia; la transparencia de la contratación pública; la facilitación del comercio; el comercio electrónico; y los derechos laborales.

²⁶ Véanse "La 33ª Reunión Cuadrilateral de Ministros de Comercio", Tokio, 11 y 12 de mayo de 1999; Comunicado de la reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial, 27 de mayo de 1999; y Comunicado de la Cumbre del G-8, 20 de junio de 1999. Véanse también el

documento de la OMC WT/GC/W/230, de 6 de julio de 1999, en el que la Argentina, Australia, Chile, Corea, Costa Rica, Hungría, Marruecos, México, Nueva Zelandia, la República Checa, Singapur, Suiza, Tailandia, Uruguay, Hong Kong y China propusieron poner en marcha un ciclo completo de negociaciones comerciales multilaterales; así como la Declaración de la Cumbre de la CEAP, Auckland (Nueva Zelandia), 13 de septiembre de 1999.

²⁷ Véase "El planteamiento de la UE sobre la Ronda del Milenio de la OMC: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo", Bruselas, 8 de julio de 1999.

²⁸ Véase el documento de la OMC WT/GC/W/255, Comunicación de Honduras, Pakistán y la República Dominicana, 16 de julio de 1999.

²⁹ Véase Carlos M. Correa, "Technology Transfer in the WTO Agreements", UNCTAD, agosto de 1999.

³⁰ En opinión de los países en desarrollo, la ayuda financiera debe ser un elemento importante de las actividades de I&D en los futuros acuerdos comerciales multilaterales ("ventanillas financieras") para que los países puedan desempeñar sus obligaciones y ejercer sus derechos.

³¹ La aplicación de los acuerdos comerciales multilaterales ha demostrado que sin asistencia financiera son muy limitadas las posibilidades de muchos países en desarrollo de cumplir plenamente sus obligaciones y ejercer plenamente sus derechos.

³² Las "cuestiones relativas a la aplicación" se describen en las propuestas de un grupo de 12 países en desarrollo (documentos WI/GC/W/354 y 355). Algunas de estas "cuestiones relativas a la aplicación" pueden coincidir con las "decisiones prácticas de efecto inmediato" (véase el recuadro 7).

³³ Se presentaron las propuestas siguientes en el proceso preparatorio: Unión Europea, doc. WT/GC/W/245 (Enfoque de las CE con respecto al comercio y las inversiones); Japón, doc. WT/GC/W/239 (Acuerdo sobre inversiones); Suiza, doc. WT/GC/W/263 (Negociaciones sobre comercio e inversiones); Corea, doc. WT/GC/W/267 (Comercio e inversiones); Hong Kong, China, doc. WT/GC/W/268 (Negociaciones sobre comercio e inversiones); Polonia, doc. WT/GC/W/277 (Inversiones); Costa Rica, doc. WT/GC/W/280 (Negociaciones relativas a un marco multilateral para las inversiones).

³⁴ Cabe recordar que el Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas, de las Naciones Unidas, es por ahora el único código plenamente multilateral que existe en materia de competencia, que está redactado en forma de recomendación acordada unánimemente por la Asamblea General, y que tres conferencias de examen convocadas por las Naciones Unidas han confirmado la aceptación unánime del Conjunto y del mandato que tiene la UNCTAD en materia de derecho y política de la competencia (en 1985, 1990 y 1995, respectivamente) y que la Asamblea General ha convocado una cuarta Conferencia de examen que se verificará en septiembre de 2000. El "trato preferente y diferencial para los países en desarrollo", que es uno de los principios convenidos del Conjunto, podría tener cabida natural en cualquier marco de

la OMC, donde el trato especial y preferencial de los países en desarrollo también es un principio convenido.

³⁵ "Filial" se entenderá según la definición del artículo XXVIII del AGCS.

³⁶ Por "bienes y servicios nuevos o mejorados" se entienden bienes o servicios que son nuevos o mejorados para la empresa receptora.

³⁷ La estructura de la fórmula suiza es la siguiente: $T_1 = c T_0 / (c + T_0)$, donde c = coeficiente de reducción ($c > 0$); T_1 = tipo arancelario después de la reducción y T_0 = tipo arancelario inicial. Cuanto menor es el coeficiente de reducción, mayor es la tasa de reducción.

³⁸ Documento WT/GC/W/382.

³⁹ Documento WT/GC/W/383, de 5 de noviembre de 1999.

⁴⁰ Proyecto de Declaración Ministerial, de 19 de octubre de 1999.

⁴¹ Cabe señalar que durante la Ronda Uruguay los países en proceso de adhesión quedaron excluidos de las negociaciones referentes a la modificación o aplicación de las disposiciones del GATT, o de la negociación de nuevos preceptos (MIN.DEC, Part I, F, b)). La participación en las negociaciones sobre el comercio de servicios estuvo supeditada a las mismas disposiciones que las negociaciones sobre el GATT.

⁴² La designación correcta es "trato diferenciado y más favorable".

⁴³ Esos elementos se enunciaron claramente en la resolución que se aprobó en el sexto período de sesiones de la UNCTAD.

⁴⁴ Por ejemplo, en el párrafo 14 de la resolución 159 (VI).

⁴⁵ Sólo hay unas cuantas excepciones que permiten a los países en desarrollo, y en particular a los menos adelantados, conseguir una prórroga de los períodos de transición. Con arreglo al Acuerdo sobre los ADPIC, los países menos adelantados pueden obtener, previa petición "debidamente motivada", una prórroga de las disposiciones de transición. Asimismo, los países en desarrollo pueden pedir al Consejo del Comercio de Mercancías que prorrogue el período de transición para la eliminación de las MIC. Según el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, los países menos adelantados y los países en desarrollo de baja renta (menos de 1000 dólares por habitante) quedan exentos de la prohibición relativa a las subvenciones a la exportación en función de los resultados de ésta, mientras que otros tienen que eliminar gradualmente dichas subvenciones en un período de ocho años, es decir para finales de 2003. Sin embargo, un país en desarrollo puede pedir una prórroga de ese período de ocho años al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

⁴⁶ *USTR Strategic Plan, FY 1997-FY 2002*, Oficina del Representante de los Estados Unidos para las cuestiones comerciales internacionales, 30 de septiembre de 1997.

⁴⁷ Hasta la fecha las negociaciones sobre el movimiento de personas físicas han producido escasos resultados. Por ahora no se ha facilitado el acceso a los canales de distribución ni a las redes de información (por ejemplo, los sistemas de reserva informatizados (SRI)), ni tampoco a la tecnología.

⁴⁸ Los debates en el contexto del SGP parecen trasnochados en el marco de la aceptación general de las ventajas de la liberalización del comercio. El SGP es considerado como una "rémora" por los países donantes, y como una pérdida de ingresos fiscales.

⁴⁹ A los países en desarrollo que así lo pidan al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias antes de finales de 2002.

⁵⁰ En el párrafo 1 del artículo 71 del Acuerdo sobre los ADPIC se prescriben, a partir de 2000, exámenes en función de cualesquiera nuevos acontecimientos que puedan justificar la introducción de una modificación o enmienda en el Acuerdo.

⁵¹ Se hallará un estudio del trato de la agricultura en el GATT, junto con una descripción y un análisis detallados del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, en Josling, Tim, Tangermann, Stefan, y Warley, Thorald K. (1996), *Agriculture in the GATT* (1996), Houndmills, Londres, y MacMillan Press, Nueva York.

⁵² En la Declaración Ministerial se dice que el programa de trabajo del Consejo General abarcará lo siguiente: a) recomendaciones con respecto a: i) las cuestiones, incluidas las planteadas por los Miembros, relativas a la aplicación de los acuerdos y decisiones vigentes; ii) las negociaciones ya comprendidas en el mandato de Marrakech, para asegurarse de que esas negociaciones comiencen en el momento establecido; iii) los trabajos futuros ya previstos en otros acuerdos y decisiones vigentes adoptados en Marrakech; b) recomendaciones con respecto a otros posibles trabajos sobre la base del programa iniciado en Singapur; c) recomendaciones acerca del seguimiento de la Reunión de Alto Nivel sobre los Países Menos Adelantados; d) recomendaciones resultantes del estudio de otros asuntos propuestos y aceptados por los Miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales.

⁵³ Finger, J. M., Ingco, M. D., y Reincke, U., *The Uruguay Round - Statistics on Tariff Concessions Given and Received*, Banco Mundial, 1996.

⁵⁴ UNCTAD, *Situación arancelaria de las exportaciones de los países en desarrollo con posterioridad a la Ronda Uruguay: crestas arancelarias y progresividad arancelaria*, estudio conjunto UNCTAD/OMC (TD/B/COM.1/14/Rev.1), 1999.

⁵⁵ OCDE, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture and Processed Agricultural Products*, 1997.

⁵⁶ Los derechos específicos se expresan como una cuantía monetaria fija por unidad material del producto importado (por ejemplo, 20 dólares por kilogramo). Entre los demás tipos de gravámenes distintos de los derechos ad valorem figuran los derechos combinados (una combinación de impuestos *ad valorem* y derechos específicos) y los derechos mixtos (impuesto *ad valorem* o derecho específico, si éste es más alto).

⁵⁷ "Computation of ad valorem equivalents of specific tariffs" (Cálculo de los equivalentes *ad valorem* de aranceles específicos), estudio oficioso de la UNCTAD, 1998.

⁵⁸ No todas las utilizaciones de contingentes se han notificado. Hasta mayo de 1998 se habían recibido notificaciones respecto de 996 contingentes utilizados en 1995 (de un total de 1261), 989 contingentes utilizados en 1996 (de un total de 1278) y 963 contingentes en 1997 (del total de 1207). En 1995 el 85% de los países (28 de 33 países) que tenían la obligación de notificar comunicaron la utilización del contingente. Las cifras fueron inferiores en 1996 (el 74%, o sea, 26 de 34 países) y 1997 (un 33%, ó 12 de 33 países), por retrasos en las comunicaciones referentes a los años más recientes.

⁵⁹ OMC, *Tariff Quota Administration Methods and Tariff Quota Fill* (AIE/S4/Rev.1), 1998.

⁶⁰ La definición oficialmente aprobada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 es que la seguridad alimentaria se logra cuando *todas las personas, en todo momento, tienen acceso material y económico a una cantidad suficiente de alimentos sanos y nutritivos para atender a sus necesidades diarias y satisfacer sus preferencias alimentarias para una vida activa y sana.*

⁶¹ El 7 de diciembre de 1998 el Brasil presentó una reclamación ante el Órgano de Solución de Diferencias alegando que el trato especial y diferenciado otorgado por la Unión Europea en el marco de su esquema del SGP a los países del Grupo Andino y a los países del Mercado Común Centroamericano (acceso en franquicia al café soluble), en relación con los programas de esos grupos para luchar contra la producción y el tráfico de estupefacientes, perjudicaba las exportaciones del Brasil hacia la Unión (WT/DS154/1).

⁶² Se hallará información estadística detallada sobre las variaciones de la ayuda alimentaria en OMC, "Examen de los niveles de la ayuda alimentaria: nota de la Secretaría" (G/AG/W/36), noviembre de 1998.

⁶³ Konandreas, P., "Issues related to the continuation of the reform process in agriculture" (documento presentado en la reunión del Grupo Especial de Expertos de la UNCTAD sobre los preparativos de las futuras negociaciones multilaterales: cuestiones y necesidades de investigación en la perspectiva del desarrollo, septiembre de 1998).

⁶⁴ UNCTAD, "Algunas consideraciones acerca de la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimentarios básicos de fuentes externas en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos", ponencia presentada en la 17ª reunión del Comité de Agricultura (17 y 18 de noviembre de 1998).

⁶⁵ Véase Panos Konandreas (FAO), "Issues related to the Continuation of the Reform Process in Agriculture", documento presentado en la reunión del Grupo Especial de Expertos de la UNCTAD sobre los preparativos de las futuras negociaciones comerciales multilaterales: cuestiones y necesidades de investigación en la perspectiva del desarrollo, UNCTAD, Ginebra, 21 y 22 de septiembre de 1998.

