

UNCTAD/ITCD/TSB/6

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

**PREPARACIÓN DE LAS FUTURAS NEGOCIACIONES
COMERCIALES MULTILATERALES:**

**ASUNTOS E INVESTIGACIONES NECESARIAS DESDE
UNA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO**



NACIONES UNIDAS

**CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO**

**PREPARACIÓN DE LAS FUTURAS NEGOCIACIONES
COMERCIALES MULTILATERALES: ASUNTOS
E INVESTIGACIONES NECESARIAS DESDE
UNA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO**

Informe basado en los asuntos examinados en la reunión del Grupo
Especial de Expertos del Secretario General de la UNCTAD
celebrada los días 21 y 22 de septiembre de 1998
en el Palais des Nations, Ginebra



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 1999

Nota

- Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas 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, o de sus autoridades, 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/6

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.99.II.D.17

ISBN 92-1-312277-2

PREFACIO

La tercera Conferencia Ministerial de la OMC se celebrará en Seattle, Estados Unidos, del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999. Se espera que en ella se decida el inicio de la nueva serie de negociaciones multilaterales, incluidos su alcance y contenido. El proceso de preparación del programa de la conferencia comenzó en el período extraordinario de sesiones de septiembre de 1998 del Consejo General de la OMC y continuará hasta Seattle.

En este contexto, la UNCTAD organizó la reunión del Grupo Especial de Expertos del Secretario General de la UNCTAD sobre «Preparación de las negociaciones comerciales multilaterales futuras: Asuntos e investigaciones necesarias desde una perspectiva del desarrollo», que tuvo lugar en Ginebra los días 21 y 22 de septiembre de 1998¹. La reunión fue una continuación de un seminario celebrado en marzo de 1997 en Ginebra, que trató de los aspectos metodológicos y analíticos que plantea la evaluación de las repercusiones y efectos dinámicos de los Acuerdos de la Ronda Uruguay sobre el desarrollo².

En la reunión se examinaron las investigaciones en curso y previstas sobre cuestiones que es probable que figuren en el programa de las futuras negociaciones comerciales multilaterales, a fin de determinar aquellas esferas donde una mayor investigación permitiría evaluar con una base analítica y empírica más sólida las propuestas que se presenten en las

¹ La reunión fue organizada por la Sección de Análisis del Comercio e Información Comercial de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos, y la preparación del informe se coordinó por Susanne Teltscher. Hay que agradecer las contribuciones de varios miembros de la División, así como de otras personas de la secretaría de la UNCTAD. Entre ellas figuran Philippe Brusick, Jolita Butekeviciene, David Díaz, Murray Gibbs, Bruno Lanvin, Mina Mashayeki, Victor Ognitvsev, Bonapas Onguglo, Karl Sauvant, Miho Shirotori, Xiaobing Tang, Harmon Thomas, Rolf Traeger y Simonetta Zarrilli.

² Para un informe sobre la reunión, que se celebró los días 3 y 4 de marzo de 1997, véase UNCTAD, *The Uruguay Round and Its Follow-up: Building a Positive Agenda for Development*, publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E.97.II.D.14.

negociaciones venideras y sus repercusiones sobre la economía de los países en desarrollo. En este contexto, la reunión contribuirá a que se establezca una agenda positiva de negociación comercial desde una perspectiva del desarrollo.

A la reunión asistieron expertos de las principales instituciones académicas donde se investiga sobre comercio internacional y desarrollo, así como diversas organizaciones internacionales y regionales (véase en el Anexo II la lista de participantes).

El informe se basa en la documentación presentada en la reunión y en los debates consiguientes. Con el fin de ofrecer al lector un análisis cabal de las cuestiones, las contribuciones hechas por los expertos en la reunión se elaboraron y complementaron con material de apoyo adicional. Cada capítulo del informe se dedica a uno de los aspectos discutidos en la reunión. Los capítulos se dividen en tres grandes secciones: en primer lugar, se hace una breve introducción del tema, con un resumen analítico de sus rasgos principales y su estado actual dentro del marco de la OMC; en segundo término, con arreglo al orden seguido en la reunión, se analiza el tema desde una perspectiva del desarrollo, con indicación de los aspectos fundamentales de interés para los países en desarrollo sugeridos por los participantes en la reunión y de las diferentes opiniones expresadas; en tercer lugar, se señalan posibles temas futuros de investigación y análisis que podrían servir para evaluar las propuestas que se presenten en las negociaciones futuras. Con ello no se quiere decir que todos o algunos de los participantes suscriban las opiniones expresadas en el presente informe.

El seminario forma parte de una serie de actividades que la secretaría de la UNCTAD está llevando a cabo actualmente como parte de su labor de asistencia a los países en desarrollo para que establezcan su propia agenda positiva con miras a las futuras negociaciones comerciales multilaterales. Entre esas actividades figuran la preparación de documentos y estudios sobre el programa; la organización de reuniones intergubernamentales sobre agricultura, transporte aéreo, medidas en materia de competencia y productos básicos, y de reuniones interregionales sobre el desarrollo de una agenda positiva, que se celebrarán en Asia, África y América Latina; y el suministro de asistencia técnica directa a los países en desarrollo, incluidos aquellos que están actualmente incorporándose a la OMC.

ÍNDICE

| | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| SIGLAS Y ABREVIATURAS | vii |
| DECLARACIÓN INAUGURAL DEL SR. RUBENS RICUPERO, SECRETARIO GENERAL DE LA UNCTAD..... | ix |
| MONOGRAFÍAS NACIONALES SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE LA RONDA URUGUAY, EL PROGRAMA INCORPORADO Y LAS NUEVAS CUESTIONES | 1 |
| Introducción | 1 |
| América Latina..... | 2 |
| África | 13 |
| Asia occidental..... | 21 |
| AGRICULTURA | 26 |
| Antecedentes | 27 |
| Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo..... | 28 |
| Áreas prioritarias que requieren más investigación | 49 |
| SERVICIOS | 51 |
| Antecedentes | 51 |
| Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo..... | 53 |
| Áreas prioritarias que requieren más investigación | 68 |
| COMERCIO ELECTRÓNICO | 70 |
| Antecedentes | 70 |
| Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo..... | 72 |
| Áreas prioritarias que requieren más investigación | 85 |
| ANTIDUMPING | 87 |
| Antecedentes | 87 |
| Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo..... | 88 |
| Áreas prioritarias que requieren más investigación | 97 |

| | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| NORMAS | 98 |
| Antecedentes | 98 |
| Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo..... | 101 |
| Áreas prioritarias que requieren más investigación | 114 |
| ARANCELES INDUSTRIALES | 115 |
| Antecedentes | 115 |
| Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo..... | 117 |
| Áreas prioritarias que requieren más investigación | 123 |
| EL ACUERDO SOBRE LOS ADPIC | 124 |
| Antecedentes | 124 |
| Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo..... | 127 |
| Áreas prioritarias que requieren más investigación | 131 |
| COMERCIO Y COMPETENCIA | 133 |
| Antecedentes | 133 |
| Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo..... | 135 |
| Áreas prioritarias que requieren más investigación | 146 |
| COMERCIO E INVERSIÓN | 148 |
| Antecedentes | 148 |
| Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo..... | 150 |
| Áreas prioritarias que requieren más investigación | 168 |
| TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO | 170 |
| Antecedentes | 170 |
| Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo..... | 172 |
| Áreas prioritarias que requieren más investigación | 179 |
| ANEXO I.— Programa de la reunión | 182 |
| ANEXO II.— Lista de participantes | 186 |

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|--------|--|
| AAD | Acuerdo sobre Antidumping |
| ACP | Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico |
| ADPIC | Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio |
| AGCS | Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios |
| ALCA | Área de Libre Comercio de las Américas |
| AMF | Acuerdo Multifibras |
| AMI | acuerdo multilateral de inversiones |
| ASA | Acuerdo sobre la Agricultura |
| ASEAN | Asociación de Naciones del Asia Sudoriental |
| ATI | Acuerdo sobre Tecnología de la Información |
| ATV | Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido |
| CAPAS | Programa africano coordinado de asistencia en el sector de los servicios |
| CCI | Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC |
| CE | Comunidades Europeas |
| CEAP | Cooperación Económica de Asia y el Pacífico |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CEPE | Comisión Económica para Europa |
| CESPAO | Comisión Económica y Social para Asia Occidental |
| CIUO | Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones |
| CODAM | Comunidad de Desarrollo del África Meridional |
| EDI | intercambio electrónico de datos |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| GATT | Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio |

| | |
|-------|--|
| IED | inversiones extranjeras directas |
| MGA | Medida Global de la Ayuda |
| MIC | Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio |
| MSU | mecanismo de medidas de salvaguardia urgente |
| NMF | nación más favorecida |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OMC | Organización Mundial del Comercio |
| OMPI | Organización Mundial de la Propiedad Intelectual |
| OPEP | Organización de Países Exportadores de Petróleo |
| PMA | países menos adelantados |
| SGP | Sistema Generalizado de Preferencias |
| TLCAN | Tratado de Libre Comercio de América del Norte |
| TTARM | Acuerdo de Reconocimiento mutuo transtasmanio |
| UE | Unión Europea |
| UEMOA | Unión Económica y Monetaria del África Occidental |
| UOPOV | Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales |

DECLARACIÓN INAUGURAL DEL Sr. RUBENS RICUPERO, SECRETARIO GENERAL DE LA UNCTAD

Quiero dar una calurosa bienvenida a todos ustedes y expresar mi gratitud porque hayan aceptado nuestra invitación para participar en esta reunión informal. Muchos de ustedes asistieron a un seminario similar que organizamos el año pasado y celebro que podamos encontrarnos de nuevo para proseguir nuestros debates de entonces.

Como saben, aquel seminario, del que esta reunión es continuación, se centró en cuestiones analíticas y metodológicas relacionadas con la evaluación de las repercusiones y los efectos dinámicos de la Ronda Uruguay y sus consecuencias para el desarrollo. El seminario examinó también muchas monografías nacionales redactadas en la secuela inmediata de Marrakech por diversas organizaciones y grupos de investigación. Tengo entendido que en esta sala están disponibles ejemplares del informe del seminario, titulado «The Uruguay Round and Its Follow-up: Building a Positive Agenda for Development».

En la reunión del año pasado, que tuvo lugar apenas tres meses después de la primera Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur, comenzamos una labor de debate y reflexión sobre los aspectos que hay que tener presentes al establecer una agenda comercial positiva para los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales futuras. Quisiera extenderme sobre este concepto de una agenda positiva, pero antes permítanme recordarles el mandato actual de la UNCTAD en materia de comercio. Tal como se definió en nuestra última Conferencia Ministerial celebrada en Midrand, Sudáfrica, en 1996, consiste en prestar asistencia a los países en desarrollo y, en particular, a los países menos adelantados (PMA), para que se integren mejor en la economía mundial y en el sistema internacional de comercio. Ese mandato engloba varias tareas.

Aunque las negociaciones comerciales en cuanto tales se celebran en la OMC, el mandato de la UNCTAD le permite desempeñar un útil papel como foro anterior y posterior a las negociaciones. La integración de un país en el sistema internacional de comercio ha de contemplarse en relación con su capacidad para *a)* determinar y aprovechar las oportunidades comerciales, *b)* cumplir con sus obligaciones multilaterales, *c)* formular y aplicar estrategias de desarrollo dentro del marco de esas obligaciones, *d)* defender sus derechos comerciales adquiridos, y *e)* fijarse objetivos comerciales y hacerlos valer eficazmente en las negociaciones pertinentes. La asistencia de la UNCTAD en la fase posterior a la negociación comprende los cuatro primeros elementos, mientras la fase previa a la negociación abarca el último. Nuestros países miembros han pedido reiteradamente que nuestra asistencia se centre en particular, entre otras cosas, en la implantación de una capacidad que permita a los países en desarrollo preparar las negociaciones que se celebren con arreglo al programa derivado de la Ronda Uruguay de acuerdos comerciales multilaterales y comprender mejor las implicaciones de las cuestiones nuevas y emergentes. Y el comunicado ministerial del período de sesiones de verano del Consejo Económico y Social reconocía nuestra asistencia por medio tanto de estudios y análisis de la política comercial como de la cooperación técnica y nos invitaba también a seguir con ese apoyo, «incluida la asistencia a los países en desarrollo para que formulen un agenda positiva de las negociaciones comerciales futuras».

Por último, como todos ustedes saben, los Ministros de la OMC, reunidos en su primera Conferencia que tuvo lugar en Singapur en diciembre de 1996, celebraron las contribuciones que la UNCTAD puede hacer para que se comprendan las cuestiones nuevas o que vayan surgiendo, tales como las medidas relacionadas con las inversiones y la competencia, con miras a asegurar que la dimensión del desarrollo se tiene plenamente en cuenta.

Si me he detenido por un momento en nuestro mandato, es sólo para recordarles el importante papel que aquellos mismos gobiernos que pronto estarán entablando negociaciones en la OMC han pedido a la UNCTAD que desempeñe para ayudarlos a preparar esa ardua tarea. Y, a decir verdad, ésa es la razón de que haya convocado esta reunión, para continuar un proceso empezado hace años con la asistencia que prestamos a los países en desarrollo en la Ronda de Tokio, y para comenzar a establecer una red de investigadores de países del Norte y, especialmente, del Sur, que colaboren en tarea tan fundamental.

Como no ignoran, en esta misma semana, el Consejo General de la OMC celebrará un período extraordinario de sesiones que oficialmente comenzará el proceso preparatorio de la tercera Conferencia Ministerial de la OMC. Como también saben, se espera que esa Conferencia, que tendrá lugar en los Estados Unidos antes de finales de 1999, decida sobre el inicio de la próxima serie de negociaciones multilaterales, incluidos su alcance y contenido.

Aunque el programa no está todavía fijado, es probable que los principales temas de las futuras negociaciones sean cuestiones relacionadas con la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, el programa de las negociaciones futuras incorporado en esos acuerdos [tales como nuevas conversaciones sobre agricultura y servicios, el examen de los Acuerdos sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) y sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)] y las nuevas cuestiones que están actualmente estudiándose en la OMC.

Entre los aspectos nuevos del programa de trabajo de esta última figuran: comercio y medio ambiente (iniciado durante la Ronda Uruguay); comercio e inversión, comercio y medidas en materia de competencia, transparencia en la contratación pública y facilitación del comercio, aspectos todos ellos iniciados en la primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en 1996; y comercio electrónico, iniciado en la segunda Conferencia Ministerial de la OMC, que tuvo lugar en Ginebra en 1998. Hay otros puntos, como ustedes saben, que también están proponiendo algunos miembros de la OMC.

¿Qué van a negociar los países en desarrollo? ¿Sólo el programa incorporado? ¿Únicamente las cuestiones del acceso a los mercados tradicionales? ¿Existen asuntos nuevos que podrían plantearse? ¿Cómo podemos ayudar a que se identifiquen aquellos puntos que interesarían particularmente a los países en desarrollo? Veo a este seminario haciendo una contribución importante al establecimiento de una agenda de negociaciones comerciales desde una perspectiva del desarrollo.

La trascendencia de que los países en desarrollo preparen bien unas negociaciones comerciales mundiales no puede exagerarse. Nos encontramos ahora en un proceso ininterrumpido donde los gobiernos han de estar prestos a entablar complejas negociaciones sobre aspectos de interés nacional vital, con relativamente poco tiempo para prepararse. El período que resta hasta la tercera Conferencia Ministerial de la OMC será

fundamental para influir en el programa comercial futuro. Esto no puede hacerse simplemente manteniendo y reiterando posiciones tradicionales. El análisis económico y el establecimiento de un consenso político serán esenciales en ese proceso. Tales actividades se beneficiarían de un debate público en los países en desarrollo, para lo que habría que reforzar los mecanismos pertinentes.

La experiencia ha demostrado que en un foro como la OMC, cuya cultura está dedicada a la liberalización del comercio, se tiene mucha fuerza moral cuando se dice no, no porque se quiera bloquear las negociaciones, sino porque se pretende una liberalización más equilibrada. Abrigo, por tanto, la convicción de que necesitamos ayudar a que se establezca un programa comercial multilateral que resulte positivo para los países en desarrollo en las negociaciones futuras. Tal cosa requiere facilitar análisis, investigaciones, datos e información que permitan a esos países formular sus propias propuestas y también evaluar las de los demás.

Desde nuestro seminario del año pasado, la labor de los órganos intergubernamentales de la UNCTAD, juntamente con las actividades de asistencia técnica y la colaboración de la secretaría con otras instituciones, han contribuido a que se comprendan mejor las cuestiones relacionadas con el programa multilateral y los intereses de los países en desarrollo en las negociaciones futuras. Nuestros órganos intergubernamentales han examinado los aspectos del comercio que interesan a los países en desarrollo en sectores específicos, tales como salud, turismo/transporte aéreo y servicios ambientales, así como las posibilidades de expandir el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para extender sus beneficios a los PMA, el futuro de esas preferencias, los modos del suministro de servicios y las consecuencias para el desarrollo de la inversión y la competencia.

En la secretaría hemos estado colaborando con varias instituciones para hacer estudios conjuntos y celebrar reuniones donde cambiar ideas y examinar los resultados de las investigaciones, y no sólo con organizaciones regionales, incluidas las comisiones regionales de las Naciones Unidas, sino también con la OMC, el CCI, el Banco Mundial y la Secretaría del Commonwealth. Merece la pena señalar dos estudios conjuntos de la UNCTAD y la OMC, publicado uno en octubre pasado y el otro presentado al Consejo Económico y Social en julio del presente año, porque han mejorado mucho nuestra comprensión de las barreras comerciales que quedan después de la Ronda Uruguay y con las que se enfrentan las exportaciones de los países en desarrollo, en particular

aquellos sectores que pagan los derechos de aduana más altos y donde hay progresividad arancelaria. A medida que avancemos, la secretaría proseguirá sus investigaciones y su colaboración con otras instituciones y con investigadores individuales. A decir verdad, considero esta reunión como el primer paso de un largo periplo que espero emprendamos juntos: establecer una red de investigadores en todo el mundo con los que nos mantendremos en contacto y seguiremos intercambiando (entre otras cosas, a través de nuestro nuevo sitio web) ideas, información y trabajos que puedan servir para contar con una base analítica de asistencia a los países en desarrollo en la preparación de las negociaciones.

Tal como indica el programa, el seminario está organizado en seis sesiones, que cubren diversos asuntos. Claro está que no será posible hablar cumplidamente de todas esas complejas cuestiones en sólo dos días. Sin embargo, como acabo de señalar, el seminario debería considerarse el comienzo de un proceso que requerirá una elaboración continua de los temas y propuestas desde la perspectiva del desarrollo en los próximos meses.

En la primera sesión se examinarán las conclusiones de varias monografías nacionales, algunas terminadas recientemente y otras en curso, sobre la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay, el programa incorporado y algunas de las nuevas cuestiones sobre el programa multilateral. Esas monografías que se refieren a algunos de los países en desarrollo más avanzados y también a países menos adelantados, se proponen ser puramente ilustrativas y proporcionar una base concreta y empírica para los debates ulteriores sobre puntos específicos que pudieran plantearse en relación con el programa de negociaciones multilaterales. Las monografías se refieren a cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) que se incluyeron en un estudio piloto conjunto de la UNCTAD y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como a varios países africanos analizados en un trabajo reciente del Consorcio Africano de Investigaciones Económicas y que figuran en un estudio que está haciendo la UNCTAD con asistencia del profesor Messerlin. Recomendaría que tengamos presentes estas situaciones nacionales y otras como una suerte de contraste de la realidad cuando debatamos y hagamos sugerencias y propuestas sobre sectores concretos en el transcurso de este seminario.

Además del comercio electrónico, las sesiones segunda y tercera tratan sobre todo de aspectos que preocupan a los países en desarrollo y que se han suscitado en relación con el acceso al mercado previsto en los

Acuerdos de la Ronda Uruguay y con el programa incorporado de la agricultura y los servicios. No entraré ahora en las cuestiones de fondo de esos asuntos, ya que figuran resumidas en las notas al programa y en las sugerencias de debate. Baste decir que el proceso de revisión previsto en el programa incorporado brinda oportunidades para modificar aspectos de los acuerdos comerciales multilaterales con miras a acrecentar su contribución al desarrollo.

La cuarta sesión abarca varios puntos que en términos generales atañen a las medidas y reglamentos nacionales y que guardan mucha relación con las posibilidades de acrecentar la capacidad de oferta de los países en desarrollo. Algunos de esos temas, en particular los ADPIC y las MIC, ya son objeto de una disciplina multilateral convenida en la Ronda Uruguay. Como es sabido, el Acuerdo sobre las MIC se someterá a examen antes del 1.º de enero del año 2000 para considerar si debería completarse con medidas sobre inversiones y en materia de competencia. Las actividades de los grupos de trabajo establecidos por la Conferencia Ministerial de Singapur sobre la relación entre comercio e inversión y sobre la interacción entre comercio y política de la competencia guardan mucha relación con ese proceso. Como saben, a finales de año se tomará una decisión acerca de cómo debería discurrir la labor de esos dos grupos. Espero que nuestros debates en esa sesión ayuden a elucidar las repercusiones sobre el desarrollo de esos asuntos.

La quinta sesión se refiere a un aspecto general del sistema multilateral de comercio, que preocupa mucho a los países en desarrollo. Consiste en la capacidad del sistema para acomodar bajo sus normas el interés económico de países o economías en nivel diferente de desarrollo, de una manera que asegure o permita el crecimiento y el progreso de todos, en particular de las economías menos adelantadas. No quiero en este punto trazar la historia y evolución del concepto del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio. Tendremos ocasión de entrar en materia en esa sesión. Espero que en el examen del tema miremos hacia el futuro. Conforme se avanza hacia el libre comercio mundial, si se quiere evitar la marginación y el creciente empobrecimiento, los esfuerzos de los países en desarrollo, y de los PMA en particular, encaminados a establecer una capacidad de oferta internacionalmente competitiva adquieren mayor urgencia. Habría, por tanto, que proceder con cautela al establecer el marco de las normas multilaterales para evitar proscribir el empleo por los países en desarrollo

de medidas que ayuden a fomentar un incremento duradero de su capacidad de oferta.

Confío que en la sesión final de la reunión podamos ensamblar los elementos principales de lo que cabría denominar una agenda positiva del comercio multilateral para los países en desarrollo. Se tratará, claro es, de sólo algunas sugerencias o ideas que sin duda tendrán que elaborarse más en los meses venideros. En este contexto, también sería útil determinar aquellas esferas donde un mayor análisis e investigación podría aportar una base empírica más sólida en el establecimiento de dicha agenda.

Para terminar, déjenme que les agradezca una vez más su presencia en esta reunión. Tengo muchas esperanzas en poder celebrar unos debates muy fructíferos con ustedes en los próximos dos días.

MONOGRAFÍAS NACIONALES SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE LA RONDA URUGUAY, EL PROGRAMA INCORPORADO Y LAS NUEVAS CUESTIONES

Introducción

En la primera sesión de la reunión del Grupo Especial de Expertos se presentaron varias monografías nacionales que analizaban i) las repercusiones generales de los Acuerdos de la Ronda Uruguay en lo que atañe a aplicación, consecuencias para el comercio exterior, cuestiones institucionales, cambios estructurales y perspectivas para el desarrollo; ii) las alternativas y el orden de preferencias de la política comercial, y iii) las prioridades y posibilidades de las negociaciones futuras.

Las monografías proporcionan valiosas reflexiones sobre las futuras negociaciones comerciales multilaterales al indicar situaciones específicas de países concretos. De ese modo:

- Captan la diversidad de efectos de los Acuerdos de la Ronda Uruguay mediante la experiencia de diferentes naciones, eliminando así opiniones preconcebidas sobre los países en desarrollo;
- Permiten evaluar cualitativamente esos efectos, lo que es importante habida cuenta de que las consecuencias de la aplicación de los acuerdos comerciales multilaterales son extremadamente difíciles de cuantificar (a diferencia de las negociaciones arancelarias);
- Detectan los problemas derivados de los acuerdos anteriores, así como los que suscitan las cuestiones que es de esperar se incluyan en el programa futuro sobre el sistema multilateral de comercio;
- Facilitan el determinar los principales elementos disuasivos de las exportaciones de los países en desarrollo (verbigracia las restricciones

de oferta en contraposición con los problemas de acceso a los mercados);

- Proporcionan elementos empíricos que pueden contribuir a la formulación de una agenda positiva, e
- Identifican las limitaciones al comercio relacionadas con los recursos institucionales y humanos.

En las secciones siguientes se presentan las conclusiones principales de las monografías redactadas en América Latina, África y el Oriente Medio.

América Latina

En América Latina se hicieron cuatro monografías nacionales en un proyecto conjunto UNCTAD-CEPAL sobre los países siguientes: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay³. Se basaron en la metodología que surgió a raíz de los debates celebrados durante la anterior reunión del Grupo Especial de Expertos, a que se hace referencia en la introducción de este informe⁴. Sus objetivos principales eran: i) analizar las consecuencias en cada caso de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y de los cambios estructurales que esos países están registrando; ii) describir las preocupaciones principales de los agentes nacionales, tales como gobiernos, empresarios y trabajo organizado; y iii) determinar los elementos principales de una agenda positiva para las futuras negociaciones comerciales.

³ Además, la CEPAL coordinó un proyecto sobre un estudio comparativo de las estrategias del desarrollo, con especial referencia a las políticas comerciales e industriales en el nuevo sistema internacional de comercio, que procuraba hacer una comparación entre las estrategias en materia de comercio y desarrollo de algunos países de Asia y América Latina. En esta última región, como parte del proyecto, se hicieron monografías sobre la Argentina, el Brasil y Chile.

⁴ Análisis de las repercusiones y efectos dinámicos de la Ronda Uruguay sobre los países en desarrollo y su seguimiento seminario convocado por el Secretario General de la UNCTAD, 3 y 4 de marzo de 1997.

Repercusiones de la Ronda Uruguay

Las consecuencias a corto plazo de los Acuerdos de la Ronda Uruguay se ven muy mitigadas por el hecho de que los países estudiados estaban registrando procesos de ajuste estructural antes de que se iniciara la Ronda o bien durante el período de negociación (1986-1994). Esos procesos tenían como componentes principales:

- Limitaciones financieras externas y los condicionamientos y restricciones de la política macroeconómica impuestos por los países acreedores y las instituciones financieras internacionales;
- Recorte del gasto público, incluida la eliminación de varias subvenciones sectoriales y regímenes especiales (por ejemplo, instrumentos fiscales y crediticios para promover industrias nacionales y diversificar las exportaciones);
- Privatización de empresas industriales, de infraestructura y de servicios;
- Reorientación de las relaciones económicas exteriores, con el abandono de las estrategias de sustitución de importaciones y de fijación de objetivos sectoriales en favor de una liberalización comercial unilateral y una atenuación de las normas sobre inversión extranjera;
- Desarrollo de iniciativas comerciales regionales paralelamente a las negociaciones multilaterales.

En este contexto de cambio estructural drástico, los retos principales que las empresas privadas y los agentes públicos de esos países tuvieron que afrontar en los últimos 20 años han sido los recortes del intervencionismo estatal (sobre todo en sectores considerados anteriormente de interés «estratégico») y, en el caso de las empresas, el tener que ser competitivas en una economía abierta, donde se produjo un aumento de las importaciones con el rápido descenso de las barreras que las frenaban. La creciente penetración de productos extranjeros ha conducido al cierre de compañías, a una reestructuración industrial y a una presión constante sobre los precios nacionales. Este proceso tuvo lugar antes de que terminara la Ronda Uruguay, y las negociaciones en cuanto tales no afectaron a la política económica de los países latinoamericanos. Más bien, las negociaciones y la adopción final de los Acuerdos de la Ronda Uruguay constituyeron

un elemento más del entorno internacional al que esos países se estaban ajustando.

En casi todas las ramas de la producción de los cuatro países del Cono Sur estudiados, las repercusiones directas de la Ronda en términos de reducción de los aranceles nacionales fueron mínimas, ya que los derechos de aduana estaban consolidados en topes máximos superiores a los tipos aplicados⁵. Las repercusiones más importantes se habían ya producido con las iniciativas autónomas de liberalización de las importaciones y cuando se modificaron los derechos con la entrada en vigor del Mercosur a principios del decenio de 1990⁶. Con todo, algunos de los Acuerdos de la OMC exigían que los países del Cono Sur introdujeran cambios legislativos e institucionales, tales como el Acuerdo sobre Subvenciones (que condujo a pasar de subvenciones prohibidas a subvenciones no recurribles); el Acuerdo Antidumping (adopción de legislación nueva) y los ADPIC (adopción de legislación nueva y cambios en la vigente).

En términos económicos, algunos de los acuerdos tuvieron repercusiones importantes sobre sectores específicos, tanto positivos como negativos. Un ejemplo es el sector agropecuario tradicionalmente orientado a la exportación (incluida la agroindustria), que se ha beneficiado de los primeros pasos del proceso mundial de reforma agrícola y del mayor acceso a los mercados como consecuencia de la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura. Sin embargo, hay otros sectores para los que la aplicación y la observancia de los Acuerdos de la Ronda Uruguay han entrañado costos apreciables. Tal es el caso en particular de los sectores que dependen de derechos de propiedad intelectual, especialmente el farmacéutico, el de software y el de la automoción, donde las subvenciones a la exportación y las MIC vigentes en la Argentina, el Brasil y Chile, en forma, por ejemplo, de exoneraciones de los derechos de los componentes importados hasta un valor equivalente al de los bienes finales exportados y de prescripciones en materia de nivelación del comercio, tendrán que haberse eliminado en el año 2000.

⁵ Es importante señalar, sin embargo, que por vez primera esos países (y otros latinoamericanos) han consolidado casi todas sus líneas arancelarias.

⁶ Después de un período de transición que duró desde 1991 a 1994, el Mercosur entró en vigor como una unión aduanera imperfecta el 1.º de enero de 1995. Sus miembros de pleno derecho son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mientras que en 1996 Bolivia y Chile se convirtieron en miembros asociados.

En cuanto a cuestiones horizontales, una preocupación grande de los exportadores de los países analizados ha sido la elevada frecuencia de las acciones antidumping y otras «medidas correctivas» adoptadas contra sus exportaciones, tras la conclusión de la Ronda Uruguay. Al mismo tiempo, sin embargo, con el fin de proteger la industria nacional frente a la competencia de las importaciones, en los últimos años los países latinoamericanos han utilizado bastante más esos mismos instrumentos, especialmente el antidumping. Esto pone de manifiesto los distintos intereses de diferentes sectores industriales.

Por tanto, con la excepción de los sectores antes mencionados, los costos de cumplimiento de los Acuerdos de la Ronda Uruguay en los países del Cono Sur no han sido hasta ahora muy elevados⁷. No obstante, a plazo mediano pueden ser mayores. Habida cuenta de que el problema principal de estos países para llegar a mercados extranjeros extrarregionales es conseguir una capacidad de oferta competitiva, se considera que las nuevas disciplinas sobre inversión y política industrial (en particular las que figuran en los Acuerdos sobre las MIC y sobre Subvenciones) privan a los países de instrumentos que forman parte de una política más amplia encaminada a superar esas limitaciones de la oferta.

La conclusión de los estudios sobre algunos países sudamericanos es que el margen de maniobra para formular una política comercial y en particular en materia de protección se ha reducido como consecuencia de las mayores disciplinas derivadas de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Hay una conciencia creciente de la importancia que reviste respetar las disciplinas multilaterales. Así, los gobiernos han sido capaces de resistir a las demandas de protección amparándose en que las medidas que se pedían eran incompatibles con las obligaciones contraídas en la OMC. Esto les ha permitido mantener alguna coherencia en su apertura del mercado. Además, en lo pasado, muchos países en desarrollo podían contar con una actitud benigna ante la falta de cumplimiento estricto de las obligaciones del GATT. Sin embargo, el crecimiento de su economía y su comercio y, por ende, de su importancia ha aumentado consiguientemente el escrutinio internacional de su política económica. Tal cosa se ve acrecentada por los

⁷ Hay que recordar que las repercusiones de los Acuerdos de la Ronda Uruguay aún no se han dejado sentir totalmente, ya que los períodos de transición previstos en algunos Acuerdos –que son probablemente los de mayores efectos globales (en particular Agricultura, ADPIC, MIC y Textiles y Vestido)– todavía no han vencido, como tampoco el calendario para la aplicación de las consolidaciones arancelarias.

mecanismos reforzados de la OMC tales como las obligaciones de notificación y los exámenes de la política comercial.

No obstante, hay la impresión de que en el nuevo marco multilateral cabe seguir encontrando escapatorias y aun hacer interpretaciones «habilitadas» de las mismas, cosa que los países latinoamericanos están aprendiendo a efectuar. Como se mantiene la política económica encaminada a diversificar la composición de las exportaciones, todavía se dispone de varios instrumentos que son no discriminatorios en su concepción y en su aplicación. Ellos permiten a los gobiernos abordar las deficiencias estructurales y acelerar el crecimiento, promover la inversión, incrementar la competitividad sistémica y asegurar una mejor distribución del ingreso. Entre esas acciones figuran: i) medidas de carácter general para una mayor competitividad; ii) incremento de las actividades de I + D; iii) desarrollo de los recursos humanos; iv) fomento de la pequeña y mediana empresa (PYME); v) promoción de la inversión extranjera directa (IED), y vi) difusión de información.

En los debates sobre las monografías nacionales correspondientes a la región se recordó que las conclusiones a que se llega en los estudios de los cuatro países del Cono Sur no son necesariamente válidas para todos los países latinoamericanos. Aunque serían probablemente muy similares si se estudiaran otros países sudamericanos, esas conclusiones no se aplican a los países centroamericanos y caribeños (aparte del caso de México, mencionado *infra*). Para éstos, el mercado estadounidense es mucho más importante que para los países del Cono Sur, cuyos mercados de exportación europeos y asiáticos tienen tanto peso como el de los Estados Unidos. Asimismo, los servicios representan una parte bastante mayor de las exportaciones totales, ya que esos países menores han desarrollado ventajas comparativas en varios mercados de servicios especializados.

La dimensión regional

Uno de los rasgos actuales más notables de la política comercial y de las negociaciones internacionales pertinentes en América Latina es la evolución paralela que se registra en varios niveles: (sub)regional, bilateral, hemisférico y multilateral. Las dimensiones regionales (el Mercosur para los países analizados) y hemisféricas de las relaciones y negociaciones comerciales internacionales (y, en menor medida, de las negociaciones bilaterales) se consideran por las autoridades y empresarios de esos países

como un asunto prioritario, en cuanto a preparativos, debates y medidas efectivamente tomadas. Al mismo tiempo, la dimensión multilateral se ve más distante.

No obstante, existen vínculos importantes entre esas esferas geográficas en varios aspectos:

Previsiones negociadoras: constituye un rasgo nuevo de las negociaciones previstas para un próximo futuro el hecho de que las conversaciones multilaterales vayan a celebrarse paralelamente a otras intrarregionales. Las iniciativas subregionales se están viendo intensificadas y profundizadas en América Latina antes de las negociaciones hemisféricas y multilaterales (y en parte como preparación de ellas). El que se prevean negociaciones multilaterales y hemisféricas presiona para abordar las mismas cuestiones en el plano subregional.

Adquisición de experiencia: La experiencia comercial y negociadora adquirida en los ámbitos más inmediatos se percibe como un aprendizaje para el nivel más amplio; esto es, las iniciativas de integración regionales y bilaterales guardan relación con las negociaciones tanto hemisféricas como multilaterales. Ello también es cierto para la participación del sector privado, que logró más solidez con el proceso Mercosur y, después, con el Tratado de Libre Comercio de las Américas (TLCA), así como en el plano multilateral aunque en menor medida (véase a continuación).

Desviación del comercio: existe también una relación «negativa» entre las iniciativas de integración regional y las negociaciones multilaterales. Si bien se aduce frecuentemente que las primeras distraen la atención y los recursos respecto de las segundas, la experiencia del Mercosur ha mostrado que el costo de la desviación del comercio (sobre todo en lo que atañe al comercio entre el Brasil y otros países del Mercosur) conduce directamente a un mayor interés en la dimensión multilateral. Se considera que este mayor nivel de política comercial es una manera de mitigar los efectos de desviación del comercio del proceso de integración regional.

Poder de negociación: las economías y las corrientes comerciales de estos países son demasiado pequeñas para tener alguna influencia decisiva en las negociaciones multilaterales; no obstante, las autoridades comerciales y los representantes del sector privado de esos países consideran que será más fácil influir en las negociaciones si se adopta una posición común en nombre del Mercosur.

La formulación de la política comercial

El diseño, discusión y ejecución del orden de prioridades de la política comercial y de las negociaciones comerciales internacionales en los cuatro países del Cono Sur estudiados se ven condicionados por varios factores, tales como su estructura económica, la hegemonía política de ciertos sectores, los cambios estructurales y la evolución que se está registrando en las relaciones entre sector privado y sector público.

La estructura económica tradicional

Casi todos los países del Cono Sur estudiados han contado tradicionalmente con una estructura económica dual que se refleja en una inserción dual en el comercio internacional. Por una parte, existen sectores tradicionales orientados a la exportación, compuestos fundamentalmente de productores de materias primas y agroindustria. Por otra parte, está la mayoría de los sectores industriales, orientados primordialmente al mercado interior y, en segundo lugar, al mercado regional. Esto se explica no sólo por la política de sustitución de importaciones que se ha aplicado durante mucho tiempo y por la intensificación más reciente del proceso de integración regional, sino también por el tamaño mismo de los mercados nacionales de los países miembros⁸. Una consecuencia de esa estructura económica es el escaso grado de internacionalización de los bienes y servicios de esos países. Ello se manifiesta, por ejemplo, en su poca apertura comercial, las corrientes tan pequeñas de IED en el exterior⁹ y el bajo coeficiente de exportaciones de las empresas transnacionales instaladas en esos países (en comparación con el desempeño comercial de esas mismas compañías en otros países donde también están establecidas). Con contadas excepciones, las ramas que producen artículos de mayor valor añadido (mayormente bienes industriales con exclusión de la agroindustria, pero con inclusión, por ejemplo, del sector de la automoción) sólo son competitivas en los mercados nacionales y regionales (es decir, en el Mercosur). Por tanto, los mercados exteriores fuera de la región suelen figurar en tercer lugar en el

⁸ Existe una diferencia fundamental entre los países latinoamericanos mayores y casi todos los países de otras regiones que han seguido una estrategia de industrialización dirigida por las exportaciones.

⁹ No obstante, también en términos de flujos de inversión el desarrollo del Mercosur ha entrañado cierta apertura (regional), ya que ese Mercado Común ha sido un factor importante para inducir la aparición de una IED por parte de los países del Cono Sur, particularmente desde Chile en la Argentina y el Brasil y entre estos dos últimos países.

orden de prioridades. Los sectores industriales que compiten con las importaciones se han visto muy perjudicados por la apertura comercial unilateral que esos países adoptaron desde el decenio de 1980 y por el consiguiente aumento de las importaciones y de la competencia internacional. Han perdido parte del mercado y se han visto forzados a reducir sus márgenes de beneficio. No están en situación de introducirse de modo apreciable en mercados de fuera de la región, a pesar de la adopción de algunas políticas agresivas de exportación.

En casi todos los sectores industriales de los países estudiados, el problema básico para exportar más allá de la región inmediata es de oferta, más bien que de acceso a los mercados (con las notables excepciones de la agroindustria y la siderurgia). La política de liberalización comercial adoptada en toda la región desde el decenio de 1980 no se ha visto acompañada de medidas conducentes a una transformación estructural encaminada a aumentar la eficiencia productiva y la competitividad sistémica. Esa política tendría que abordar problemas crónicos tales como: i) la falta de mano de obra calificada y de aprovechamiento del capital humano; ii) una baja absorción tecnológica y una investigación y desarrollo endebles o inapropiados, y iii) una infraestructura física deficiente (sobre todo en transporte, telecomunicaciones y energía). Aun cuando hay países que han dado pasos para afrontar algunos de esos problemas, en muchos casos el ajuste de la capacidad de oferta nacional se ha visto obstado por dificultades tales como la apreciación de los tipos de cambio, unos tipos de interés internos altos (frecuentemente asociados a una penuria de la financiación a largo plazo) y unas políticas fiscales restrictivas.

El desempeño comercial e industrial de los países del Cono Sur contrasta de manera muy notable con los resultados en materia de exportación de otros países en etapas similares de industrialización, como México, Malasia y la República de Corea. Estos países han sido capaces de integrarse más eficazmente en la economía mundial y de expandir considerablemente sus exportaciones de manufacturas de mayor valor añadido. Si bien en el caso mexicano tal cosa se explica sobre todo por el incremento de las corrientes de IED a raíz de la constitución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los países de Asia oriental y sudoriental han logrado en mayor medida diversificar geográficamente sus exportaciones de manufacturas y lograr un mayor valor añadido.

Las prioridades de la política comercial de los cuatro países del Cono Sur reflejan en buena medida la tradicional estructura económica dual y la transición del modelo de sustitución de importaciones a una economía más

abierta. Los sectores tradicionalmente hegemónicos siguen siendo decisivos a la hora de fijar la política comercial e industrial. Si bien las autoridades afrontan la globalización mediante cambios en el ordenamiento interno (por ejemplo, con privatizaciones y liberalización de la IED), esos cambios no siempre son tenidos en cuenta por sectores que influyen en la política comercial. Así, hay sectores ayudados por los gobiernos que fundamentalmente compiten con las importaciones y logran un trato preferente con la justificación de que sus productos: i) tienen supuestamente un elevado valor añadido (verbigracia los artículos electrónicos y el sector de la automoción); ii) son intensivos en mano de obra (por ejemplo, vestido y calzado), y iii) pesan mucho en la estructura industrial (como la siderurgia y la química). Su actuación comercial es sobre todo defensiva frente a las importaciones (entre otras cosas, aprovechando las escapatorias que permite la legislación nacional e internacional) y se centra sobre todo en las iniciativas regionales. Son principalmente los sectores tradicionales orientados a la exportación los que, en contraste, han sido muy activos en materia de política comercial y en insistir en el acceso a los mercados exteriores; han mostrado, por tanto, un gran interés en el programa comercial multilateral. Con todo, la formulación y aplicación de las prioridades de la política comercial han estado registrando cambios importantes por las modificaciones de la estructura económica y la evolución de las relaciones entre sector privado y sector público.

Cambios estructurales

La dificultad de planear y ejecutar una política comercial y de participar de manera efectiva en las negociaciones internacionales se ha visto incrementada por los cambios estructurales que las economías latinoamericanas han estado experimentando durante el último decenio: apertura de la economía, desregulación, privatización, nuevas corrientes de IED, mayor número de fusiones y adquisiciones, reestructuración de varios sectores industriales y de las relaciones intersectoriales. En este nuevo contexto, las estrategias comerciales de las empresas de un mismo sector empiezan a divergir ampliamente, produciendo así una nueva dinámica de posiciones y coaliciones en materias relacionadas con la política comercial, que compete cada vez más con la dinámica tradicional inducida sectorialmente. Esta diversificación de intereses conduce a demandas totalmente distintas a los gobiernos en términos de protección y liberalización, por ejemplo cuando los representantes de las ramas que fabrican los productos más elaborados presionan para que se liberalicen las importaciones de insumos, a

lo que se oponen los productores nacionales de esos insumos, que se verían perjudicados por una mayor competencia de las importaciones. Esta heterogeneidad acrecentada de intereses implica una mayor complejidad y sofisticación de la posición nacional en asuntos específicos. El proceso se ha hecho bastante más difícil que durante la fase previa a la apertura, cuando la definición de los intereses de la política comercial nacional era más sencilla. Las autoridades han de hacer frente a los dilemas y tensiones de la nueva situación y tienen ahora que lograr un difícil consenso nacional frente a las negociaciones internacionales.

Relaciones entre sector privado y sector público

En el decenio de 1990 se ha registrado un cambio en las relaciones entre sector privado y administraciones públicas, y la participación del primero en la formulación de la política comercial ha aumentado mucho. Hasta hace poco la política comercial se debatía y decidía sobre todo por los gobiernos, que definían los «intereses nacionales» y que encontraban el apoyo mayoritario del sector privado¹⁰.

Durante los años noventa, sin embargo, el sector privado ha aumentado su capacidad técnica y de organización con respecto a las cuestiones comerciales y ha empezado a intervenir como un agente autónomo en la defensa de sus intereses en las negociaciones correspondientes¹¹. Tanto las asociaciones empresariales como los sindicatos se han modernizado, están bien informados sobre lo que está en juego y preparados para defender sus intereses. En el caso de los países del Mercosur, el punto de inflexión fue el establecimiento e intensificación de ese mercado común, que contó con la participación activa de representantes del sector privado. Esta novedad en la forma y grado de participación del sector privado se ha estado produciendo también desde los comienzos de los debates sobre el TLCA. Aquí se registró una convergencia de opiniones entre gobiernos y sector privado (de organizaciones tanto empresariales como sindicales) en contra de una

¹⁰ Incluso la fase inicial de la liberalización comercial fue impulsada mayormente por los gobiernos, en fuerte confrontación con intereses opuestos a una nueva política.

¹¹ Esto puede reputarse en parte a una consecuencia de la Ronda Uruguay, que expandió el programa del comercio internacional bastante más allá de las medidas en frontera para introducirse en esferas hasta entonces consideradas como un coto de la política interior. Esta ampliación de los asuntos «relacionados con el comercio» también se produjo por las iniciativas comerciales regionales.

liberalización acelerada, ya que se consideraba que los riesgos superaban a las ventajas.

Con todo, los representantes del sector privado se preocupan en mayor medida por los niveles más inmediatos de las relaciones internacionales (verbigracia el Mercosur y el TLCA), donde piensan que pueden ejercer alguna influencia directa. En cuanto a las dimensiones multilaterales, el sector privado considera que es una esfera demasiado remota para poder influir en ellas. Unas excepciones notables son la agricultura, los textiles y el calzado, y, en el caso de Chile y el Uruguay, algunas ramas de servicios. Las asociaciones del sector privado siguen muy de cerca los acontecimientos en esas áreas y han adoptado una posición más activa.

Esta mayor participación en la política comercial se ha producido no sólo en lo que atañe a las negociaciones internacionales sino también con respecto al empleo de medidas condicionales. Mientras en algunas ramas unas disciplinas más rígidas respecto de tales medidas en los mercados extranjeros se consideran una prioridad (por ejemplo, en la siderurgia), los países del Cono Sur han recurrido cada vez más a ese mismo tipo de medidas, en particular el antidumping. Esto es una consecuencia de la mayor competencia derivada de la apertura comercial y de la influencia política de los sectores industriales que compiten con las importaciones.

Las negociaciones futuras

De resultados de los factores mencionados antes, el programa en materia de política comercial del sector privado y de los gobernantes de esos países latinoamericanos es mayormente tradicional y defensivo, consistiendo en algunos puntos de los temas inconclusos ya presentes en la Ronda de Tokio. Los elementos principales de ese programa son: i) una posición defensiva en los sectores que compiten con las importaciones y que reclaman sobre todo protección; ii) un interés activo en las negociaciones comerciales internacionales por parte de los sectores exportadores tradicionales (fundamentalmente la agricultura y la agroindustria); iii) prioridad del acceso a los mercados de los países de la OCDE y, en segundo lugar, de otros países en desarrollo; iv) la importancia que se concede a que se cuente con normas seguras en el contexto del comercio internacional, y v) una preocupación por el margen de maniobra que le queda a la política comercial e industrial.

Las perspectivas de una nueva ronda muy amplia de negociaciones comerciales multilaterales que se iniciarían en el año 2000 se afrontan desde una posición defensiva por parte de esos agentes. Su preocupación principal por una nueva serie de concesiones comerciales y una mayor liberalización es triple. En primer lugar, el movimiento de apertura comercial que ya ha tenido lugar ha puesto de manifiesto la debilidad de la industria nacional, que se veía aún en mayores aprietos con una liberalización adicional. Esto ocurre concretamente cuando se aplican derechos de aduana altos, ya que ciertamente serían un objetivo de los principales socios comerciales. En segundo término, una posible disciplina multilateral más intensa sobre las inversiones restringiría aún más el diseño y la aplicación de las políticas industriales. En tercer lugar, la posibilidad de que se incluyan en una nueva ronda cuestiones ecológicas y laborales suscita una gran preocupación, pues se teme que varios sectores de exportación importantes se vean afectados en esta nueva cuestión.

La única gran oportunidad que parece ofrecer la nueva serie de negociaciones es la continuación del proceso de reforma del comercio y la política agropecuarias, lo que provoca mucho interés en los sectores tradicionalmente orientados a la exportación, como la agricultura y la agroindustria.

En los países latinoamericanos (como también en otras regiones), se tiene la impresión de que las negociaciones comerciales multilaterales tendrían que dejar de contemplarse desde una perspectiva Norte-Sur, ya que los países en desarrollo tienen prioridades y opiniones diferentes sobre varios asuntos. En consecuencia, se piensa que esos países tendrán que establecer alianzas con países de fuera de la región en torno a temas específicos de interés común.

África

Se están haciendo ocho monografías nacionales como parte del proyecto África y el sistema mundial de comercio coordinado por el Consorcio africano de investigación económica, que se refieren a los países siguientes del África subsahariana: Camerún, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Mauricio, Nigeria, Sudáfrica y Uganda¹². Sus objetivos son: i) analizar los

¹² En octubre de 1998 varios de esos estudios se encontraban todavía en fase preliminar.

problemas de acceso a los mercados; ii) examinar la política comercial de cada país y detectar posibles inconsistencias; iii) evaluar la capacidad de los países africanos para cumplir las obligaciones multilaterales y defender sus derechos, y iv) identificar las prioridades para negociaciones futuras. También se están haciendo otras seis monografías nacionales en África dentro del marco del proyecto Estudios nacionales de las repercusiones de la Ronda Uruguay, ejecutado en nombre de la UNCTAD por la Fondation Nationale des Sciences Politiques (París, Francia). El proyecto cubre: Benin, Burkina Faso, Chad, Malí, Níger y Togo. Su objetivo es analizar las repercusiones de los Acuerdos de la Ronda Uruguay sobre las economías de esos países y evaluar su situación macroeconómica y su política sectorial.

Acceso a los mercados

Los estudios mostraban que casi todos los países africanos no tropiezan con graves problemas de acceso a los mercados en los principales países a los que exportan. Los derechos de importación de la Unión Europea (UE) son en su mayor parte nulos, y muy bajos en el Japón, si bien hay algunos problemas en los Estados Unidos. Esas condiciones de acceso a los mercados son el resultado de las preferencias comerciales otorgadas a tenor de los sistemas siguientes en los principales mercados de exportación: SGP, Convenio de Lomé y preferencias a los PMA¹³. Hay, sin embargo, varios problemas asociados a esos sistemas de preferencias. Son: i) la incertidumbre y la limitación temporal que acompañan a las preferencias concedidas unilateralmente; ii) el hecho de que en los sistemas figuren exenciones sectoriales, tales como los textiles en los Estados Unidos y la pesca en la UE, que constituyen una barrera para que accedan a los mercados los exportadores africanos; iii) la persistencia de la progresividad arancelaria en productos cuya exportación interesa a los países africanos. En algunos casos (verbigracia el cacao en la UE), esa progresividad incluso ha aumentado como consecuencia de los mayores recortes arancelarios para productos con menor grado de elaboración; iv) la exclusión de Nigeria del SGP aplicado por los Estados Unidos, y v) el uso de disposiciones de limitación voluntaria de las exportaciones contra Kenia y Mauricio (en textiles y vestido).

¹³ Hasta hace poco Sudáfrica era el único país del África subsahariana que no se beneficiaba de esas preferencias. No obstante, se ha incorporado al Convenio de Lomé y a los principales SGP.

A pesar de sus deficiencias y limitaciones, esos sistemas de preferencias son extremadamente importantes para los países africanos. Para ellos, las principales repercusiones de la Ronda Uruguay en lo que atañe al acceso a los mercados son, por tanto, no las reducciones arancelarias en el trato de la nación más favorecida (NMF), sino los efectos de los Acuerdos de la Ronda Uruguay sobre dichos sistemas. Las preocupaciones principales suscitadas por la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay son así la erosión de los márgenes de preferencia como consecuencia de las reducciones de los tipos NMF en los principales mercados de exportación (aunque hasta cierto punto tal cosa puede verse compensada por una protección eventual en los mercados de importación) y el contenido del acuerdo que es probable se suscriba al expirar el IV Convenio de Lomé (incluido el futuro del Protocolo del azúcar)¹⁴.

La aplicación del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) probablemente tendrá repercusiones indirectas sobre las exportaciones de países como Mauricio y Kenya. A tenor del Convenio de Lomé, sus exportaciones al mercado de la UE no se ven limitadas por contingentes o derechos de aduana, mientras que otros proveedores (como los países asiáticos) se ven restringidos por ambas cosas. La integración en su caso del sector en las disciplinas de la OMC alterará apreciablemente las condiciones competitivas de los exportadores. Si bien todos disfrutarán de un acceso sin cupos al mercado de la UE, las condiciones arancelarias de acceso podrán seguir diferenciándose con arreglo a los sistemas de preferencias (verbigracia mediante los que establezca el acuerdo que sucederá a Lomé IV en contraposición con el SGP europeo, con la exclusión incluso de ese sector del SGP). Aunque las consecuencias finales de la aplicación del ATV son muy difíciles de prever, es probable que los proveedores menores pierdan partes del mercado en la UE. No obstante, tal cosa puede verse compensada si, como se espera, las importaciones globales de la UE aumentan apreciablemente. Así, los importadores más pequeños pueden conseguir un incremento de sus ventas totales a pesar de que disminuya su parte del mercado. En cuanto al mercado estadounidense, los exportadores africanos se beneficiarían de la aplicación de la Africa Growth and Opportunity Bill (Ley sobre el crecimiento y las oportunidades de África), que prevé la eliminación de contingentes y derechos para los textiles y el ves-

¹⁴ Una consecuencia indirecta de los Acuerdos de la Ronda Uruguay que afecta a algunos países africanos es el cambio en el régimen del plátano en la UE, que se produjo por el reforzamiento del mecanismo de solución de diferencias.

tido. En esas condiciones, se aplicaría un razonamiento similar (por analogía con el mercado de la UE).

Sin embargo, estos y otros estudios han llegado a la conclusión de que, aun cuando existen algunos problemas específicos de acceso a los mercados a pesar de los sistemas de preferencias existentes y de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, en los países africanos los problemas principales para sacar provecho a las oportunidades que brinda el mercado son los siguientes: i) una deficiente capacidad de oferta nacional —las principales limitaciones a la exportación estriban tanto en cuestiones de política económica nacional como en variables internas de las empresas— y ii) la ausencia o falta de idoneidad de la información sobre las condiciones de los mercados extranjeros, tales como demanda (potencial), sistemas de preferencias, normas técnicas y otros requisitos.

Política comercial y medidas internas

África no se ha desempeñado bien en lo que se refiere al comercio y, por tanto, tampoco en su crecimiento económico general en los últimos veinte años. La parte del continente en el comercio mundial ha ido disminuyendo y ha quedado prácticamente marginada. Con el fin de detener o invertir ese proceso, se está otorgando mayor importancia a la política comercial y al comercio multilateral para disponer de una situación segura y reducir las barreras de acceso a los mercados.

Casi todos los países africanos están procediendo a un cambio fundamental desde la industrialización por la vía de sustituir importaciones a una política comercial y de desarrollo más orientada al exterior. Esto se debe al reconocimiento de las dificultades y los malos resultados logrados por la política económica seguida hasta ahora; al éxito aparente de una serie diferente de medidas y de disposiciones institucionales en otras regiones; y a la presión ejercida por los organismos multilaterales y los donantes bilaterales, que condicionan la asistencia al desarrollo a una mayor liberalización del comercio y de los regímenes de pago de los países receptores.

Sin embargo, ese cambio es lento y, en muchos casos, no resulta decisivo, con lo que los obstáculos a la importación siguen siendo altos, muy dispersos y en buena parte sin consolidar. En los países francófonos del África occidental, por ejemplo, si bien los derechos que gravan las importaciones se han reducido, siguen aplicándose otras medidas e instrumentos que implican unas barreras altas, entre otras cosas, por ejemplo, gravando

a la importación con unos impuestos adicionales o ejerciendo sobre los productos importados un control fiscal más estricto que sobre los nacionales. Esto significa que en algunos casos el tipo de protección puede alcanzar el 140%¹⁵. El hecho de que en casi todos los países africanos los aranceles de importación constituyan una fuente importante de ingreso público representa un obstáculo para reducir los derechos correspondientes (a menos que tal cosa vaya acompañada de una reforma tributaria). Un problema importante de las elevadas barreras a la importación es que suponen un gravamen para las exportaciones y dificultan así su diversificación y expansión¹⁶.

Muchos de los países francófonos del África occidental estudiados han atenuado los controles de precios, pero otras formas de reglamentación siguen siendo extremadamente rígidas. Hay varios monopolios establecidos y la regulación en casi todos los sectores de servicios es muy estricta. Cabe citar tres ejemplos. Algunos países no permiten vuelos contratados; no hay competencia en el transporte marítimo, que está dominado por cargadores europeos; y casi siempre las telecomunicaciones y los servicios financieros están controlados por monopolios públicos. El resultado es que una proporción apreciable de los servicios de infraestructura no responden a los precios señalados.

A tenor del programa CAPAS¹⁷ de la UNCTAD, equipos nacionales de investigación han estudiado a fondo el sector de los servicios en 10 países africanos. En la fase II de ese programa, los estudios se centraron en los sectores de las telecomunicaciones básicas y los servicios financieros. La fase siguiente está dedicada a una amplia gama de actividades terciarias con el fin de ayudar a que los países africanos intensifiquen su integración subregional y participen de una manera efectiva en las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) previstas para el año 2000.

¹⁵ No obstante, se otorgan amplias exenciones de los derechos a la importación, en particular a los monopolios nacionales y los inversores extranjeros. En algunos países, esas exenciones pueden suponer la cuarta parte de todas las importaciones.

¹⁶ Se ha estimado, por ejemplo, que el 79% del impuesto de importación de Ghana se traslada a las exportaciones.

¹⁷ Programa africano coordinado de asistencia en el sector de los servicios, apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Canadá), la Fundación Carnegie (Estados Unidos) y el Gobierno de Francia.

Los países africanos generalmente no participaron de una manera adecuada y eficaz en las negociaciones de la Ronda Uruguay. En parte por ese motivo, los resultados obtenidos no fueron muy favorables para la región. Se piensa que una mayor comprensión de las normas multilaterales permitirá aprovecharlas mejor. Las principales deficiencias encontradas en los países africanos se refieren a su capacidad para cumplir las obligaciones, para negociar y para competir internacionalmente.

En cuanto al margen que resta a la política comercial, los estudios han llegado a la conclusión de que los Acuerdos de la Ronda Uruguay suponen una cierta limitación de la autonomía comercial de la región del África subsahariana. En el caso de los aranceles de importación, las obligaciones asumidas no son muy rígidas ya que: i) existe una diferencia considerable entre los derechos aplicados y los consolidados¹⁸; y ii) se han consolidado pocas líneas arancelarias industriales. La OMC podría servir de «organismo de restricción» para los países africanos y fomentar así el que se adhieran a unas políticas de desarrollo adecuadas. Será menester una mayor comprensión de las normas multilaterales y un uso más innovador del margen disponible en materia de política comercial si se quiere que esos países aprovechen el nuevo contexto internacional.

En relación con los regímenes de exportación, todos los países francófonos del África occidental analizados aplican derechos a las exportaciones, en particular de algodón en rama. Además, algunos de esos derechos se han aumentado recientemente. En muchos casos, las exportaciones de determinados productos se hacen por monopolios. No obstante, en los últimos años el principal factor económico de los que han afectado al comercio exterior fue la devaluación en 1994 del franco CFA. La devaluación tuvo repercusiones sobre la estructura de sus exportaciones, y han surgido algunos productos nuevos donde esos países gozan de ventaja comparativa.

¹⁸ Hay que señalar, sin embargo, que en algunos países que están aplicando programas de ajuste estructural bajo la égida de las instituciones de Bretton Woods, existe el compromiso de no elevar los aranceles de importación (aplicados) por encima de un determinado nivel. Esto significa que en tanto en cuanto esos países tengan obligaciones contraídas con tales instituciones, su capacidad de aumentar los derechos de importación está restringida por limitaciones financieras externas, más bien que por las consolidaciones efectuadas en la OMC.

Aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay

La aplicación por la mayoría de los países africanos de las obligaciones derivadas de los Acuerdos de la Ronda Uruguay ha sido bastante lenta en aquellos casos en los que la observancia de los Acuerdos requería cambios legislativos y de política económica. Varios de los países analizados todavía no han eliminado medidas incompatibles con la OMC o ni siquiera han preparado los cambios que eliminarían esas incompatibilidades. Habida cuenta de que las consolidaciones arancelarias en productos industriales han sido pocas y que los aranceles tanto industriales como agrícolas se han consolidado muy por encima de los tipos aplicados, la incompatibilidad principal se plantea con las disciplinas nuevas de las MIC, los ADPIC y las medidas condicionales. Otras esferas que han planteado dificultades de cumplimiento en los países africanos han sido las obligaciones de notificación y los exámenes de la política comercial. Tales dificultades se deben sobre todo al hecho de no conocerse bien las normas comerciales multilaterales y las obligaciones consiguientes. De ahí que esos países no dominen suficientemente los procedimientos, la legislación y las instituciones que ahora se requieren. Las dificultades también se deben a una inadecuada capacidad institucional para introducir los cambios necesarios y observar las obligaciones.

Los inconvenientes con que se tropieza para cumplir con las obligaciones derivadas de los Acuerdos de la Ronda Uruguay explican las prioridades de esos países en las futuras negociaciones comerciales (véase *infra*). En el plano nacional, la respuesta que se pretende es mejorar los recursos humanos (particularmente en las administraciones públicas), introducir nueva legislación (especialmente sobre los derechos de propiedad intelectual (derechos de propiedad intelectual) y las medidas condicionales) y establecer nuevos órganos o grupos de trabajo para supervisar las obligaciones con respecto a la OMC y su cumplimiento.

Los países africanos también se verán afectados indirectamente por la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay por sus socios comerciales. Esto ocurre sobre todo con el Acuerdo sobre la Agricultura. La reducción del apoyo nacional y de las subvenciones a la exportación puede redundar en unos precios internacionales más altos y, por tanto, en una factura más elevada para los países que son importadores netos de alimentos. La aplicación efectiva de la Decisión 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 resultó esencial. En el caso del azúcar, el recorte de las ayudas nacionales en la UE es probable que ejerza una presión a la baja sobre el precio interno que establece la Unión para ese producto. Como ese precio es el de referencia de las importaciones procedentes de los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) con arreglo al Protocolo del azúcar del Convenio de Lomé, unos precios internos más bajos en la UE entrañarían unos ingresos menores de las exportaciones de azúcar de los productores ACP.

La dimensión regional

Hasta hace poco, casi ningún acuerdo comercial regional africano ha funcionado, contrariamente a lo ocurrido en otras regiones. Tal cosa se debe en buena parte al hecho de que se establecieron más por razones políticas que con el objetivo de fomentar el comercio entre sus miembros. Por tanto, en muchos casos las preferencias arancelarias no importan y el comercio entre los firmantes de esos acuerdos se ve obstado por una serie de barreras no arancelarias, como unos sistemas deficientes de transporte y comunicaciones entre los países miembros. Sin embargo, recientemente se han tomado algunas iniciativas que contribuirán eficazmente a estrechar los vínculos entre esos países. Una de las posibilidades que se está estudiando para la negociación del tratado que sucederá al IV Convenio de Lomé es la reciprocidad «parcial» entre la UE y los bloques regionales de países ACP. Tal cosa está presionando sobre los acuerdos comerciales regionales africanos vigentes (y hasta ahora no muy efectivos) para que se reestructuren y funcionen mejor.

La iniciativa de integración regional más importante adoptada por los países del África occidental recientemente ha sido la UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine)¹⁹. Se estableció en 1994, pero existen algunos obstáculos que están impidiendo que los países obtengan todos los posibles beneficios, incluidos los siguientes: i) el arancel exterior común se basa en el promedio de dos sistemas arancelarios, uno de derechos elevados, adoptado previamente por seis de los miembros, y uno de derechos bajos, practicado anteriormente por Benin; por tanto, el arancel exterior común resultante es más próximo al elevado nivel de casi todos los miembros, lo que puede redundar en un menor bienestar para Benin; ii) las

¹⁹ De los seis países francófonos de África occidental incluidos en el proyecto CAPAS de la UNCTAD sólo el Chad no es miembro de la UEMOA.

medidas de protección condicionales están muy difundidas; iii) parte de la razón de ser de ese acuerdo es lograr economías de escala. No obstante, tal potencial se ve seriamente limitado por las dimensiones económicas de los países miembros, puesto que incluso en su conjunto no constituyen un mercado grande.