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ En noviembre de 1998 los países en desarrollo importadores netos de alimentos eran: Barbados, Botswana, Côte d'Ivoire, Egipto, Honduras, Jamaica, Kenya, Marruecos, Mauricio, el Pakistán, el Perú, la República Dominicana, Santa Lucía, el Senegal, Sri Lanka, Trinidad y Tabago, Túnez y Venezuela.

⁶⁸ Las partidas de "alimentos" que aquí se incluyen abarcan los productos siguientes: CUCI (Rev.3) 01 (alimentos y animales vivos, incluidos los peces, azúcar, café, té y piensos animales; 1 (bebidas no alcohólicas y tabacos), 22 (semillas y frutos oleaginosos); y 4 (grasas animales y vegetales).

⁶⁹ No se disponía de datos para los tres países menos adelantados restantes: Eritrea, Guinea Ecuatorial y Tuvalu.

⁷⁰ Según la definición de la FAO, son alimentos básicos los cereales, el ganado, las legumbres, las raíces y tubérculos, incluidas otras hortalizas y frutas. En el cuadro se ha utilizado el valor de importación medio que aparece para "alimentos" en los años 1990-1992 en el cuadro 11 de un documento de la FAO titulado "Definition of net food importing countries" (ESC/M/95/4, noviembre de 1995).

⁷¹ UNCTAD, Informe sobre Comercio y Desarrollo, 1998, pág. 42 (del texto inglés).

⁷² Se tiene entendido que el proceso de liberalización progresiva se impulsará en negociaciones bilaterales, plurilaterales o multilaterales (párrafo 4 del artículo XIX).

⁷³ Véase UNCTAD, "Information on the temporary migration regime in force in selected developing countries" y "Armonización y reconocimiento de las calificaciones profesionales".

⁷⁴ Esto significaría que, en principio, todos los modos y sectores serían objeto de las negociaciones, pero no que las listas de compromisos resultantes de las negociaciones habrían de ser necesariamente completas y exhaustivas.

⁷⁵ No sería razonable esperar que los países en desarrollo asumieran compromisos en cuanto al statu quo en la fase inicial de la ronda, sobre todo en vista de su falta de capacidad competitiva en la oferta y la exportación de servicios. En muchos países no existe marco de política y regulatorio para desarrollar la oferta y la capacidad de exportación. Tampoco se ha acumulado experiencia respecto de una reforma regulatoria que es reciente, ni se han analizado ni determinado apropiadamente los costos económicos y sociales de la liberalización.

⁷⁶ Los planteamientos de fórmula confieren carácter multilateral al proceso solicitud-oferta entre Miembros, sectores y modos de prestación. Se trata de determinar un conjunto de subsectores y compromisos sobre acceso a los mercados y trato nacional, definido por modo de prestación y medida, susceptible de ser aceptado por todos los Miembros o un número decisivo de Miembros. Los Estados Unidos han propuesto un planteamiento de fórmula respecto del comercio electrónico para eliminar todas las restricciones que a él se refieren. Australia, Chile y Nueva Zelanda han propuesto la supresión de todas las prescripciones de nacionalidad y residencia. También se ha propugnado un planteamiento de conjunto respecto de los servicios relacionados

con el medio ambiente y el turismo, así como un planteamiento de fórmula para aumentar en cierto porcentaje la participación extranjera en el capital empresarial.

⁷⁷ Se trata de traducir los preceptos del artículo IV en compromisos más vinculantes. También se podría agregar una disposición concreta que rezara así: "Para lograr ese acceso deberán agregarse compromisos a las Listas de Compromisos Específicos de los países desarrollados y ofrecerse incentivos a las empresas e instituciones a fin de fomentar la transferencia de tecnología y el acceso a los canales y redes." Como compromisos adicionales, se incluirían medidas concretas de mejora de la capacidad para fortalecer los sectores de servicios de los países en desarrollo y puntos de referencia para las importaciones. Habría que examinar la eficacia de los puntos de contacto del AGCS en el suministro de la información pertinente a los países en desarrollo.

⁷⁸ El texto dice: "Medidas que concedan un trato diferencial respecto de la expansión de las operaciones, del establecimiento de una presencia comercial o de la realización de nuevas actividades, en circunstancias en que un Miembro adopta o aplica una medida que obliga, o tiene por efecto obligar, a una persona de los Estados Unidos, por motivo de su nacionalidad, a reducir su participación de propietario en una empresa proveedora de servicios de seguro que opera en el territorio de ese Miembro, por debajo del nivel existente el 12 de diciembre de 1997." Por ejemplo, en el sector de los seguros, Filipinas tiene en cuenta los derechos adquiridos al incluir en su Lista la disposición siguiente: "las limitaciones enumeradas del acceso al mercado ... no se aplicarán a las compañías autorizadas de seguro/reaseguro que sean en su totalidad de propiedad extranjera o en cuyo capital sea mayoritaria la participación extranjera a la entrada en vigor del presente Acuerdo sobre Servicios Financieros de la OMC." Esas limitaciones se refieren principalmente a la participación en el capital social (limitada al 5% en el seguro de vida y al 40% en el de servicios auxiliares y el reaseguro). En relación con la presencia comercial de sucursales bancarias extranjeras en los servicios de banca y otros servicios financieros (salvo los seguros), Tailandia no fija ningún límite a las sucursales de bancos extranjeros en el marco de la actual estructura de participación en el capital social. Además, con arreglo a la legislación aplicable a los bancos constituidos en sociedad en el país, "el Banco de Tailandia puede suavizar los límites de la participación extranjera máxima en el capital social y del número de acciones que pueden poseer conjuntamente un particular y personas afines, en las condiciones anunciadas por el Ministro de Hacienda; ... esa participación en el capital será autorizada por un período de diez años y, en adelante, los accionistas extranjeros tendrán un derecho adquirido con respecto a la cuantía absoluta de su participación en el capital."

⁷⁹ Otro ejemplo es el TLC, en el que un acuerdo entre tres países ha necesitado centenares de páginas de reservas.

⁸⁰ Esos obstáculos al acceso se describen en el documento titulado "Formas de mejorar el acceso a las redes de información y los canales de distribución y su utilización" (TD/B/CN.4/42).

⁸¹ En un país en desarrollo, con poquísima inversión extranjera directa y gran escasez de mano de obra altamente especializada, los futuros proveedores extranjeros de servicios no son el tipo de personas que van a hacer la competencia al desempleo interno.

⁸² Es cada vez más difícil atraer y conservar al personal en las empresas de la rama de tecnología de la información. Por ejemplo, Intel necesita contratar a 7.500 técnicos y directivos cada año, según el International Herald Tribune del 5 de octubre de 1999, mientras que el trabajador medio de las profesiones de la tecnología de la información cambia de empleo cada seis meses, que viene a ser la tasa generalmente aceptada de movimiento de personal (un 50%).

⁸³ En todo el texto las referencias remiten a los artículos y disposiciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, en Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales - Los textos jurídicos, OMC, 1995, págs. 341 a 380.

⁸⁴ Ello supondría que los nacionales trabajasen para la filial extranjera, lo que no forma parte del comercio en el modo 4 del AGCS.

⁸⁵ Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo, Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales - Los textos jurídicos, OMC, 1995, pág. 368.

⁸⁶ El Anexo es muy claro: el AGCS no es aplicable a las medidas que afecten a personas físicas que traten de acceder al mercado de trabajo de un Miembro ni a las medidas en materia de ciudadanía, residencia o empleo con carácter permanente, ni tampoco impide que un Miembro aplique medidas para regular la entrada o la estancia temporal de personas físicas en su territorio, incluidas las medidas necesarias para proteger la integridad de sus fronteras y garantizar el movimiento ordenado de personas físicas a través de las mismas. Por otra parte, el mero hecho de exigir un visado a las personas físicas de ciertos Miembros y no a las de otros no se considerará que anule o menoscabe las ventajas resultantes de un compromiso específico.

⁸⁷ Como se ha demostrado en los recientes estudios sectoriales de las secretarías de la UNCTAD y la OMC.

⁸⁸ Con posterioridad a la Ronda Uruguay se prosiguieron largas Negociaciones sobre el Movimiento de Personas Físicas, que desembocaron en modestos compromisos por parte de seis Miembros de la OMC, cuatro de los cuales lo hicieron expresamente respecto de determinados sectores de servicios o profesiones.

⁸⁹ Australia, Austria, Finlandia, Eslovaquia, Eslovenia, Islandia, Israel, Noruega, la República Checa, Sudáfrica y la Unión Europea (12).

⁹⁰ Granada, Kuwait y los Países Bajos (respecto de las Antillas Neerlandesas).

⁹¹ La norma del año no se aplica a los estudiantes ni los pacientes médicos, que siguen siendo residentes de su país de origen aunque su estancia en otro país sea de un año o más.

⁹² Véanse los anteriores análisis de la UNCTAD relativos a la primera fase de la integración: TD/B/WG.8/2, de 19 de junio de 1995, y UNCTAD/ITD/17, de 6 de octubre de 1995.

⁹³ Véase el documento O.J. 351, de 22 de noviembre de 1996.

⁹⁴ Véase la decisión de la Comisión de 18 de febrero de 1997 sobre la iniciación de consultas internacionales y de procedimientos de solución de diferencias en relación con las modificaciones efectuadas por los Estados Unidos en su legislación en materia de normas de origen para los productos textiles, modificaciones que negaban el origen comunitario a ciertos productos elaborados en la Comunidad Europea (O.J. L 62 [1997] y documento G/TBT/D/13, de 13 de junio de 1997, de la OMC, "Medidas de los Estados Unidos aplicables a los productos textiles y de la confección: solicitud de consulta presentada por la CE"). Se ha informado de que se han logrado algunos acuerdos provisionales entre los Estados Unidos y la Unión Europea con respecto a esta diferencia, mientras se llega a una solución definitiva en el contexto del proceso de armonización en el marco del Acuerdo de la OMC sobre Normas de Origen.

⁹⁵ Se hallará un análisis más ilustrativo de la interacción entre el origen y los contingentes en el sector de los productos textiles en el documento CR/XXV/SLV/6, de 20 de mayo de 1997, presentado por la Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir al XXV Consejo de Representantes, San Salvador, 10 a 13 de junio de 1997.

⁹⁶ Véase la postura expuesta por Egipto en el documento WT/CG/W/136. En contraste, los Estados Unidos ya han indicado que el Consejo de los ADPIC debe empezar "a considerar si conviene modificar el Acuerdo sobre los ADPIC con miras a eliminar la exclusión de la patentabilidad respecto de las plantas y los animales e incorporar las disposiciones esenciales del acuerdo de la UPOV sobre protección de las obtenciones vegetales" (documento WT/CG/W/115).

⁹⁷ Se hallará un análisis de los distintos planteamientos en Correa, 1994; Posey y Dutfield, 1996.

⁹⁸ En algunos países (Túnez, Bolivia, Chile, el Irán, Marruecos, Argelia, el Senegal, Kenya, Indonesia, el Níger, Panamá, por ejemplo), esas obras están protegidas por la legislación nacional sobre el derecho de autor.

⁹⁹ Véase South Centre, 1998, pág. 26.

¹⁰⁰ Véase el informe del Grupo Especial en el asunto Estados Unidos c. la India, WT/DS50/R, 5 de septiembre de 1997 (WTO 97-3496) y WT/DS50/AB/R, 19 de diciembre de 1997 (97-5539).

¹⁰¹ Véanse las exposiciones presentadas por la República Dominicana y Honduras (WT/GC/W/119), Egipto (WT/GC/W/136) y, sobre todo, la India (WT/GC/W/147).

¹⁰² Véase WTO/CTE/1, 12 de noviembre de 1996.

¹⁰³ En la exposición de la India (WT/GC/W/147) se hallarán la justificación y las diversas propuestas relativas a esta cuestión.

¹⁰⁴ Conviene advertir que en mayo de 1999 la Asamblea Mundial de la Salud aprobó una resolución en la que da a la OMS el mandato de estudiar las cuestiones relativas a la aplicación de los acuerdos de la OMC en la medida en que puedan afectar la salud pública.