El caso más notable de un acuerdo comercial regional africano que ha dado pasos efectivos para una mayor integración es la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (CODAM), que está avanzando de manera efectiva hacia una zona de libre cambio entre los países miembros. Estos participan activamente en las negociaciones arancelarias con tal fin.

Las negociaciones futuras

En los países africanos estudiados la prioridad en las futuras negociaciones comerciales multilaterales es la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, habida cuenta de las dificultades experimentadas en su implementación. Su principal demanda será que los plazos de tiempo para cumplir las obligaciones se amplíen sustancialmente. Se espera que los países africanos intervengan más activamente en las negociaciones futuras que en las pasadas. Algunos expertos han señalado que deberían dar preferencia a los servicios, más que a las mercancías, ya que los primeros pueden potencialmente ser más importantes para ellos que las segundas.

Asia occidental

La Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental (CESPAO) hizo siete estudios sobre las repercusiones de los Acuerdos de la Ronda Uruguay en las economías de los países miembros²⁰. Versan sobre los retos y oportunidades de los Acuerdos de la Ronda Uruguay para los Estados miembros de esa Comisión en determinados sectores y capítulos, como el petróleo crudo, los productos del pe-

²⁰ Los países y territorios miembros de la CESPAO son: Arabia Saudita, Bahrein, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Palestina, Qatar, República Árabe Siria y Yemen. En lo que atañe a la OMC, esos países y territorios se dividen en tres grupos: i) los que ya son miembros de la OMC; ii) los que están negociando su adhesión (en varias etapas del proceso), y iii) los que todavía no han considerado ser miembros.

tróleo y la petroquímica, los servicios financieros, la agricultura, los textiles y el vestido, y los productos farmacéuticos; sobre las implicaciones de la OMC para los países no miembros de la región; y sobre la OMC y los bloques comerciales en la región de la CESPAAO.

Petróleo crudo, productos del petróleo y petroquímica

Los productos petroquímicos y del petróleo exportados desde la región de la CESPAAO a los principales mercados desarrollados no pagan unos derechos muy altos en esos mercados. Lo que preocupa a la región es i) la falta de consolidación del arancel cero sobre el petróleo en el mercado estadounidense; ii) los retos que plantea el sistema dual de precios y la amenaza de acciones antidumping respecto de los productos más elaborados; iii) la fiscalidad discriminatoria por razones ecológicas, incluidas las subvenciones al carbón (especialmente en los países de la UE), y las repercusiones de posibles medidas sobre el medio ambiente; iv) el futuro de la OPEP, que todavía no se ha abordado en la OMC, y v) la posibilidad de que el Acuerdo sobre armonización arancelaria de los productos químicos pueda elevar los derechos de aduana, aunque de momento cuenta con pocos signatarios.

Servicios financieros

El argumento para liberalizar los servicios financieros se basa en que fomentaría la competencia y la eficacia; incrementaría las entradas de IED para financiar el déficit por cuenta corriente; y aseguraría el acceso a mercados extranjeros. No obstante, habría que plantearse las cuestiones siguientes dentro del contexto regional: ¿pueden las instituciones financieras de todos los países resistir la competencia de empresas extranjeras? ¿No son la reforma interna y la consolidación una condición previa para liberalizar el mercado financiero? ¿Tendría que vincularse la liberalización a la reestructuración interna o debería aplicarse como terapia de choque? ¿Cabe usar la liberalización como medio para forzar reformas en sectores re-nuentes? ¿Qué lecciones cabe extraer de la crisis de Asia oriental?

Agricultura

No es probable que el impacto del Acuerdo sobre la Agricultura en la región sea tan grande como se previó inicialmente. Habrá mejoras limi-

tadas por el mayor acceso a los mercados de los países desarrollados. Se espera que el alza de los precios mundiales de los productos agrícolas de la zona templada sea generalmente modesta, aunque no debería pensarse en una compensación para los países importadores de alimentos en el contexto de la Decisión pertinente de Marrakech. Asimismo, los miembros de la CESPAAO y la OMC tendrán a su vez que abrir sus mercados, reducir sus aranceles y disminuir sus subvenciones. La capacidad de la región para obtener productos agrícolas se ve limitada por la penuria de agua en casi todos los países de que se trata. Los Acuerdos Euromediterráneos ofrecen oportunidades a algunos países de la CESPAAO para que se especialicen más en determinados productos agrícolas, y la Zona Árabe de Libre Comercio debería fomentar la competitividad y estimular el comercio intrarregional.

Textiles y vestido

La eliminación del Acuerdo Multifibras (AMF) reviste interés para varios países de la CESPAAO, aunque el acceso a los mercados aumentará sólo muy poco por el ATV, ya que los exportadores de la CESPAAO rara vez alcanzan los cupos de exportación del AMF. Un problema adicional es el incremento de la competencia de los productores de bajos costos de Asia oriental y meridional, una vez que la eliminación de los cupos del AMF alcance sus etapas finales. La recomendación es, por tanto, que se encuentren mercados especializados donde los productores de la CESPAAO puedan seguir siendo competitivos o empiecen a serlo. Las normas de origen continúan siendo un asunto complejo en el comercio de textiles y vestido, como también lo es, potencialmente, la cuestión de las normas laborales y ecológicas.

Productos farmacéuticos

Existe una industria farmacéutica pequeña pero relativamente dinámica en algunos países de la CESPAAO. Las repercusiones de las disciplinas de la OMC serán muy distintas según a qué Acuerdo nos refiramos. En términos arancelarios, los derechos de importación en los principales mercados de los países industrializados son bajos, y se espera que las mejoras en el acceso por la reducción de esos derechos sean pequeñas para la industria farmacéutica de la región. En lo que atañe a los obstáculos técnicos al comercio (OTC), es probable que las exportaciones de esta industria me-

joren con la eliminación de esas barreras en los países con los que se comercia.

No obstante, las consecuencias más importantes para la industria farmacéutica proceden del Acuerdo sobre los ADPIC, y aquí los resultados son contrapuestos. Por un lado, la aplicación estricta del Acuerdo tendrá efectos negativos sobre la transferencia de tecnología y sobre la investigación y el desarrollo en la región. Por otro lado, la aplicación de la protección que brinda dicho instrumento podría conducir a mayores inversiones en los países miembros. El estudio encuentra también que la protección de las patentes de procedimientos sería mucho menos importante que la de patentes de productos. Una conclusión es que la Sección Super 301 de la Ley de Comercio de los Estados Unidos, aunque aparentemente incompatible con las normas de la OMC, podrá sin embargo emplearse para reforzar la protección de los derechos de propiedad intelectual y debería ser un motivo de preocupación para los países de la CESPAAO.

Estos países pueden gozar de ventajas comparativas en técnicas de suministro, tratamientos «cocktail», biotecnología, pruebas clínicas y productos nuevos, en comparación con empresas internacionales o de otros países. Se sugiere, por tanto, que fomenten los empeños mixtos entre empresas para abordar los problemas señalados; efectúen un inventario detallado de los productos obtenidos en cada país, y analicen su posición con respecto a los ADPIC.

Implicaciones de la OMC para los países no miembros de la región

Los principales efectos negativos de los Acuerdos de la Ronda Uruguay para los países de la CESPAAO que no son miembros de la OMC consisten en:

- quedar excluidos del nuevo régimen regulador de la OMC y, en particular, el no tener acceso al mecanismo de solución de diferencias;
- convertirse en los primeros objetivos proteccionistas en los mercados de exportación;
- en los servicios, adolecer de falta de seguridad y certidumbre en el acceso de las exportaciones a los mercados donde se hayan contraído compromisos, así como de falta de oportunidades para negociar la

apertura de los mercados con otros miembros, y no tener la posibilidad de usar los acuerdos para oponerse a intereses adquiridos;

- no gozar de un mejor acceso al mercado, en virtud de los Acuerdos sobre la Agricultura y sobre los Textiles y el Vestido.

La OMC y los bloques comerciales en la región de la CESPAAO

Se piensa que las ventajas principales que reportarían un bloque o unos bloques comerciales en la región de la CESPAAO serían:

- más confianza política y menos tensión;
- mayores ventajas por la creación de comercio, que se lograrían más rápidamente que por conductos multilaterales;
- efectos «dinámicos», es decir, economías de escala y mayor inversión exterior en esos países;
- más facilidad para prevenir las demandas de los grupos de presión en las reformas internas;
- mayor poder de negociación en la OMC y otros foros internacionales;

La UNCTAD está prestando mucha asistencia a los países árabes no miembros en su proceso de acceso a la OMC, por ejemplo mediante proyectos específicos en Argelia y Jordania. Históricamente, sólo Egipto fue un miembro activo del GATT, seguido durante la Ronda Uruguay de Marruecos y Túnez, que también intervinieron mucho. La acceso de los países árabes a la OMC proporcionará la posibilidad de coordinar sus iniciativas comerciales en ese foro, lo que incrementaría mucho el papel de la región en el comercio mundial y su participación en el sistema multilateral.

AGRICULTURA

La reunión del Grupo Especial de Expertos dedicó bastante tiempo a hablar de agricultura. Durante la sesión, los ponentes así como otros participantes hicieron muchas contribuciones sobre las futuras negociaciones comerciales multilaterales en esa esfera. Se centraron sobre todo en los temas generales siguientes, que se examinarán posteriormente:

- Compromisos de acceso a los mercados, incluidas crestas y progresividad arancelarias, la administración de contingentes arancelarios (asignación, cupos sobrantes) y el uso de la disposición especial de salvaguardia.
- Compromisos de ayudas internas, incluido el uso de la Medida Global de la Ayuda (MGA) en lugar de compromisos por productos; cómo acomodar tasas de inflación «excesivas»; la legitimidad de incluir una MGA «negativa» en el cálculo de la MGA total; empleo inadecuado de los criterios del «compartimento verde»; y la eliminación o extensión del «compartimento azul».
- Compromisos en materia de subvención de las exportaciones, incluida la concentración de las subvenciones en un limitado número de países y de productos; elusión de los compromisos (como el perfeccionamiento activo, la fijación de precios diferentes para las exportaciones y para el mercado nacional, etc.); acumulación de subvenciones no utilizadas; disciplinas respecto de los créditos a la exportación; y la eliminación o extensión de las subvenciones a la exportación más allá del actual proceso de reforma.
- Entre los demás asuntos planteados en la reunión figuraron los posibles efectos negativos sobre los PMA y los países importadores de alimentos, el uso de medidas sanitarias y fitosanitarias (SFS) y la manera de abordar negociaciones ulteriores en materia de agricultura.

Antecedentes

El Acuerdo sobre la Agricultura (ASA) de la Ronda Uruguay introdujo en el sector agrario todo un nuevo conjunto de normas comerciales multilaterales y de disciplinas que abarcan tres grandes esferas: mejora del acceso a los mercados; reducciones de la ayuda interna, y menores subvenciones a la exportación. A pesar de la poca cuantía en que el Acuerdo recortó realmente las subvenciones a la exportación y mejoró el acceso a los mercados, su texto final constituye, sin embargo, un hito importante en la liberalización del sector agropecuario. Ha aportado transparencia a la política comercial en este sector, ha eliminado el empleo de medidas no arancelarias durante el proceso de «arancelización»; ha sometido las subvenciones a la exportación para competir y las ayudas internas a normas multilaterales y limitaciones específicas, y obliga a sus miembros a proseguir la liberalización del comercio agrícola después del período de ejecución inicial.

El ASA es uno de los acuerdos más complejos que produjeron las negociaciones de la Ronda Uruguay, por causa de las muchas facetas que tiene la agricultura. Una sensibilidad política así como preocupaciones no comerciales relacionadas con el sector hicieron que se incluyeran en el Acuerdo diversas disposiciones que excluyen el comercio agrícola de las normas y disciplinas vigentes en otros Acuerdos de la Ronda Uruguay.

El ASA dispone que continuará el proceso de reforma agrícola dentro del marco multilateral. Con arreglo al artículo 20, se iniciarán negociaciones el 1.º de enero del año 2000, teniendo en cuenta: i) la experiencia adquirida en la aplicación de los compromisos de reducción; ii) los efectos de esos compromisos 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, y iv) cualesquiera nuevos compromisos necesarios para alcanzar el objetivo a largo plazo de reducción progresiva sustancial de la ayuda y la protección.

Con respecto a este «programa incorporado» para las negociaciones ulteriores, la Conferencia Ministerial de Singapur de la OMC de diciembre de 1996 inició una labor preparatoria de análisis e intercambio de información (el «proceso AIDI») para permitir que todos los miembros comprendan mejor los asuntos que se debatirán en las negociaciones futuras y determinen sus intereses propios. Ese proceso, que tiene lugar aprovechando las reuniones del Comité de Agricultura, ha proporcionado un foro a los

miembros para que señalen las esferas problemáticas del actual Acuerdo y discutan las soluciones en negociaciones futuras. Desde 1997, se han celebrado varias reuniones informales abiertas y se han debatido temas tales como el trato especial y diferenciado, la administración de los contingentes arancelarios, la elusión de las subvenciones a la exportación, las medidas del «compartimento verde» y del «compartimento azul», las empresas públicas de comercio, la reforma de la política de ayuda interna, las salvaguardias agropecuarias especiales, las preocupaciones no comerciales, y la liberalización sectorial del comercio. Con el fin de facilitar la labor del proceso AIDI, la secretaría de la OMC redacta frecuentes documentos de trabajo basados en información y datos presentados por los miembros.

Entre los exámenes periódicos del Comité de Agricultura figuran la supervisión anual de la aplicación de la Decisión Ministerial de Marrakech sobre los países menos adelantados y los importadores netos de alimentos, y el examen (en todas sus reuniones) de las recomendaciones aprobadas por la Conferencia Ministerial de Singapur de la OMC sobre la aplicación de la Decisión de Marrakech en relación con la ayuda alimentaria. En consonancia con esas recomendaciones, las negociaciones sustantivas sobre una nueva Convención de Ayuda Alimentaria tenían que estar concluidas a finales de 1998.

Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo

Acceso a los mercados

Mientras los compromisos sobre acceso a los mercados del ASA han aumentado mucho la transparencia y la previsibilidad de la política comercial agrícola de los miembros de la OMC, las repercusiones del Acuerdo en la liberalización del comercio han sido desiguales para los diferentes productos. En los países desarrollados, el acceso al mercado de «productos sensibles a la coyuntura», que estaba antes protegido por medidas no arancelarias, sigue en buena medida restringido; en algunos casos incluso ha aumentado el grado de protección del mercado. Esto se debe sobre todo a la manera en que las medidas no arancelarias se convirtieron en equivalentes arancelarios, lo que se tradujo en crestas superiores a menudo al 100% *ad valorem*; a la administración de los contingentes arancelarios; y al uso de la disposición especial de salvaguardia del Acuerdo.

Crestas y progresividad arancelarias

Varios de los expertos hicieron referencia al alto nivel de los derechos de aduana y a las correspondientes crestas vigentes en muchos países y señalaron en particular el problema de la progresividad arancelaria en la industria transformadora de alimentos. Esto puede explicarse por el proceso de arancelización. Cuando los miembros de la OMC convirtieron sus medidas no arancelarias en derechos de aduana, muchos de ellos procedieron a lo que se ha llamado una «arancelización sucia». Es decir, calcularon unos equivalentes arancelarios de las medidas no arancelarias que eran muy superiores en sus efectos protectores a las medidas que sustituían. En consecuencia, los derechos del sector agropecuario son ahora en general más altos que en otros sectores. Un estudio conjunto reciente UNCTAD/OMC muestra que más de la mitad de las crestas arancelarias de los países desarrollados se encuentra en los sectores de la agricultura, la pesca y la industria alimentaria²¹. Entre los productos con máximos arancelarios, aquellos cuyos tipos son prohibitivamente elevados (superiores, por ejemplo, al 100%) son principalmente los que han registrado una arancelización. Incluso en países con pocas crestas arancelarias en el sector agropecuario en su conjunto, ciertos subsectores más vulnerables (como los productos lácteos y el tabaco) suelen presentar derechos altos.

Los problemas que plantean estos últimos y la progresividad arancelaria se «propiciaron» en cierto sentido por el procedimiento utilizado para reducir los derechos de aduana en las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre la agricultura. En las primeras rondas de negociaciones comerciales multilaterales se usaron tres enfoques básicos de reducción de los aranceles en el sector industrial: el de la reducción lineal; el de la armonización, y el del planteamiento producto por producto²². En el proceso de arancelización de la Ronda Uruguay del sector agropecuario se recurrió a un enfoque lineal, que se proponía una reducción total media del 36% (con un mí-

²¹ El estudio define las crestas arancelarias como aquellos derechos superiores a un tipo del 12% que se toma como divisoria. El estudio se hizo sobre las crestas posteriores a la Ronda Uruguay de los países siguientes: Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Japón, Malasia, República de Corea y UE. *Situación arancelaria de las exportaciones de los países en desarrollo con posterioridad a la Ronda Uruguay*, Estudio conjunto UNCTAD/OMC (TD/B/COM.1/14), 1997.

²² Para un mayor análisis, véase, por ejemplo, Sam Laird, «Multilateral Approaches to Market Access Negotiations», en *Trade Rules in the Making* (M. Rodríguez Mendoza, P. Low y B. Kotschwar, eds.), Brookings Institution, Washington, D.C. (de próxima publicación en 1999).

nimo de reducción del 15% para cada línea arancelaria). Los miembros de la OMC tenían así flexibilidad para reducir los derechos de aduana de los productos sensibles hasta un mínimo del 15%, al tiempo que compensaban con mayores disminuciones porcentuales en otras líneas con el fin de lograr una reducción media del 36%. Ello creó una dispersión arancelaria superior a la de antes, ya que las reducciones estaban más concentradas en los derechos bajos que en los altos. De tal suerte la protección arancelaria de los productos sensibles (o muy protegidos) aumentó respecto de los menos protegidos. Asimismo, la arancelización de las medidas no arancelarias por los países desarrollados condujo muchas veces a tipos prohibitivos en productos que revisten interés para algunos países en desarrollo (verbi-gracia el azúcar). Las conclusiones del estudio conjunto UNCTAD/OMC a que se hizo referencia indican un mayor grado de dispersión arancelaria en los sectores agropecuarios de los países desarrollados que en aquellos de los países en desarrollo. En estos últimos, los derechos superiores al 100% son raros. Algunos productos cuya exportación interesa mucho a los países en desarrollo, como azúcar, tabaco y algodón, así como otros con un interés potencial, por ejemplo frutas preparadas y legumbres, tienen algunos de los tipos más altos y mayor frecuencia de crestas arancelarias.

Varios expertos insistieron en la importancia de elegir una fórmula o planteamiento apropiados para reducir los derechos. Con arreglo al enfoque de la armonización, cuanto más altos sean los tipos iniciales mayor será la disminución. Ese enfoque se aplicó en general a las reducciones arancelarias industriales en la Ronda de Tokio, con lo que hasta cierto punto se logró bajar los derechos máximos. El planteamiento producto por producto difiere de los otros dos en el sentido de que permite a los países negociar reducciones arancelarias para productos específicos (sensibles a la coyuntura) que interesan. Consiste en la presentación bilateral o multilateral de listas de peticiones seguidas de listas de ofertas. Esto puede ser un planteamiento apropiado si las negociaciones se centran en varios productos clave; sin embargo, favorece la liberalización de los productos que interesan a los países de mayor comercio. Un experto sugirió que un requisito mínimo de todo país debería ser el reducir los derechos de importación en la misma cuantía en que se reducen los precios de apoyo internos, posiblemente con una retroactividad a 1986-1988.

Habida cuenta de los intereses de los países en desarrollo, cabría tomar en consideración lo siguiente al escoger una fórmula de reducción arancelaria en la próxima ronda de negociaciones sobre productos agrope-

cuarios: mayores recortes de los tipos arancelizados y los derechos máximos (los tipos resultantes de la arancelización podrían ser objeto de una reducción más ambiciosa); y disminución de los derechos de los bienes elaborados superior a la de los productos agrícolas primarios con el fin de aminorar la progresividad arancelaria. Además, hay que señalar que en el preámbulo del ASA se mantiene la necesidad de prestar especial consideración a la mejora del acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo; éstos quizá también quieran establecer un vínculo entre futuras reducciones arancelarias y las preferencias actuales de que gozan con arreglo a varios sistemas, como el SGP.

Contingentes arancelarios

Lo que se perseguía principalmente al introducir un sistema de contingentes en el ASA era asegurar que el proceso de arancelización no redujera el nivel de las importaciones (oportunidades de acceso actual a los mercados) ni impidiese que se lograra un nivel convenido de acceso (oportunidades de acceso mínimo) para productos anteriormente sujetos a medidas no arancelarias. Así, con la arancelización como telón de fondo, los objetivos principales de las disposiciones sobre el acceso a los mercados eran: mantener las corrientes de importación (oportunidades de acceso actual) al menos en el mismo nivel que en el período de base de 1986-1988, y proporcionar un acceso nuevo a importaciones que habían sido de poca monta antes de la Ronda Uruguay (oportunidades de acceso mínimo). Más del 70% de todos los contingentes arancelarios (1.366) especificados en el ASA vigente se refieren a los productos siguientes: frutas y legumbres (25,6% del total), productos cárnicos (18,2%), cereales (15,7%) y productos lácteos (13,4%). Nueve países de la OCDE representan alrededor del 38% del número total de contingentes arancelarios²³.

En los debates celebrados en la reunión se citó la experiencia habida hasta la fecha en la aplicación del sistema de contingentes arancelarios y que revela varios problemas que frustran el acceso a los mercados por ese sistema. Esos problemas tendrán que resolverse en futuras negociaciones.

²³ Los nueve países de la OCDE son: Australia, Canadá, Estados Unidos, Islandia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza y la Unión Europea. Cuando se incluyen los cinco nuevos miembros de la OCDE (Hungria, México, Polonia, República Checa, y República de Corea) la parte de la OCDE aumenta al 60%.

Asignación y administración de los contingentes

Hay dos series de contingentes arancelarios en las listas de los miembros de la OMC, a saber, contingentes globales sin asignar que en principio están disponibles sobre una base NMF para todos los proveedores; y contingentes asignados de antemano y bilaterales a proveedores específicos. Los contingentes bilaterales de las listas reflejan sobre todo los cupos correspondientes a las oportunidades de acceso actual, que se asignaron a exportadores tradicionales con arreglo a las partes históricas de mercado conseguidas, habida cuenta de las restricciones cuantitativas y de las limitaciones voluntarias de las exportaciones. Los contingentes globales y sin asignar, en cambio, reflejan cupos correspondientes a oportunidades de acceso mínimo. Sin embargo, la distinción entre las oportunidades de acceso mínimo y de acceso actual no figura siempre con claridad en las listas de compromisos de los miembros y, en algunos casos, oportunidades de acceso mínimo también se han asignado de antemano a países proveedores concretos en las listas nacionales. La asignación y la administración efectivas de los contingentes se dejan a cada uno de los miembros.

Hay una complicación más debida a que se permitió que los miembros de la OMC incorporaran sus acuerdos preferenciales/bilaterales/regionales o interregionales a las oportunidades de acceso a los mercados mediante el sistema de contingentes arancelarios. Si bien los cupos preferenciales correspondientes a esos acuerdos comerciales a menudo se incluían como parte del contingente NMF, el trato preferencial de exportadores concretos generalmente menoscaba las oportunidades de acceso actual o mínimo o ambas a la vez disponibles sobre una base NMF²⁴. Asimismo, las importaciones procedentes de beneficiarios de los contingentes también se gravan a veces a un tipo preferencial, más bien que al tipo NMF vigente para los cupos²⁵. Si el tipo preferencial fuese inferior al del contingente reduciría la demanda de importaciones procedentes de otros países

²⁴ Por ejemplo, el contingente arancelario de 1998 para azúcar refinada de los Estados Unidos es de 22.000 toneladas. México recibe 2.954 toneladas de esa cantidad y un cupo adicional de 25.000 toneladas con arreglo al TLCAN. Las 27.954 toneladas finales de México superan el contingente arancelario total de los Estados Unidos para el azúcar (OMC, Informe resumido de la reunión, marzo de 1998, G/AG/R/14).

²⁵ Por ejemplo, los contingentes arancelarios del Canadá están sujetos a un trato arancelario que depende del origen de las importaciones. Es decir, si existen acuerdos bilaterales o regionales, prevalecen los tipos preferenciales (OMC, Informe resumido de la reunión, junio de 1998, G/AG/R/15). Nótese, sin embargo, que los tipos preferenciales no son necesariamente inferiores a los NMF de los contingentes.

con cargo a los cupos. Además, también ha habido casos de contingentes que se han asignado a países que no son miembros de la OMC y que se cuentan como parte de los cupos NMF de un país, suscitándose así la cuestión de la observancia del GATT²⁶.

Los expertos destacaron la importancia que tendría mejorar los procedimientos administrativos en los contingentes arancelarios. Por lo general, se han empleado seis métodos para adjudicar los cupos no asignados en las listas de los países: «primer llegado, primer servido», «licencias por petición», «sistemas de subasta», «importadores históricos», «importaciones hechas por entidades comerciales públicas» e «importaciones hechas por grupos o asociaciones de productores». En la práctica, esos métodos se administran mediante un sistema de licencias de importación que varía desde su concesión automática (por ejemplo, en el caso de «primer llegado, primer servido») hasta las licencias otorgadas discrecionalmente cuando el solicitante reúne ciertas condiciones.

Un extremo que podría provocar preocupación inmediata en los países en desarrollo es el tratamiento de las preferencias que se les otorgan (como el SGP) y su relación con la asignación de contingentes de acceso actual y (o) mínimo. Los países en desarrollo que gozan de preferencias pueden considerar la posibilidad de recomendar que se introduzcan procedimientos que les brinden una mayor parte en la asignación de contingentes con el tipo de derechos correspondientes al acceso mínimo, o que aseguren que su acceso preferencial (en tipos y cantidades) no se verá penalizado por los derechos y cupos establecidos para los contingentes arancelarios.

En el proceso AIDI ya se han hecho varias sugerencias para cambiar el sistema. Lo que interesa es impedir que los contingentes se conviertan en restricciones cuantitativas «disfrazadas», modificando para ello su administración merced a: i) incrementar la cuantía de los contingentes; ii) subasignar contingentes ampliamente definidos a productos específicos; iii) eliminar los contingentes que no se cumplen (es decir, aquellos que no se cubren por falta, por ejemplo, de demanda interior); iv) aplicar de manera más estricta el principio NMF en la asignación de contingentes arancelarios para oportunidades de acceso mínimo, y v) establecer pautas para

²⁶ Los Estados Unidos plantearon una cuestión sobre el plan de Tailandia de importar maíz de China aplicando contingentes arancelarios NMF comparables a los que se aplican a importaciones procedentes de miembros de la OMC (OMC, Informe resumido de la reunión, junio de 1998, G/AG/R/15).

asignar las licencias de importación (sistemas de subasta pública, validez y calendario de las licencias).

Contingentes que no se cubren

Ha habido muchos casos de importaciones que se han quedado a la zaga del volumen especificado en los compromisos sobre contingentes. En algunos casos, incluso cuando el cupo no se cumplió, se gravaron importaciones con derechos superiores a los del contingente. Esa situación puede darse si el gobierno del país importador considera que el cupo se cubre cuando todas las licencias de importación correspondientes a la cantidad total contingentada se han asignado a los importadores. El que los licenciarios efectúen luego importaciones por esa cantidad se considera una «decisión guiada por el mercado». Mientras, quienes no gozan de licencias han de pagar derechos más altos.

Cuando el Comité de Agricultura examinó la cuestión, los miembros adujeron varios motivos de que los contingentes no se cubrieran. Los más frecuentes eran que no hubiera demanda interna para todas las importaciones contingentadas, la existencia de productos nacionales competitivos y el que se aplicaran derechos inferiores a los de los contingentes²⁷.

El problema de los contingentes que no se cubren guarda probablemente mucha relación, directa o indirecta, con el método aplicado en su administración. Por ejemplo, asignar una pequeña cantidad a cada licencia favorecería al pequeño comercio transfronterizo y limitaría las importaciones en gran escala, especialmente las procedentes de proveedores distantes, al desaparecer las economías de escala. Plantea una situación problemática el que se hagan importaciones pagando derechos superiores a los de los contingentes, incluso aunque éstos no se cubran. Esas situaciones pueden ocurrir cuando los licenciarios no importen realmente las cantidades que se les han asignado, pero es más probable que se produzcan cuando las licencias se asignan, con carácter exclusivo o de otro modo, a productores nacionales de los mismos bienes, cuyo interés estriba en man-

²⁷ Un ejemplo de esos casos es la no cobertura del contingente del Canadá de trigo y cebada (OMC, Informe resumido de la reunión del Comité de Agricultura, marzo de 1998 (G/AG/R/14)). El Canadá explicó que los precios internos competitivos explican la tasa generalmente baja de cobertura, ya que la producción canadiense de trigo y cebada es competitiva en el mercado mundial. En otros casos, sin embargo, la falta general de demanda interna como razón para que no se cubran los contingentes resulta muy discutible cuando los precios nacionales de estos bienes son claramente superiores a los precios mundiales.

tener un cierto nivel de precios internos. El hecho de que exista un monopolio importante de una empresa comercial del Estado también podría menoscabar el principio básico de oportunidades de acceso al mercado si esa empresa interviene en el mercado nacional para controlar (o estabilizar) los precios. Una de las cuestiones suscitadas en la reunión fue la de si las empresas comerciales del Estado deberían ser obligadas a cubrir los contingentes y competir con importaciones privadas.

El sistema de subasta podría ser uno de los métodos más transparentes de asignación de contingentes, pero la existencia de una prima elevada (es decir, del precio pagado por una licencia de importación) supondría una quiebra del compromiso de oportunidades de acceso al mercado, ya que los importadores pagarían en realidad unos derechos más altos que los consolidados para los contingentes²⁸. Esto ocurriría con independencia de que el contingente pudiera transferirse; es decir, con independencia de que las rentas contingentarias vayan a parar al país importador o a un tercero. Los muchos métodos que se siguen para administrar los contingentes, no sólo entre países sino también entre productos diferentes dentro de un mismo país, reduce el grado de transparencia del sistema. Habría que introducir nuevas normas que rigiesen la administración de los contingentes, quizá haciendo que se guíen por las normas y disciplinas del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.

Disposiciones de salvaguardia especial

En la reunión se mencionó que habría que prestar más atención a las disposiciones de salvaguardia especial, que tal como se aplican actualmente discriminan a casi todos los países en desarrollo que no tienen acceso a ellas.

Las disposiciones de salvaguardia especial autorizan a un país importador a que imponga un gravamen adicional a un producto, si ese país ha de hacer frente a un incremento repentino de las cantidades importadas o

²⁸ El asunto se ha planteado en varias ocasiones frente a la aplicación por Suiza del sistema de subasta de los contingentes arancelarios. En la reunión de marzo de 1998 del Comité de Agricultura, por ejemplo, algunos miembros manifestaron su preocupación por la prima pagada en el caso del vino blanco, de 0,80 francos suizos por litro (en 1997), que según ellos anularía la ventaja del contingente (ya que el derecho de éste es de 0,5 francos suizos por litro).

a una disminución sustancial de los precios de importación²⁹. En otras palabras, un país puede aplicar ese gravamen suplementario a las importaciones de un producto arancelizado cuyo precio disminuya por debajo del precio mínimo de importación o cuya cantidad exceda de un determinado volumen, llamado de activación.

A tenor de las notificaciones presentadas al Comité de Agricultura de la OMC, siete países emprendieron acciones especiales de salvaguardia entre 1995 y 1997. En términos de líneas arancelarias nacionales, se vieron afectadas en total 175, de las que las acciones en el caso de 60 se basaron en el precio y las de 115 en el volumen. Casi todos los productos para los que se iniciaron (disposiciones) salvaguardia especial por razones de precio o volumen eran aquellos con crestas arancelarias.

Las disposiciones de salvaguardia especial basadas en el precio se asemejan mucho a los gravámenes variables actualmente prohibidos, ya que la cuantía del derecho adicional dependerá de la diferencia (pero no será igual a ella) entre el precio de importación y el precio de activación (o de referencia). Con respecto a las disposiciones de salvaguardia especial basadas en el volumen, se ha señalado que el método de calcular la cantidad de activación puede conducir a que ésta sea extremadamente baja. Si bien el derecho adicional no debería aplicarse a las importaciones con cargo a un contingente arancelario, la cuantía de este último deberá tomarse en cuenta al calcular el nivel de activación. Ha habido al menos un incidente en el que se invocó una (disposiciones) salvaguardia especial basada en la cantidad, incluso aunque el contingente arancelario no estuviera cubierto³⁰.

La disposición de salvaguardia especial, sin embargo, no implica que los productos agropecuarios queden exentos de las acciones de salvaguar-

²⁹ Adviértase que las disposiciones de salvaguardia especial de la agricultura son diferentes de las disposiciones generales de salvaguardia que figuran en el artículo XIX del GATT de 1994 y en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto, las condiciones que deben cumplirse cuando un miembro aplica una disposición de salvaguardia especial a productos agropecuarios son relativamente menos estrictas que las que estipula el Acuerdo sobre Salvaguardias.

³⁰ El Japón adoptó en 1998 una disposición de salvaguardia especial basada en el volumen contra la leche y la nata, incluso aunque el contingente arancelario que se aplicaba a esos productos no se había cubierto (sin embargo, se había asignado en su totalidad a importadores) (OMC, Informe resumido de la reunión, junio de 1998, G/AG/R/15).

dia que figuran en el GATT de 1994, en los casos en que se determine la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave para el mercado nacional³¹. Un caso reciente de una acción de salvaguardia para un producto agropecuario (que entrañaba una restricción cuantitativa) demostró que, si bien el artículo 4 del Acuerdo sobre Agricultura prohíbe el uso de restricciones cuantitativas de las importaciones agrícolas, no impediría medidas cuantitativas que se adoptasen de conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias³².

Es probable que en nuevas negociaciones se considere si las disposiciones de salvaguardia especial deberían extenderse más allá del período de aplicación de la Ronda Uruguay. Como sólo contados miembros han hecho uso de esas medidas hasta ahora y únicamente respecto de un limitado número de productos, algunos miembros han sugerido que no es necesaria su continuación. Una cuestión clave en este sentido es si la disposición de salvaguardia especial guardaba relación sólo con el proceso de arancelización (lo que implica que podría eliminarse al final de la aplicación de la Ronda Uruguay), o si constituye un elemento integrante del ASA en su conjunto. Un informe de una reunión reciente sobre el proceso AIDI sugiere que los miembros parecían haber adoptado el segundo argumento, lo que haría probable que la disposición de salvaguardia especial se mantuviera en vigor durante todo el proceso de reforma (es decir, más allá del año 2000), tal como se determina en el artículo 20.

Uno de los expertos sugirió la posibilidad de que la disposición de salvaguardia especial estuviera al alcance de todos y de un mayor número de productos, aduciendo que si los países saben que podrán acceder a ella estarán dispuestos a reducir los derechos de otros productos. O bien podría

³¹ El aspecto que distingue la disposición de salvaguardia especial del Acuerdo de Agricultura de otras acciones de salvaguardia con arreglo a la disposición general del GATT 94 es que en la aplicación de aquélla los miembros no están obligados a demostrar la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave para el mercado nacional.

³² En junio de 1998 los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia contra las importaciones de gluten de trigo a raíz de una determinación preliminar de daños graves causados a la producción nacional como consecuencia de las mayores importaciones de ese producto. El contingente acabará en junio del año 2001. La cantidad contingentada se establece en 126.812 millones de libras, de las que 62.425 millones (alrededor del 45% del cupo total) se asignan a Australia, 54.041 millones a la UE y el 8% restante a otros países. Las importaciones de los socios del TLCAN, Israel, países acogidos a la Ley de recuperación de la cuenca del Caribe y los países andinos, así como de los países en desarrollo a los que corresponde una parte pequeña de las importaciones de gluten de trigo, quedan excluidas de esa medida de salvaguardia.

aplicarse a determinados productos de especial interés para los países, con arreglo a sus propios criterios.

Ayudas internas

Se hicieron algunas observaciones sobre los problemas derivados de la aplicación de los compromisos en materia de ayudas internas. El objetivo de esos compromisos en el ASA era determinar las medidas de apoyo que deberían reducirse y disminuir el nivel de las ayudas internas que distorsionan el comercio (es decir, las medidas de sostenimiento de los precios del mercado). En casi todas las economías desarrolladas la agricultura está muy respaldada por los gobiernos. La sujeción de las medidas de apoyo a la disciplina multilateral se consideraba básica en toda reforma del comercio agropecuario. La Ronda Uruguay brindó a esos gobiernos la oportunidad de reformar sus políticas nacionales de apoyo, que en muchos casos se han traducido en cuantiosos excedentes y reservas.

En casi ningún país en desarrollo preocupaba mucho reducir las ayudas internas, ya que eran pocas, especialmente entre los que estaban embarcados en programas de ajuste estructural, los que podían permitirse unas subvenciones grandes. Unos 61 países en desarrollo entre 71 notificaron que no tenían medidas de apoyo interno que fuesen objeto de compromisos de reducción. La «trampa», sin embargo, es que tal cosa restringe el uso por estos países de esas medidas en el futuro. Si surgiera la necesidad, sólo estarían autorizados a introducir medidas de sostenimiento de los precios o de apoyo directo de los ingresos dentro del nivel *de minimis* (es decir, del 10% del valor de la producción del producto de que se trate). De los países desarrollados, en cambio, se dice que han inflado sus informes sobre el valor de las ayudas internas en el período del año base, lo que les permite en consecuencia mantener hasta el 80% de ese apoyo. Más del 90% de la Medida Global de la Ayuda (MGA) total del año base (198.000 millones de dólares) correspondió a países de la OCDE.

Las notificaciones de los compromisos sobre las ayudas internas se han sometido a detenido estudio en el proceso de examen. Todo miembro ha de proporcionar un desglose detallado de sus ayudas internas no exentas, que deberían mantenerse dentro del nivel máximo anual de la MGA total, así como de las medidas exentas, tales como las del «compartimento verde» y las *de minimis*. Para cumplir adecuadamente con la obligación de notificar, es menester una capacidad tanto técnica como administrativa sustancial. El Comité de Agricultura solicita muchas veces a los países que

hacen notificaciones que faciliten detalles sobre las medidas comunicadas, tales como el método empleado para calcular la MGA, el desglose de los valores que se incluyen en la categoría del apoyo *de minimis*, la índole y estructura de la ayuda notificada como medida del compartimento verde y demás.

En este contexto también se mencionó la propuesta de la Agenda 2000 de la UE y se señaló que en ella se pide reducir los precios de sostenimiento internos y su sustitución por subvenciones directas a los productores, aunque no se propone reducir los derechos de aduana. Con todo, tal cosa podría sentar las bases para futuras negociaciones arancelarias en el sector agropecuario.

En la reunión se mencionaron cuatro grandes temas que preocupan con respecto a la aplicación de los compromisos de ayuda interna: i) el empleo de la MGA, en lugar de compromisos para productos específicos, en las propuestas de reducción; ii) cómo acomodar una tasa de inflación «excesiva» en los compromisos de reducción; iii) la legitimidad de incluir una MGA «negativa» en el cálculo de la medida global de ayuda total; iv) un uso inadecuado de los criterios del compartimento verde; y v) la eliminación o ampliación de las medidas del compartimento azul³³.

El uso de la MGA en los compromisos de reducción

Los compromisos de reducción de las ayudas internas se hacen sobre la MGA total, es decir, sobre todas las medidas de apoyo internas que se aplican a todas las categorías de productos. Esto confiere a los países miembros flexibilidad para hacer las reducciones, por ejemplo satisfaciendo cualesquiera necesidades *ad hoc* de sostenimiento que puedan requerir los productos de un determinado sector durante el período de ejecución. No obstante, tal flexibilidad puede redundar también en un incremento, más que en una reducción de las ayudas internas a productos específicos en sectores concretos, transfiriendo las ayudas internas desde otros sectores dentro de la MGA. Un experto sugirió que esta última (tal como figuraba en borradores anteriores del ASA) debería ser específica para cada producto, con el fin de reforzar las disciplinas respecto de las ayudas internas.

³³ Un documento para el debate presentado por Nueva Zelanda en la reunión de junio de 1998 del Comité de Agricultura (G/AG/W/34) ofrece un buen resumen de algunos de los puntos aquí reseñados.

Cómo acomodar una tasa de inflación «excesiva» o una depreciación del tipo de cambio en los compromisos de reducción

Los compromisos para reducir la MGA expresados en niveles de consolidación anual se fijan en términos nominales. Por ello, si un país experimenta una tasa sustancial de inflación durante el período de aplicación, las limitaciones anuales consolidadas de las ayudas internas se verían apreciablemente reducidas en términos reales. Una depreciación sustancial del tipo de cambio también hace disminuir el valor de los niveles anuales consolidados de apoyo expresados en divisas³⁴. La depreciación monetaria, por otra parte, reduce la MGA corriente calculada sin cambio alguno en las disposiciones.

Con miras a acomodar la inflación y la depreciación cambiaria en los compromisos de reducción, varios miembros de la OMC han modificado los precios de referencia «fijos» externos como sigue: han ajustado el precio de referencia nominal tomando en cuenta la tasa de inflación (por ejemplo, la conversión en el caso de la Argentina de la MGA del período de base a pesos de 1992); han convertido el precio de referencia exterior en otra moneda más estable (verbigracia en DEG en el caso de Islandia, y en dólares en el caso del Pakistán y Sudáfrica); o han empleado un período de base (al que se remite el precio de referencia exterior) diferente del de 1986-1988.

Ayudas «negativas» en el cálculo de la MGA

Por lo que se refiere al sostenimiento de los precios del mercado, el valor calculado de ese apoyo a algunos productos podría ser negativo, si el precio administrado fuese inferior al precio de referencia externo. La cuestión es si cabe sustraer esa cifra de la MGA total corriente³⁵. Algunos miembros, en particular los del Grupo Cairns, han sostenido que esa cifra negativa debería considerarse cero en el cálculo de la MGA. La India, en la reunión del Comité de junio de 1998, manifestó que la MGA por defini-

³⁴ El componente de sostenimiento de precios de la MGA para cada año se calcula como la diferencia entre un precio de referencia exterior fijo y el precio administrado aplicado.

³⁵ El Pakistán sustrajo la MGA negativa señalada para el trigo de la MGA total del año 1996, considerándola como un gravamen implícito a los productores. La Argentina, Australia, el Canadá y Nueva Zelandia manifestaron su preocupación, en la reunión del Comité de marzo de 1998, con respecto a ese proceder.

ción era la suma de todas las subvenciones y gravámenes. Como una MGA negativa indicaba un impuesto implícito a los agricultores, debería reflejarse en el cálculo en cuanto tal restándola de la MGA total.

Criterios del «compartimento verde»

Existen dos opiniones muy diferentes acerca de si el conjunto actual de los criterios del compartimento verde, tal como se definen en el Anexo 2 del ASA —es decir, las medidas que satisfagan el requisito «de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo»— debería hacerse aún más estricto. Los argumentos para endurecer los criterios se basan en la experiencia durante el proceso de examen y consisten en que, una vez que una disposición haya sido considerada una medida del compartimento verde, quedaba poco margen para discutirla incluso aunque fuera cuestionable el que la medida de que se tratase tuviera efectos de distorsión del comercio o los tuviera en grado mínimo. En cambio, el argumento esgrimido contra un mayor endurecimiento de los criterios sostenía que reducir el alcance del compartimento verde podría desalentar nuevos cambios desde apoyos internos que distorsionan el comercio a otros con menores efectos de esa índole, que era uno de los objetivos implícitos de los compromisos en materia de ayuda interna.

Eliminación de las medidas del «compartimento azul»

Las medidas del compartimento azul, tal como se definen en el apartado *a* del artículo 6.5, son pagos realizados en el marco de programas de limitación de la producción, que no deberían basarse en las cantidades producidas y que están exentos de los compromisos de reducción con independencia de sus posibles efectos de distorsión del comercio. Sólo cuatro miembros (Eslovenia, Estados Unidos, Noruega y la UE) han especificado esas medidas en sus compromisos de la Ronda Uruguay. El Grupo de Cairns se mostró partidario de que las medidas del compartimento azul fueran transitorias, y propugnó la eliminación total de la exención de ese compartimento. La UE, en cambio, está pensando en mantener esas medidas como parte de sus instrumentos de política agraria más allá del año 2000.

Entre las cuestiones posibles de las futuras negociaciones sobre los compromisos en materia de ayuda interna figuran: i) cuánto más deberían reducirse esas medidas; ii) si los compromisos deberían ser sobre productos específicos y no basarse en la agregación, y iii) si es menester una clasificación más precisa de los tipos de medidas que están exentas del compromiso de reducción.

Con respecto a i), la ayuda interna proporcionada por los países desarrollados ya es sustancialmente alta, incluso en el nivel final del compromiso. En muchos países desarrollados los gastos de sostenimiento que se especifican en sus listas (es decir, aquellos sujetos a compromisos de reducción, con exclusión de las medidas de la cláusula *de minimis*) ascienden a más del 50% de su PIB agrícola. Los de los países en desarrollo, en cambio, incluidas las medidas correspondientes al trato especial y diferenciado, entran en su mayor parte en la categoría de menos del 5% del PIB agrícola.

En lo que atañe a iii), se someterán a un examen más detenido las medidas que están actualmente exentas de los compromisos de reducción, a saber, las del compartimento azul (esto es, los pagos directos con arreglo a programas de limitación de la producción) y las medidas del compartimento verde. La experiencia de cuatro años de aplicación del ASA muestra que muchas medidas que se notificaron como disposiciones del compartimento verde se ajustaban difícilmente a los criterios especificados en el Anexo 2 del ASA. La lista de medidas exentas, especialmente las incluidas en el compartimento verde, refleja sobre todo aquellas que revisten interés para los países desarrollados, ya que casi todos los países en desarrollo no pueden aplicar unas costosas medidas de ayuda interna. Estos últimos países podrían estar interesados en participar activamente en una reclasificación de los criterios para eximir medidas con el fin de que reflejen mejor sus objetivos de desarrollo. Por ejemplo, cabría hacer un análisis sobre hasta qué punto el trato especial y diferenciado otorgado a los países en desarrollo ha sido relevante para sus objetivos en materia de crecimiento, y si es conveniente alguna mejora en ese particular.

Subvenciones a la exportación

Varios expertos señalaron que las subvenciones a la exportación son todavía elevadas, sobre todo en los Estados Unidos y en la UE, y están perturbando los mercados. Podrían eliminarse, bien mediante una reducción

de la base suprimiendo subvenciones no utilizadas, o bien estableciendo unas fechas de caducidad para el conjunto de los subsidios a la exportación. También se sugirió que el nivel de los impuestos que gravan las exportaciones podría consolidarse o reducirse, y que los países en desarrollo deberían insistir en el asunto de las restricciones a la exportación en las negociaciones futuras.

En la reunión se suscitaron cuatro cuestiones principales con respecto a la aplicación de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación: i) la concentración de esas subvenciones en un limitado número de países y productos; ii) la elusión de los compromisos sobre esas subvenciones (incluidos el perfeccionamiento activo y la fijación de precios distintos para los productos que se exportan y para los que se consumen en el país); iii) la acumulación de las subvenciones a la exportación no utilizadas; iv) las disciplinas sobre los créditos a la exportación, y v) la eliminación o extensión de las subvenciones a la exportación más allá del proceso actual de reforma.

Concentración de las subvenciones a la exportación en unos pocos miembros

En el ASA, los compromisos a las subvenciones a la exportación adolecen de serios desequilibrios. En primer lugar, los países que declararon grandes subvenciones en el año base pueden seguir facilitando hasta el 79% de su valor, incluso después de que se apliquen los compromisos. En cambio, los países que señalaron subvenciones cero en el período de base no tienen posibilidad de facilitar subvenciones nuevas. En una de las reuniones informales sobre el proceso AIDI se reveló que las subvenciones a la exportación de seis países industriales supusieron en 1995 más de los tres cuartos del valor mundial de las subvenciones sujetas a los compromisos de reducción. La parte conjunta de unos 100 países en desarrollo, en cambio, representaba poco más del 20%. Eran contados los países en desarrollo que recurrían anteriormente a las subvenciones de esa índole y en consecuencia no las incluyeron en sus Listas de compromisos; esos países han perdido ahora el derecho a subvencionar la exportación. Hay que señalar también que los subsidios se concentran en unos pocos productos, en particular queso, mantequilla, trigo y vacuno.

Por tanto, unas menores subvenciones a la exportación como consecuencia de nuevas negociaciones tendrán pocas consecuencias para la

mayoría de los países en desarrollo a la hora de ajustar su política interna, aunque podrían reportar grandes beneficios a sus exportaciones agrarias. Mayor preocupación suscita un posible aumento de los precios de los productos agropecuarios por causa de la menor cuantía de las exportaciones subvencionadas y sus repercusiones en los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

Elusión del compromiso sobre las subvenciones a la exportación

Un ejemplo de elusión ya citado es el acuerdo sobre perfeccionamiento interno de la UE para el queso. Productos primarios para la fabricación de queso elaborado (mantequilla, mantequilla líquida, queso natural y leche desnatada en polvo) se «exportaron» a una zona industrial franca, que se benefició de restituciones a la exportación (Reglamento de la CE N.º 300/97 de 19 de febrero de 1997). El queso elaborado se exportó entonces a países terceros. Algunos miembros consideraron que esos reintegros de los insumos deberían incluirse en el compromiso sobre subvenciones a la exportación de queso.

El uso de subvenciones cumulativas a la exportación

En el apartado *b* del artículo 9.2 del ASA, es decir, en la llamada cláusula de flexibilidad, figuran varias condiciones a cuyo tenor un miembro puede conceder hasta cierto punto subvenciones a la exportación por encima de su nivel anual consolidado³⁶. Al amparo de esa disposición, algunos miembros (como los Estados Unidos, Israel, Polonia y la UE) aprovecharon cantidades no utilizadas de las subvenciones a la exportación de un año como «depósito» para el año o años siguientes³⁷. En la reunión del

³⁶ El apartado *b* del artículo 9.2 dice así: «En cualquiera de los años segundo a quinto del período de aplicación, un Miembro podrá conceder subvenciones a la exportación (...) en un año dado por encima de los correspondientes niveles de compromiso anuales (...)), a condición, entre otras cosas, de que «las cuantías acumuladas de los desembolsos presupuestarios destinados a dichas subvenciones desde el principio del período de aplicación hasta el año de que se trate no sobrepasen las cantidades acumuladas que habrían resultado del pleno cumplimiento de los correspondientes niveles anuales de compromiso en materia de desembolsos especificados en la Lista del Miembro en más del 3 por ciento del nivel de esos desembolsos presupuestados en el período de base» y de que las cantidades acumuladas exportadas no sobrepasen los niveles anuales de compromiso de las subvenciones a la exportación del producto de que se trate.

³⁷ Por ejemplo, la UE usó subvenciones a la exportación no utilizadas de años anteriores en las categorías de productos seleccionadas, como el vacuno. En cuanto a los Estados Unidos, decidió usar, en los años posteriores, la cuantía de las subvenciones a la exporta-

Comité de junio de 1998, algunos países del Grupo de Cairns (Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Filipinas en nombre de los países de la ASEAN, y Nueva Zelandia) y Sudáfrica pidieron que se pusiera fin al traslado a años ulteriores de las subvenciones no utilizadas. Adujeron que: i) un incremento de las subvenciones a la exportación era contrario al principio inicial de una reducción «progresiva» de las ayudas a la agricultura; ii) la transferencia creaba incertidumbre en los medios comerciales; iii) menoscababa los beneficios de los exportadores no subvencionados, y iv) el que no se disciplinara ese modo de proceder podría provocar una guerra de subvenciones y precios, conforme más y más miembros adoptasen dicha práctica. La India expresó su opinión como país en desarrollo de que el asunto se había convertido en una cuestión de equidad, ya que los miembros con recursos podían permitirse trasladar la porción no utilizada de las subvenciones, mientras que los países en desarrollo sometidos a limitaciones presupuestarias no podían ni siquiera aprovechar plenamente las ayudas a las que tenían legalmente derecho en virtud del Acuerdo. El Brasil señaló también que un incremento de las subvenciones, especialmente cuando los precios de las materias primas tendían a bajar, podía distorsionar mucho el mecanismo de los precios de mercado al que los países en desarrollo son más vulnerables.

Créditos a la exportación

Si bien el artículo 10.2 del ASA indica que los miembros deberían convenir disciplinas por las que se rija la concesión de créditos a la exportación durante el proceso actual de reforma, todavía no se ha hecho tal cosa. Las negociaciones sobre esos créditos dentro del marco de la OCDE aún no han llegado a una conclusión. Como los créditos a la exportación son actualmente el instrumento de que se dispone con más facilidad para eludir los compromisos de las subvenciones a la exportación, casi todos los miembros del Grupo de Cairns (Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Filipinas y Nueva Zelandia) y el Japón insistieron en la reunión del Comité de marzo de 1998 en que concluyeran pronto las negociaciones en ese particular. La Argentina expresó su preocupación de que el proceder de los Estados Unidos de otorgar apoyo financiero mediante

ción no utilizadas por la cancelación del contrato concedido para leche en estado sólido y sin contenido graso en virtud del Programa estadounidense de incentivos a la exportación de productos lácteos de 1995-1996 y 1996-1997.

créditos a la exportación podría conducir a un creciente uso de esos créditos en el futuro inmediato.

Otras cuestiones

Costo de las importaciones de alimentos y seguridad alimentaria

En la reunión del Grupo Especial de Expertos varios participantes mencionaron los efectos del ASA sobre los PMA y los países en desarrollo importadores netos de alimentos (PEDINA). Se hizo referencia al papel de las ayudas y las subvenciones a los alimentos en el costo de las importaciones de cereales básicos. Como ayudas y subvenciones disminuyeron sustancialmente desde 1995, esos países han tenido que pagar unas facturas mayores por la importación de alimentos.

Una de las principales preocupaciones entre los PEDINA era el posible efecto del ASA sobre los precios mundiales de los alimentos. Para aquellos productos que estaban muy subvencionados antes de la Ronda Uruguay, como el trigo, es más que probable que las menores subvenciones a la exportación conduzcan a unos precios mundiales más altos. Por ejemplo, algunos países en desarrollo importadores de alimentos han informado de que el descuento usual del precio de granos importados procedentes de un determinado proveedor se ha visto sustancialmente menguado con el argumento de que tal cosa era necesaria para que ese proveedor cumpliera los compromisos de reducir las subvenciones a la exportación. Es probable que el recorte de las ayudas internas provoque una mayor inestabilidad de los precios de los alimentos, por causa de una disminución de las existencias de propiedad de los gobiernos cuando las compras públicas de excedentes se contraigan. Además, preocupa el que esa reducción de excedentes pueda conducir a una menor disponibilidad de la ayuda alimentaria.

Aunque es difícil distinguir el efecto del ASA respecto de los demás factores que afectan a los precios agrícolas mundiales, muchos estudios (con el apoyo de diversos modelos cuantitativos) han predicho que los precios mundiales de los alimentos, por el efecto de la Ronda Uruguay, serán en el año 2000 más altos en términos reales de lo que hubieran sido sin ese efecto. Por ejemplo, uno de los expertos se refirió a un estudio de la FAO que prevé que el efecto de la Ronda Uruguay será especialmente grande sobre el nivel de precios de los productos cárnicos (con un alza del precio del 8 al 10% por causa de la Ronda Uruguay), trigo (7%), arroz (7%) y

leche (7%)³⁸. La preocupación por esas subidas de precios se vio reforzada por un alza de los precios mundiales de los cereales (es decir, del trigo, maíz y arroz) en el período de 1995 a 1996. No obstante, en la reunión de noviembre de 1997 del Comité de Agricultura de la OMC, se señaló que el aumento de los precios de 1995-1996 probablemente se habría producido con independencia de la aplicación del ASA, y que los precios de los productos básicos bajaron mucho en el período de 1996 a 1997 gracias a una buena cosecha. La volatilidad de los precios preocupa, sin embargo, especialmente en los países africanos importadores netos de alimentos, ya que el volumen de sus importaciones tendrá que aumentar en razón del fuerte crecimiento de la población.

Las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria de los PEDINA se abordaron en la Decisión 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. En la Decisión se fijan mecanismos para: i) examinar periódicamente el nivel de ayuda alimentaria en el marco del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria; ii) adoptar directrices para asegurar una ayuda alimentaria suficiente en forma de donación total; y iii) tomar plenamente en consideración, en el contexto de los programas de ayuda de los donantes, las solicitudes de prestación de asistencia técnica y financiera a los PMA y los PEDINA para mejorar la productividad e infraestructura de su sector agrícola. En los cuatro años de aplicación del ASA, parece que los puntos i) y ii) van por buen camino. Los miembros donantes están obligados anualmente a informar de la cantidad de ayuda alimentaria total (ya sea en forma de donación completa o no) facilitada a los PMA y los PEDINA, así como los programas técnicos y financieros disponibles con cargo a esa ayuda. Respecto de iii), los países en desarrollo quizá deseen en los dos años que quedan de aplicación del ASA procurar por todos los medios que se establezca un mecanismo bien estructurado que coordine las peticiones de los países en desarrollo de asistencia técnica y financiera, y su suministro bilateral y multilateral, posiblemente dentro del marco del Comité de Agricultura.

³⁸ FAO (1995). *Evaluación de la actual situación mundial de la seguridad alimentaria y perspectivas a plazo mediano*, CFS:95/2. Roma: FAO.

Medidas sanitarias y fitosanitarias

Los problemas relacionados con la aplicación de medidas SFS se mencionaron brevemente en la reunión del Grupo de Expertos. Las acciones de esa índole de los principales países importadores se están volviendo cada vez más complejas y, en algunos casos, requieren una tecnología de producción de la que todavía no disponen los exportadores de los países en desarrollo. Estos países necesitan no sólo información general sobre qué normas existen en los principales mercados de importación en materia de medidas SFS, sino también explicaciones prácticas (un «manual» técnico) sobre cómo cumplir tales normas. El actual Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas SFS determina las necesidades de asistencia técnica de los países en desarrollo, pero deja a la discreción de cada miembro donante cómo suministrar tal asistencia. Al igual que en otros acuerdos comerciales multilaterales (acuerdo comercial multilateral), la disposición sobre asistencia técnica del Acuerdo SFS se basa en la cláusula del «máximo empeño». Tal vez pudieran proponerse algunos mecanismos para asegurar la aplicación de las diversas disposiciones sobre asistencia técnica de los acuerdos comerciales utilaterales.

Cómo enfocar las negociaciones

Por último, se hicieron varias observaciones con respecto a la forma de abordar las nuevas negociaciones en la esfera de la agricultura. Un participante mencionó la importancia de proseguir las reformas autónomas sobre los actuales compromisos vigentes en el sector agropecuario (así como en otros), argumentando concretamente que unas reformas que se anticipasen al resultado de futuras negociaciones podrían facilitar todos los ajustes a esas negociaciones, desde el punto de vista tanto político como económico. Ello permitiría también que los gobiernos adoptasen una posición más ofensiva en lo tocante a sus propios intereses y preocupaciones en dichas negociaciones.

En relación con las repercusiones negativas de nuevas reformas agrícolas sobre los importadores netos de alimentos, un participante insistió en la importancia de una negociación global en la que el acceso al mercado podría mejorarse en otros sectores, equilibrando así el resultado para esos países. Según otro participante, uno de esos sectores podría ser el de los derechos de aduana de los productos industriales. Otro participante manifestó, en cambio, que la continuación del proceso de reforma de la agricultura no debería verse condicionada por negociaciones en otras esferas como parte de la nueva «ronda del milenio».

Áreas prioritarias que requieren más investigación

Se recomendaron varios temas generales donde conviene hacer con carácter prioritario más investigaciones y análisis:

- ❑ Monografías nacionales sobre la aplicación del ASA, con un estudio de todos los aspectos importantes tales como impedimentos para acceder al mercado (crestas y progresividad arancelarias, contingentes; falta de transparencia y complejidad de los regímenes de importación; cuestiones SFS; dificultades para cumplir los requisitos de consumidores y supermercados; etc.), implicaciones de las medidas de ayuda interna y de las subvenciones a la exportación, situación de los PMA y los PEDINA, evolución de la diversificación del comercio en los países en desarrollo y demás. Hacer modelos de los efectos de la aplicación podría constituir un útil instrumento para esos análisis;
- ❑ Las disposiciones en favor de los países menos adelantados y de los importadores netos de alimentos (artículo 16 del ASA y Decisión de Marrakech) deberían completarse con normas y disciplinas prácticas. Hay, por lo tanto, una necesidad de desarrollar ideas y propuestas específicas que puedan presentarse en las nuevas negociaciones;
- ❑ En éstas es probable que se hable de las actividades de las empresas estatales de comercio exterior en el sector de la agricultura. Habría que examinar esas actividades, complementándolas sin embargo con estudios similares de las grandes empresas transnacionales agrícolas;
- ❑ Análisis de las repercusiones de las reformas propuestas en los Estados Unidos y la Unión Europea, así como nuevos acontecimientos en otros países o regiones, y sus posibles efectos sobre las futuras negociaciones multilaterales;
- ❑ Análisis económicos de las consecuencias de las diversas opciones de negociación sobre acceso a los mercados (derechos de aduana y contingentes arancelarios), ayudas internas y subvenciones a la exportación;
- ❑ Implicaciones de la extensión o eliminación de la denominada «cláusula de paz» más allá del año 2003;
- ❑ Posibles disciplinas internacionales sobre los créditos a la exportación, garantías de los créditos de esa índole o programas de seguro,

con miras a impedir que se eludan los compromisos en materia de subvenciones a la exportación (tal como se prevé en el artículo 10 del ASA)³⁹.

³⁹ En el tercer período de sesiones de la Comisión de la UNCTAD del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos se pidió a la UNCTAD que organizara una reunión de expertos para el «Examen del comercio en el sector agrícola, con el fin de ampliar las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo y ayudar a éstos a comprender mejor las cuestiones en juego en las próximas negociaciones sobre la agricultura». La reunión se celebró del 26 al 28 de abril de 1999 en Ginebra, con una nota de antecedentes distribuida como TD/B/COM.1/EM.8/2

SERVICIOS

En la reunión del Grupo Especial de Expertos se debatieron varias cuestiones y temas de interés para las negociaciones futuras sobre servicios, en particular para los países en desarrollo. Entre ellas figuran:

- El establecimiento de un mecanismo de medidas de salvaguardia urgente (MSU) para facilitar el proceso de liberalización;
- Negociaciones en las esferas de inversión, comercio electrónico y medidas en materia de competencia, todas ellas muy relacionadas con el comercio de servicios y que se indican en el AGCS;
- Un nuevo planteamiento para una mayor liberalización del movimiento de personas físicas;
- Problemas relacionados con la aplicación de las pruebas de necesidades económicas (PNE), que se consideran una limitación particular del acceso a los mercados;
- Sectores donde la exportación interesa a los países en desarrollo y sectores que pueden ser objeto de negociaciones nuevas, por ejemplo, turismo, salud, transporte marítimo y servicios informáticos.

Antecedentes

Antes de la Ronda Uruguay, el comercio de servicios no estaba sujeto a una disciplina multilateral. En realidad, el concepto de «comercio» de servicios se inventó para incluir estos últimos, particularmente la inversión, en las disciplinas comerciales multilaterales. La estructura del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios AGCS y sus anexos proporcionan un conjunto de derechos y obligaciones para liberalizar el comercio de servicios y un marco para negociar los compromisos sobre el acceso a los mercados nacionales de servicios facilitados por proveedores extranjeros. Entre sus rasgos principales figura la definición de cuatro modos por cuyo

conducto se efectúa el comercio de servicios: i) el suministro transfronterizo de servicios; ii) el movimiento de consumidores al país de importación; iii) el establecimiento de una presencia comercial en el país al que se proporcione el servicio, y iv) la presencia de personas físicas en otro país, con el fin de prestar el servicio allí. El AGCS consta de dos elementos principales: un marco de normas generalmente aplicables, y compromisos de liberalización específicos de los sectores y subsectores de servicios enumerados en las listas de cada país («compromisos específicos»). Entre las obligaciones generales del AGCS figura un trato NMF incondicional. Con todo, un país podrá mantener durante un período de diez años medidas que no sean compatibles con el principio NMF. Los miembros no están obligados a otorgar un acceso al mercado o un trato nacional distinto del indicado en sus listas de compromisos específicos. La arquitectura del AGCS resulta ser así particularmente adecuada para los países en desarrollo, ya que pueden elegir los sectores donde deseen permitir una participación extranjera y lograr a cambio beneficios recíprocos en otros sectores de servicios (o de mercancías).

En el AGCS y sus anexos y decisiones figuran diversas disposiciones que requieren mayores negociaciones en varias esferas.

El AGCS dispone que proseguirán las negociaciones sobre medidas de salvaguardia urgentes (art. X), contratación pública (art. XIII) y subvenciones (art. XV). Asimismo, al final de la Ronda se decidió que se entablarían negociaciones ulteriores sobre servicios financieros (Anexo del AGCS), servicios marítimos (Anexo del AGCS), movimiento de personas físicas (Anexo del AGCS), servicios de telecomunicaciones (Anexo del AGCS) y el sector de la contabilidad (Decisión Ministerial de Marrakech).