¹⁰⁵ Véase el capítulo III.

¹⁰⁶ Véase la exposición de la India, WT/GC/W/147.

¹⁰⁷ Según este principio, que se aplica en casi todo el mundo, el derecho a una patente corresponde al primer solicitante. En los Estados Unidos, la patente se otorga al "primer inventor", principio que presuntamente da lugar a litigios complejos e impone una carga innecesaria a los inventores.

¹⁰⁸ Es lo que también propone la Unión Europea (WT/GC/W/193).

¹⁰⁹ Véanse los documentos WT/GC/W/115 y WT/GC/W/193.

¹¹⁰ Véase un análisis de esos dos tratados en Vinje, 1997.

¹¹¹ Este derecho puede estar sujeto al principio del agotamiento (párrafo 1 del artículo 6).

¹¹² En el discurso ante la Asamblea Nacional en el que anunció que Francia ya no participaba en las negociaciones, el Primer Ministro de Francia explicó que el proceso de consultas y evaluación de las negociaciones llevaba a la conclusión de que se planteaban algunos problemas de fondo con el AMI, ya que éste ponía los intereses privados por encima de la soberanía del Estado. Francia, señaló, propondría la reiniciación de las negociaciones en un foro al que pudiesen sumarse todos los agentes, en particular los países en desarrollo.

¹¹³ "The Uruguay Round Negotiations on Investment: Lessons for the Future", de Murray Gibbs y Mina Mashayekhi (14 de mayo de 1998).

¹¹⁴ Sin embargo, la supresión de las restricciones no es condición suficiente para atraer la inversión. Hay factores importantes que determinan las decisiones de localización y tienen que ver con el tamaño del mercado, la situación geográfica, la estabilidad política y social, una buena infraestructura jurídica y material, la calidad de la mano de obra.

¹¹⁵ Véase *Trade and FDI Policies: Pieces of a New Strategic Approach to Development*, Manuel R. Agosin y Francisco J. Prieto, (marzo de 1993).

¹¹⁶ Las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio aparecieron por primera vez como tema de debate en el GATT en 1981. Era en el contexto del examen del ajuste estructural y la política comercial. En el Grupo Consultivo de los Dieciocho, los Estados Unidos presentaron un informe sobre las prescripciones en materia de resultados de las inversiones e incentivos a la inversión. En él manifestaban el temor de que el uso cada vez más extendido de esas medidas en todo el mundo afectase también los intereses comerciales de terceros países, hasta el punto de poner en peligro las ventajas negociadas en el marco del GATT. Informe del Grupo Consultivo de los Dieciocho, documento L/5210, reimpresso en GATT, IBDD, vigésimo octavo suplemento, págs. 74 a 83 (1982).

¹¹⁷ A fin de que la cuestión de las inversiones se tratara de manera concreta en el GATT, los Estados Unidos pidieron el 31 de marzo de 1982 que el Consejo del GATT instituyera un grupo especial "para examinar ciertas prácticas que distorsionan el comercio en la aplicación de la Ley canadiense de examen de las inversiones extranjeras (LCEIE)". También hicieron propuestas

concretas para que se entablaran negociaciones sobre las inversiones. Véase el documento del GATT Prep.Com (86)/W/35 (11 de junio de 1986).

¹¹⁸ Los Estados Unidos intentaron clasificar los efectos de las MIC de la siguiente manera: i) los que impiden, reducen o desvían las importaciones limitando la compra, la venta y el uso de productos importados; ii) los que limitan la capacidad de exportación de los productores nacionales y de terceros países; y iii) los que inflan artificialmente las exportaciones de un país huésped, distorsionando con ello las corrientes comerciales en los mercados mundiales. También pidieron que se estudiase la aplicabilidad de algunos conceptos de política comercial a las MIC, a saber la no discriminación (trato de NMF y trato nacional), la prohibición (implícita en los artículos I, II, XI y XVI), la transparencia y la solución de diferencias.

¹¹⁹ Véanse las exposiciones presentadas por las Comunidades Europeas, documentos MTN.GNG/NG12/W/8, W/10 y W/22, y las exposiciones de los países nórdicos, documentos MTN.GNG/NG12/W/6 y W/23.

¹²⁰ Véase la reunión del 30 de octubre al 2 de noviembre de 1987, documento MTN.GNG/NG12/4, en el que se resumen las posiciones de algunos países en desarrollo.

¹²¹ Véanse las exposiciones de Malasia, Singapur, la India, México y Bangladesh (MTN.GNG/NG12/W/13, 17, 18, 19 y 21). México propuso que se evaluaran empíricamente los efectos de dos MIC, a saber, las prescripciones en materia de resultados de las exportaciones y en materia de participación de nacionales en el capital. Véanse también la exposición conjunta de los países en desarrollo (la Argentina, el Brasil, el Camerún, China, Colombia, Cuba, Egipto, la India, Tanzania y Yugoslavia) y el proyecto de declaración sobre las MIC presentado por Bangladesh, el Brasil, Colombia, Cuba, Egipto, la India, Kenya, Nigeria, el Pakistán, el Perú, Tanzania y Zimbabwe (MTN.GNG/NG/W/25 y 26).

¹²² Aunque las subvenciones vinculadas con tales prescripciones estarían sujetas a la disciplina del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

¹²³ El Grupo Especial de 1990 sobre el reglamento de la CEE relativo a la importación de piezas y componentes dio a entender que la aplicación del artículo III tenía un alcance muy amplio. Consideró que la amplitud de la formulación del pasaje "cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta", etc., de productos importados indicaba que no sólo las obligaciones que una empresa tenía que cumplir según la ley, tales como las examinadas por el Grupo Especial de la aplicación de la ley canadiense sobre el examen de la inversión extranjera, sino también aquellas que una empresa acepta voluntariamente con objeto de obtener una ventaja del gobierno constituían "prescripciones" en el sentido de la citada disposición. El Grupo Especial observó que la CEE supeditaba la concesión de una ventaja, a saber, la suspensión del procedimiento iniciado en virtud de la disposición antielusión, a la asunción del compromiso de limitar el uso de piezas o materiales de origen japonés, sin imponer limitaciones análogas al uso de productos similares originarios de la CEE o de otras fuentes, de modo que supeditaba la concesión de la citada ventaja a la asunción de compromisos por efecto de los cuales se daba a los productos importados un trato menos favorable, en lo relativo a su uso en el interior de la CEE, que el concedido a los productos similares de origen comunitario (GATT, IBDD, Suplemento N° 37, págs. 147 y 218).

¹²⁴ Comunicación de la India titulada "Propuestas relativas al Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio en el contexto del apartado a) I) del párrafo 9 de la Declaración Ministerial de Ginebra", destinada a los preparativos de la Conferencia Ministerial de 1999.

¹²⁵ Los países en desarrollo suelen aplicar MIC que imponen ciertas obligaciones a los inversionistas, por ejemplo, la de exportar, o les ofrecen incentivos fiscales; los países desarrollados a menudo utilizan las MIC en forma de subvenciones para alentar a los inversionistas a exportar, o de donaciones que les dan acceso a la financiación. Durante las negociaciones sobre las MIC, los Estados Unidos presentaron una lista de 14 tipos de medidas, entre ellas los incentivos, que debían limitarse. El Japón apoyó esa lista, pero no quería limitar los incentivos. La Unión Europea presentó una lista de ocho medidas que no contenía disposiciones acerca de los incentivos, la transferencia de tecnología o la concesión de licencias porque se utilizaban esas medidas en el contexto de las políticas industriales a nivel de los países y de la Unión, y en el marco de las políticas de desarrollo regional.

¹²⁶ Las MIC no son las únicas medidas que imponen condiciones en materia de resultados. Un incentivo "puro" a la inversión, que comprenda, por ejemplo, una desgravación fiscal según el tamaño de las operaciones en el país o que incluya subsidios para la capacitación de la mano de obra según la magnitud de la fuerza de trabajo empleada en la planta local, puede actuar como una prescripción en materia de resultados. Este tipo de concesiones recíprocas se observa en varios países, tanto desarrollados como en desarrollo.

¹²⁷ Los incentivos (es decir, la concesión de una ventaja concreta con cargo a fondos públicos [una contribución financiera] en relación con el establecimiento, la adquisición, la ampliación, la gestión, la administración o la realización de una inversión) constituyen una de las cuestiones más difíciles que han de acometerse en las negociaciones sobre el AMI. Hay opiniones divergentes en cuanto a la necesidad de un texto concreto. Algunos han propuesto un programa de trabajo incorporado en esta esfera, que es el mismo planteamiento que el adoptado en el AGCS y el Acuerdo sobre las MIC. El proyecto de texto que se ha incluido se refiere a que los principios de trato nacional, NMF y transparencia se aplican a los incentivos. Muchos creen que no todos los incentivos son malos e ineficaces y que los efectos de distorsión de los incentivos en las decisiones de inversión deben contraponerse a los efectos positivos que pueden tener en el logro de objetivos sociales legítimos en materia de desarrollo regional, política ambiental o investigación y desarrollo, etc. También habrán de tomarse en consideración las posibles duplicaciones con el Acuerdo sobre SMC y el AGCS. Por lo demás, debe tenerse en cuenta que casi todos los incentivos se conceden en el ámbito subfederal e incluyen medidas fiscales para las que el AMI prevé un trato aparte.

¹²⁸ Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *The Use of Investment Incentives and Performance Requirements* (Washington, D.C., 1977), págs. 1 y 2. En este estudio de referencia efectuado en 1977 por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos y que contiene elementos que sirvieron para formular la posición estadounidense en las negociaciones sobre esta cuestión, se halló que el 27% de las filiales de los Estados Unidos en los países en desarrollo recibían uno o dos incentivos para invertir, mientras que la proporción correspondiente respecto de los países desarrollados era del 25%. Sin embargo, los países en desarrollo imponían a las

empresas de los Estados Unidos prescripciones en materia de resultados con más frecuencia que otros países desarrollados (un 29% frente al 6%).

¹²⁹ Hardeep Puri y Delfino Bondad, "TRIMS, development aspects and the General Agreement", *Uruguay Round: Further Papers on Selected Issues* (UNCTAD/ITP/42), 1990, pág. 55.

¹³⁰ Theodor H. Moran y Charles S. Pearson, "Tread carefully in the field of TRIP (Trade-Related Investment Performance) measures", *The World Economy*, vol. 11, N° 1 (1988), pág. 121.

¹³¹ En el AMI se amplía la lista de prescripciones en materia de resultados, incluyendo en ella muchas de las que ahora están permitidas con arreglo al GATT y al AGCS, pero algunas de ellas quedarían autorizadas si se vinculasen con la concesión de una ventaja. El AMI prohíbe las prescripciones en materia de contenido nacional y de resultados de las exportaciones.

¹³² La Oficina del Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales Internacionales, en su *1994 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, (Wáshington, D.C., 1994), señaló 24 países desarrollados y en desarrollo que aplican por lo menos una MIC. En un estudio conjunto del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales y de la UNCTAD se revela que los países de Europa subvencionan hasta el 60% del costo de toda la inversión; las administraciones estatales de los Estados Unidos han pagado hasta 325 millones de dólares por proyecto (o 108.000 dólares por empleo) a empresas extranjeras. Si bien no interviene ninguna exigencia en materia de contenido local o resultados de las exportaciones, sería de mala fe pretender que esas disposiciones no constituyen medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. El Federal Reserve Bank of St. Louis halló una correlación estadística positiva entre los gastos de los distintos Estados en promoción de las inversiones, por una parte, y las exportaciones de esos Estados, por otra. No menos real es la dimensión de sustitución de importaciones de esas políticas entre las naciones desarrolladas. Además, la tendencia es preocupante. En los Estados Unidos, los gastos medios de los Estados federados para fomentar la entrada de inversiones y promover las exportaciones han crecido más de un 600% en el pasado decenio. *The Impact of Trade-Related Investment Measures on Trade and Development*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.91.II.A.19), 1991.

¹³³ Véase Stefan Tangerman, "Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture by Major Developed Countries", UNCTAD/ITD/16.