Desde la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay se ha avanzado en varios de los asuntos incluidos en el programa incorporado. Por ejemplo, las negociaciones sobre telecomunicaciones y servicios financieros condujeron a importantes acuerdos en febrero y diciembre de 1997, respectivamente. Sobre el movimiento de personas, en junio de 1996 se adoptaron compromisos adicionales limitados, y aquellas sobre el transporte marítimo se suspendieron. El plazo límite para las negociaciones sobre medidas de salvaguardia urgentes se amplió hasta el 30 de junio de 1999. Se ha progresado en acopiar información sobre los sistemas de contratación pública, que proporcionarán una base para negociar las disciplinas. En materia de subvenciones se ha avanzado poco. El Grupo de Trabajo sobre los Servicios Profesionales finalizó (en julio de 1998) el texto de las disciplinas sobre la reglamentación nacional del sector de la conta-

bilidad (tal como disponía el artículo VI.4 del AGCS y la Decisión relativa a los servicios profesionales de 1.º de marzo de 1995). En su reunión de 4 de diciembre de 1998, los miembros llegaron a un consenso sobre las disciplinas.

El artículo XIX del AGCS estipula que se entablarán negociaciones ulteriores antes del año 2000. Esas nuevas conversaciones perseguirán «un nivel de liberalización progresivamente más elevado» del comercio de servicios. Las nuevas negociaciones irán encaminadas a reducir o eliminar las medidas desfavorables para ese comercio, como medio de facilitar un acceso efectivo a los mercados y aumentar el nivel general de los compromisos específicos, sin perjuicio de promover los intereses de todos los participantes, sobre la base de ventajas mutuas, y conseguir un equilibrio global de derechos y obligaciones.

Se espera que las negociaciones futuras incluyan todos los sectores de servicios. Con el fin de determinar mejor las áreas donde conviene actuar, actualmente está teniendo lugar un intercambio de información —facilitado por estudios sectoriales de la OMC— entre los países miembros de la Organización (dentro del marco del Consejo del Comercio de Servicios). Las conversaciones versan, entre otras cosas, sobre las condiciones de mercado de sectores y países, los cambios tecnológicos, los reglamentos ecológicos y la estructura de los compromisos actuales, así como sobre las tendencias de la política económica nacional. Las conversaciones, que se espera conduzcan a una «evaluación del comercio de servicios, de carácter general y sectorial» (art. XIX.3), tendrán que haberse completado en 1999, con miras a fijar pautas para la siguiente ronda de negociaciones sobre servicios.

Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo

Los países en desarrollo afrontan un doble reto en las negociaciones multilaterales futuras sobre el comercio de servicios: por un lado, han de identificar las barreras a sus exportaciones (o posibles exportaciones) de servicios, que deberían eliminarse; por otro, necesitan también asegurar una coherencia entre los objetivos de su política nacional de desarrollo y los compromisos futuros que puedan ofrecer sobre acceso a los mercados y trato nacional. La liberalización del comercio de servicios puede reportar

beneficios a los países importadores si se dan una serie de condiciones previas. Por ejemplo, la liberalización de los servicios financieros requiere que exista una sólida reglamentación cautelar; en los servicios de salud se necesita una oferta adecuada de personal médico y un sistema nacional de salud que funcione bien; en los servicios ambientales son menester una financiación suficiente y unas normas técnicamente adecuadas.

Salvaguardias

Uno de los expertos otorgaba un orden de prioridad elevado a que se estableciera una cláusula de salvaguardia urgente. Similar a las normas del GATT (donde las medidas de salvaguardia se tratan en el Acuerdo sobre Salvaguardias), el artículo X del AGCS dispone que se celebrarán negociaciones ulteriores sobre las medidas de salvaguardia urgentes que los gobiernos pueden aplicar para responder a los efectos adversos derivados de la liberalización del comercio⁴⁰.

El Grupo de Trabajo de la OMC sobre las disposiciones del AGCS celebró varios debates sustantivos sobre la cuestión de un mecanismo de medidas de salvaguardia urgente (MSU) con el objetivo de concluir las negociaciones el 30 de junio de 1999. Las negociaciones han sido difíciles por causa, entre otras cosas, de la escasez de trabajos empíricos y de datos fidedignos sobre el uso de salvaguardias en los servicios y por la cuestión de si un MSU debería aplicarse por igual a los cuatro modos de suministro sin excepción o ser específico para cada modo.

Desde una perspectiva del desarrollo, tal como se subrayó en la reunión, el MSU es un asunto prioritario de las negociaciones futuras. Un MSU efectivo podría facilitar el proceso de liberalización, ya que incitaría a los miembros, y especialmente a los países en desarrollo, a abrir más los mercados. Como importadores netos de servicios, los países en desarrollo a menudo dudan en aceptar mayores compromisos de liberalización que podrían tener repercusiones negativas sobre su economía en caso de acon-

⁴⁰ En el entretanto (como medida provisional hasta mediados de 1999), en caso de «emergencia» los miembros están autorizados a modificar o retirar un compromiso específico un año después de que entre en vigor, en lugar de los tres usuales previstos en el artículo XXI («Modificaciones de las Listas»). Si no se llega a un acuerdo entre países, el asunto se resuelve por arbitraje. Tendrán que hacerse ajustes compensatorios sobre una base NMF para el país de que se trate. Las negociaciones en curso sobre subvenciones y contratación pública no parecen estar tan avanzadas como aquellas sobre salvaguardias.

tecimientos imprevistos (especialmente en el sector financiero, el transporte y los servicios profesionales). Un MSU podría, por tanto, constituir un instrumento útil para esos países con el fin de reaccionar ante posibles efectos adversos derivados de una liberalización mayor del comercio de servicios. Ha de tenerse presente, sin embargo, que los países en desarrollo no sólo serán usuarios sino también los destinatarios o las víctimas de ese mecanismo de salvaguardia. Un participante mencionó en este contexto que en el AGCS ya figuran muchas cláusulas de emergencia y de escape y cuestionó en consecuencia la necesidad de establecer una disposición de salvaguardia. Se indicó que con respecto al modo de la «presencia comercial», el MSU definiría las condiciones en las que los gobiernos podrían intervenir para proteger a las empresas que estén controladas por nacionales frente a las operaciones de compañías extranjeras en el mercado interior.

Negociaciones en otras esferas relacionadas con el comercio de servicios

Según un participante, hay que estudiar la concomitancia entre el AGCS y las iniciativas tomadas en materia de comercio electrónico, inversión y competencia. Muchos aspectos relacionados con estas materias ya están cubiertos por el Acuerdo. Ahora se plantea cuál sería el efecto sobre el AGCS de disposiciones nuevas en esas esferas.

Con respecto a un posible acuerdo multilateral en materia de inversión, un participante se opuso vigorosamente a esa propuesta con el argumento de que menoscabaría gravemente los esfuerzos de liberalización emprendidos al amparo del AGCS. Señaló también que las negociaciones recientemente concluidas sobre telecomunicaciones y servicios financieros abarcaban muchas cuestiones relacionadas con la inversión en esos sectores y que el AGCS ofrece muchas posibilidades para entablar nuevas negociaciones sobre la inversión. El modo tercero del AGCS —la presencia comercial— cubre la inversión en todos los sectores de servicios. Refleja el deseo de los países de atraer inversión con el fin de estimular la transferencia de tecnología, incluidos conocimientos empresariales; crear empleo; y reducir los pagos en divisas de servicios importados. Muchos países, entre los que figuran países en desarrollo, han matizado sus compromisos sobre acceso a los mercados y trato nacional en relación con la presencia comercial. Los compromisos del AGCS de los países en desarrollo se refieren sobre todo a la presencia comercial, y el Acuerdo ha establecido un mecanismo efectivo para liberalizar la inversión en los servicios.

Recientemente se dio en este particular un paso más cuando concluyeron las negociaciones sobre servicios financieros y telecomunicaciones básicas y se contrajeron compromisos nuevos en materia de inversión.

En comercio electrónico⁴¹, el Consejo General de la OMC ha pedido al Consejo del Comercio de Servicios, entre otros, que se ocupe del tema como parte de su programa de trabajo en curso. Durante la reunión del Grupo Especial de Expertos, varios participantes examinaron la relación entre servicios y comercio electrónico. Este último proporcionará a los países en desarrollo la posibilidad de exportar más servicios, aprovechando los bajos costos y superando los problemas que plantea el movimiento de personas. Un participante insistió en que la definición de comercio electrónico tendría que limitarse al comercio de servicios y que las nuevas negociaciones deberían, por tanto, celebrarse dentro del marco del AGCS. El modo primero de este último —el comercio transfronterizo— engloba en buena parte el comercio electrónico; el Anexo sobre Telecomunicaciones del AGCS y el Acuerdo sobre Servicios de Telecomunicaciones Básicas tratan, además, de materias relacionadas con el comercio electrónico. El crecimiento exponencial de Internet ha aumentado la importancia del modo primero mucho más de lo que cabía imaginar durante la Ronda Uruguay. En esferas donde en 1995 ello no era técnicamente viable ahora se está comerciando y en las nuevas negociaciones se plantearán compromisos de liberalización al respecto.

Decisiones tomadas en materia de inversión o de comercio electrónico podrían obligar a que se renegociase el ámbito del AGCS, lo que redundaría tal vez en perjuicio de los intereses de los países en desarrollo. Por ejemplo, acuerdos nuevos en esas esferas podrían eliminar (en parte) el modo primero del AGCS y (totalmente) el tercero. Sin embargo, negociaciones nuevas sobre el modo cuarto (movimiento de personas físicas; véase *infra*), que revisten gran interés para los países en desarrollo, tendrán probablemente más éxito si se celebran como parte de un conjunto dentro del marco del AGCS y no de manera aislada. Unas negociaciones sobre los cuatro modos de suministro sin excluir ninguno proporcionará a los países en desarrollo más posibilidades de las que tendrían en otro caso.

⁴¹ Véase el capítulo sobre comercio electrónico.

Movimiento de personas físicas

En la reunión se hicieron varias observaciones sobre el movimiento de personas físicas. Este movimiento temporal es el modo cuarto de suministro de los descritos como comercio de servicios en el artículo I del AGCS. Comprende el movimiento de proveedores independientes de servicios así como la mano de obra empleada por el suministrador en el país del consumidor.

Las futuras negociaciones comerciales multilaterales tendrán que tener en cuenta el artículo IV del AGCS, que dispone que se contraerán compromisos sobre sectores y modos de suministro de interés para los países en desarrollo. En este contexto, en unas negociaciones generales sobre los servicios también figurará el movimiento de personas físicas.

Como corolario de la Ronda Uruguay, prosiguieron las negociaciones sobre el movimiento de personas físicas, con el resultado de que se contrajeron unos compromisos modestos en determinados sectores de servicios o profesiones por parte de seis países, de los que cuatro han especificado tales compromisos⁴². Ha habido 92 países miembros de la OMC que han hecho compromisos horizontales sobre la presencia de personas físicas, que incluyen por lo general elementos de sus disposiciones laborales y sobre inmigración. Es poco probable que los miembros convengan en introducir cambios fundamentales en su política de inmigración; una mayor liberalización del modo cuarto tendrá que lograrse mediante negociaciones sobre sectores específicos o determinadas categorías de personas.

Los actuales compromisos horizontales no se refieren al movimiento de personas físicas en todas las categorías y ocupaciones. Las categorías principales enumeradas son: personas transferidas dentro de una misma empresa (cubiertas en 62 Listas de compromisos); viajes de negocios (figuran en las listas de 32 países miembros); y profesionales independientes, incluidos los que proporcionan servicios mediante contrato (compromisos de 12 países)⁴³. Casi ningún compromiso toma en cuenta aspectos específicos sectoriales. Las ocupaciones difieren apreciablemente con respecto a su marco regulador, verbigracia en las condiciones de acceso a los merca-

⁴² Los seis países son Australia, Canadá, India, Noruega, Suiza y la UE.

⁴³ En las cifras están incluidos aquellos países que han indicado los tipos de categorías de personas en sus compromisos.

dos, y entre países (por ejemplo, contabilidad en contraposición con servicios informáticos).

Uno de los principales objetivos de las negociaciones futuras podría ser corregir los desequilibrios y asimetrías que existen en el tratamiento de los modos de suministro cuya exportación interesa a los países en desarrollo. Asimismo, deberían determinarse los sectores de servicios intensivos en mano de obra donde los países en desarrollo gozan de ventajas comparativas y competitivas y obtener unos compromisos favorables de los países desarrollados, en particular de aquellos que son grandes importadores de servicios intensivos en trabajo.

Definición de los proveedores de servicios con arreglo a la ocupación

Se sugirió que las posibilidades de lograr nuevos compromisos respecto del movimiento de personas físicas mediante un enfoque horizontal eran más bien limitadas. En su lugar, las negociaciones futuras deberían centrarse en sectores o categorías de personas. Por ejemplo, cabría hacer un planteamiento nuevo de las negociaciones sobre el movimiento de las personas físicas según unas líneas ocupacionales completadas con información adicional acerca de las condiciones que se aplican a sectores específicos. La Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-88) de la OIT ha establecido una clasificación internacionalmente adoptada de nueve grandes grupos. Esta clasificación podría usarse para establecer una lista de ocupaciones pertinentes en el comercio internacional de servicios⁴⁴. La lista define grandes grupos y subgrupos principales, que se dividen a su vez en subgrupos y grupos primarios. Inicialmente podrían sugerirse las ocupaciones siguientes como las más probables de participar en un intercambio internacional:

- 213. Profesionales de la informática
- 214. Arquitectos, ingenieros y afines
- 222. Médicos y profesionales afines (excepto el personal de enfermería y partería)
- 223. Personal de enfermería y partería de nivel superior

⁴⁴ Similar al uso de la Clasificación del Producto Central de las Naciones Unidas para establecer una lista de sectores de servicios.

-
- 241. Especialistas de organización y administración de empresas y afines
 - 245. Escritores, artistas creativos y ejecutantes
 - 311. Técnicos en ciencias físicas y químicas y en ingeniería
 - 347. Profesionales de nivel medio de actividades artísticas, espectáculos y deportes.

Pruebas de necesidades económicas

Otro punto suscitado durante la reunión fue la necesidad de debatir las pruebas de necesidades económicas (PNE), habida cuenta de que muchos países las usan para matizar sus compromisos sobre el movimiento de personas físicas. Se sugirió que los países eliminasen esas pruebas para ciertos sectores o categorías de profesiones. Tal cosa permitiría una mayor certidumbre en el comercio de servicios de un país mediante ese modo de suministro.

El artículo XVI del AGCS, que se ocupa de los compromisos de acceso a los mercados, dispone que los miembros no deberían limitar las operaciones de servicios exigiendo una PNE a menos que ello se especifique en sus listas. No obstante, sólo 12 países indicaron en sus listas de compromisos que las PNE no se aplican a ciertas categorías de suministradores de servicios, mientras al menos 34 miembros o bien exigen tales pruebas o bien se remiten a legislación donde pueden figurar⁴⁵.

Estas pruebas o unos requisitos análogos figuran en la reglamentación de varios países sobre determinadas actividades de servicios. Las PNE implican que las autoridades competentes concederán acceso al mercado sólo si se cumplen ciertas condiciones que reflejen necesidades económicas de la población o una demanda de tales servicios. Esas condiciones pueden ser cualitativas o cuantitativas, habida cuenta de las condiciones del mercado local y de la disponibilidad de suministradores nacionales de servicios, características de la población o cualquier otro criterio.

⁴⁵ Para los demás países no se ha especificado información.

Las PNE suelen justificarse por circunstancias históricas diversas y reflejan la opinión de que la sola interacción de competencia e incentivos económicos no impide que se creen desequilibrios en la estructura social y demográfica de los países. La adopción de medidas más restrictivas se ve justificada por razones de interés público y la necesidad de proteger los empleos en ciertos sectores o de alentar selectivamente a extranjeros con conocimientos y experiencia no disponibles localmente.

Por su índole discrecional, las PNE suponen un obstáculo grande al comercio de servicios. Esas pruebas son sumamente importantes para minorar los compromisos sobre el movimiento de personas (el modo cuarto de la definición en el AGCS). Las PNE limitan la previsibilidad del comercio de un país mediante este modo y anulan las oportunidades de acceder al mercado especificadas de otra manera en los compromisos. Ello sugiere que los progresos en las negociaciones encaminadas a suprimir las barreras de acceso a los mercados de las personas físicas dependerán de hasta qué punto se restrinjan o hagan más predecibles tales pruebas.

Parece poco probable que los miembros de la OMC acepten suprimir las PNE en sus compromisos horizontales (es decir, los que no son específicos de un sector). Podrían eliminarse para sectores de servicios o para categorías de personas o para ambas cosas a la vez. Cabría, por ejemplo, que los países se pusieran de acuerdo sobre ciertos sectores de servicios donde el movimiento de personas físicas no exigiría una PNE. Los compromisos horizontales sobre el modo cuarto se verían así complementados con una lista de sectores de servicios en los que no se aplicarían tales pruebas al movimiento de personas físicas que suministran servicios en esos sectores concretos (es decir, una «lista de exenciones de PNE»). En los casos en los que el enfoque sectorial de dicha lista parezca demasiado amplio, como los compromisos del modo cuarto se aplicarían a personas físicas de todas las profesiones que proporcionen servicios en esos sectores, la lista de exenciones de PNE podría completarse con una lista de ocupaciones (véase lo «movimiento de personas físicas»). En esta lista figurarían ciertas profesiones (o «empleos», tal como se definen en la CIUO) donde no se exigirían las pruebas, con independencia del sector de servicios de que se tratará. La lista también 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.

Facilitación del movimiento de personas que hacen viajes de negocios

Uno de los participantes señaló problemas (tales como demoras y criterios poco razonables) en la concesión de visados cuando no se requieren permisos de trabajo o PNE, lo que sigue constituyendo una barrera para el movimiento de las personas que viajan por motivos de negocio. Estos problemas pueden tener serias repercusiones sobre la competitividad de las empresas que buscan contratos, contactos o posibilidades de inversión, o que desean emprender una actividad nueva. Habría que procurar así suavizar las normas en materia de visados cuando se exigen éstos para el movimiento de personas relacionadas con el comercio. Habría que llevar a los debates en la OMC iniciativas en el plano regional encaminadas a mejorar las condiciones en las que se otorgan visados a las personas que hacen viajes de negocios. Podrían tomarse en consideración las propuestas siguientes:

- Todas las categorías de personas físicas y de ocupaciones que figuren en las listas de compromisos deberían recibir visados de entrada.
- Debería crearse una categoría especial de visados, a saber, los «visados AGCS», para aplicar los compromisos del Acuerdo sobre Servicios.
- Deberían concederse, relacionados con el AGCS, visados automáticos o para entradas múltiples (de larga duración).
- Deberían concederse exenciones de corta duración del requisito del visado en el caso de ciertas ocupaciones que suministran servicios.
- Deberían simplificarse los trámites y requisitos administrativos.

Sectores cuya importación interesa a los países en desarrollo y negociaciones sectoriales ulteriores

Por lo general, los expertos subrayaron la importancia que reviste determinar tanto los sectores que interesan a los países en desarrollo como las barreras que se oponen a sus exportaciones, para las que cabría negociar una mayor liberalización. No obstante, un participante opinó que tal cosa abordaría sólo un aspecto de la situación y no necesariamente el más

importante. Habría más bien que insistir en la importancia de los servicios de infraestructura de los países en desarrollo con el fin de facilitar condiciones de acceso razonable a los inversores, al capital humano y a las personas con experiencia en esos servicios (que incluyen transporte, telecomunicaciones y servicios financieros).

Las negociaciones sectoriales deberían basarse en la aplicación efectiva de los artículos IV y XIX del AGCS y tomar en consideración los siguientes tres conjuntos de asuntos interrelacionados, que son importantes para desarrollar una agenda positiva de las futuras negociaciones sobre servicios:

En primer lugar, ¿en qué sectores deberían contraer compromisos los países en desarrollo con el fin de robustecer la capacidad de sus sectores nacionales de servicios y su eficiencia y competitividad, mediante, entre otras cosas, un acceso a tecnología sobre una base comercial? En este aspecto son importantes los objetivos de la política económica de cada miembro, tanto generales como en sectores concretos, con el fin de determinar qué sectores mejorarán su infraestructura y los medios de suministro de muchos servicios, tales como telecomunicaciones básicas y transporte. Aquí convendría prestar la debida atención al Anexo y al protocolo sobre telecomunicaciones básicas. De igual modo, al formular una posición negociadora sobre el transporte, deberían tomarse en consideración la revisión del Anexo sobre transporte aéreo y las negociaciones sobre transporte marítimo. Además, habría que tener presentes los actuales puntos fuertes y débiles de los países para mejorar el acceso a los mercados en sectores y modos de suministro específicos que dependen mucho de la infraestructura correspondiente.

La segunda tanda de asuntos se refiere a cómo obtener compromisos sustanciales de los socios comerciales en los sectores de servicios y los modos de suministro cuya exportación interesa a los países en desarrollo. Para preparar la ronda siguiente de negociaciones hay que identificar con claridad esos sectores y las barreras actuales y potenciales al modo dominante de suministro. También será importante determinar si las limitaciones en el acceso a los mercados (prescritas en el artículo XVI) y a la concesión del trato nacional (artículo XVII), tal como se reflejan en los compromisos vigentes de los países desarrollados, se compadecen con las disposiciones de los artículos IV (participación creciente de los países en desarrollo) y XIX (liberalización progresiva).

En tercer lugar, revisten particular importancia las medidas sobre competencia cuando existe una concentración de empresas, habida cuenta de las exenciones de las normas de que pueden gozar en este particular las compañías nacionales en ciertos mercados, y también con respecto a prácticas portuarias. Para estas últimas, las prescripciones en materia de contenido nacional podrían respaldar una liberalización del acceso de operadores extranjeros, así como poner en consonancia dichas prácticas con las generales del comercio.

Los sectores siguientes, que se examinaron en las reuniones de expertos de la UNCTAD en 1997-1998, podrían presentar especial interés para establecer una oferta nacional y una capacidad de exportación de servicios de turismo, salud, informática y medio ambiente en los países en desarrollo. Estos servicios se analizan en detalle a continuación.

Servicios de turismo: Las tendencias recientes del sector del turismo muestran su importancia para los países en desarrollo. Una infraestructura material bien establecida es condición fundamental para que crezca con rapidez el número de turistas que recibe un país. Además, una infraestructura del transporte bien implantada que facilite el acceso internacional, juntamente con la modernización y expansión de los servicios nacionales de turismo, propiciarían nuevos destinos. Muchos países, en particular PMA, adolecen de una falta de tecnología y conocimientos que los incapacita para recurrir a instrumentos de comercialización modernos o les impide aprovechar técnicas empresariales recientes. La falta de acceso a Internet en muchos países en desarrollo constituye también una barrera para un creciente número de viajeros independientes que prefieren consultar electrónicamente información pertinente sobre los proveedores locales de servicios para contratar directamente con ellos viajes completos.

El movimiento de consumidores es el modo dominante de suministro en el turismo. Muchas barreras en otros sectores y modos de suministro afectan a su consumo en el extranjero. Las limitaciones de acceso a transportistas aéreos de muchos países en desarrollo en las rutas a los mercados de origen más importantes, son uno de los obstáculos mayores que hay que superar, sobre todo en el caso de países que están geográficamente distantes de esos mercados, tales como algunos países insulares. No obstante, las principales barreras que afectan al modo dominante son las restricciones sobre visados, los controles de divisas y la falta de acceso de los proveedores de los países en desarrollo al sistema de distribución general (SDG) con el fin de vender directamente sus servicios. Las empresas que trabajan en esa esfera así como los suministradores individuales de servicios también

tropiezan con las restricciones en materia de visados al ejercer su actividad. Prácticas anticompetitivas que afectan a las operaciones comerciales de los países en desarrollo conducen a una posición dominante de los proveedores que poseen y controlan el SDG. Entre esas prácticas figuran la falta de neutralidad de la información en pantalla, los elevados costos para los que no son miembros del SDG y un acceso limitado a la información por causa de los códigos criptográficos. En algunos países desarrollados, los requisitos en materia de licencias y propiedad otorgan preferencia a los nacionales y restringen la presencia comercial de los operadores de turismo y de las agencias de viaje de otros países.

Servicios de salud: Para los países en desarrollo este sector reviste particular importancia por su dimensión social. Con el fin de lograr un equilibrio entre los aspectos sociales y comerciales de los servicios de salud, habrá que mantener condiciones de equidad, accesibilidad y eficiencia, y los proveedores extranjeros de servicios de salud tendrán que colaborar con los programas nacionales en esa esfera. Los beneficios derivados del comercio de servicios de salud podrían usarse para mejorar las condiciones de vida de la población. La situación en los PMA requiere especial atención para evitar que su capacidad en materia de salud se vea aún más erosionada por el éxodo de profesionales y la falta de acceso a tecnologías nuevas. El disponer de una capacidad de exportación de servicios de salud dependerá de las medidas encaminadas a determinar los nichos, es decir, los servicios, tecnologías y productos específicos en la esfera de la salud donde un país goce de ventajas comparativas. Ello podría entonces conducir a una mezcla óptima de diferentes modos de suministro de esos servicios. Por otra parte, tendrán que identificarse los mercados a los que interesa dirigirse. En este particular, las afinidades culturales y lingüísticas y la proximidad geográfica pueden desempeñar un papel muy apreciable.

Casi todas las transacciones en el comercio internacional de servicios de salud se basan en el movimiento de consumidores para un tratamiento médico y con fines educacionales, lo que hace que el consumo en el extranjero sea el modo de suministro dominante. Algunos países en desarrollo han establecido un vínculo entre turismo y la provisión de servicios de salud. Para mejorar el acceso a instituciones nacionales de salud de pacientes extranjeros habrá que suscribir acuerdos con compañías de seguros para garantizar la movilidad de las pólizas correspondientes (es decir, la validez del seguro en otros países), asunto este que podría tratarse en las negociaciones futuras.

Como en el caso del turismo, las restricciones en materia de visados y los controles de divisas son los principales obstáculos. El movimiento de personas físicas que proporcionan servicios, como personal médico, paramédico y de enfermería, es de suma importancia tanto por los proveedores de esos servicios que cruzan las fronteras como por las corrientes comerciales consiguientes. También hay barreras como cupos, pruebas de necesidades económicas, reconocimiento de títulos, sistemas de autorizaciones, y requisitos de nacionalidad y residencia. Las restricciones sobre la presencia comercial van desde la expulsión total de extranjeros del mercado a limitaciones en el tipo de entidad legal o a la participación de extranjeros en los consejos de administración, así como la prohibición de la práctica profesional a nacionales de otros países en establecimientos de salud. Las compañías de seguros médicos también han de hacer frente a esas limitaciones. La telemedicina, que registra una tendencia al alza, puede verse afectada por restricciones de la práctica médica por medios electrónicos. Será menester adaptar muchos reglamentos nacionales, tal como se prevé en el artículo VI.4, para eliminar las restricciones de facto en el acceso a los mercados.

Servicios informáticos: Estos servicios comprenden desarrollo de software, gestión de bases de datos, servicios relacionados con Internet, entrada sin más de datos, centros de llamada a consumidores, administración de registros médicos, reservas de hotel, autorizaciones de tarjetas de crédito, servicios de secretaría a distancia, utilización de listas de direcciones, servicios de índices y resúmenes, investigaciones y documentos técnicos, o transcripciones técnicas. La introducción de tecnologías de la información en muchos sectores está provocando un crecimiento enorme de la demanda de software y de servicios conexos de informática y de oficinas de apoyo, donde algunos países en desarrollo han demostrado que gozan de ventajas comparativas. La demanda procede de proveedores internacionales de servicios, líneas aéreas, sociedades de corretaje, compañías que procesan las operaciones con tarjeta de crédito, instituciones financieras, compañías de seguros y empresas de comercialización. Esas tendencias también contribuyen a una creciente demanda de las exportaciones de servicios de software de países en desarrollo, incluida la demanda de visitas temporales de expertos para que presten servicios sobre el terreno. La producción y entrega de servicios informáticos se ven afectadas por el desarrollo de redes de telecomunicación y las mayores posibilidades de interconexión. Los cuatro modos de suministro que figuran en el AGCS son todos ellos pertinentes para ofrecer esos tipos de servicios.

El creciente comercio internacional de servicios informáticos y la participación cada vez mayor de algunos países en desarrollo muestran que existen sólo unas pocas barreras que han de superar los proveedores de los países en desarrollo que entran en los mercados de los países desarrollados. Cuando el sector madura, ciertas prácticas de los proveedores establecidos de servicios integrados pueden afectar a la posición y a la entrada en el mercado de nuevos suministradores de países en desarrollo. Actualmente, el acceso a los mercados y el trato nacional del comercio transfronterizo se han mantenido relativamente abiertos, pero es posible que nuevos reglamentos nacionales y prácticas anticompetitivas tengan efectos restrictivos. La presencia comercial es importante para establecer una capacidad material de producción y suministrar servicios informáticos. Por tanto, todos los obstáculos que figuran en el artículo XVI del AGCS son pertinentes a este respecto. El modo cuarto —movimiento de proveedores de servicios que son personas físicas— también reviste interés, en particular para proporcionar servicios personalizados; sin embargo, sigue siendo la modalidad más restringida en términos de acceso a los mercados, registrándose los problemas típicos del suministro de servicios mediante el desplazamiento de personas físicas.

Servicios relacionados con el medio ambiente: El comercio de estos servicios parece estar relativamente exento de restricciones, en comparación con los demás sectores terciarios. Sus exportadores parecen estar preocupados por la necesidad de obtener un mayor acceso a los mercados en términos de presencia comercial. A diferencia de muchos otros, las exportaciones de servicios ecológicos entrañan una inversión considerable en el país importador, y así la propiedad y el control se convierten en un dato importante. También es relevante el movimiento de personas físicas. De esta suerte, unos compromisos adicionales dentro del AGCS podrían ofrecer a las empresas de los países desarrollados nuevas oportunidades comerciales y brindar a los países en desarrollo un mejor acceso a tales servicios.

Como en otros servicios, el comercio de los relacionados con el medio ambiente puede verse afectado por la falta de acceso al mercado en los demás sectores. Los servicios de ingeniería, consultoría y analíticos casi siempre actúan de vanguardia en el suministro de aquéllos. La liberalización tendría, por tanto, que incluir varios sectores de todo un conjunto que interesaría desde el punto de vista comercial a los países tanto en desarrollo como desarrollados.

No obstante, los beneficios de tal liberalización, en términos tanto de intereses comerciales del exportador como de los objetivos del país importador relacionados con la protección ambiental y el establecimiento de una capacidad nacional, no podrán lograrse si no se satisfacen ciertas condiciones previas. Tendrá que desarrollarse una legislación nacional apropiada sobre el medio ambiente y hacerse cumplir, y tendrán que crearse incentivos económicos que generen una demanda sostenible de bienes y servicios ecológicos. En los países en desarrollo existe una diferencia entre sus necesidades en esa esfera y los recursos de que se dispone para atenderlos. La cooperación y la financiación internacionales desempeñan un papel esencial si se quiere que los países en desarrollo aborden los problemas ambientales más acuciantes.

La educación y la información pueden favorecer planteamientos más sostenibles por parte de autoridades, productores y consumidores. La voluntad política y la capacidad de dirección son cruciales para propiciar mejoras ecológicas. Los gobiernos son los primeros interesados en que las decisiones sobre el medio ambiente sean el resultado de un proceso participativo.

Robustecer la capacidad del sector de los servicios relacionados con el medio ambiente en los países en desarrollo —sin perjuicio de que su finalidad principal sea abordar y acabar resolviendo los problemas ambientales— puede también dar como resultado el que esos países lleguen a ser suministradores internacionales en esta esfera. Contribuiría asimismo a que se incremente la capacidad de cumplir los requisitos ecológicos en los mercados de importación, convertiría a los países en desarrollo en destinos más atractivos para la inversión extranjera directa, se tendría un acceso más fácil al capital, y se reforzarían otros sectores nacionales, tales como el turismo.

Algunos países en desarrollo han demostrado su capacidad para establecer un sólido sector de servicios relacionados con el medio ambiente, que les ha ayudado a afrontar problemas ecológicos. Como subproducto también han sido capaces de exportar sus servicios.