¹³⁴ Por ejemplo, con el planteamiento de la lista negativa, se presentarían largas listas de reservas, o los nuevos servicios quedarían automáticamente sujetos a la disciplina del AGCS, a menos que se tomasen medidas expresas para excluirlos.

¹³⁵ El TLC ha adoptado el método de la lista negativa y contiene cientos de páginas de anexos con reservas. Ello da una idea de las dificultades que se presentarían en la OMC con el planteamiento de la lista negativa. En el AMI también se ha adoptado el método de la lista negativa, que ya ha producido 600 páginas de reservas para sólo unos cuantos países de la OCDE.

¹³⁶ Hardeep Puri y Philippe Brusick, "Trade-related investment measures: issues for developing countries in the Uruguay Round", *Uruguay Round: Papers on Selected Issues* (UNCTAD/ITP/10), 1989, pág. 219.

¹³⁷ El documento de referencia tiene por objeto garantizar, mediante salvaguardias de la competencia, que las ventajas del antiguo operador monopolístico no se utilicen en detrimento de los recién llegados al mercado de las telecomunicaciones. Con respecto a la prevención de las prácticas anticompetitivas, el documento de referencia prevé que se mantendrán medidas apropiadas para que los proveedores que por sí solos o juntamente constituyan un proveedor principal utilicen o sigan utilizando prácticas anticompetitivas. Éstas abarcan el recurso a subvenciones cruzadas de carácter anticompetitivo, la utilización, con resultados anticompetitivos, de la información obtenida de los competidores y la negativa a facilitar puntualmente a otros proveedores de servicios la información técnica sobre instalaciones esenciales y la información pertinente desde el punto de vista comercial que son necesarias para prestar los servicios.

¹³⁸ Se propuso que esta cuestión formara parte del programa incorporado del AMI. Las mismas cuestiones se han planteado durante las negociaciones del AMI. Este proyecto sí contiene disposiciones sobre los monopolios, pero no hay texto sobre las prácticas de las empresas.

¹³⁹ Investigación antidumping de Guatemala relativa al cemento portland procedente de México, OMC, WT/DS60/R, 19 de junio de 1998, párr. 5.25 (descripción de la exposición de tercera parte presentada por los Estados Unidos).

¹⁴⁰ Estos y los demás datos de esta sección han sido facilitados por la División de Normas de la OMC.

¹⁴¹ En 1998 iniciaron procedimientos antidumping los siguientes Miembros de la OMC: la Argentina, Australia, el Brasil, el Canadá, Chile, Colombia, la Comunidad Europea, Corea, Costa Rica, el Ecuador, los Estados Unidos, Filipinas, la India, Indonesia, Israel, Malasia, México, Nicaragua, Nueva Zelandia, Panamá, el Perú, la República Checa, Sudáfrica, Trinidad y Tabago, Turquía y Venezuela.

¹⁴² Australia, el Canadá, la Comunidad Europea, los Estados Unidos.

¹⁴³ En comparación, los Estados Unidos iniciaron 34, la Comunidad Europea 22, Australia 13 y el Canadá 8.

¹⁴⁴ La CE como tal fue también objeto de actuaciones en un asunto.

¹⁴⁵ Para estos efectos, hemos considerado países en desarrollo la Argentina, el Brasil, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Croacia, el Ecuador, Egipto, Eslovaquia, Eslovenia, Filipinas, Honduras, Hong Kong, Hungría, la India, Indonesia, Kazajstan, Macedonia, Malasia, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Checa, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Tailandia, Trinidad y Tabago, Turquía, Ucrania, Venezuela y Zimbabwe.

¹⁴⁶ Miranda, Torres, Ruiz, *The International Use of Anti-Dumping - 1987-1997*, 32:5, *Journal of World Trade*, págs. 5 a 72 (1998).

¹⁴⁷ *Ibíd.*, pág. 64.

¹⁴⁸ Vermulst, Waer, *EC Anti-Dumping Law and Practice*, pág. 2 (1996).

¹⁴⁹ Pero téngase en cuenta que en algunas jurisdicciones se suele practicar la imposición residual o "de todos los demás" derechos antidumping a los países.

¹⁵⁰ Véase también Vermulst, *Adopting and Implementing Anti-Dumping Laws - Some Suggestions for Developing Countries*, 31:2, *Journal of World Trade*, págs. 5 a 24 (1997).

¹⁵¹ Cuando se determina la existencia de subvenciones en un país a raíz de una actuación concreta, no es raro que se multipliquen las denuncias por mimetismo.

¹⁵² En principio, las medidas de salvaguardia deben aplicarse sin discriminación.

¹⁵³ A este respecto, es significativo que las tres primeras diferencias en materia de derechos antidumping/derechos compensatorios en la OMC se refiriesen todas a la aplicación de medidas antidumping o derechos compensatorios por países en desarrollo, respectivamente por el Brasil (coco desecado), Guatemala (cemento portland) y México (jarabe de maíz rico en fructosa).

¹⁵⁴ Vermulst, Waer, *EC Anti-Dumping Law and Practice*, pág. 3 (1996).

¹⁵⁵ Observo que, si bien interesa a los países en desarrollo introducir modificaciones de fondo en las disposiciones del Acuerdo Antidumping y del ASMC, puede resultar contraproducente formular propuestas de cambio concretas *en esta fase*. En particular, los Estados Unidos han manifestado ciertas reservas en cuanto a la necesidad de negociar reformas de esos acuerdos. Propugnar modificaciones concretas con demasiada antelación a las negociaciones podría tener el efecto no deseado de enajenar a los Estados Unidos (entre otros países) y hacer que se distanciasen aún más de toda negociación a ese respecto. Por consiguiente, el planteamiento apropiado por ahora, desde el punto de vista de los países en desarrollo, podría consistir en asegurarse de que las cuestiones de interés se incluyan definitivamente en el programa de los debates de la reunión de Seattle y evitar que se adopten posiciones concretas sobre los posibles cambios mientras no se tenga la seguridad de que se celebrarán esas negociaciones. Así, pues, los países en desarrollo podrían, por el momento, proponer simplemente dos temas del program en el contexto de la Reunión Ministerial: las cuestiones relativas a la aplicación y el trato especial de los países en desarrollo.

¹⁵⁶ En realidad, las autoridades del país importador tienen gran libertad para decidir los detalles del cálculo. Además, el recurso indiscriminado a la norma de *la mejor información disponible*, sobre todo contra empresas de países en desarrollo, puede llevar a la conclusión de la existencia de dumping cuando no existe ninguno.

¹⁵⁷ No son punitivos y, de hecho, no hay ninguna prohibición del dumping en el GATT/OMC:

"También era pertinente la historia de la redacción del artículo VI. La intención de los redactores del artículo no había sido condenar el dumping en sí, sino limitar la posibilidad de tomar medidas para contrarrestar el dumping y las subvenciones. Los antecedentes mostraban también que nunca había habido acuerdo, ni siquiera durante las negociaciones de la Ronda de Tokio que condujeron a la adopción del Código Antidumping en 1979, para favorecer o justificar la adopción de medidas por el país exportador para impedir el dumping."

Véase Japón - Comercio de semiconductores, Informe del Grupo Especial adoptado el 4 de mayo de 1988 (L/6309), GATT, IBDD, trigésimo quinto Suplemento, pág. 145 (1989).

¹⁵⁸ En parte por esa razón, algunos acuerdos de libre comercio, por ejemplo, el ANZCERTA, el EEE (¿y MERCOSUR?) excluyen el uso de medidas antidumping entre sus miembros. Compárese Hoekman, *Competition Policy and Regional Integration Agreements* (Banco Mundial 17/2/1998).

¹⁵⁹ Cuando se promulgaron las primeras leyes antidumping, a principios de este siglo, su justificación era, por lo visto, contrarrestar el dumping predatorio.

¹⁶⁰ Compárese Hoekman, Mavroidis, *Dumping, Anti-Dumping and Antitrust*, *Journal of World Trade*, págs. 27 a 52 (1996); Messerlin, *Should Anti-Dumping Rules be Replaced by National or International Competition Rules?*, *World Competition*, págs. 37 a 54 (1995). Pero véase también Miranda, *Should Anti-Dumping Laws be Dumped?*, 28:1, *Law and Policy in International Business*, págs. 255 a 288 (1996).

¹⁶¹ Véase también Tharakan, Vermulst, Tharakan, *Anti-Dumping and Competition: A Case Study*, *The World Economy* (1998); Mavroidis, Van Sclen, *The Application of the GATT/WTO Dispute Settlement Resolution System to Competition Issues*, 31:5 *Journal of World Trade*, págs. 5 a 48 (1997).

¹⁶² En el marco del derecho de la competencia en la Comunidad Europea, véase, por ejemplo, *Asunto 62/86, AKZO Chemie v. Commission* [1991] ECR, pág. 3359; *Tetra Pak International SA v. Commission* [1994] ECR, párrs. II.147 a 149.

¹⁶³ Sin embargo, está claro que en muchas circunstancias sería difícil probar de manera concluyente que el mercado del país exportador está cerrado, y en qué medida lo está, particularmente cuando el mercado está, de hecho, restringido. Además, si se introdujera semejante requisito positivo, el problema central sería el de construir un modelo práctico para hacer tales determinaciones. Habría que establecer un modelo equilibrado, que fuese transparente y objetivo y, al propio tiempo, no se redujese a un mero instrumento procedimental rígido que no correspondiese a la realidad económica o las condiciones del mercado. También habría que tomar en consideración que la imposición de tal requisito sería una carga suplementaria onerosa para las autoridades investigadoras de los países en desarrollo.

¹⁶⁴ A este respecto, ha habido largos debates acerca de la introducción de conceptos del derecho de la competencia en la esfera de los procedimientos antidumping (o incluso acerca de la sustitución de la normativa antidumping por el establecimiento de un régimen multilateral en

materia de competencia). Se ha indicado que muchas prácticas de ventas para importación a las que en la actualidad se aplican las leyes antidumping no se considerarían reprobables en el derecho nacional en materia de competencia. Sin embargo, muchos observadores coinciden en que el establecimiento de una reglas multilaterales de alcance general en materia de competencia sería, cuando menos, una tarea ingente y es improbable que tales disciplinas sustituyan las medidas antidumping a corto o mediano plazo.

¹⁶⁵ De hecho, como ya se ha dicho, en el artículo 15 se pide simplemente que sean tomados en consideración cuando se contemple la *aplicación* de derechos antidumping.

¹⁶⁶ Sin embargo, semejante planteamiento no estaría exento de riesgos; en particular, cuando a pesar de todo se iniciaran los procedimientos al comprobarse la ausencia o insuficiencia de mejoras, aumentarían de hecho la duración total y el volumen de trabajo para la rama exportadora.

¹⁶⁷ Adviértase que esto se aplica solamente a la vía multilateral y no a la vía unilateral (imposición de derechos compensatorios).

¹⁶⁸ Párrafo 2 a) del artículo 27.

¹⁶⁹ Sin embargo, de conformidad con el párrafo 5 del artículo 27, todo país en desarrollo Miembro que haya alcanzado una situación de competitividad en las exportaciones (según se define en el párrafo 6 del artículo 27) de uno o varios productos deberá eliminar gradualmente sus subvenciones a la exportación de esos productos a lo largo de un período de ocho años.

¹⁷⁰ Párrafo 2 b) del artículo 27.

¹⁷¹ Los siguientes países se enumeran en el apartado b): Bolivia, el Camerún, el Congo, Côte d'Ivoire, Egipto, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guyana, la India, Indonesia, Kenya, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, el Pakistán, la República Dominicana, el Senegal, Sri Lanka y Zimbabwe.

¹⁷² Párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo Antidumping.

¹⁷³ Por ejemplo, en el asunto del *Cloruro de potasio procedente de Belarús, entre otros países*, un examen intermedio iniciado en agosto de 1995 se terminó en febrero de 1998, es decir, al cabo de 30 meses.

¹⁷⁴ En el momento de redactarse este trabajo, principalmente en los sectores de la maquinaria, los textiles y la agricultura.