Este sector presenta problemas de equidad similares a los que se suscitan en el sector de los servicios de salud. En ambos, todas las consideraciones apuntan en definitiva a la necesidad de que los gobiernos arbitren un marco normativo fuerte y efectivo para los agentes privados que intervienen en el suministro de servicios. Los países en desarrollo, por tanto, quizá deseen fijar algunas condiciones a las compañías privadas naciona-

les y extranjeras, que podrían reflejarse en cláusulas especiales en los compromisos del AGCS de acceso a los mercados. Esas condiciones podrían consistir en medidas para asegurar la equidad (por ejemplo, precios máximos para los consumidores, porcentaje de los beneficios que debería reinvertirse en infraestructura) o para implantar una capacidad nacional (verbigracia transferencia de tecnología, formación del personal, proporción mínima de contenido nacional, etc.), de conformidad con los artículos IV y XIX del AGCS.

Áreas prioritarias que requieren más investigación

Son menester mayores investigaciones sobre la liberalización del comercio de servicios para ayudar a que los países en desarrollo determinen sus intereses en materia de exportación, establezcan los elementos necesarios para aplicar medidas en pro del desarrollo orientadas a la exportación y señalen los obstáculos efectivos o potenciales al comercio que cabría negociar multilateralmente. Los análisis también podrían mostrar el importante papel que como infraestructura corresponde a determinados sectores de servicios a la hora de construir un capital humano y de atraer inversión.

En resumen, se han sugerido, para mayores investigaciones y análisis, los temas siguientes:

- Identificación de sectores cuya exportación interesa a los países en desarrollo y las barreras con que tropiezan, para las que cabría negociar una mayor liberalización;
- El modo de facilitar nuevos compromisos sobre servicios mediante el movimiento de personas físicas con o sin presencia comercial;
- Determinación de los elementos de una cláusula de salvaguardia urgente desde la perspectiva de los países en desarrollo;
- Cómo tratar la contratación pública en los sectores de servicios, desde el punto de vista de los países en desarrollo;
- Cómo tener presente la dimensión del desarrollo en las disciplinas futuras sobre el uso de subvenciones en materia de servicios;

- ❑ Posibles acciones para poner en práctica lo dispuesto en el artículo IV, y relación de esas normas con el artículo XIX;
- ❑ Cómo superar las deficiencias de infraestructura que obstan el crecimiento de algunos sectores de servicios en los países en desarrollo;
- ❑ Condiciones económicas y regímenes normativos que permitirían a los países en desarrollo obtener los máximos beneficios de la liberalización de los diversos sectores de servicios.

COMERCIO ELECTRÓNICO

En el contexto de unas posibles negociaciones multilaterales en la esfera del comercio electrónico, en la reunión del Grupo Especial de Expertos se plantearon varios asuntos de interés que se tratan a continuación:

- El alcance y definición del comercio electrónico;
- Planteamientos posibles para incluir el comercio electrónico dentro del marco de la OMC (el Anexo sobre Telecomunicaciones y los artículos I, II, III, IV, VIII, IX, XIV, XVI y XVII del AGCS; los ADPIC, el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), el Acuerdo sobre Contratación Pública);
- Aspectos jurídicos del comercio electrónico (reconocimiento de los contratos electrónicos y las firmas digitales, obligaciones, privacidad y seguridad de las transacciones);
- Aspectos relacionados con los derechos de propiedad intelectual (derecho de autor, marcas registradas, nombres de dominio);
- Acceso a la infraestructura necesaria para participar en el comercio electrónico (en particular por parte de los países en desarrollo);
- Desarrollo de recursos humanos y transferencia de tecnología;
- Implicaciones financieras (y otras de carácter económico) del comercio electrónico para los países en desarrollo (por ejemplo, ingresos fiscales).

Antecedentes

El comercio electrónico actualmente se entiende como un modo de ejercer una actividad mercantil, principalmente mediante el uso de Internet⁴⁶. Puede entrañar a) transmisión de información sobre productos

⁴⁶ Otros medios, tales como teléfono, fax o televisión también pueden usarse (y se usan) en las transacciones electrónicas comerciales. Sin embargo, las ventajas de Internet, tales como no llevar tiempo ni ocupar espacio, potencial de comunicación alto, costos bajos y características multimedia lo han convertido en el instrumento predominante del comercio electrónico.

o servicios para su venta; *b*) compraventa de un producto o servicio que se entrega por otros medios; o *c*) suministro efectivo de un servicio (y en algunos casos de una mercancía) por medios electrónicos a través de Internet. En 1997, las transacciones en ésta se estimaron en 8.000 ó 9.000 millones de dólares. Hay investigaciones que auguran que esa cifra podría dispararse hasta los 400.000 millones de dólares en el año 2002⁴⁷.

El crecimiento exponencial de Internet ha dado más importancia al comercio electrónico de lo que podía haberse previsto cuando se negociaron los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Por ello, las cuestiones relacionadas con el comercio electrónico sólo se abordaron en 1996 en la primera Conferencia Ministerial de la OMC, que adoptó la Declaración Ministerial sobre el comercio de productos de tecnología de la información. Según esta declaración, la OMC trabajará para lograr el objetivo de una libertad máxima del comercio mundial de esos productos. El ATI elimina toda una gama de derechos de aduana de productos relacionados con tecnologías de la información y las telecomunicaciones, incluidos muchos productos de infraestructura esenciales para el comercio electrónico. En la segunda Conferencia Ministerial de la OMC (Ginebra, 1998), los Ministros adoptaron la Declaración sobre el comercio electrónico mundial e instaron al Consejo General a que estableciera «un programa de trabajo amplio para examinar todas las cuestiones relacionadas con el comercio electrónico mundial que afectan al comercio». Reiteraron que al menos hasta la siguiente Conferencia de la OMC en 1999, los miembros «mantendrían su práctica actual de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas».

En su período extraordinario de sesiones de septiembre de 1998, el Consejo General de la OMC estableció el programa de trabajo sobre comercio electrónico, que se llevará a cabo (bajo la supervisión en todo momento del Consejo General) por los siguientes órganos de la OMC: Consejo del Comercio de Servicios, Consejo del Comercio de Mercancías, Consejo de los ADPIC y Comité de Comercio y Desarrollo. Cada órgano examinará un conjunto diferente de asuntos relacionados con el comercio electrónico. Todos ellos informarán o suministrarán información sobre su programa de trabajo al 30 de julio de 1999.

⁴⁷ Véase el documento de la UNCTAD, «Consecuencias para el comercio y el desarrollo de las propuestas recientes sobre el establecimiento de un marco mundial para el comercio electrónico» (TD/B/COM.3/17, pág. 2).

Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo

Alcance y definición del comercio electrónico

Según uno de los expertos, el comercio electrónico se convertirá rápidamente en un componente apreciable del comercio internacional: varias estimaciones indican que, para el año 2002, el valor del comercio electrónico internacional podría ascender a 400.000 millones de dólares, es decir, cerca del 10% de los intercambios comerciales totales. Con arreglo a una estimación de la OMC, el valor de la información digitalizada producida podría representar entre 30 y 35% del PIB en muchas economías. Así y todo, tal como señaló un experto, los efectos de ese comercio serán desde un punto de vista cualitativo aún más profundos que desde una perspectiva cuantitativa, ya que el comercio electrónico afectará a la política comercial y a la competitividad de los países en desarrollo en al menos cuatro aspectos⁴⁸:

- **Eficiencia del mercado:** los costos de transacción considerablemente más bajos, así como la mayor transparencia del mercado (al ser ubicua la información sobre productos, precios y condiciones contractuales y disponer de ella instantáneamente los compradores y vendedores potenciales), cambiarán las jerarquías arraigadas entre competidores; unos agentes menores (como la pequeña y mediana empresa) tendrán posibilidades de competir en los mercados mundiales, lo que afectará primero a los mercados de servicios, pero después se transmitirá a actividades menos intensivas en información, tales como la fabricación de manufacturas y finalmente la de productos primarios.
- **Política comercial:** la participación en los mercados mundiales dependerá cada vez más del acceso a redes de información, y autoridades y empresarios tendrán que incluir ese elemento en sus proyecciones y decisiones. El efecto será casi inmediato en la esfera de la política comercial (y se verá acelerado por los preparativos de la Conferencia Ministerial de la OMC de 1999). Pero afectará rápidamente también a

⁴⁸ Para más detalles y análisis, véanse los documentos de la UNCTAD TD/B/COM.3/16 y TD/B/COM.3/17.

otras esferas, tales como inversión y política fiscal y monetaria⁴⁹. Los gobiernos se encontrarán sometidos a considerables presiones para adaptar su marco normativo a los nuevos cauces de intercambio de información y de celebración de contratos. Con el tiempo, tendrán asimismo que considerar las dimensiones sociales del comercio electrónico (por ejemplo, en materia de educación y formación).

- Papel respectivo de gobiernos y empresas: en una esfera caracterizada por cambios rápidos (en tecnologías, normas e incluso en cultura empresarial), el conocimiento procederá sobre todo de la práctica. Los gobiernos obtendrán mucha información sobre las cuestiones del comercio electrónico y las comprenderán mejor recurriendo a aquellas empresas de sus países que hayan tenido alguna experiencia en este comercio y en Internet. Al preparar sus estrategias y medidas en esa esfera, los gobiernos tendrán que basarse en tipos nuevos de asociación (y en un mayor respeto mutuo) con el sector empresarial.
- La relación entre comercio electrónico y comercio físico. Un experto dijo que sería un error suponer que los efectos descritos antes se limitarían al comercio de servicios intensivos en información; uno de los principales motivos de que gobiernos y empresas entren en el ámbito del comercio electrónico es que permite reducciones apreciables de los costos de transacción. En este particular, las cuestiones del comercio electrónico no pueden separarse de las encaminadas a facilitar el comercio en general, y unas medidas y estrategias de negociación adecuadas sobre aquél tendrán que sopesar cuidadosamente el papel que desempeñan actividades de apoyo, tales como aduanas, bancos, seguros y transporte.

Habida cuenta de las posibles dimensiones y repercusiones futuras del comercio electrónico, no ha de sorprender que el asunto se haya agregado a la lista de temas que se examinarán en el proceso de preparación por la OMC de las futuras negociaciones comerciales multilaterales. En la reunión del Grupo de Expertos se suscitaron las siguientes cuestiones

⁴⁹ Por ejemplo, las propuestas recientes a favor de un comercio electrónico exento de impuestos tienen consecuencias directas e indirectas para los países en desarrollo; casi todas ellas están en buena parte sin estudiar. Igualmente, la rápida expansión prevista de los pagos electrónicos suscita cuestiones nuevas en lo que atañe a la creación de dinero, corrientes monetarias electrónicas y unas posibles y consiguientes normas cautelares.

generales sobre el comercio electrónico, que se examinan a continuación: ¿Cómo puede el marco actual de la OMC acomodar aspectos relacionados con ese comercio? ¿Cuáles son los aspectos jurídicos así como los derechos de propiedad intelectual del comercio electrónico? ¿Y cuáles son las implicaciones de dicho comercio para el desarrollo?

Tratamiento del comercio electrónico dentro del marco de la OMC⁵⁰

Una cuestión suscitada en la reunión fue cómo debería negociarse multilateralmente el comercio electrónico, si como un solo asunto por separado o bien como parte de un conjunto amplio. Los debates se centraron sobre todo en lo segundo y en la manera de abordar ese comercio dentro del marco de la OMC. Varios participantes opinaron que el comercio electrónico debería ser tratado sobre todo como parte del AGCS, aunque la cuestión de cómo definir los bienes suministrados electrónicamente (como libros, discos, CD, software) sigue todavía sin resolverse. En septiembre de 1998, el Consejo General de la OMC estableció un programa de trabajo en el que se pedía a varios órganos de la OMC que examinaran el tratamiento del comercio electrónico dentro de sus mandatos respectivos. Esos órganos son el Consejo del Comercio de Servicios (AGCS), el Consejo del Comercio de Mercancías (GATT de 1994) y el Consejo de los ADPIC⁵¹.

El marco del AGCS

Tal como señalaron varios participantes, el AGCS ya cubre una gama sustancial de transacciones efectuadas mediante el comercio electrónico. Entre ellas figuran los servicios de Internet y productos que pueden suministrarse como información digitalizada, tales como servicios financieros,

⁵⁰ Para un análisis detallado de los acuerdos y actividades de la OMC relacionados con el comercio electrónico, véase «El comercio electrónico y el papel de la OMC», publicación de la OMC, 1998. Además de los órganos y tratados examinados en la presente sección, varias cuestiones relacionadas con el comercio electrónico podrían abordarse en otros acuerdos y actividades dentro del actual marco de la OMC: el ATI (reducción arancelaria de los productos para infraestructura de la información y las telecomunicaciones); el Acuerdo sobre Contratación Pública, y la facilitación del comercio (como un tema nuevo del programa de la OMC sobre la simplificación de los trámites comerciales).

⁵¹ Además, se ha pedido al Comité de Comercio y Desarrollo que examine los efectos del comercio electrónico, habida cuenta de las necesidades económicas, financieras y de crecimiento de los países en desarrollo.

telecomunicaciones, servicios informáticos, actividades recreativas, servicios postales y de mensajería, servicios relacionados con el transporte aéreo y demás. Dentro del marco del AGCS, los modos de suministro más relevantes son el transfronterizo (modo 1) y el consumo en el extranjero (modo 2). En particular, el comercio electrónico ha aumentado tremendamente la importancia del modo 1 como medio para exportar servicios. Uno de los efectos potenciales de ese comercio es, sin embargo, que si se prefiere el suministro mediante el modo transfronterizo a la presencia comercial (es decir, con la adquisición del servicio en el extranjero en lugar de que el proveedor abra un establecimiento en el país), tal cosa podría reducir las corrientes de IED, la transferencia de tecnología y las oportunidades de empleo que acompañan a la expansión de tales actividades.

Como, por otra parte, Internet permite transportar todas las mercancías y servicios que pueden digitalizarse, borra la distinción entre mercancías y servicios y exige así una reglamentación y supervisión de los movimientos de un país a otro. Uno de los asuntos que tendrán que abordarse en los trabajos futuros sobre el particular es la definición de mercancías y servicios relacionados con el comercio electrónico.

Los artículos siguientes del AGCS son pertinentes para dicho comercio:

- alcance (incluido los modos de suministro), artículo I;
- NMF, artículo II;
- transparencia, artículo III;
- participación creciente de los países en desarrollo, artículo IV⁵²;
- reglamentación nacional, normas y reconocimiento, artículos VI y VII;
- competencia, artículos VIII y IX;
- protección de la intimidad y prácticas fraudulentas, artículo XIV;
- compromisos de acceso a los mercados a través del suministro electrónico de servicios, artículo XVI;

⁵² Éste guarda mucha relación con el acceso a tecnología mediante criterios comerciales y a canales de distribución y redes de distribución, y con las consecuencias para los sectores y modos de suministro cuya exportación interesa a los países en desarrollo. Tal cosa ha de tenerse en cuenta con miras a fomentar un sector nacional competitivo en estos países.

- compromisos de trato nacional, artículo XVII;
- comercio de servicios de telecomunicaciones, incluidas las telecomunicaciones básicas y los principios y salvaguardias para fomentar la competencia;
- derechos de aduana; y
- cuestiones de agrupación relacionadas con la clasificación del AGCS.

Asimismo, tal como uno de los expertos señaló, el feliz término de las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas y compromisos de liberalización del comercio de esos servicios creó una base importante para desarrollar las infraestructuras, condición previa para participar en el comercio electrónico. Propuestas hechas por los Estados Unidos, la UE, el Japón y la OCDE sobre un marco de alcance mundial para ese comercio insisten en que la aplicación efectiva de los dos Acuerdos de la OMC (el Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas y el ATI) habría tenido efectos beneficiosos sobre el desarrollo de la infraestructura tecnológica necesaria para el comercio electrónico. Tanto el Anexo sobre Telecomunicaciones del AGCS como el Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas podrían ofrecer un marco para una mayor incorporación de los asuntos relacionados con dicho comercio. Por ejemplo, cabría ampliar explícitamente el Anexo para incluir el uso de Internet en las transacciones.

El GATT de 1994

Los temas siguientes que guardan relación con el comercio electrónico fueron tratados en las normas del GATT y serán nuevamente examinados por el Consejo del Comercio de Mercancías:

- acceso a los mercados de los productos relacionados con el comercio electrónico y acceso a esos productos;
- valoración en aduana, derechos arancelarios, otros asuntos fiscales y procedimientos en materia de licencias, en particular en la aplicación del artículo VII del GATT de 1994;
- cuestiones derivadas de la aplicación del Acuerdo sobre Licencias de Importación;
- normas;
- normas de origen; y
- cuestiones de clasificación.

En la Conferencia Ministerial de Singapur (1996) de la OMC, 42 países firmaron la Declaración sobre el comercio de productos de tecnología de la información, que reduce los derechos de aduana a cero en cierto número de productos relacionados con esa tecnología (ordenadores, equipo de telecomunicación, semiconductores, equipo para fabricar semiconductores, software, e instrumentos científicos). Estos representan el 93% del comercio mundial de productos de tecnología de la información. Desde entonces, dos miembros más han firmado la Declaración y varios han manifestado su interés por firmarla más adelante. Actualmente se están celebrando conversaciones en la OMC para ampliar el Acuerdo e incluir otra extensa gama de productos de tecnología de la información (TI) y de telecomunicaciones. Tal como señaló uno de los expertos, se trata de pasos en la dirección adecuada sobre la incorporación del comercio electrónico al marco de la OMC.

Los ADPIC

El Acuerdo sobre los ADPIC recoge los aspectos siguientes del comercio electrónico:

- protección y observancia del derecho de autor;
- protección y observancia de las marcas registradas;
- tecnologías nuevas y acceso a tecnología.

Este Acuerdo recoge los principios tradicionales de la legislación internacional sobre derecho de autor de la Convención de Berna y dispone, por ejemplo, la aplicación del derecho de reproducción, que es relevante incluso en un medio digital.

La irrupción de Internet plantea problemas nuevos que todavía no han sido abordados por el Acuerdo sobre los ADPIC. Por ejemplo, aunque éste cubre la protección del derecho de autor y de las marcas registradas, que se aplica a las transmisiones electrónicas, no especifica cómo tratar acciones no autorizadas de descargar y distribuir. Recientemente se han suscrito dos tratados pertinentes en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) (véase *infra*) que deberán ser tenidos en cuenta por el Acuerdo sobre los ADPIC en negociaciones futuras.

Aspectos jurídicos del comercio electrónico

Uno de los expertos insistió en las principales cuestiones jurídicas que se suscitan en el comercio electrónico. Entre ellos figuran la intimidad de la información, la autenticación de la identidad, la seguridad de las transacciones, las obligaciones y la jurisdicción (del comprador o del vendedor) que corresponde a las transacciones. La llegada de ese comercio plantea un reto considerable a los ordenamientos existentes, ya que trasciende del espacio y, por tanto, de las jurisdicciones territoriales. Esto dificulta determinar dónde ha tenido lugar realmente una transacción. La jurisdicción es sobre todo una cuestión que afecta a las transacciones entre empresas y consumidores, ya que aquellas entre empresas se remiten por lo general a la jurisdicción que se aplica al contrato entre ellas⁵³.

Según uno de los participantes, los obstáculos legales al comercio electrónico se encuentran sobre todo al margen del ámbito real de ese comercio. Obstáculos y problemas tienen que ver con el creciente uso de tecnologías nuevas que conducen a la desaparición gradual del papel y al hecho de que los sistemas jurídicos tradicionales de todos los países se basan en la norma de la prueba escrita como constatación material, la presentación de documentos, la existencia de documentos originales y firmados, y con conceptos que no tienen equivalentes directos en el comercio electrónico.

Aunque la legislación pertinente todavía está pendiente en casi todos los países, en 1996 la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) redactó una Ley Modelo sobre comercio electrónico que puede servir de pauta para desarrollar una legislación nacional. Establece un conjunto de normas internacionalmente aceptables que pueden usarse por los gobiernos para promulgar leyes en la esfera del comercio electrónico. También proporciona unas pautas a quienes comercian para preparar contratos y remover algunas de las barreras legales al comercio electrónico. La Ley Modelo usa el término «comercio electrónico», pero se refiere a cualesquiera medios electrónicos de comunicación, tales como el intercambio electrónico de datos (EDI), el correo electrónico, Internet, y las técnicas menos sofisticadas de la telecopia y el fax. En

⁵³ La UE, en una nueva legislación recientemente propuesta (noviembre de 1998) para suprimir las restricciones en los contratos electrónicos, requiere que las compañías que ofrecen servicios en línea se rijan por normas del país donde estén establecidas («país de origen»), y no, por ejemplo, del país donde esté ubicado el titular o el ordenador del sitio web o donde se reciba el servicio.

este sentido, «será aplicable a todo tipo de información en forma de mensaje de datos utilizada en el contexto de actividades comerciales». La Ley Modelo no cubre todos los aspectos del comercio electrónico, sino que se considera más bien como una ley de bases por la que los países pueden guiarse al establecer sus normas y reglamentos sobre ese comercio. Ahora tendrá que completarse con varios instrumentos más específicos que traten particularmente de la contratación electrónica y las cuestiones de autenticación.

Además de la labor de la CNUDMI, hay otros enfoques que facilitan los aspectos jurídicos del comercio electrónico⁵⁴. El principal objetivo común a todos los afanes es desarrollar unos planteamientos que puedan ser adoptados internacionalmente para la validación legal de la contratación electrónica y de los procedimientos electrónicos de autenticación.

El establecimiento y aplicación de un marco legal para ese comercio plantea un problema particular a los países en desarrollo, habida cuenta de que suelen contar con marcos normativos endebles y poca capacidad para hacerlos cumplir. No obstante, tal marco es un aspecto fundamental para promover la participación en el comercio electrónico en el plano nacional. Por ello, la asistencia que se suministre en esta esfera (así como en la de los derechos de propiedad intelectual) es crucial para una integración cabal de los países en desarrollo.

En suma, los expertos insistieron en que para poder aprovechar plenamente el comercio electrónico, tendrá que establecerse un marco legal. Ese marco tendrá que ser realmente internacional, ya que los principios del derecho tradicional sobre la jurisdicción basada en la territorialidad resultan irrelevantes en el ciberespacio.

Aspectos de los derechos de propiedad intelectual

En palabras de uno de los expertos, hay dos cuestiones clave en lo que atañe a los derechos de propiedad intelectual que son fundamentales para el desarrollo futuro del comercio electrónico: la protección del derecho de autor y de los derechos conexos, y la protección de las marcas registradas y los nombres de dominio. Como estos últimos no están todavía plenamente protegidos en casi ninguna reglamentación sobre marcas regis-

⁵⁴ El documento UNCTAD/SDTE/BFB/1 (1998) ofrece un buen panorama general de cómo están los aspectos jurídicos relacionados con el comercio electrónico.

tradas, hay margen para su abuso por terceros, lo que puede afectar al valor de esas marcas. Entre los demás aspectos figuran las actividades en línea, tales como el suministro de servicios audiovisuales y de software.

Muchos de los aspectos relacionados con los derechos de propiedad intelectual tienen bastante que ver con consideraciones jurídicas. Por ejemplo, ¿qué legislación (sobre derecho de autor, marcas registradas y disposiciones conexas en materia de distribución y licencias) debería aplicarse en un mercado electrónico mundial sin fronteras?

Además del Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC, la OMPI auspició en 1996 dos tratados internacionales que tratan de esos problemas: el Tratado sobre derecho de autor y el Tratado sobre interpretaciones o ejecuciones y fonogramas. Van más allá del Convenio de Berna y el Acuerdo sobre los ADPIC y contienen disposiciones sobre el derecho de comunicación, la elusión de medidas tecnológicas y la integridad de información sobre el ejercicio de los derechos.

Aspectos relacionados con el desarrollo

En la reunión se suscitaron varios puntos sobre la vinculación con el desarrollo del comercio electrónico. Se mencionó, por ejemplo, que varios gobiernos y organizaciones intergubernamentales han propuesto crear un marco mundial para ese comercio, donde se insiste en la necesidad de una coordinación internacional para adaptar las normas existentes con el fin de disponer de un ordenamiento legal coherente y transparente del comercio electrónico. Común a estas propuestas es el rasgo de que se pida al sector privado que desempeñe un papel de vanguardia a la hora de desarrollar ese marco. En particular, se está fomentando la autorregulación por el sector privado de esferas tales como la fijación de normas, la seguridad de la información y el uso de los contenidos.

Como esas propuestas fueron hechas por países desarrollados, no tienen en cuenta la vinculación con el desarrollo del comercio electrónico. Sin embargo, para asegurar que este comercio se convierta en un instrumento beneficioso para todos, los países en desarrollo necesitan participar en esos debates desde sus primeras etapas y lograr así que en toda propuesta nueva se tomen en consideración asuntos importantes para ellos. Entre esos asuntos figuran ventajas posibles del comercio electrónico para los países en desarrollo, aspectos de infraestructura y conectividad, recursos humanos necesarios y aspectos financieros.

Oportunidades empresariales nuevas gracias al comercio electrónico

Tal como señalaron varios expertos, los beneficios potenciales del comercio electrónico son considerables para los países en desarrollo. Internet facilitará (y hará accesibles) muchos servicios profesionales y empresariales, y otros en salud y educación, turismo, software, actividades recreativas y prestaciones financieras. En algunas de esas esferas, los países en desarrollo podrían incrementar sustancialmente su capacidad de exportar. Internet permite que se ejerzan actividades comerciales sin incurrir en los grandes costos que entraña establecer y mantener existencias de mercancías en almacén. Los expertos predicen que la tendencia actual hacia unos precios mundiales únicos de los servicios de telecomunicaciones, (por ejemplo, la anchura de banda) igualará los costos mucho antes de lo que se espera y así convertirá a los países de salarios bajos en suministradores muy competitivos de toda una gama de servicios de tecnología de la información.

Internet brinda a los países en desarrollo la ocasión de obtener información hasta ahora inaccesible y prohibitiva. Por ejemplo, muchos gobiernos y organismos internacionales que se dedican a la promoción del comercio facilitan un acceso gratuito a numerosos datos útiles sobre los mercados internacionales. La transferencia resultante de conocimientos podría estimular la expansión de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo y facilitar su integración en el sistema mundial de comercio.

El comercio electrónico permitirá a personas de los países en desarrollo ofrecer sus conocimientos en los mercados mundiales sin tener que abandonar su país. Esto reducirá a su vez el éxodo de cerebros y propiciará el que los países se beneficien de las ventajas comparativas de la alta tecnología con costos bajos. Internet facilita el que las empresas anuncien sus servicios en todo el mundo de manera poco costosa. Las posibilidades de que los países en desarrollo exporten servicios intensivos en mano de obra a larga distancia (tales como los informáticos y los de respaldo de actividades administrativas) podrían en teoría duplicar las exportaciones totales de servicios comerciales de esos países, cifradas en 1993 en 180.000 millones de dólares.

Especialmente a las PYME, la llegada del comercio electrónico ofrece oportunidades nuevas, ya que las empresas ahora podrán aprovechar los

mercados mundiales de proveedores y clientes. En el mundo virtual de Internet, el tamaño de la empresa ya no es un indicador del alcance geográfico de sus clientes o actividades. Ello podría mejorar considerablemente la competitividad de muchas compañías del mundo en desarrollo. No obstante, tal como indicó uno de los participantes, habrá que investigar más en esta esfera.

El uso actual de Internet por las PYME de los países en desarrollo (y de otras partes) sigue siendo limitado. Se utiliza sobre todo para acceder a información comercial y empresarial y para comunicarse con los clientes (por medio del correo electrónico). Se tienen páginas propias en la web pero con poco contenido y sobre todo sólo como instrumento comercial. Una barrera importante que encuentran las PYME para incrementar su capacidad en materia de comercio electrónico es su falta de conocimientos técnicos propios y de experiencia. El uso de tecnologías nuevas requiere pericias nuevas, y esto plantea mayores problemas para los países en desarrollo, habida cuenta de su falta de capacidad de formación.

Infraestructura

Los participantes convinieron en que el acceso a la infraestructura de las telecomunicaciones y la información es una cuestión clave para los países en desarrollo, si quieren participar en el comercio electrónico y beneficiarse de él, ya que muchos de esos países adolecen de una infraestructura inadecuada y de una tecnología de la información insuficiente.

En los últimos años, la capacidad de conexión de Internet ha aumentado exponencialmente, registrándose las tasas de crecimiento más elevadas en el mundo en desarrollo. Ha mejorado en muchas partes de ese mundo y casi todas las capitales de África están conectadas hoy con Internet⁵⁵. No obstante, sigue habiendo disparidades apreciables en el nivel de la penetración de Internet en las diferentes regiones con repercusiones directas sobre la capacidad de los países para participar en el comercio electrónico. El Banco Mundial ha estimado que se requerirán 50.000 millones de dóla-

⁵⁵ Véase un análisis sobre la conectividad africana en el Anexo II del documento de la UNCTAD TD/B/COM.3/16. Mientras en 1996 sólo 16 países africanos estaban conectados a Internet, en 1998 el 75% de las 53 capitales disfrutaba de un acceso completo a la red. Sin embargo, la conectividad en el África rural sigue siendo problemática. La posibilidad de conectar con Internet en América Latina (y Asia), en cambio, ha registrado un crecimiento explosivo en los últimos años y las actividades del comercio electrónico están creciendo rápidamente.

res para equiparar el nivel medio de teledensidad de África con el de Europa meridional. Las nuevas tecnologías (como las relacionadas con el uso de satélites) pueden proporcionar soluciones más baratas en un próximo futuro.

Uno de los expertos subrayó que, además de la falta de infraestructura física, los altos precios de los servicios de telecomunicaciones que fijan los monopolios también restringen mucho el acceso a las redes mundiales. Las economías donde hay una competencia abierta en el sector de las telecomunicaciones tienen por término medio cinco veces más usuarios de Internet que aquellas sin competencia, y los costos de conexión son menos de la mitad. Lo que hay que pagar para acceder a la red sigue siendo una barrera, sobre todo en África.

Se opinó, por tanto, que es importante que los gobiernos faciliten un medio propicio para los servicios de telecomunicaciones estimulando la competencia en infraestructura e instalaciones. En tanto las posibilidades de conectarse con Internet sigan siendo escasas y costosas, la capacidad de participar en el comercio electrónico (y, por ejemplo, de producir, almacenar y difundir información) seguirá concentrada en el mundo desarrollado. En este sentido, un órgano efectivo de reglamentación podría garantizar que no surgieran monopolios «naturales» como consecuencia de la desregulación y privatización (véase el capítulo sobre comercio y competencia).

Preocupaciones macroeconómicas

Se afirma que los beneficios económicos del comercio electrónico son muchos y consisten, entre otros, en una reducción apreciable de los costos de transacción y una mayor competencia. Tal cosa mejorará la eficiencia, bajará los precios y acrecentará la calidad, aumentando así el crecimiento y el bienestar.

En la reunión se abordaron varias cuestiones relacionadas con las repercusiones económicas del comercio electrónico y que interesan a los países en desarrollo. Entre ellas figuran las consecuencias sobre los mercados de trabajo nacionales y sobre los procedimientos aduaneros y fiscales, con una influencia directa de estos últimos en el ingreso público.

Los efectos del comercio electrónico sobre la estructura y evolución de los mercados laborales (particularmente en los países en desarrollo) no están todavía claros. Como ya se dijo, la difusión de este comercio en los

países en desarrollo creará nuevas oportunidades empresariales y de empleo en sectores donde esos países gozan de ventajas, como servicios de apoyo administrativo, turismo, servicios financieros y actividades informáticas. Las PYME, en particular, dispondrán de un acceso fácil a los mercados mundiales y mejorarán así mucho su competitividad, lo que podría generar crecimiento y empleo. Al mismo tiempo, sin embargo, podrá reducirse la necesidad de intermediarios, lo que tendría consecuencias negativas sobre el empleo. También, el que ya no se necesite abrir un establecimiento en un país en desarrollo (presencia comercial) cuando se proporciona el servicio en línea puede reducir las entradas de IED y tener efectos negativos en el empleo, la transferencia de tecnología y demás.

Los ingresos que reporta el comercio electrónico son todavía modestos y las previsiones difieren mucho entre las instituciones que investigan ese aspecto, variando desde 102.000 millones a 400.000 millones de dólares en el año 2002. No obstante, todas las predicciones apuntan a incrementos porcentuales de dos dígitos en los ingresos de ese comercio en los años próximos.