¹⁷⁵ La práctica ha demostrado que la ausencia de definiciones precisas de esos términos puede fácilmente dar lugar a abusos.

¹⁷⁶ Waer, Vermulst, *EC Anti-Subsidy Law and Practice after the Uruguay Round: A Wolf in Sheep's Clothing?*, 33:4, *Journal of World Trade* (de próxima publicación en 1999).

¹⁷⁷ *Ibíd.*

¹⁷⁸ Suponiendo que esa vida útil se haya establecido de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados del país interesado.

¹⁷⁹ La autora desea expresar su particular agradecimiento a K. Bergholm, T. Chillaud, M. Gibbs, R. Griffin, J. Magalhães, M. Shirotori y al personal del South Centre por la valiosa información y observaciones que le han proporcionado.

¹⁸⁰ National Research Council (1995), *Standards, Conformity Assessment, and Trade*, Wáshington D.C., National Academy Press.

¹⁸¹ S. M. Stepehnson (1997), *Standards, conformity assessment and developing countries*, Organización de Estados Americanos, Unidad de Comercio.

¹⁸² Stewart, T. P. (ed.) (1993), *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, Boston.

¹⁸³ El texto de la Declaración Ministerial de Punta del Este dice, con respecto a la agricultura: "Las negociaciones tendrán por finalidad lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afecten al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas del GATT reforzadas y de un funcionamiento más eficaz, tomando en cuenta los principios generales por los que se regirán las negociaciones, mediante: ...

iii) una reducción al mínimo de los efectos desfavorables que pueden tener en el comercio de productos agropecuarios las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias, tomando en consideración los acuerdos internacionales pertinentes."

¹⁸⁴ Los países que llevaron la pauta en las negociaciones sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias fueron la Argentina, Australia, el Canadá, la Comunidad Europea, los Estados Unidos, el Japón, Nueva Zelandia y los países nórdicos.

¹⁸⁵ En la época de las negociaciones de la Ronda Uruguay el Grupo Cairns estaba integrado por la Argentina, Australia, el Brasil, el Canadá, Chile, Colombia, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Tailandia y Uruguay. La composición del grupo ha cambiado desde entonces: ha ingresado Sudáfrica y Hungría se ha dado de baja.

¹⁸⁶ Los Estados Unidos pidieron al Grupo de Negociación sobre la Agricultura que instituyera un grupo de trabajo para estudiar las medidas sanitarias y fitosanitarias que, por sus aspectos técnicos, no se adaptaban bien a las negociaciones multilaterales. A juicio de ese país, los resultados del grupo de trabajo podrían incorporarse al proyecto de texto general que saliese del Grupo sobre la Agricultura.

¹⁸⁷ Según el anexo A del Acuerdo, la evaluación del riesgo es "la evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas; o evaluación de los posibles efectos

perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos".

¹⁸⁸ Véase OMC (1999), *Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures*.

¹⁸⁹ La primera denuncia fue presentada por los **Estados Unidos** en 1995 respecto de las prescripciones impuestas por la República de Corea en cuanto al tiempo de conservación de los productos importados de los Estados Unidos. Este país cuestionaba el fundamento científico de unas prescripciones uniformes en materia de duración de los productos y sostenía que esa medida tenía el efecto de una restricción de las importaciones. Afirmaba que la medida violaba, entre otras disposiciones, los artículos 2 (Derechos y obligaciones básicos) y 5 (Evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria) del Acuerdo correspondiente. Las partes llegaron a una solución mutuamente aceptable: Corea del Sur aceptó que los productores de alimentos congelados y de carne envasada al vacío fijaran sus propias fechas de caducidad. Un asunto similar sometido por el **Canadá** en relación con el tiempo de conservación y la desinfección del agua embotellada también quedó resuelto por las partes.

¹⁹⁰ En 1996 los **Estados Unidos** denunciaron unas medidas de Corea que tenían por objeto someter a inspección y prueba los productos agropecuarios importados. Afirmaban que esas medidas limitaban las exportaciones y eran, al parecer, incompatibles con los artículos 2 (Derechos y obligaciones básicos) y 5 (Evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria) del Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. En 1997 la **Comunidad Europea** se quejó de la prohibición de las importaciones de pollo y productos de pollo impuesta por los Estados Unidos. La Comunidad sostenía que la prohibición, aunque se basaba presuntamente en razones de inocuidad de los alimentos, no indicaba por qué de repente los productos de aves de corral de la Comunidad habían dejado de satisfacer los requisitos de entrada en el mercado de los Estados Unidos. Afirmaba, por consiguiente, que la prohibición era incompatible, entre otras disposiciones, con los artículos 2, 3 (Armonización), 4 (Equivalencia), 5 y 8 y con el anexo C (tanto el artículo 8 como el anexo C tratan de los procedimientos de control, inspección y aprobación) del Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. En 1998 la **India** denunció las restricciones que presuntamente introducía una reglamentación de la Comunidad Europea que establecía un llamado sistema de recaudación acumulativa para determinar ciertos derechos de importación sobre el arroz. Según la India, la disciplina introducida por la nueva reglamentación limitaba el número de importadores de arroz procedente de la India y tenía un efecto restrictivo de las exportaciones de arroz de este país hacia la Comunidad. La India afirmaba que se violaba, entre otras disposiciones, el artículo 5 del Acuerdo. El mismo año **Suiza** denunció las medidas relativas a la importación de productos lácteos y el tránsito de ganado impuestas por la República Eslovaca. Suiza sostenía que esas medidas tenían un efecto negativo en sus exportaciones de queso y de ganado y eran incompatibles, entre otras disposiciones, con el artículo 5 del Acuerdo MSF. En 1998 el **Canadá** impugnó ciertas medidas aplicadas por la Comunidad Europea a la importación de madera de coníferas procedentes del Canadá. Afirmaba que se violaban, entre otras disposiciones, los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 (Adaptación a las condiciones regionales) del Acuerdo sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias. El mismo año el **Canadá** se quejó de las medidas impuestas por un Estado de los Estados Unidos para impedir la entrada en tránsito de camiones

canadienses que transportaban ganado vacuno, ganado porcino y cereales. Sostenía, entre otras cosas, que se violaban varios artículos y los anexos B (transparencia) y C del Acuerdo.

¹⁹¹ A saber: abonar una indemnización en forma de concesiones comerciales, muy probablemente aumentando el acceso de otros productos agropecuarios de los Estados Unidos al mercado; convertir la prohibición actual en una prohibición provisional basada en los elementos de prueba disponibles; levantar la prohibición de las importaciones y aplicar un sistema de etiquetado obligatorio para indicar que el ganado ha sido tratado con hormonas de crecimiento.

¹⁹² Comité MSF, *Examen del funcionamiento y aplicación del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*, G/SPS/12, marzo de 1999.

¹⁹³ OCDE (1997), *Product standards, conformity assessment and regulatory reform*, TD/TC/WP(96)49/Rev.2.

¹⁹⁴ Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, Comité del Codex sobre Principios Generales, *Mejora de los procedimientos de adopción de las normas del Codex y medidas destinadas a facilitar el consenso*, CX/GP 99/5, marzo de 1999.

¹⁹⁵ En la actualidad la Comisión aplica el procedimiento provisional establecido por la FAO.

¹⁹⁶ Se celebró una reunión de información en noviembre de 1998.

¹⁹⁷ La formulación de los programas y la aprobación de las normas deben ser abiertas, de manera que puedan conciliarse las opiniones encontradas. El programa de trabajo de las instituciones internacionales de normalización y las normas que éstas elaboran deben ser coherentes tanto internamente como con los de otras instituciones, y estar actualizados. Véase: Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, Nota de la Comunidad Europea, G/TBT/W/87, 14 de septiembre de 1998.

¹⁹⁸ Según el "Nuevo Enfoque" que la Comunidad Europea adoptó a mediados del decenio de 1980, la armonización legislativa se limita a la determinación, mediante directivas, de los requisitos esenciales que deben cumplir los productos comercializados en el mercado comunitario. La tarea de fijar las especificaciones técnicas se confía a las organizaciones de normalización de la Comunidad como el CEN (Comité Europeo de Normalización) y el CENELEC (Comité Europeo de Normalización Electrónica). Las especificaciones técnicas no son obligatorias y tienen la condición de normas voluntarias. Véase W. S. Atkins (1996), *The Single Market Review Series, Sub-series III - Dismantling of Barriers: Technical Barriers to Trade*, sitio en Internet: europa.eu.int/comm/dg15/studies.

¹⁹⁹ Fuentes: Sitios en la Red: europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/121021.htm y europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/121002.htm.

²⁰⁰ Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, *Equivalencia de las normas: medida provisional de facilitación del comercio a falta de normas internacionales pertinentes*, Nota de Nueva Zelanda, G/TBT/W/88, 15 de septiembre de 1998.

²⁰¹ "Los Miembros entablarán, cuando reciban una solicitud a tales efectos, consultas encaminadas a la conclusión de acuerdos bilaterales y multilaterales de reconocimiento de la equivalencia de medidas sanitarias o fitosanitarias concretas."

²⁰² S. M. Stephenson (1997), *op. cit.*

²⁰³ La Comunidad Europea elaboró el "Enfoque Global" en materia de pruebas y certificación para facilitar el reconocimiento mutuo entre las instituciones de prueba y certificación, y se creó la Organización Europea de Pruebas y Certificación para articular la necesaria infraestructura.

²⁰⁴ Se hallará información detallada sobre los acuerdos comerciales regionales en S. M. Stephenson, *op. cit.*

²⁰⁵ El Comité de OTC ha decidido estudiar los problemas relacionados con los ARM y es posible que redacte directrices sobre éstos. Véase Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, *Primer Examen Trienal del Funcionamiento y Aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*, G/TBT/5, 19 de noviembre de 1997.

²⁰⁶ Véase el documento G/RO/W/32, de 23 de mayo de 1998.

²⁰⁷ Sacado de Preparativos de la Conferencia Ministerial de 1999: documento oficioso sobre las cuestiones relativas a la ejecución. Comunicación de Zambia, Jamaica, Kenya, el Pakistán, Sri Lanka y Tanzania, JOB(99)/3169, de 3 de junio de 1999.

²⁰⁸ En la primera parte del apartado a) de la regla 2 se extiende el alcance de cualquier partida referente a un artículo determinado no sólo al artículo completo, sino también a ese artículo incompleto o sin acabar, a condición de que, en la forma en que se presente, tenga el carácter esencial del artículo completo o acabado. En la segunda parte del apartado a) de la regla 2 se dispone que los artículos completos o acabados que se presentan sin montar o desmontados se clasificarán en la misma partida que el artículo montado. En general, las mercancías se presentan de esa manera por razones tales como las prescripciones relativas al envasado, la manipulación o el transporte o para facilitar esas operaciones.

²⁰⁹ Este capítulo se basa en gran parte en Veena Jha y René Vossenaar, "Breaking the Deadlock, a Positive Agenda on Trade, Environment and Development?", recogido en Gary P. Sampson y W. Bradnee Chambers, *Trade, Environment and the Millennium*, Universidad de las Naciones Unidas, 1999.

²¹⁰ Naciones Unidas, Cumbre para la Tierra + 5, Plan para la ulterior ejecución del Programa 21, junio de 1997, párrafo 29.

²¹¹ Sin embargo, se ha progresado algo en la concepción de acuerdos e instrumentos multilaterales para regular el comercio de productos prohibidos en el ámbito interno. Entre ellos se cuentan el Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamental previo, el futuro convenio sobre los contaminantes orgánicos persistentes (COP) y el Convenio de Basilea

²¹² En la Comisión sobre el Desarrollo sostenible (CDS), la UNCTAD y el PNUMA, por ejemplo, se ha insistido sobre la importancia de las medidas de apoyo (tales como la creación de capacidad, la mejora del acceso a la financiación, el acceso a la tecnología y la transferencia de tecnología) para ayudar a los países en desarrollo a alcanzar las metas multilateralmente acordadas de los AMUMA, de conformidad con el principio de la responsabilidad común pero diferenciada. También se ha señalado que se puede recurrir a conjuntos de disposiciones (que contengan medidas tanto de apoyo como comerciales) para lograr los objetivos de los AMUMA. Por último, la UNCTAD y otras instituciones también han insistido en la necesidad de estudiar los efectos comerciales y económicos de los diferentes instrumentos de política utilizados o propuestos en los AMUMA sobre los países en desarrollo.

²¹³ Véase PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1999, capítulo 2, que trata de "Las nuevas tecnologías y la carrera mundial por el conocimiento".

²¹⁴ Según el Acuerdo sobre los ADPIC, para ser patentable una invención debe ser nueva, entrañar una actividad inventiva y ser susceptible de aplicación industrial. Se ha dicho que en el Acuerdo se contempla únicamente el modelo de industrialización del norte. No se tiene en cuenta el sistema de innovación comunitario, menos estructurado, mediante el cual los campesinos del sur producen, seleccionan, mejoran y crían toda una serie de variedades de cultivos y ganado. Por consiguiente, el germoplasma de los países del sur goza de una consideración inferior a la de las variedades obtenidas por los biotecnólogos del momento. No se reconocen, pues, los derechos de propiedad intelectual de los campesinos del sur y, por ende, se les deniega la protección correspondiente. WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza), The UN Biodiversity Convention and the WTO TRIPs Agreement, ponencia.

²¹⁵ A menos que se dé una interpretación muy amplia al artículo 27 del Acuerdo sobre los ADPIC, la patentabilidad de los materiales genéticos podría hacer que un número cada vez mayor de formas de vida se convirtiesen en materia patentable, lo que tendría importantes efectos ambientales, económicos, culturales y éticos a largo plazo. WWF, *op. cit.*

²¹⁶ La UPOV regula un sistema internacional de protección de obtenciones vegetales. Son miembros de la Unión unos 37 países, casi todos desarrollados. En el tratado de 1978 de la UPOV se prevén ciertas excepciones que permiten a los agricultores y fitogenéticos utilizar materiales protegidos. Sin embargo, ese tratado ha sido sustituido por su sucesor de 1991, que suprime ese privilegio en el caso de los agricultores y confiere a los fitogenéticos la facultad de controlar la utilización ulterior de las cosechas de semillas protegidas del agricultor. El tratado de 1991 entró en vigor el 24 de abril de 1998, y la versión de 1978 se cerrará a la firma un año después, el 24 de abril de 1999. Véase: <<http://www.upov.org>>.

²¹⁷ El derecho internacional de los tratados aplica varios criterios para determinar qué instrumento tiene precedencia. De conformidad con la regla según la cual *el tratado posterior tiene precedencia sobre el anterior*, el Acuerdo sobre los ADPIC (que se celebró al final de la Ronda Uruguay en diciembre de 1993 y se firmó en abril de 1994) tendría precedencia sobre el CDB (que se celebró en mayo de 1992). Sin embargo, de conformidad con la regla según la cual *los tratados especiales tienen precedencia sobre los generales*, como los preceptos del CDB con respecto a los derechos de propiedad intelectual en el contexto de la transferencia de tecnología con miras a la diversidad biológica son más concretos que los del Acuerdo sobre los ADPIC,

tendría precedencia el CBD. También debe tenerse en cuenta que el párrafo 5 del artículo 16 del CBD reza así: "Las Partes Contratantes, reconociendo que las patentes y otros derechos de propiedad intelectual pueden influir en la aplicación del presente Convenio, cooperarán a este respecto de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional *para velar por que esos derechos apoyen y no se opongan a los objetivos del presente Convenio.*" (La cursiva es nuestra.) WWF, *op. cit.*

²¹⁸ WTO/CTE/W/67.

²¹⁹ En la terminología de la ISO, las etiquetas de "tipo I" pueden ser concedidas por un tercero a productos que satisfacen criterios ambientales (múltiples) preestablecidos, en general siguiendo un método de "ciclo vital".

²²⁰ En la ISO se ha avanzado en la elaboración de directrices sobre transparencia, evaluación de la conformidad y reconocimiento mutuo.

²²¹ René Vossenaar, "UNCTAD work on strategic environment assessment", en Ole Christian Fauchald y Mads Greker (eds.), *Environmental assessment of trade agreements and policy*, Consejo de Ministros de los Países Nórdicos, TemaNord 1998, pág. 551.

²²² Por ejemplo, en el Programa 21 se encarece a todos los países que colaboren en la solución de los problemas ambientales mundiales sobre la base de "responsabilidades comunes pero diferenciadas". Se reconoció que los países en desarrollo deben tener mejor acceso a los mercados, a la tecnología y la transferencia de ésta, y a la financiación.

²²³ Véase "Building Capacity in Trade, Environment and Development, UNCTAD's Technical Co-operation Programme", UNCTAD/DITC/TED/Misc.7.

²²⁴ René Vossenaar, "Process and Production Methods, Sizing up the Issues from the South", en Halina Ward y Duncan Brack (eds.), *Trade, Investment and the Environment*, The Royal Institute of International Affairs, Earthscan Publication, Ltd., Londres, 1998.

²²⁵ El párrafo 2 c) del artículo 8 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias permite, en determinadas condiciones, la "asistencia para 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". El artículo 31, sin embargo, prescribe que las disposiciones de ciertos artículos, entre ellas las del párrafo 2 c) del artículo 8, se aplicarán durante un período de cinco años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC y que, como máximo 180 días antes de que concluya ese período, el Comité de Subvenciones examinará el funcionamiento de dichas disposiciones "con el fin de determinar si su aplicación debe prorrogarse por un nuevo período, en su forma actual o modificadas".

²²⁶ En el artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura se especifica que durante el período de aplicación (es decir, hasta el 1º de enero de 2000) las medidas de ayuda interna que estén en plena conformidad con las disposiciones del anexo 2 del Acuerdo (las medidas de ayuda que tienen efectos mínimos en el comercio, llamadas políticas de "compartimiento verde") estarán

exentas de los compromisos de reducción. Esas medidas incluyen los gastos efectuados en el marco de programas ambientales. Esas medidas del "compartimiento verde" expirarán a finales del año 2000, si no son renovadas.

²²⁷ El Grupo Africano, por ejemplo, insiste en que la redacción de la última frase del párrafo 3 b) del artículo 27 indica claramente que el Consejo tiene el mandato de examinar las disposiciones de fondo de ese artículo, y que ese examen no puede interpretarse en el sentido de que se limita a la aplicación de ese apartado.

²²⁸ Veena Jha y René Vossenaar, "Mainstreaming environment in the WTO: Possible implications for developing countries", ponencia preparada para la reunión técnica sobre comercio y medio ambiente celebrada en Los Baños (Filipinas) del 11 al 13 de noviembre de 1999. Proyecto de la UNCTAD de actividades sobre el terreno para fortalecer en los países en desarrollo la capacidad de investigación y de formulación de políticas sobre comercio y medio ambiente (proyecto INT/98/A61).

²²⁹ Se hace referencia al código de conducta (de la UNCTAD) para la transferencia de tecnología, al código de conducta de las Naciones Unidas para las empresas transnacionales, etc.

²³⁰ El Conjunto fue aprobado por unanimidad en la resolución 35/63 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 5 de diciembre de 1980.

²³¹ Véase, por ejemplo, Los resultados de la Ronda Uruguay: una evaluación inicial, anexo 3. Documentos de apoyo al Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1994, vol. III (UNCTAD/TDR/14(Supplement) (ISBN 92-1-112362) (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.D.28).

²³² Véase OECD 1992a; OECD 1992b; OECD 1996.

²³³ En los Estados Unidos, por ejemplo, el 61% de los gastos de I&D fue financiado por el sector privado, que se encargó del 73% de esas actividades en 1996 (Callan, Costigan y Keller, 1997, pág. 8). Las cifras correspondientes para el Japón fueron superiores al 70% (OCDE, 1996, pág. 31).

²³⁴ Si se excluye China, este porcentaje se reduce al 4%.

²³⁵ UNCTAD, 1998, pág. 19.

²³⁶ Se hallará un análisis completo en Mytelka, 1992.

²³⁷ Por ejemplo, la sola IBM se ha sumado a más de 400 alianzas estratégicas.

²³⁸ Incluso las tecnologías creadas con fondos públicos o por instituciones públicas suelen ser consideradas como cosa propia por las respectivas instituciones. Una tecnología en posesión de un organismo público no equivale a una tecnología que está en el dominio público, es decir, que puede ser utilizada por cualquier parte interesada.

²³⁹ Véase, por ejemplo, Correa, 1997; Reichman, 1997.

²⁴⁰ En muchos ordenamientos nacionales, se admite la posibilidad de conceder una licencia "por negativa a tratar", cuando el titular de la patente se ha negado a otorgar una licencia voluntaria, si hay motivos comerciales razonables, en particular cuando esa negativa perjudica el desarrollo o el establecimiento de una actividad comercial o industrial o el abastecimiento de un mercado de exportación (véase, por ejemplo, la Ley de patentes del Reino Unido, apartado d) del párrafo 3 del artículo 48).

²⁴¹ Se hallará un análisis de este artículo en Roffe, 1998.

²⁴² En el capítulo 4 del proyecto de código figuran disposiciones detalladas sobre las prácticas restrictivas en los acuerdos de transferencia de tecnología.

²⁴³ En los Estados Unidos el Gobierno Federal financió en 1996 el 34% de los gastos de I&D (Callan, Costigan y Séller, 1997, pág. 8).

²⁴⁴ Véase sobre este tema Eisenberg, 1997.

²⁴⁵ Creado por el sector del transporte por carretera en los Estados Unidos a principios del decenio de 1970, el EDI (intercambio de datos informatizados) facilita el intercambio de documentos y de información entre los ordenadores de dos empresas sin ninguna intervención humana. Ciertos comercios, como WalMart, utilizan esa tecnología para conectar a sus proveedores directamente con las bases de datos de los inventarios. Mediante esa conexión, los proveedores reciben automáticamente una notificación y están autorizados para hacer envíos cuando los almacenes están vacíos. Según el *Economist* (10 de mayo de 1997), el 95% de las 1.000 empresas de *Fortune* usan el EDI.

²⁴⁶ El lector encontrará información útil sobre antecedentes en diversos soportes electrónicos, empezando por el estudio más completo, *El Comercio electrónico y el papel de la OMC*, Estudios especiales 2 (Ginebra, Organización Mundial del Comercio), 1998. Además, el *Economist* ha publicado dos encuestas detalladas sobre el comercio electrónico en los números del 19 de mayo de 1997 y del 26 de junio de 1999.

²⁴⁷ Para redactar esta sección me han ayudado mucho mis intercambios por correo electrónico con Aaditya Mattoo, así como el acceso a las investigaciones que este autor está realizando con Ludger Schuknecht para un trabajo de próxima publicación titulado "Las políticas comerciales para el comercio electrónico".

²⁴⁸ La ausencia de impuestos comerciales sobre los servicios es un problema importante que se ha descuidado totalmente. Si se imponen aranceles para elevar los ingresos fiscales, la eficiencia exige que también se incluyan los servicios en las alforjas del arancel. Sin embargo, no se ha prestado ninguna atención a esta cuestión en la doctrina ni en la política, probablemente porque los universitarios todavía prefieren considerar los servicios como un elemento no comerciable y los analistas políticos no quieren ahuyentar a los inversionistas extranjeros fijando tipos impositivos más altos para los servicios procedentes de fuentes extranjeras.

²⁴⁹ Esta opción sólo se puede utilizar en el caso de transacciones de empresa a empresa. Cuando una empresa extranjera vende un producto electrónico y directamente a consumidores nacionales, no se ve muy bien cómo puede la transacción estar sujeta a impuestos internos.

²⁵⁰ Una explicación posible es que en las negociaciones de la Ronda de Seattle los Estados Unidos todavía intenten lograr que el comercio por Internet se clasifique como comercio de bienes. Y si para entonces los países ya se han comprometido a aplicar una prohibición permanente del derecho de aduana, el comercio por Internet quedará automáticamente libre de toda restricción en la frontera.