En este contexto, la fiscalidad de las transacciones mercantiles efectuadas por Internet ha sido otro tema importante de debate, tanto en la comunidad internacional como en la reunión. La índole transfronteriza de muchas transacciones electrónicas suscita problemas de trato arancelario, doble imposición y competencia tributaria. Los países de la OCDE ya han procurado abordar estos asuntos y llegar a un acuerdo internacional sobre la fiscalidad de Internet⁵⁶. La ampliación de las normas tributarias actuales para cubrir el comercio electrónico que se basa en Internet resulta especialmente importante para los países en desarrollo si no quieren sufrir una merma de sus ingresos fiscales. El asunto de la recaudación de impuestos relacionados con ese comercio provoca alguna alarma. Además de la importancia de los ingresos fiscales para los presupuestos nacionales, los países en desarrollo con sistemas de recaudación endebles tendrán que afrontar un reto más a la hora de recaudar los impuestos relacionados con el comercio electrónico.

⁵⁶ Reunidos del 7 al 9 de octubre de 1998, los Ministros de 29 países de la OCDE convinieron en una conferencia en Ottawa varios principios generales sobre la fiscalidad del comercio electrónico. Entre ellos figura el que los impuestos indirectos se aplicarán en donde las mercancías o servicios se consuman y no donde se produzcan, siguiendo así principios tributarios tradicionales. Las grandes diferencias entre los regímenes fiscales nacionales de los países han hecho difícil ponerse de acuerdo sobre temas más concretos.

Con respecto a los derechos de aduana, en la Conferencia Ministerial de mayo de 1998 de la OMC los Ministros convinieron en establecer una moratoria de un año para los derechos de los bienes y servicios suministrados en línea⁵⁷. Tal cosa se amplió hasta la siguiente Conferencia Ministerial que se celebrará en noviembre/diciembre de 1999 y donde se abordará nuevamente el asunto.

Observaciones finales

Los países en desarrollo se beneficiarán más de las ventajas potenciales del comercio electrónico si facilitan un medio propicio sin comprometer sus objetivos. Tal cosa supone fomentar un entorno competitivo para los servicios de telecomunicaciones; promover normas abiertas y la interoperabilidad de las redes; y crear un marco reglamentario para ese comercio en el plano nacional. El sector privado tendrá que ponerse a la cabeza en la elaboración de normas técnicas y la interoperabilidad de las redes, ya que muchos elementos clave están todavía surgiendo, tal como el pago electrónico; las normas tendrán que ser coherentes internacionalmente, pues en otro caso se convertirán en una barrera al comercio. Habida cuenta de que es probable que en un próximo futuro se tomen decisiones fundamentales sobre la definición de un marco global para el comercio electrónico, y habida cuenta también de la rapidez con la que progresa la tecnología, la participación activa de los países en desarrollo en ese comercio desde un principio es crucial.

Áreas prioritarias que requieren más investigación

- ¿Cuáles son las ventajas económicas de usar tecnología de información en el comercio (ahorro de costos, acceso a información/mercados/productos, nuevos nichos comerciales, transferencia de tecnología) desde una perspectiva del desarrollo?
- ¿Cuál es el potencial del comercio electrónico para las PYME que entran en el comercio internacional?

⁵⁷ Esto no se refiere a las mercancías adquiridas por conducto de Internet y entregadas por métodos tradicionales. Aquí, las normas vigentes siguen aplicándose.

- ¿Cuál es la repercusión del comercio electrónico sobre otros modos de suministro, como el movimiento de personas físicas y la presencia comercial?
- ¿Cuáles son los productos y servicios comercializados que preocupan a los países en desarrollo afectados por el comercio electrónico (y que se debatirán o definirán en la OMC)?
- ¿Cuáles son las implicaciones de usar medios electrónicos en 1) las aduanas y la hacienda pública y 2) la contratación pública, desde la perspectiva de un país en desarrollo?
- ¿Cuáles son las consecuencias del comercio electrónico para la protección de la propiedad intelectual en los países en desarrollo?
- ¿Cómo pueden los países en desarrollo asegurar un marco legal para la liberalización del comercio sin infringir su libertad de cumplir con sus obligaciones nacionales legítimas (por ejemplo, con respecto a la autorregulación frente a la intervención pública, o el mayor papel del sector público en el comercio electrónico)?
- ¿Qué sectores cuya exportación interesa a los países en desarrollo podrían verse reforzados por la creciente difusión del comercio electrónico?
- ¿Cuál es el impacto del comercio electrónico sobre los compromisos negociados para el modo de suministro transfronterizo en el AGCS?

ANTIDUMPING

Aunque no está previsto ningún examen a fondo del Acuerdo sobre Antidumping (AAD), los debates de la reunión del Grupo Especial de Expertos mostraron que las leyes y disposiciones antidumping figuran entre las materias que requieren con carácter más acuciante una reforma. En las deliberaciones se manifestaron las preocupaciones siguientes, que se tratarán en este capítulo:

- El considerable número de escapatorias que deja el AAD y que han conducido a que las acciones antidumping se conviertan en el medio preferido para imponer restricciones a la importación;
- El notable incremento del número de casos antidumping (especialmente contra países en desarrollo) desde la conclusión de la Ronda Uruguay;
- La cuestión de la antielusión;
- Las relaciones entre antidumping y medidas en materia de competencia;
- El carácter discutible de los razonamientos económicos en que se basan las acciones antidumping y sus repercusiones.

Antecedentes

Desde el comienzo del siglo XX se han tomado acciones antidumping, y el artículo VI del GATT establece las normas básicas por las que se autoriza a los países a imponer derechos a productos importados si se considera que su precio es «menor que el precio comparable, en las operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador». Con el fin de tener una interpretación clara de esas normas y con miras a obtener una aplicación más uniforme, en 1967

(Ronda Kennedy) se negoció un código antidumping y nuevamente en 1979 (Ronda de Tokio).

Durante la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales se procuró abordar los problemas que habían surgido en casos específicos y en la interpretación de las normas anteriores, con el propósito sobre todo de armonizar y reformar la legislación vigente. El consiguiente Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994, denominado Acuerdo sobre Antidumping (AAD), establece nuevas normas metodológicas (por ejemplo, para calcular los márgenes de dumping) y disposiciones en materia de procedimiento (verbigracia para efectuar investigaciones antidumping) y exige más transparencia al tomar medidas antidumping.

En el AAD no se prevé ningún examen a fondo ni la posibilidad específica de introducir enmiendas. El Comité de Prácticas Antidumping, establecido en el Acuerdo, sólo hace exámenes anuales rutinarios, tal como dispone el artículo 18.6. Los miembros están obligados a notificar su legislación nacional antidumping al Comité. Al 29 de octubre de 1998, 83 miembros de la OMC habían presentado notificaciones sobre su legislación nacional antidumping, y 25 de ellos habían comunicado que no tenían leyes antidumping⁵⁸. El Comité examina las notificaciones de legislación en sus reuniones ordinarias. Remite las cuestiones técnicas sobre la aplicación del Acuerdo al Grupo *ad hoc* de la Aplicación del Código Antidumping, que celebra reuniones bianuales para examinar los asuntos y formula recomendaciones para su examen por el Comité.

Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo

La acción antidumping como el medio preferido para imponer restricciones a la importación

Varios participantes comentaron el hecho de que, entre las diversas medidas de protección condicionales (a menudo denominadas «recursos comerciales») permitidas por el GATT, la acción antidumping se ha con-

⁵⁸ Véase el documento de la OMC G/L/268 de 5 de noviembre de 1998.

vertido en uno de los medios preferidos para restringir las importaciones de un país. Esto puede explicarse contemplando el carácter del AAD.

Éste establece una serie de normas de procedimiento encaminadas a reducir las posibilidades de que haya arbitrariedad e incertidumbre. No obstante, sigue habiendo muchas ambigüedades y «escapatorias» que facilitan el que los países impongan derechos antidumping a las importaciones. Las investigaciones antidumping normalmente se inician por las autoridades nacionales a petición del sector privado (es decir, de la rama de producción nacional afectada). Esto ha conducido de ordinario a una diversidad de resultados para reducir la competencia, incluida la imposición de derechos con el fin de elevar los precios, que sustituyen restricciones anteriores o actúan como barreras adicionales al comercio. Esas repercusiones adversas son muy superiores a la cuantía real de las transacciones comerciales cuestionadas; incluso la iniciación de una investigación antidumping puede tener efectos inmediatos sobre las corrientes comerciales, ya que induce a los importadores a buscar fuentes de abastecimiento alternativas. En algunos casos, el recurso a acciones antidumping sólo sirve para «importunar» a los importadores, ya que los solicitantes saben que lo probable es que el resultado de las investigaciones antidumping sea negativo (es decir, que no se encuentre daño grave). En este caso particular, uno de los expertos señaló que algunas grandes empresas de ciertos sectores se han convertido en los principales usuarios de medidas antidumping y han incorporado esas prácticas a sus estrategias generales.

Con el fin de limitar el abuso de acciones antidumping, el AAD dispone que las autoridades competentes del país importador determinarán la «solvencia de los reclamantes». Aunque el Acuerdo requiere una participación más activa de esas autoridades antes de que se inicie una investigación antidumping⁵⁹ y umbrales fijos para tener «solvencia» y reclamar, en la práctica esos umbrales son realmente inferiores a los indicados en el AAD⁶⁰. En consecuencia, los productores que están «vinculados a los exportadores o a los importadores» quedan excluidos del cálculo, dejando los umbrales efectivos (es decir, la solvencia) por debajo de las pautas del 50 y el 25% establecidas en el Acuerdo. Conforme avance el proceso de globalización, más empresas participarán en la producción tanto nacional

⁵⁹ Véase el artículo 5.4 del AAD.

⁶⁰ Esto se debe sobre todo a la interpretación del término «vinculado», tal como se establece en la nota 11 de pie de página del apartado i) del artículo 4.1 del AAD.

como extranjera del mismo producto y, por tanto, habrá una tendencia a que esos umbrales se vean aún mas menoscabados con el tiempo⁶¹.

La única disposición del AAD sobre los «criterios de examen» protege a quienes deciden en el plano nacional frente al mecanismo de solución de diferencias de la OMC en mayor medida de lo que hacen otros acuerdos de protección condicional, fomentando así el que se apoyen en ella intereses proteccionistas.

Como consecuencia de todo lo anterior, las medidas antidumping se han convertido en el instrumento principal para afrontar los efectos adversos de la liberalización del comercio.

Las empresas pequeñas, en particular las que empiezan en los países en desarrollo, se ven especialmente perjudicadas por esas medidas: en primer lugar, porque como debutantes están obligadas de ordinario a mantener sus precios bajos y a exponerse así a acusaciones de dumping; y, en segundo término, porque son menos capaces de exponer sus argumentos en los ruedos políticos y burocráticos o de absorber las repercusiones económicas de tales medidas.

Un experto señaló que, según un estudio de la OCDE, el 95% de los casos antidumping guarda en realidad relación con aspectos de salvaguardia (es decir, con unas mayores importaciones) y que el 5% se refiere a prácticas anticompetitivas (es decir, a unas políticas de fijación de precios predatorios o estratégicos). Otro experto señaló que las medidas antidumping suelen aplicarse durante largos períodos; por ejemplo, el 95% de las medidas estadounidenses, el 28% de las de la UE y el 67% de las canadienses duraron más de cinco años.

Varios participantes sugirieron que habrá que esperar más problemas en la aplicación del AAD una vez que termine el ATV y, por tanto, deberían encontrarse soluciones para impedir nuevos abusos de las medidas antidumping antes de que tal cosa ocurra.

Otro problema importante de las medidas antidumping es la incertidumbre en que se ve una rama de la producción acusada de dumping. El derecho efectivamente impuesto se desconoce de ordinario hasta una etapa

⁶¹ En este particular debería ser un motivo de especial preocupación la nota de pie de página del artículo 1.2 del Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC, que excluye explícitamente de su ámbito de aplicación la definición de producción nacional en las acciones antidumping, ya que puede hacer que las autoridades correspondientes sigan usando normas arbitrarias para determinar si un productor nacional es realmente «nacional».

final del proceso y en lo pasado esto ha provocado la quiebra de firmas que esperaban un derecho muy inferior. Por tal motivo, según un participante, el antidumping ha tenido un efecto mucho más intenso sobre el comercio en razón de ese carácter incierto que le es inherente. Otro participante adujo, sin embargo, que el efecto real sobre las corrientes comerciales no era apreciable, citando a los Estados Unidos como ejemplo.

Cómo cambiar las pautas en la iniciación de investigaciones antidumping

Uno de los expertos presentó un breve panorama general del número de asuntos antidumping y de los países que los iniciaron. Antes de la Ronda Uruguay, los cuatro principales usuarios de medidas antidumping eran los Estados Unidos, la UE, el Canadá y Australia. Entre el 1.º de julio de 1985 y el 30 de junio de 1992, por ejemplo, los citados representaron más del 80% de los asuntos iniciados. Durante el período de 1987 a 1996 se iniciaron casi 2.000 asuntos antidumping, 70% de ellos por los Estados Unidos, la UE, el Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Esta pauta ha cambiado mucho en los primeros años del decenio de 1990. Los casos iniciados por países en desarrollo han aumentado enormemente. Sobre todo desde 1995, los países en desarrollo han superado en realidad a los países industrializados y han iniciado casi dos tercios de esas medidas, que en su mayoría están dirigidas contra otros países en desarrollo⁶². De las 842 medidas antidumping en vigor a mediados de 1997, 307 podían atribuirse a los Estados Unidos, 200 a todos los países en desarrollo y 157 a la UE.

Muchos países en desarrollo han promulgado legislación antidumping (incluso aunque la OMC no lo exige), a menudo con el respaldo de ciertos intereses en los países desarrollados que quieren consolidar el sistema antidumping en la OMC. Son numerosos los productores de los países en desarrollo que consideran los derechos antidumping como un medio de compensar la liberalización de los aranceles, las restricciones cuantitativas y otras medidas no arancelarias, y en esos mismos países están rápidamente apareciendo grupos interesados en el uso de medidas antidumping. En ello han seguido las pautas de países industriales que, en lo pasado, recurrieron también a medidas antidumping como reacción a las

⁶² Los iniciadores principales entre los países en desarrollo son Argentina, Brasil, Colombia, Corea, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, México, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Venezuela.

reducciones de sus aranceles y a las restricciones en forma de contingentes. Particularmente en América Latina, ha habido un gran aumento de las acciones antidumping en el decenio de 1990 como consecuencia de fuertes liberalizaciones comerciales⁶³. Además, en países que apreciaron sus regímenes cambiarios, el antidumping era una forma de reducir la competencia exterior en industrias vulnerables y también reducir los déficit por cuenta corriente producidos por choques externos.

Según la investigación hecha por uno de los expertos, mientras el número de acciones emprendidas por países en desarrollo ha aumentado, el de países desarrollados ha disminuido desde mediados del decenio de 1990. Por ejemplo, los asuntos antidumping iniciados por los Estados Unidos disminuyeron desde más de 60 al año en 1992-1993 a 16 en 1997. Tendencias similares se observan en Australia y la UE. Esto es en parte el resultado de que esos países se han percatado cada vez más de que la acción antidumping puede en realidad ir en contra de su propia política económica y, en parte, consecuencia de que un creciente número de empresas usa insumos importados y, por tanto, no tiene ningún interés en restringir las importaciones⁶⁴.

Al mismo tiempo, las opiniones están divididas cada vez más entre fabricantes y comerciantes de los países desarrollados sobre el uso de acciones antidumping, en parte como respuesta al número cada vez mayor de medidas adoptadas por otros países. Mientras los usuarios tradicionales de esas medidas (por ejemplo, la industria siderúrgica de los Estados Unidos) todavía prefieren una reglamentación poco rígida que facilite el uso de acciones antidumping, los exportadores favorecen unas normas más estrictas, especialmente con respecto a sus principales mercados de exportación.

Recientemente ha habido otra importante iniciativa de la siderurgia estadounidense para restringir mediante acciones antidumping importaciones a precios bajos. Estos son consecuencia de devaluaciones monetarias y no constituyen dumping en el sentido del AAD; sin embargo, otros países pueden verse forzados a hacer dumping para competir. También se espera que la eliminación gradual de las restricciones

⁶³ Véase Guasch, J.L. y S. Rajapatirana, «Antidumping and Competition Policies in Latin America and Caribbean: Total Strangers or Soul Mates», Documento de trabajo del Banco Mundial, abril de 1998. Otra observación interesante es que un creciente número de asuntos en América Latina se dirige contra otros exportadores latinoamericanos.

⁶⁴ Véase J.M. Finger (1998), «GATT Experience with Safeguards: Making Economic and Political Sense of the Possibilities that the GATT Allows to Restrict Imports», Banco Mundial.

cuantitativas del tipo del AMF que establece el ATV conducirá a una proliferación de derechos antidumping en ese sector.

El uso de medidas antidumping es muy cíclico y tiende a corresponderse con los altibajos de mercados específicos. Hasta ahora no se ha notado un aumento de asuntos antidumping como consecuencia de la crisis asiática. Se señaló, sin embargo, que las devaluaciones monetarias de muchos países asiáticos de resultados de la crisis incrementan el riesgo de que se apliquen derechos antidumping a esos países, agravando así su situación económica.

La mayoría de los casos antidumping se dirigen contra exportadores de países en desarrollo. En 1997, de 239 asuntos iniciados, 143 se hicieron contra países en desarrollo y países en transición⁶⁵. En consecuencia, son productores de países en desarrollo los que están sintiendo cada vez más los efectos negativos de las acciones antidumping.

Los costos de la aplicación de esas medidas —relacionados con los trámites administrativos que entrañan— son muy sustanciales para estos países. Se señaló que, sobre todo en el caso de países en desarrollo pequeños, las acciones antidumping obligan a establecer instituciones y regímenes apropiados, lo que resulta costoso.

Medidas contra la elusión

La globalización ha ido acompañada de una evolución de las estrategias y motivaciones de las empresas al seleccionar los modos para penetrar en mercados exteriores. En respuesta a aquélla, empresas nacionales, no internacionalizadas, han recurrido también a medidas antidumping para hacer frente a los productores multinacionales, a la vista en particular de las diferentes técnicas empleadas por estos últimos para influir en las decisiones empresariales sobre la ubicación de instalaciones fabriles. En este contexto, la legislación que trata de la elusión de los derechos antidumping ha sido un motivo de mucha preocupación. Tales medidas se refieren a situaciones en que las empresas obligadas a pagar derechos antidumping lo evitan *a*) estableciendo «plantas de atornillado», es decir, operaciones de montaje en el país importador, usando piezas importadas; *b*) trasladando las etapas finales de producción a otro país; y *c*) introduciendo pequeñas modificaciones en el producto objeto de la acción antidumping.

⁶⁵ Informe Anual 1998 de la OMC.

La cuestión de si esas medidas deberían permitirse y, en caso afirmativo, con arreglo a qué normas no pudo resolverse durante la Ronda Uruguay, y prosiguen las negociaciones a tenor de la Decisión sobre las medidas contra la elusión. Hasta ahora, los países miembros todavía no han llegado a una conclusión sobre cómo definir la elusión en sus deliberaciones en el Comité. Quienes se oponen a tales medidas consideran que no hay necesidad de esa legislación y que los problemas de la llamada «elusión» pueden tratarse como un problema de normas de origen o de clasificación aduanera o de ambas cosas a la vez.

Falta de racionalidad económica en el antidumping

Varios participantes plantearon en la reunión el problema de la justificación del antidumping por motivos económicos. Según un experto, aunque el concepto de la liberalización del comercio se basa en la teoría económica, las normas de la OMC no toman en consideración criterios económicos al arbitrar las medidas condicionales. Por ejemplo, aunque las posibles repercusiones económicas (sobre la economía de un país) de usar medidas, bien de salvaguardia, bien antidumping, difieren considerablemente, un país puede recurrir a cualquiera de ellas incluso si ello entraña mayores costos, por ejemplo, para los usuarios nacionales de importaciones. Sin embargo, si bien las salvaguardias cuestan muchos menos en términos de bienestar nacional, también exigen un umbral más alto para probar los daños y han de aplicarse contra todos los proveedores. Por ello, el antidumping es el instrumento preferido para imponer restricciones a la importación.

Desde un punto de vista económico las medidas antidumping carecen de lógica: los costos son superiores a los beneficios para la economía nacional y la población. El AAD exige que se demuestre el daño material a la industria nacional; no obstante, ese daño no es al bienestar nacional sino consiste más bien en una merma de los beneficios de ciertos productores nacionales. En un estudio en que se examinan asuntos antidumping, la OCDE encontró que las medidas en esa esfera aplicadas en casos de dumping de productores que no gozan de situaciones de monopolio tienen por efecto proteger a proveedores a expensas de los consumidores y la competencia⁶⁶.

⁶⁶ Departamento de Análisis Económico de la OCDE, 1996, «Trade and Competition: Frictions after the Uruguay Round» (Nota de la secretaría), OCDE, París.

La legislación antidumping tiene poca racionalidad económica porque en regímenes comerciales abiertos hay pocas ocasiones para lograr beneficios monopolísticos mediante dumping, ya que otros productores extranjeros harán lo mismo y competirán por la parte del mercado. Además, una empresa que haga dumping tendría que arreglárselas para vender por debajo de los costos marginales.

Por otra parte, los posibles efectos inmediatos del dumping, tales como una pérdida de parte del mercado o menos puestos de trabajo, son cuestiones políticamente sensibles en las que unos activos grupos nacionales de presión o de intereses influyen en los gobiernos. La acción antidumping a menudo se contempla como una «válvula de escape» para impedir que la actitud de los grupos que buscan protección en uno o dos sectores degeneren en una iniciativa proteccionista general. Cualesquiera sean los beneficios inmediatos del dumping, en cambio unos precios más bajos, una mayor disciplina del mercado o una selección de productos no resultan tan visibles y pesan así poco en las decisiones de la política económica.

El antidumping y las medidas en materia de competencia

Considerar las acciones antidumping como parte de las medidas en materia de competencia fue la opinión sustentada por varios participantes, aunque se reconoció que será difícil combinar ambas cosas. Se señaló que las prácticas antidumping contradicen los principios y objetivos fundamentales de la competencia y proporcionan a las empresas un instrumento ya listo para limitar la competencia exterior. Se hizo referencia al estudio de la OCDE mencionado antes que examinaba hasta qué punto se habrían aplicado derechos antidumping en virtud de medidas relacionadas con la competencia. Según ese estudio, el 95% de los asuntos analizados se refería a situaciones que deberían haber sido tratadas con medidas de salvaguardia urgentes, mientras el 5% versaba sobre la fijación de precios predatorios o estratégicos y podría haberse abordado mediante las medidas sobre la competencia. En el estudio también se aduce que el 90% de los casos en los que se encontró que las ventas de los productos importados constituían una práctica desleal a tenor de la legislación antidumping no se habrían considerado así con arreglo a las leyes en materia de competencia si se hubiera tratado de transacciones nacionales. En realidad, sin embargo, las autoridades que se ocupan del antidumping tienen poca comunicación con aquéllas en la esfera de la competencia. Se sugirió que podrían hacerse

estudios similares en los países en desarrollo donde ahora existe un número suficientemente grande de asuntos antidumping.

En este contexto, se ha alegado que, al igual que las medidas sobre competencia se emplean en lugar de los derechos antidumping para hacer frente a acciones predatorias en el plano nacional (y en algunos casos regional), también podría un acuerdo multilateral sobre la legislación en materia de competencia eliminar la necesidad de leyes antidumping. La posibilidad de un convenio de esa índole está implícita en el Acuerdo sobre los ADPIC y está siendo propugnada por la UE y algunos otros países (véase el capítulo sobre comercio y competencia).

Posibles planteamientos futuros

Como ya se dijo antes, en el AAD ni figuran disposiciones sobre una revisión a fondo ni se prevé la posibilidad específica de introducir enmiendas, aunque contiene procedimientos de extinción para reducir la «esperanza de vida» de las medidas antidumping. Con todo, las normas y métodos antidumping se encuentran entre las materias más necesitadas de reforma y los expertos examinaron tres enfoques para abordar la cuestión en futuras negociaciones.

Un planteamiento consistiría en abolir sin más el régimen antidumping. El segundo sería sustituirlo por un sistema multilateral de política comercial y de la competencia. Por ejemplo Hong Kong, China; la República de Corea, y México han señalado que un acuerdo efectivo sobre las medidas en materia de competencia podría sustituir a la acción antidumping (véase también el capítulo sobre comercio y competencia). El tercer enfoque estribaría en mejorar el acuerdo existente para reducir la iniciación de acciones antidumping como medida encaminada a obstar el comercio.

La sustitución de las normas de que aquí se habla por medidas sobre la competencia con el fin de disponer de una solución alternativa que goce de crédito recibió mucho apoyo, aunque un participante prefería que se avanzara lentamente hacia las salvaguardias. Otro participante señaló que el propio AAD es una escapatoria y que, por tanto, habría que centrarse en ese Acuerdo en cuanto tal y en si es o no necesario y por qué razones, más bien que en intentar que se eliminen las escapatorias que ofrece.

Áreas prioritarias que requieren más investigación

- Determinación de los sectores donde abundan las acciones antidumping y examen de los factores económicos y de las estrategias empresariales que pueden contribuir a ese hecho;
- Repercusiones de las medidas de protección condicional sobre el comercio de los países en desarrollo;
- Estudio de la relación entre los principios y normas del AAD y los que se usan en la legislación sobre la competencia; implicaciones de reemplazar medidas antidumping por disposiciones en materia de competencia;
- Experiencia en el uso o abolición de medidas antidumping en acuerdos regionales;
- Estudio del empleo de acciones antidumping, en particular de medidas contra la elusión, en el contexto de la globalización, y sus repercusiones sobre el emplazamiento de la producción;
- Costos para los consumidores del uso de medidas antidumping;
- Consecuencias de la sustitución de medidas antidumping por otras de salvaguardia;
- El sistema de revisión de las cláusulas de extinción: ¿qué está ocurriendo y qué tiene que cambiarse?
- ¿Por qué los países en desarrollo inician tantas acciones antidumping unos contra otros?

NORMAS

Una de las sesiones de la reunión del Grupo Especial de Expertos se dedicó a las normas internacionales (y en particular a los Acuerdos SFS y OTC). Se suscitaron varios asuntos:

- Problemas relativos a cómo determinar unas normas internacionales;
- Participación de los países en desarrollo en la formulación de esas normas;
- Evaluación de la conformidad y evaluación del riesgo;
- Equivalencia y reconocimiento mutuo;
- Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo; y
- Transparencia.

Antecedentes

Los países exigen que los bienes producidos en el país o importados cumplan las leyes sobre calidad, salud y seguridad, y posiblemente se ajusten a determinadas normas. El número de normas y reglamentos técnicos va en constante aumento en casi todas las partes. Hoy en día, tales disposiciones no sólo se proponen, como es tradicional, proporcionar información y facilitar las transacciones de mercado, sino también responder a una demanda pública creciente de productos que sean seguros, de buena calidad y que no supongan un riesgo para la salud o el medio ambiente. Los intereses en juego a la hora de establecer normas y reglamentos también están incrementándose con la participación de grupos tales como consumidores y organizaciones ecológicas, que antes no intervenían en esas actividades. Si bien se reconoce el interés legítimo de los países para dictar disposiciones, los Acuerdos SFS y OTC persiguen asegurar que normas y reglamentos no surtan innecesarios efectos negativos sobre el comercio internacional y no se abuse de ellos con fines proteccionistas. En esa sesión

de la reunión del Grupo de Expertos se debatieron varios asuntos relacionados con los dos acuerdos citados a raíz de la presentación de un breve panorama general que se resume a continuación.

El Acuerdo SFS

El apartado *b* del artículo XX del GATT, bajo el epígrafe de excepciones generales, permite medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales⁶⁷. No obstante, durante la Ronda Uruguay surgió la necesidad de contar con un acuerdo que abordara explícitamente las disposiciones sanitarias y fitosanitarias, lo que condujo a la adopción del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo SFS). Este instrumento abarca las disposiciones adoptadas por los países para proteger la vida humana o animal frente a riesgos derivados de los alimentos; proteger la salud humana contra enfermedades transmitidas por animales o plantas; y proteger a los animales y los vegetales de plagas y enfermedades⁶⁸. Las medidas del SFS se proponen en consecuencia garantizar la seguridad alimentaria e impedir que enfermedades transmitidas por animales y vegetales se introduzcan en un país⁶⁹.

⁶⁷ «A reserva de que no se apliquen las medidas (...) en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas: (...) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas, y de los animales o para preservar los vegetales (...)».

⁶⁸ Las disposiciones fitosanitarias son medidas encaminadas a proteger a los países importadores de enfermedades transmitidas por plantas, mientras que las disposiciones sanitarias abarcan medidas destinadas a garantizar la seguridad alimentaria o a proteger a los países importadores contra enfermedades transmitidas por animales.

⁶⁹ 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 está sujeta a lo dispuesto en el Acuerdo SFS o en el OTC, será menester examinar sus objetivos. Por regla general, si se adopta una disposición para proteger la vida humana de los riesgos derivados de aditivos y de organismos patógenos; o para proteger a un país de los riesgos derivados de los daños causados por la introducción, implantación o difusión de plagas, esa disposición será una medida SFS. Acciones emprendidas con otros fines que los de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales serán reglamentaciones técnicas. Por ejemplo, una restricción farmacéutica sería una medida técnica. Los requisitos de etiquetado relacionados con la seguridad alimentaria suelen ser medidas SFS, mientras que la legislación recientemente promulgada en la UE, que exige que los alimentos y los productos alimentarios obtenidos con organismos genéticamente modificados sean etiquetados, es una medida técnica, ya que su objetivo principal es facilitar información a los consumidores sobre las características de los productos.

El Acuerdo ofrece a las autoridades nacionales un marco para desarrollar su legislación nacional. Alienta a los países a basar sus medidas SFS en normas, pautas o recomendaciones internacionales; a participar plenamente en las actividades de las organizaciones internacionales con el fin de aprobar la armonización de las disposiciones SFS sobre una base mundial; a proporcionar una oportunidad a las partes interesadas de otros países para que presenten sus observaciones sobre los proyectos de ley cuando no estén basados en normas internacionales; a aceptar las medidas SFS de los países exportadores como equivalentes si logran el mismo nivel de protección SFS; y, cuando sea posible, a suscribir acuerdos de reconocimiento mutuo. El Acuerdo SFS confiere a los países el derecho a dictar medidas sanitarias y fitosanitarias que redunden en un nivel de protección superior al que se obtendría con disposiciones basadas en normas internacionales, cuando exista justificación científica o cuando un país decida, 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 técnicas desarrolladas por las organizaciones internacionales⁷⁰. El Acuerdo también permite que se adopten medidas SFS con carácter provisional como un paso cautelador en los casos en que exista un riesgo inmediato de difusión de enfermedades, aun cuando la información científica sea insuficiente.

Los miembros están obligados a notificar con antelación las disposiciones nuevas o las modificaciones de los requisitos si difieren de las normas internacionales correspondientes. A marzo de 1999, se habían presentado 1.100 de tales notificaciones. Los PMA están autorizados a demorar hasta el año 2000 la aplicación del Acuerdo con respecto a sus medidas sanitarias y fitosanitarias que afectan a la importación o a productos importados.

El Acuerdo SFS se examinó en 1998 y el examen terminó en marzo de 1999. El Comité SFS no recomendó ninguna modificación como consecuencia del examen. No obstante, convino en que éste no había sido exhaustivo y, por tanto, que los miembros podían plantear cualquier asunto para su consideración por el Comité en cualquier momento. Con el fin de

⁷⁰ La evaluación del riesgo puede definirse como el procedimiento científico para identificar y estimar los riesgos derivados de la importación de un producto y aquilatar sus consecuencias, mientras que la gestión del riesgo puede definirse como el procedimiento para sopesar las medidas alternativas a la luz de los resultados de aquella evaluación y para determinar y aplicar medidas encaminadas a reducir los riesgos y sus consecuencias. Desde que se redactó y entró en vigor el Acuerdo SFS, se ha trabajado mucho en la esfera del análisis de riesgos por la Comisión del Codex Alimentarius, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y la Oficina Internacional de Epizootias.

tener una idea más clara de los problemas reales o potenciales que afrontan los exportadores en relación con las disposiciones SFS en los mercados de importación, se ha pedido a la secretaría de la OMC que reúna información específica mediante un cuestionario enviado a los países miembros.

El Acuerdo OTC

Este Acuerdo abarca todas las disposiciones técnicas y las normas, así como los procedimientos voluntarios para asegurar que se cumplen, excepto cuando se trata de medidas sanitarias o fitosanitarias tal como se definen en el Acuerdo SFS. Si bien este último permite a los países aplicar medidas de carácter discriminatorio (tomando en cuenta factores tales como las diferencias en el nivel de incidencia de enfermedades o plagas específicas), el Acuerdo OTC requiere que las normas obligatorias sobre productos se apliquen de forma no discriminatoria.