²⁵¹ Aunque los debates sobre el comercio electrónico a menudo se concentran en un método de entrega transfronterizo, ésta puede verificarse y se verifica efectivamente a través de una presencia comercial (modo 3) así como mediante el movimiento de personas físicas (modo 4). Por ejemplo, cuando un banco extranjero ofrece servicios de banca electrónicos a los residentes de un país, la transacción se clasifica en el modo 3. De igual manera, cuando los programadores de ordenador viajan a otro país y ofrecen allí sus servicios electrónicamente, este comercio electrónico se clasificará en el modo 4.

²⁵² Para que la reseña sea completa, también se puede hacer referencia al artículo 9 del AGCS relativo a las prácticas comerciales, en el cual se prevén consultas e intercambios de información entre los Miembros afectados cuando los proveedores recurren a prácticas anticompetitivas.

²⁵³ Según se define en el anexo, un "servicio" público de transporte de telecomunicaciones es todo servicio de transporte de telecomunicaciones, que se ofrezca al público en general y que incluya la transmisión en tiempo real de información facilitada por los clientes entre dos o más puntos sin ningún cambio de extremo a extremo en la forma o contenido de dicha información.

²⁵⁴ Esto significa que si un país incluye en sus listas nacionales el suministro de servicios de Internet aun sin comprometerse a aplicar el trato nacional, los proveedores deben tener acceso sin discriminación a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones. Seguirá siendo posible la discriminación contra los proveedores extranjeros en otras esferas (por ejemplo, la tributaria) mientras el país no se haya comprometido a brindar el trato nacional con respecto al suministro de servicios de Internet.

²⁵⁵ Esta información ha sido facilitada por Dewang Mehta en su exposición presentada a la Conferencia de la OMC sobre "Posibilidades que aporta el comercio electrónico a las empresas de los países en desarrollo", el 19 de febrero de 1999, exposición que se resume en el documento de la OMC WT/COMTD/18.

²⁵⁶ La liberalización simultánea de la inversión extranjera directa también ha contribuido a este proceso. La presencia de empresas extranjeras en la India ha desempeñado una función importante al vincular la demanda de diversos servicios en los países de origen con la oferta en el país anfitrión (es decir, la India).

²⁵⁷ En China y en la India, hay 2,3 y 1,3 teléfonos, respectivamente, por cada 100 habitantes. En comparación, hay 59,5 teléfonos por cada 100 habitantes en los Estados Unidos. Entre los

países en desarrollo, sólo Hong Kong y Singapur tienen un número de teléfonos comparable al de los países desarrollados. Véase el cuadro 2, página 7, WTO (1998), *op. cit.*

²⁵⁸ Véanse más detalles en UNCTAD, *Aspectos jurídicos del comercio electrónico*, 4 de mayo de 1999, TD/B/COM.3/EM.8/2.

²⁵⁹ La información consignada en este y en el siguiente párrafo se ha tomado de UNCTAD, 27 de julio de 1998, *Posibilidades de aumento de las exportaciones de los países en desarrollo en determinados subsectores de los servicios mediante todos los modos de suministro previstos en el AGCS, teniendo en cuenta sus relaciones recíprocas y la función de la tecnología de la información y de las nuevas prácticas comerciales*, TD/B/COM.1/21.

²⁶⁰ OCDE, 1997, *The World in 2020: Towards a New Global Age*.

ANEXOS

Tercera Conferencia Ministerial
Seattle, 30 de noviembre a 3 de diciembre de 1999

**DISCURSO DEL SR. KOFI ANNAN, SECRETARIO GENERAL
DE LAS NACIONES UNIDAS**

Antes que nada, quisiera agradecer al gobierno de la ciudad y a los habitantes de Seattle por acoger esta conferencia de suma importancia, aunque evidentemente muy polémica. Me pregunto si se dieron cuenta de las dificultades que les aguardaban.

En lo personal, me complace estar aquí y me honra profundamente haber sido invitado a dirigirme a esta reunión, que es en verdad muy importante. Espero y creo que será recordada como la Conferencia que lanzó la "ronda del desarrollo" y que sentó las bases de un sistema comercial mundial que será tan equitativo como libre.

A los países en desarrollo se les ha dicho, en forma reiterada, que saldrán beneficiados de la liberalización del comercio y que deben abrir sus economías.

Así lo han hecho, a menudo a un costo muy elevado. Para los países más pobres, el gasto que representa la aplicación de los compromisos comerciales puede ser superior a la cuantía del presupuesto de todo un año.

Sin embargo, en forma reiterada, esos países han constatado que los resultados son decepcionantes, no porque el libre comercio les sea perjudicial, sino porque aún no les llega en grado suficiente.

En la última gran ronda de liberalización -la Ronda Uruguay- los países en desarrollo redujeron sus aranceles, como se les dijo que hicieran. Sin embargo, en términos absolutos, muchos de ellos siguen manteniendo obstáculos arancelarios elevados, de manera que no sólo restringen la competencia sino que impiden la entrada de importaciones cruciales para sus productores y provocan la desaceleración del crecimiento económico.

Aun así, esos países constataron que los países ricos habían reducido sus aranceles en menor medida que los países pobres. A nadie sorprende que muchos de ellos sientan que se les ha engañado.

Parece que los países industrializados están bastante satisfechos con sus exportaciones mutuas de productos manufacturados, pero de los países en desarrollo sólo quieren materias primas y no productos terminados. Como resultado de ello, los aranceles medios que los países industrializados aplican a los productos manufacturados que importan de los países en desarrollo actualmente son cuatro veces superiores a los que aplican a los productos procedentes principalmente de otros países industrializados.

Se han encontrado formas aún más complicadas de excluir las importaciones del tercer mundo, y estas medidas proteccionistas penetran más a fondo en las esferas en que los países en desarrollo son más competitivos, como los productos textiles, el calzado y la agricultura.

En algunos países industrializados parece que casi se da por supuesto que las economías emergentes son incapaces de competir honestamente, así es que cuando llegan a producir algo a un precio competitivo se les acusa de dumping y los productos en cuestión quedan sujetos a derechos antidumping.

En realidad, son los excedentes de productos alimenticios de los países industrializados -excedentes generados por subvenciones que ascienden a 250.000 millones de dólares anuales- los que son objeto de dumping en los mercados mundiales y que ponen en peligro la subsistencia de millones de agricultores pobres en el mundo en desarrollo que no pueden competir con importaciones subvencionadas.

Por lo tanto, habrá a duras penas alguien que se sorprenda de que los países en desarrollo sospechen que los argumentos en favor de recurrir a la política comercial para promover diversas causas justas son en realidad una forma más de un proteccionismo disfrazado.

Estoy seguro de que, en la mayoría de los casos, ésa no es la intención: quienes plantean tales argumentos transmiten por lo general temores y ansiedades legítimas por los efectos de la globalización, que es preciso atender.

Tienen razón en preocuparse por el empleo, por los derechos humanos, por el trabajo infantil, por el medio ambiente, por la comercialización de las investigaciones científicas y médicas. Tienen razón, ante todo, en preocuparse por la pobreza desesperada en la que tantos habitantes de países en desarrollo están condenados a vivir.

Sin embargo, la globalización no debe utilizarse como chivo expiatorio de las políticas nacionales fracasadas. El mundo industrializado no debe tratar de resolver sus propios problemas a expensas de los pobres. Rara vez tiene sentido recurrir a restricciones comerciales para encarar problemas cuyos orígenes se encuentran no en el comercio, sino en otras esferas de la política nacional e internacional. Al agravar la pobreza y obstruir el desarrollo, las restricciones comerciales a menudo provocan el recrudecimiento de los problemas que se busca resolver.

La experiencia práctica ha demostrado que el comercio y las inversiones no sólo traen consigo el desarrollo económico, sino que a menudo también traen consigo normas más rigurosas aplicables a los derechos humanos y a la protección del medio ambiente. Todos estos elementos se amalgaman cuando los países adoptan políticas e instituciones apropiadas. En efecto, una sociedad civil en desarrollo por lo general insistirá en normas más rigurosas tan pronto como tenga la oportunidad de hacerlo.

Lo que se necesita no es poner nuevos grilletes al comercio mundial, sino que los gobiernos muestren mayor determinación para encarar directamente cuestiones sociales y políticas, y para otorgar a las instituciones establecidas con ese propósito los fondos y las facultades que requieren. Se ha encomendado a las Naciones Unidas y a sus organismos

especializados la tarea de promover las causas del desarrollo, el medio ambiente, los derechos humanos y las normas laborales. Podemos ser parte de la solución.

Lo mismo puede decirse del sector privado. Las compañías transnacionales, que son las beneficiarias principales de la liberalización económica, deben compartir alguna porción de la responsabilidad que entraña ocuparse de las consecuencias sociales y ecológicas de dicha liberalización.

Los derechos económicos y las responsabilidades sociales son dos caras de la misma moneda. Fue por eso que, a principios del año en curso, propuse un Pacto Mundial entre el sector empresarial y las Naciones Unidas, en virtud del cual ayudaremos al sector privado a actuar de conformidad con los principios internacionalmente aceptados en las esferas de los derechos humanos, las normas laborales y el medio ambiente. Hasta el momento, la respuesta ha sido alentadora y creo que es mucho lo que podemos lograr si estrechamos nuestra colaboración.

Sin embargo, no hay que distraer a esta reunión ni a esta Organización de su tarea vital, que es asegurarse de que, esta vez, una nueva ronda de negociaciones comerciales realmente haga extensivos los beneficios del libre comercio al mundo en desarrollo. A menos de que convenzamos a los países en desarrollo de que la globalización realmente los beneficia, la reacción adversa se volverá irresistible. Esto sería una tragedia para el mundo en desarrollo y, en rigor, para el mundo en su conjunto.

El comercio es mejor que la ayuda. Si los países industrializados hacen más para abrir sus mercados, los países en desarrollo pueden aumentar el valor de sus exportaciones en muchos miles de millones de dólares al año, es decir que percibirán mucho más de lo que reciben ahora en concepto de ayuda. Para millones y millones de pobres, aquí podría radicar la diferencia entre su actual miseria y una vida decente. Aun así, el costo para los países ricos sería minúsculo.

En realidad, cabría incluso la posibilidad de que los países industrializados estuvieran obrando en provecho propio. Se ha calculado que algunos de ellos llegan a gastar actualmente entre el 6 y el 7 por ciento de su producto interno bruto en diversos tipos de medidas de protección del comercio. Es indudable que algunos de sus ciudadanos salen beneficiados de ello, pero seguramente que hay alguna forma de ayudarlos menos onerosa y perjudicial para el resto de la población.

Esta vez, se deben reducir sustancialmente los aranceles y demás restricciones impuestas a las exportaciones de los países en desarrollo. En lo referente a las exportaciones de los países menos adelantados, sugiero la total eliminación de los derechos arancelarios y de los contingentes.

Además, los países en desarrollo deberán recibir asistencia técnica, tanto en las propias negociaciones como en la aplicación y la obtención de beneficios de los acuerdos a que se llegue. Actualmente, algunos de esos países ni siquiera cuentan con misiones en Ginebra. No obstante, la UNCTAD, es decir, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, está ahí para prestar ayuda, si se le proporcionan los recursos necesarios.

Exactamente dentro de un mes habremos dejado atrás el siglo XX. La primera mitad contempló un mundo casi destruido por conflictos bélicos, que en parte fueron el resultado de bloques comerciales antagónicos.

En la segunda mitad del siglo se ha registrado, por el contrario, una expansión sin precedentes del comercio mundial que también ha traído consigo un crecimiento económico y un desarrollo sin precedentes, pese a que su distribución todavía sea muy desigual.

Esa expansión no fue accidental. Tras la alta mortandad y devastación de la segunda guerra mundial, una serie de estadistas de gran visión construyeron deliberadamente un orden económico y político para la posguerra, regido por normas que harían posible el libre comercio el que, a su vez, de acuerdo con su convicción, haría menos probables los conflictos bélicos en lo sucesivo. Tenían razón, en términos generales.

En esa época, se combinaban varios factores que hacían posible un orden mundial liberal. Uno de ellos era un consenso amplio sobre el papel del Estado para garantizar el pleno empleo, la estabilidad de los precios y la existencia de redes de seguridad social. Otro factor era que la mayoría de las empresas grandes todavía estaban organizadas dentro de las fronteras de un solo país, de manera que las relaciones económicas internacionales podían negociarse entre Estados, cada uno de los cuales se ajustaba a una economía nacional característica, y podían controlarse mediante el aumento o disminución de obstáculos en las fronteras nacionales.

Esta situación, por su parte, hizo que fuera relativamente fácil establecer un conjunto de organizaciones internacionales sustentadas en el orden económico al que las propias organizaciones brindaron su apoyo: se trata del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y las Naciones Unidas.

El mundo de hoy es muy diferente. Las redes de producción y finanzas se han desligado actualmente de las fronteras nacionales y se han vuelto verdaderamente mundiales. Sin embargo, han dejado muy atrás al resto del sistema.

Los Estados nacionales, y las instituciones en las que están representados, pueden establecer las normas que rigen los intercambios internacionales, pero ya no pueden dictar las condiciones en que se efectúan esos intercambios exclusivamente entre ellos. La vida económica ha dejado de estar incrustada en un marco amplio de valores compartidos y prácticas institucionalizadas.

El resultado es que, además del notorio desequilibrio de poder y riqueza entre los países industrializados y los países en desarrollo, existe ahora un segundo desequilibrio: la disparidad entre la integración de la economía mundial y el provincialismo persistente de las instituciones políticas y sociales. Mientras que la economía tiene un carácter global, la política sigue siendo obstinadamente local. Ése es el motivo, creo yo, de que tanta gente, aun en el mundo industrializado, se sienta vulnerable y desvalida.

Es por eso, Señoras y Señores, que éste es un momento histórico.

De lo que decidamos aquí, y en algunas otras reuniones cruciales en los próximos años, va a depender que el siglo XXI se parezca, aunque peor todavía, a la primera mitad del siglo XX, o a la segunda mitad, aunque mejor todavía.

No demos por sentado el avance hacia el libre comercio y el imperio del derecho. Resolvámonos en cambio a apuntalar el libre mercado global con valores genuinamente globales y a afianzarlo con instituciones eficaces.

Mostremos el mismo liderazgo firme en defensa de los derechos humanos, las normas laborales y el medio ambiente que ya mostramos en defensa de la propiedad intelectual.

En resumen, emulemos la sabiduría y la voluntad de quienes sentaron las bases del orden mundial liberal al término de la segunda guerra mundial. Ellos lograron que el cambio funcionara en favor de la población y nosotros debemos hacer lo mismo.

Tercera Conferencia Ministerial
Seattle, 30 de noviembre a 3 de diciembre de 1999

**DISCURSO DEL SR. RUBENS RICUPERO,
SECRETARIO GENERAL DE LA UNCTAD**

En la fase preparatoria de la Conferencia de Seattle se ha hablado mucho de convertir estas nuevas negociaciones comerciales en una ronda de desarrollo. Nuestro objetivo central debe ser traducir esa retórica en algo sustancial en los propios acuerdos. Éste es el modo de llevar a la práctica los esfuerzos realizados por los países en desarrollo para convertirse en miembros cabales y no en figurantes del sistema.

La UNCTAD está haciendo precisamente esto: alentar a los países en desarrollo a adoptar una actitud proactiva en la reparación de los desequilibrios y la creación de un mejor sistema a través del programa de acción positiva, cuyo impacto puede ya valorarse por el hecho de que la mitad de las 250 propuestas presentadas en el proceso de preparación procedían de esos países.

En el pasado se ha considerado a los países en desarrollo como los "aprovechados" del sistema. Esto nunca fue cierto y, mediante sus acciones, los países en desarrollo han demostrado lo equivocado de esta opinión. Han liberalizado el comercio más deprisa y en mayor medida que los demás países. Y en la fase de preparación de la Conferencia de Seattle han presentado más de 110 propuestas detalladas y concretas para abordar problemas específicos que a su juicio obstaculizan su capacidad de participar plena y efectivamente en el sistema multilateral de comercio.

Éste no es sólo el mejor, sino también el único modo de enfrentarse al problema de la legitimidad, que en la actualidad se encuentra en el centro del debate sobre el comercio, como cualquiera puede ver leyendo los editoriales de prensa u observando las manifestaciones en la calle.

La raíz del problema reside en la mundialización y sus efectos perturbadores: la cuestión de la seguridad en el empleo, la desigualdad creciente entre los países y dentro de ellos, y la opinión generalizada de que las personas están perdiendo el control de sus propias vidas. La reacción contra la mundialización encuentra su expresión en objetivos cambiantes. Primero fue el TLCAN, luego las negociaciones sobre inversiones en la OCDE. Ahora le ha llegado el turno a la OMC. En este sentido, resulta sugerente y tal vez paradójico que la ciudad donde se encuentra la sede de Microsoft, símbolo de la economía mundializada, se convierta en escenario de manifestaciones contra el comercio mundial, a pesar de que la mayoría de los participantes vienen de otros lugares. Sería un grave error desdeñar la significación de estas manifestaciones. Debemos tomarlas en serio.

Para toda organización internacional, la legitimidad depende de tres componentes principales: una composición universal, una toma de decisiones participativa y eficaz y un reparto justo de los beneficios del sistema.

La universalidad de la OMC acaba de recibir un gran impulso gracias al avance en la adhesión de China, que esperamos que pronto acabe con la larga espera de una quinta parte de la humanidad.

No obstante, aún nos queda un largo camino por recorrer para garantizar que el proceso de adhesión se haga más justo y más rápido. Para ello es necesario convenir en una "vía rápida" para los 19 países menos adelantados que aún se encuentran en la sala de espera. Además, esto supone no plantear a los países en proceso de adhesión exigencias que vayan más allá de los requisitos ya impuestos a los Miembros actuales. Ahora que los Estados Unidos han llegado a un acuerdo sobre las condiciones de la adhesión de China, ya no queda ninguna razón para un juego geoestratégico que ha tenido graves efectos negativos sobre muchos países en proceso de adhesión.

Sin embargo, a medida que se hace más universal la Organización también aumenta su tamaño, su complejidad y su heterogeneidad. El procedimiento amigable de adopción de decisiones del antiguo GATT era adecuado para una entidad formada por unos pocos países de pareceres semejantes, pero ya no se ajusta a una Organización formada por 140 naciones, entre ellas China, con intereses y niveles de desarrollo distintos. Como antiguo participante en el sistema de la sala verde de la Ronda Uruguay, debo admitir que no resultó especialmente justo o transparente para las muchas Partes Contratantes excluidas. Desde el final de aquella ronda y debido al modo en que acabó, se han acumulado las quejas sobre la falta de participación y de transparencia en las decisiones. Se ha producido una pauta clara de quejas que llevan a la desilusión y, a su vez, esto genera una sensación de "déficit de legitimidad" de todo el sistema a los ojos del público. El resultado neto ha sido una percepción creciente de que el sistema podría ser cada vez más difícil de gestionar, como lo sugiere una serie de episodios dolorosos que culminaron en el proceso de preparación de la Conferencia de Seattle en Ginebra, en el que no se pudo alcanzar ninguna conclusión.

Un modo seguro de empeorar aún más las cosas sería producir un consenso artificial basado en textos negociados por unos pocos participantes clave. A su debido tiempo, esto sólo transformará la desilusión en descontento. De hecho, no es el tamaño de la Organización lo que complica el proceso, sino la promoción unilateral de los intereses de un único grupo de países y la persistente negativa a reconocer los intereses legítimos y las preocupaciones fundadas de los países en desarrollo. Esto es precisamente lo que hemos venido observando en relación con las dificultades genuinas que estos países han encontrado en la aplicación de algunas disposiciones de los Acuerdos sobre los ADPIC y sobre las MIC, entre otros.

El problema de la aplicación es el último de una larga lista de desequilibrios que han perturbado un sistema que durante mucho tiempo tuvo como objetivo la reducción de aranceles industriales entre las economías adelantadas. Desde esa perspectiva, tal vez resultara comprensible que la agricultura quedara en gran medida al margen de las disciplinas de un sistema que debía adaptarse a la construcción del Mercado Común Europeo y su PAC, o política agrícola común. Por cierto, esto no se logró a través de la filosofía oficial de libre comercio del sistema multilateral, sino en gran medida contra ella. Las enormes subvenciones y la intervención del Estado invirtieron la situación del mercado, contradijeron todas las predicciones de los economistas reputados de hace 80 años y convirtieron a Europa en uno de los mayores exportadores agropecuarios del mundo. La primera exención en la esfera de la agricultura se concedió a los Estados Unidos a principios del decenio de 1950 y el primer acuerdo "a corto

plazo" sobre los productos textiles de algodón, que más tarde se convertiría en el Acuerdo Multifibras, se celebró en la segunda mitad de ese decenio. En uno de los casos, ha pasado casi medio siglo y en el otro, más de 40 años. Y los países que, después de todo este tiempo, dicen que aún no están preparados para liberalizar plenamente la agricultura o el comercio de productos textiles, son a menudo los mismos que consideran que resultaría demasiado indulgente conceder a los países en desarrollo más de cinco años para adaptarse a los complejos cambios que supone la protección de la propiedad intelectual.

Para merecer el nombre de "ronda de desarrollo", las negociaciones futuras tendrían que, como mínimo, resolver esos desequilibrios. De manera más específica, tendrían que eliminar en primer lugar el ejemplo más flagrante de desequilibrio, esto es, la libertad que tienen los países desarrollados para subvencionar masivamente sus exportaciones de productos agropecuarios y para colocar sus subvenciones industriales en la categoría de subvenciones no recurribles. En segundo lugar, deberían acelerar el dismantelamiento del Acuerdo Multifibras, en el que únicamente un 6 por ciento del valor de las mercancías restringidas se ha liberalizado hasta el momento. En tercer lugar, es hora de eliminar las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria en un amplio abanico de productos en que los países en desarrollo son competitivos y de conceder un acceso a los mercados libre y consolidado a las exportaciones procedentes de los países menos adelantados.

No existe alternativa al sistema multilateral de comercio, pero esto no significa que tengamos que resignarnos a su actual desequilibrio. Después de los dos decenios de la Ronda de Tokio y la Ronda Uruguay, la gran mayoría de los países en desarrollo han acabado con mayores déficit comerciales -un 3 por ciento más que en el decenio de 1970- y un menor crecimiento económico -un 2 por ciento menos que antes. En parte, esto es el resultado de políticas nacionales inadecuadas, aunque, como ya dije antes, la mayoría de estos países llevaron a cabo importantes programas de ajuste y ya no puede considerárselos "aprovechados" después de la rápida apertura de sus mercados. Existen otras razones: el lento crecimiento de las economías y la demanda de importación de los países adelantados, la caída de los precios de los productos básicos y el consiguiente deterioro de la relación de intercambio. Pero una causa importante de esta situación tan preocupante es, ciertamente, la falta de simetría en el equilibrio de derechos y obligaciones mutuos, incluido el acceso a los mercados, lo que finalmente deberá eliminarse.

Sólo tenemos dos opciones. La primera es persistir en el enfoque mercantilista de presionar a los países en desarrollo para que abran aún más unos mercados que pronto dejarán de existir, ya que estos países no conseguirán obtener mediante las exportaciones los recursos que necesitan para pagar sus importaciones. La segunda es una "estrategia de salvamento" que permitirá que las economías en desarrollo alcancen mediante la exportación el camino de salida de la pobreza y el subdesarrollo, obteniendo así el dinero que necesitan para financiar sus importaciones de bienes de capital y de tecnología de los países industrializados sin aumentar su deuda. Espero que la Conferencia de Seattle escoja este segundo camino, el único que puede cerrar la "brecha de legitimidad" y actualizar el antiguo lema de la UNCTAD: "comercio, y no ayuda", mediante dos nuevas fórmulas: "acceso a los mercados, y no capital especulativo y deuda; comercio, y no dinero especulativo".

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