El Comité OTC se reúne varias veces al año para supervisar la aplicación y administración del Acuerdo y para examinar las medidas tomadas por los miembros. Tal como se establece en el programa incorporado a los Acuerdos de la Ronda Uruguay, el Acuerdo OTC se examinó en 1997. La finalidad principal del examen fue determinar cómo este instrumento había funcionado y cómo se había aplicado. Si bien el Comité OTC llegó a la conclusión de que no eran menester cambios en el Acuerdo, destacó algunos extremos que requieren especial atención.

Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo

Normas internacionales y organizaciones internacionales de normalización

Hubo varios puntos que se suscitaron en relación con el proceso de fijación de normas internacionales y con sus implicaciones para los países en desarrollo.

La divergencia entre normas obligatorias o voluntarias supone costos para el comercio internacional. En algunos casos estos costos están justificados, ya que se deben a diferencias legítimas en las preferencias sociales, el desarrollo tecnológico y las condiciones ambientales y de salud. En esos

casos, una armonización de las normas no sería una solución conveniente, y el reconocimiento mutuo de las normas es una opción mejor. Cuando las divergencias no están justificadas, en cambio, la armonización internacional de las normas parece ser una solución adecuada: sin embargo, es la eficiencia y equidad del proceso de elaboración de normas internacionales lo que resulta crucial para minimizar las distorsiones del comercio internacional. Los beneficios de la armonización podrán verse menoscabados si el proceso se ve dominado por intereses especiales con miras a excluir a otros participantes en el mercado o si no es del todo transparente.

Aunque los dos Acuerdos OTC y SFS incitan a los países a que recurran a las normas internacionales como base de sus disposiciones, no especifican cuándo una norma debería considerarse internacional, y sólo el Acuerdo SFS indica qué órganos pueden ser considerados como instituciones internacionales de normalización. Con arreglo al Acuerdo OTC, todas las normas, pautas y recomendaciones desarrolladas por una de esas instituciones habrán de tratarse como normas internacionales. Una organización de normalización se considerará internacional si «pueden participar todos los miembros de la OMC». En el Acuerdo OTC no se identifican esas organizaciones, mientras que el Acuerdo SFS dispone que la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria habrán de considerarse instituciones internacionales de normalización. En la reunión también se informó de que en la esfera de las normas agropecuarias, la Comisión Económica para Europa (CEPE) establece pautas internacionales para una amplia gama de cuestiones relacionadas con la calidad de diversos productos, en estrecha colaboración con la Comisión del Codex Alimentarius. Por ejemplo, alrededor del 85% de las normas de calidad en el comercio mundial de productos agropecuarios frescos y desecados corresponde a la CEPE. Además, varios grupos de trabajo de esta comisión preparan normas sobre un conjunto de productos industriales, y en la reunión del Grupo de Expertos se destacó y alentó la participación de los países en desarrollo en esos grupos.

A falta de definiciones más precisas, las normas propuestas por un limitado número de países o aprobadas por una escasa mayoría de participantes pueden adquirir la condición de normas internacionales. Con referencia a la Comisión del Codex Alimentarius, por ejemplo, se adujo que sus normas no se adoptaban por consenso sino por el voto de la mayoría, a veces muy ajustada. Esto plantea la cuestión de si es apropiado que se pida a los países que dicten disposiciones nacionales SFS sobre la base de nor-

mas internacionales que han sido aprobadas sólo por ligera mayoría y no revisten, por tanto, un carácter genuinamente internacional. Sin embargo, según otro participante, únicamente ha habido dos casos en la Comisión del Codex Alimentarius en que se tomó una decisión por votación y no por consenso.

Los expertos indicaron que los países en desarrollo han reiteradamente manifestado su preocupación por el modo en que se elaboran y aprueban las normas internacionales, señalando cuán limitada es su participación desde el punto de vista del número y de la efectividad. Como consecuencia de la poca idoneidad del proceso, las normas internacionales muchas veces son inadecuadas para servir de base a los reglamentos técnicos de los países en desarrollo, y estos países se encuentran con problemas cuando tienen que atenerse a disposiciones en los mercados importadores desarrollados basadas en normas internacionales. En relación con el asunto de que los países en desarrollo reduzcan sus normas nacionales, un experto señaló que en algunos casos estos países no favorecerían la reducción de las normas, ya que ello contraería la demanda de sus productos. La armonización para cumplir las normas internacionales se consideró importante para los países en desarrollo que quieran acceder a los mercados de exportación de productos alimentarios y agrícolas.

Los países en desarrollo también han señalado que los procedimientos de formulación de normas varían entre las organizaciones internacionales que las establecen y que un paso inicial para contar con un sistema más coherente, efectivo y transparente de normalización internacional sería, por tanto, la armonización de los procedimientos. Un segundo paso consistiría en reafirmar el principio de que habría que buscar el consenso en todas las fases de la redacción y aprobación de las normas y garantizar la presencia de países de regiones geográficas diferentes y en distintos grados de desarrollo.

Como consecuencia del examen en 1997 del Acuerdo OTC, se hicieron algunas sugerencias para eliminar o reducir esos problemas. Se sugirió, en particular, que en el intercambio de la información suministrada por los países miembros deberían figurar datos sobre las dificultades que los países encuentran en relación con las normas internacionales; el que las instituciones internacionales de normalización deberían ser alentadas para que siguieran los principios recogidos en el Código de Buena Conducta; y que esas instituciones sean invitadas a una reunión del Comité OTC con el fin de facilitar información sobre asuntos que preocupen especialmente a los países miembros.

Se informó a la reunión de que el Comité OTC invitó a esas instituciones a sus reuniones con la categoría de consultores⁷¹ para proporcionar información sobre cuestiones relacionadas con i) afiliación y reuniones (por ejemplo, requisitos para ser miembros y cuotas correspondientes, idiomas de trabajo, desarrollo de las reuniones, su duración); ii) transparencia de los procedimientos (verbigracia publicaciones o notificaciones de los proyectos de normas, disponibilidad de los programas de trabajo); iii) si la preparación de los programas es abierta (por ejemplo, si se da respuesta a las necesidades del mercado y de quienes lo regulan, y si se reflejan las prioridades comerciales), iv) procedimientos que se siguen para formular observaciones y tomar decisiones (verbigracia porcentaje de las normas aprobadas por consenso y la definición de este último, los pasos que se dan para conciliar opiniones encontradas, si y cómo se tienen presentes los problemas especiales de los países en desarrollo); v) aplicación de las normas aprobadas, y vi) coordinación y cooperación con otros órganos en el plano internacional. La reunión sobre información se celebró en noviembre de 1998. No obstante, la participación en ella de miembros de la OMC y, en particular, de países en desarrollo fue muy limitada. Si bien la reunión se proponía ser una ocasión para un intercambio de opiniones franco y abierto entre las instituciones internacionales de normalización y los países miembros de la OMC —una ocasión donde incluso se podrían debatir asuntos y problemas específicos— los países en desarrollo plantearon un limitado número de cuestiones y no fueron capaces de ilustrar sus preocupaciones sobre las actividades internacionales de normalización con ejemplos específicos de casos en que las normas no se hubiesen elaborado de una manera plenamente transparente y equitativa o sus opiniones no se hubieran tomado debidamente en cuenta. Esto puede deberse a la falta de contactos apropiados entre los órganos nacionales de normalización y los representantes en la OMC. Los países en desarrollo, por tanto, quizá quieran hacer lo necesario para reforzar esos contactos, especialmente porque en una de sus reuniones de 1999 el Comité OTC examinará la información suministrada por las instituciones de normalización en la reunión de noviembre de 1998.

La CE ha sugerido recientemente que si las normas internacionales han de desempeñar el papel que les asignan los Acuerdos OTC y SFS, las instituciones internacionales de normalización deberían rendir cuentas a todo el conjunto de partes interesadas y lograr un alto grado de eficacia. La

⁷¹ FAO, CEI, ISO, OCDE, OIE, CEPE, OIML, OMS, UIT y la Comisión del Codex Alimentarius.

CE ha indicado algunas pautas a este respecto⁷² y ha sugerido que se establezca algún tipo de código oficial de procedimientos para su observancia por las instituciones internacionales, parecido al Código de Buena Conducta. Los Estados Unidos han insistido en que las instituciones internacionales de normalización deberían contar con procedimientos que aseguren que todas las partes interesadas tienen notificación, tiempo y oportunidad para hacer aportaciones en la preparación de las normas. También se ha sugerido que el Comité OTC arbitre un conjunto de principios y procedimientos por los que se guíen aquellas instituciones.

En 1997 también se debatieron oficiosamente otras ideas dentro del marco del examen del OTC. Habida cuenta de que uno de los problemas principales que afrontan los países en desarrollo en el proceso de fijación de normas internacionales es que no pueden asistir a un gran número de reuniones que se celebran por todo el mundo, se sugirió que se recurra más a la tecnología de la información, como el correo electrónico e Internet. Algunas reuniones podrían sustituirse por intercambios de opiniones y comentarios por medios electrónicos. Las reuniones podrían celebrarse en diferentes regiones en desarrollo. Esto facilitaría la participación de los países de la región y acrecentaría el interés de los países en desarrollo en las actividades de normalización. La interpretación simultánea en las reuniones y la traducción de los principales documentos en los idiomas oficiales de la OMC también incrementarían la efectividad de la participación de los países en desarrollo en el proceso de normalización internacional. Sin embargo, habría que arbitrar fondos para permitir a los países en desarrollo que aprovecharan la tecnología de la información y asumieran la responsabilidad de intervenir en la preparación de las normas específicas que les interesen.

Dentro del marco del examen trienal del Acuerdo SFS, se indicó que el proceso por el que se establecen normas internacionales se está volviendo cada vez más politizado, con la inclusión de un gran número de participantes no tradicionales. La tendencia hace más compleja y dilatada la aprobación de normas y contribuye también a que consideraciones de índole no científica puedan influir. Algunos países desarrollados y en desa-

⁷² Debería procederse de forma abierta al preparar los programas y aprobar las normas con el fin de conciliar las opiniones contrapuestas. El programa de trabajo de esas instituciones ha de reflejar las prioridades comerciales; las normas internacionales actualizadas deben entregarse en tiempo oportuno; y las actividades de las instituciones internacionales de normalización y las normas que producen tienen que ser coherentes tanto internamente como con otros órganos, y puestas al día.

rrollo han insistido en el Comité SFS en el principio de que las medidas nacionales e internacionales en esta esfera han de basarse en razones científicas como condición previa para una aplicación efectiva del Acuerdo. Si bien ese principio puede ayudar a que se impida la introducción de medidas proteccionistas, los países en desarrollo han de estar dispuestos a demostrar la idoneidad científica de sus propias medidas SFS, efectuando también evaluaciones de riesgos y posiblemente cuestionando las bases científicas de las medidas sanitarias y fitosanitarias de los países importadores.

Varios participantes hicieron comentarios sobre el papel de las consideraciones económicas en las deliberaciones sobre las normas. Uno de los expertos dijo que, además de usar datos científicos a la hora de fijar normas, las repercusiones económicas de éstas sobre el comercio deben también analizarse. Entre las preguntas que hay que hacerse figuran: ¿cuál es el costo de obtener un producto de exportación de calidad o, en otras palabras, cuál es el costo de cumplir la norma? ¿Cuál es el efecto sobre el mercado del país importador si las normas lo separan del mercado mundial? ¿Quién correrá con los costos de ajustar la producción a las normas y reglamentos del país importador? Varios expertos convinieron en que las consecuencias económicas también han de tenerse presentes, además de unos datos y análisis científicos adecuados. Un participante citó un caso en el que el Gobierno alemán había presentado una notificación sobre una medida técnica que se aplica a ciertos aditivos químicos. Argumentó que en el caso de que se aplicara, podría en la práctica eliminar todas las importaciones procedentes de países en desarrollo, que representan 100.000 millones de dólares, lo que tendría enormes repercusiones comerciales y económicas. Otro experto agregó que ya se están incluyendo en los debates consideraciones económicas, al menos en los órganos normativos de los países desarrollados.

No parece, con todo, que el Acuerdo SFS permita tener en cuenta razonamientos económicos. Esa es una de las materias que podrían debatirse en el Comité SFS en lo futuro. En este contexto, sobre todo en lo que se refiere a la salud humana, uno de los expertos mencionó que es importante tener presente que son los consumidores y no los gobiernos quienes deciden si compran o no ciertos productos. Muchos de los hábitos de compra de grandes cadenas que abastecen a los supermercados (tales como requisitos estrictos en términos de calidad y de seguridad de la oferta) obedecen a las preocupaciones de los consumidores por la salud. Un obstáculo que se ha observado en los países en desarrollo es la falta de transparencia

cuando los gobiernos toman decisiones sin consultar a los consumidores o a los fabricantes.

Tal como señaló, sin embargo, un experto, existen también costos muy altos que no suelen ser considerados por los economistas y que se refieren principalmente a la seguridad alimentaria. Desde este punto de vista, el dinero gastado en normas podría constituir una buena inversión, ya que unas medidas apropiadas en materia de salud pueden suponer una reducción de otros gastos públicos, tales como aquellos en sanidad.

El Acuerdo SFS reconoce que dentro de un país puede haber regiones exentas de plagas o enfermedades que se den en otras partes de ese mismo país; no obstante, la carga de la prueba corresponde al país exportador de que se trate. Ello plantea un problema concreto a los países en desarrollo, especialmente a los que intentan hacer llegar a mercados desarrollados productos agropecuarios elaborados. A este respecto se citó el ejemplo de unos exportadores brasileños de ganado a la UE, cuyos envíos fueron rechazados aunque esa región particular del país estaba exenta de la epizootia específica.

Se manifestó que el Acuerdo SFS ha logrado dar a las autoridades nacionales un marco para preparar sus medidas SFS y, en algunos casos, también ha ayudado a resolver conflictos comerciales.

La evaluación del riesgo

Un experto pensaba que el proceso de evaluación de riesgos plantea un problema grande a los países en desarrollo, ya que a menudo no cuentan con las disposiciones correspondientes o su legislación está muy anticuada y carecen de los conocimientos científicos necesarios para tomar las decisiones técnicas apropiadas. Los países en desarrollo afrontan dos problemas principales: se les puede pedir que hagan una evaluación de riesgos de sus propias medidas (si son más estrictas que las normas internacionales); y pueden tener que cuestionar la evaluación hecha por los países importadores para justificar científicamente sus medidas. Los países en desarrollo carecen de ordinario de la infraestructura y del personal necesario para evaluar los riesgos. Frecuentemente, hay poca coordinación entre los órganos que existen en el plano nacional, lo que hace más difícil un planteamiento coherente.

Desde la publicación y entrada en vigor del Acuerdo se ha trabajado mucho en la evaluación de riesgos por parte de las organizaciones internacionales pertinentes. Sobre este tema se ha encarecido a los países que usen las técnicas desarrolladas por esas organizaciones.

Procedimientos de la evaluación de conformidad

Los Acuerdos OTC y SFS alientan a los países a que acepten los resultados de los procedimientos de evaluación de conformidad aplicados en otros países, incluso si esos procedimientos difieren de los propios. No obstante, tal como indicó uno de los participantes, en casi todos los casos se pide a las empresas extranjeras que aprueben la conformidad con las normas y reglamentos de los países importadores y con arreglo a los procedimientos de éstos, con la participación de órganos de terceros ubicados en ese país. Los procedimientos de evaluación de conformidad y de pruebas múltiples pueden tener un efecto restrictivo sobre el comercio y contrastan con el principio de «una norma, una prueba». Según el Acuerdo OTC, el cumplimiento por los órganos que hacen las evaluaciones de conformidad en los países exportadores de las pautas y recomendaciones hechas por las instituciones internacionales de normalización se considerará como una indicación de la competencia técnica de tales instituciones. Como consecuencia del examen de 1997 del Acuerdo OTC, se pidió a la secretaría de la OMC que compilara una lista de pautas relevantes, mientras se pedía a los gobiernos que intercambiaran información sobre el uso de las mismas. Se prepara un estudio sobre la contribución de las pautas internacionales para resolver los problemas de la certificación múltiple. Los Estados Unidos han dicho que un sistema de supervisión eficaz de los mercados y de las leyes nacionales sobre las obligaciones de los fabricantes podría facilitar la aceptación de la declaración de conformidad de un proveedor. La evaluación de conformidad es una esfera donde se necesita especialmente la cooperación técnica, ya que una mejora de los recursos humanos y técnicos de los órganos correspondientes de los países en desarrollo podría contribuir mucho a que se aceptasen las pruebas hechas por ellos.

Acuerdos de reconocimiento mutuo

Varios expertos se refirieron al asunto de los acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM). Los Acuerdos SFS y OTC incitan a los miembros a

que suscriban ARM, que revisten varias formas. Pueden limitarse a métodos de prueba, pueden abarcar certificados de evaluación de conformidad o pueden 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 laboratorios de diferentes países y suelen constituir un paso necesario para concertar ARM más amplios. Aquellos que versan sobre las evaluaciones de conformidad pueden reducir los costos de transacción al evitar la duplicación de pruebas y también disminuir la discriminación contra productos extranjeros. Los 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.

Uno de los participantes observó que los costos que entraña suscribir acuerdos de reconocimiento mutuo (especialmente sobre certificados de evaluaciones de conformidad) son muy altos, y por tanto, plantean un problema particular a los países en desarrollo. Los Estados Unidos y la UE han concertado recientemente dos ARM, de los que uno abarca seis sectores productivos y el otro guarda relación con varios productos agropecuarios como carne roja, productos lácteos, huevos, productos de la pesca y alimentos para animales de compañía. Se espera que ambos instrumentos reporten economías equivalentes en su cuantía a varios puntos de reducción arancelaria. En 1997, la UE firmó sendos ARM con Australia y Nueva Zelandia sobre varios productos industriales y en octubre de 1998 otro con Canadá sobre un conjunto de sectores industriales. Hay entabladas negociaciones similares entre el Japón y la UE. Dentro del marco de la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (CEAP), en el «Programa de acción» suscrito en 1995 figuraba como objetivo la firma de varios ARM, y un proyecto piloto sobre alimentos ha producido el Acuerdo de reconocimiento mutuo en la CEAP de alimentos y productos alimentarios. La Asociación de Naciones del Asia Oriental (ASEAN) también ha declarado que los ARM constituyen uno de sus objetivos.

Los acuerdos de reconocimiento mutuo requieren comprensión y confianza recíprocas. La experiencia hasta ahora es que los ARM se han negociado entre países en niveles similares de desarrollo y no han afectado a los países en desarrollo. No obstante, ésta fue una de las cuestiones fundamentales suscitadas de la reunión: ¿qué ocurre a los países en desarrollo que quedan fuera de los acuerdos de reconocimiento mutuo? Si estos últimos acaban constituyendo unos instrumentos exclusivos para sus participantes, pueden reducir el bienestar mundial en lugar de aumentarlo. El

interés para los países en desarrollo de participar en los ARM es doble: evitar el riesgo de ser marginados (si bien los ARM expanden las oportunidades comerciales de las partes en términos relativos dificultan el comercio con no participantes), y aprender de otros países, ya que los ARM implican un intercambio intensivo de información y contactos estrechos entre las autoridades competentes. No obstante, los costos en términos de negociación y aplicación de esos acuerdos han de tenerse presentes. Asimismo, los Acuerdos OTC y SFS refuerzan la noción de reconocimiento unilateral de la equivalencia, más bien que la necesidad de acuerdos bilaterales recíprocos. El Comité OTC ha decidido abordar los problemas que suscitan los ARM y quizá arbitre unas pautas sobre ellos.

Las medidas siguientes podrían incrementar el papel beneficioso de los ARM en el comercio internacional: esos acuerdos deberían desenvolverse de una manera transparente (es decir, la intención de dos o más países de negociar un ARM se notificaría al Comité SFS o al OTC, lo mismo que el proyecto, a fin de que se puedan presentar observaciones, y el texto aprobado también se comunicaría); deberían estar abiertos a otras partes para que se sumasen en una etapa ulterior; y deberían contener normas de origen flexibles (por ejemplo, los beneficios de un ARM se otorgarían a todos los productos que se sometan a los procedimientos de evaluación de conformidad de las partes contratantes y no sólo a los productos procedentes de estos países).

Equivalencia

Incluso aunque los Acuerdos OTC y SFS alientan a los países a que estudien con ánimo positivo la aceptación de medidas de otros países como equivalentes⁷³, la experiencia de los ARM, como ya se dijo, se ha limitado hasta ahora sobre todo a reconocer los resultados de las evaluaciones de conformidad. El reconocimiento de los reglamentos propiamente dichos se está haciendo actualmente en casos muy especiales, tales como entre los países miembros de la Unión Europea⁷⁴ y, más recientemente, entre Aus-

⁷³ En el Acuerdo OTC se prevé la equivalencia de los reglamentos técnicos, mientras que no existe una disposición similar para las normas. Nueva Zelandia ha propuesto recientemente que se incluya una disposición de esa índole en el Código de Buena Conducta.

⁷⁴ El concepto de reconocimiento mutuo se hizo explícito en la decisión «Cassis de Dijon» del Tribunal de Justicia Europeo de 1979. La decisión indicaba expresamente que las naciones eran libres de mantener y observar 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 CE.

tralia y Nueva Zelanda a tenor del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo Transtasmanio de 1996⁷⁵. Este último instrumento, que se aplica en el sector de los vehículos de motor, se desarrolló para tener presente el hecho de que las transacciones comerciales podrían facilitarse con un planteamiento equivalente. Tal cosa ayuda a evitar una reglamentación excesiva cuando una labor de armonización con objetivos y enfoques divergentes conduce a unos resultados más restrictivos de lo necesario. Al mismo tiempo, en el acuerdo se tiene en cuenta el hecho de que la equivalencia puede no ser siempre una solución posible cuando las circunstancias aplicables en un país en relación con un producto no sean materialmente similares a las del otro. En Nueva Zelanda también se ha dispuesto en algunos casos la equivalencia refiriéndose a las normas nacionales de otros países como medio para cumplir los reglamentos. En el sector de los alimentos, en diciembre de 1996, Australia y Nueva Zelanda firmaron un acuerdo para establecer un sistema de normas alimentarias conjuntas que se aplicase simultáneamente en ambos países. Se espera que el sistema entre en vigor a finales de 1999.

La equivalencia puede ser la mejor opción cuando no sea conveniente armonizar las normas o cuando éstas no existan o sean inadecuadas. Según uno de los expertos, se trata principalmente de una cuestión de los países desarrollados. Otro experto, sin embargo, opinó que era importante para los países en desarrollo, ya que no podían cumplir los requisitos que les fijaban los países desarrollados. La equivalencia constituirá probablemente la mejor opción para los países en desarrollo hasta que haya una participación satisfactoria tanto cuantitativa como cualitativa en la elaboración de las normas internacionales. La equivalencia en el plano regional, dentro del marco de acuerdos regionales o subregionales, es más fácil de lograr. Los países en desarrollo, por tanto, pueden estar interesados en analizar la posibilidad de incluir la equivalencia de los reglamentos en sus acuerdos regionales y subregionales.

Transparencia y disposiciones sobre notificación

La transparencia resulta vital para asegurar que las medidas SFS, los reglamentos técnicos y las normas son adecuados y no redundan innecesariamente.

⁷⁵ El principio clave de este acuerdo es que una mercancía que puede ser vendida legalmente en un país también lo podrá ser en el otro, sin tener que cumplir nuevos requisitos en materia de ventas. Unos requisitos australianos, por tanto, que difieran de los neozelandeses se reconocerán como equivalentes a éstos y viceversa.

riamente en perjuicio del comercio internacional. Sin embargo, las variaciones en la calidad y contenido de la información suministrada 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, el que no se preste la debida atención a los comentarios hechos por otros miembros son problemas recurrentes que limitan la aplicación efectiva de las disposiciones sobre transparencia.

Para mejorar ésta caben algunas medidas. Muy en primer lugar, los miembros deberían disponer de un intervalo razonable entre la publicación de una medida SFS, un reglamento técnico o una norma y su entrada en vigor. Esta cuestión del tiempo resulta crucial para que los productores adapten sus mercancías a los nuevos requisitos. En segundo término, habrá de disponerse también de algún tiempo entre la notificación de una medida propuesta y su adopción, ya que ello permitirá a otros miembros formular observaciones sobre el proyecto. 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 los países son capaces de 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 podría consistir en que cuando comentarios y sugerencias no se reflejen en el texto final de la medida, el país que notifica tuviera que explicar el porqué.

Como un medio 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 tal cosa podría mejorar ciertamente el sistema, hay que tener presente que varios países en desarrollo todavía tienen un acceso limitado a Internet y que muchos 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 notificaciones impresas a otras electrónicas, y una solución podría consistir en que ambos sistemas fueran complementarios.

Los Comités SFS y OTC representan foros privilegiados donde cabe señalar a la atención de otros países las dificultades que se encuentran en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, reglamentos técnicos y normas, y cuestionar disposiciones específicas propuestas o ya en vigor. Los países en desarrollo hacen un uso limitado de esos foros y de otras disposiciones sobre transparencia que figuran en los acuerdos. Ello puede deber-

se al hecho de que los vínculos entre autoridades y sector privado no son muy estrechos, lo que significa que las primeras no conocen bien las dificultades que afrontan 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 robustecer esos vínculos.

Trato especial y diferenciado y cooperación técnica

En ambos Acuerdos figuran disposiciones específicas (artículos 10 del SFS y 12 del OTC) sobre el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo y los PMA. Sin embargo, tales disposiciones todavía no se han convertido en obligaciones concretas. Para que esos artículos desempeñen un papel más efectivo, cabría usar varios mecanismos: por ejemplo, cuando quede demostrado que una medida o un reglamento técnico SFS han creado problemas a varios países en desarrollo, podría pedirse al país que los haya introducido que los reconsidere. Si el país confirma la idoneidad de la medida, se le solicitaría que suministrara cooperación técnica a aquellos países en desarrollo donde esa medida plantea problemas particulares con el fin de ayudar a superarlos. Debería concederse un calendario de cumplimiento más largo de medidas o reglamentos técnicos nuevos SFS a los países en desarrollo para los productos que revisten especial interés para ellos.

La cooperación técnica podría extenderse para capacitar a los funcionarios de los países en desarrollo a cargo de los servicios de información, ya que la transparencia está resultando ser un asunto clave para la aplicación cabal de los acuerdos. La cooperación técnica también debería ampliarse a los profesionales que trabajan en los laboratorios y los centros de certificación de los países en desarrollo, pues su cualificación técnica es una condición previa para la aceptación internacional de los certificados que expidan y representa la base para negociar los ARM. Como los PMA están aproximándose al final del período de transición que les otorgan las disposiciones del Acuerdo SFS (31 de diciembre de 1999), habría que hacer todo lo que fuese menester para que cumplieran los requisitos del Acuerdo.

Las negociaciones futuras

Si bien las normas y reglamentos técnicos y sobre salud y seguridad se consideran instrumentos a los que los países pueden recurrir legítimamente, el riesgo de que, al menos en algunos casos, se conviertan en un medio nuevo de protección no arancelaria disimulada va en aumento. Hay que estudiar cómo reforzar las disciplinas de la OMC para impedir un abuso proteccionista de normas y reglamentos, incluidas las de los Acuerdos OTC y SFS.

En relación con unas posibles negociaciones sobre el particular, los expertos dijeron que sería importante que los países en desarrollo formularan su posición claramente, por ejemplo acerca de si desean modificaciones sustantivas en las normas o si tienen preocupaciones específicas sobre ellas, los procedimientos administrativos, las evaluaciones de conformidad y demás. El problema no puede resolverse simplemente proporcionando asistencia técnica a los países en desarrollo para que cumplan los acuerdos, ya que esa cooperación no es una panacea y no puede sustituir a la eliminación de las barreras comerciales.

Áreas prioritarias que requieren más investigación

- Determinación de las normas y reglamentos que han sido más restrictivos para el comercio de lo necesario;
- Desarrollo de criterios precisos para definir las normas internacionales y las instituciones internacionales de normalización;
- Análisis de los mecanismos que facilitan el reconocimiento internacional de las pruebas y los certificados de evaluación de conformidad expedidos por órganos de países en desarrollo;
- Acuerdos de reconocimiento mutuo: las cuestiones principales que hay que examinar son la transparencia, la adhesión de terceros, las normas de origen y la situación de los países que no son parte;
- Experiencia en materia de equivalencia de normas, incluida aquella dentro del marco de acuerdos regionales y subregionales;
- Cuestiones relacionadas con la aplicación del Código de Buena Conducta en la preparación, aprobación y aplicación de normas.

ARANCELES INDUSTRIALES

En la reunión del Grupo Especial de Expertos hubo una sesión dedicada a los aranceles industriales donde se plantearon los asuntos siguientes de interés, que se examinan seguidamente:

- Crestas y progresividad arancelarias;
- Fórmulas que cabe usar para reducir los aranceles;
- Derechos específicos y de mero estorbo;
- Simplificación y armonización de las estructuras arancelarias;
- Planteamientos para futuras negociaciones.

Antecedentes

Los aranceles han estado en el centro de las negociaciones desde que comenzó el sistema del GATT en 1947 y siguió siendo un capítulo importante durante las negociaciones de la Ronda Uruguay. Uno de los logros más notables de ésta fue un incremento sustancial de las consolidaciones (o fijación de los derechos de aduana máximos) de los tipos NMF por parte de los países en desarrollo. Si bien el porcentaje global de los derechos consolidados de los países desarrollados aumentó de 96 a 99%, la parte de los tipos consolidados por los países en desarrollo creció de 14 a 59% (y el de las economías en transición de 74 a 96%). El principio NMF requiere que los derechos de aduana negociados entre socios comerciales concretos sean «concesiones» disponibles a todos los miembros de la OMC (excepto en el caso de acuerdos preferenciales regionales). Esos derechos NMF quedan consolidados y sólo podrán incrementarse mediante renegociaciones previstas en el artículo XXVIII del GATT; por tanto, proporcionan un acceso seguro y estable al mercado.

Los niveles arancelarios también se recortaron aún más como consecuencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay⁷⁶: el derecho medio ponderado por el comercio de todos los productos industriales se redujo 38% y los derechos de las importaciones procedentes de los países en desarrollo un 34%. Esos recortes incluso excedieron de los logrados tanto en la Ronda Kennedy como en la de Tokio⁷⁷. Está previsto que la aplicación de las reducciones arancelarias se haga durante un período transitorio de cinco años (de diez para algunos países en desarrollo).

Desde que terminó la Ronda Uruguay prosiguen las negociaciones sectoriales para reducir los aranceles. En la Conferencia Ministerial de Singapur de la OMC, por ejemplo, la Declaración sobre el comercio de productos de tecnología de la información (TI), que reduce a cero los derechos de varios productos relacionados con la TI (ordenadores, equipo de telecomunicaciones, semiconductores, equipo para fabricar semiconductores, software e instrumentos científicos) fue firmada por 44 participantes, que representaban el 93% del comercio mundial de productos de TI. Desde entonces, varios miembros han manifestado su interés por firmar la Declaración. Actualmente se están celebrando conversaciones para expandir el ATI con una nueva gama de productos. Asimismo, 22 miembros se pusieron recientemente de acuerdo sobre compromisos «cero por cero» para un conjunto de productos farmacéuticos.

Además de esas negociaciones sectoriales, se están haciendo reducciones arancelarias en el contexto de acuerdos regionales de comercio preferencial. Los miembros CEAP, por ejemplo, han establecido una lista de 15 productos para que sean objeto de una rápida liberalización voluntaria (incluidos productos agropecuarios); también se han desplegado muchos otros esfuerzos para reducir los derechos de aduana NMF en América Latina, Europa y Asia. Se ha dicho que la continua expansión de acuerdos preferenciales puede conducir a la desviación del comercio y, por tanto, ser un motivo de preocupación para quienes comercian con arreglo a la cláusula NMF.

A pesar de esas mejoras en las condiciones de acceso al mercado, los derechos de aduana siguen siendo altos en algunos sectores y todavía está

⁷⁶ Las siete series de conversaciones del GATT anteriores a la Ronda Uruguay ya habían logrado reducir los derechos arancelarios medios NMF ponderados por el comercio de los bienes industriales del 40 al 6%.

⁷⁷ No obstante, hay que señalar que los derechos iniciales eran muy inferiores a los de rondas anteriores, por lo que las repercusiones económicas de las disminuciones precedentes fueron mucho mayores que las de los recortes arancelarios de la Ronda Uruguay.

muy difundida entre los países desarrollados la progresividad arancelaria, que proporciona una protección adicional a los productores nacionales.

En el programa incorporado no figuran negociaciones ulteriores para reducir los derechos industriales, pero han sido propuestas para su inclusión en el calendario futuro, principalmente mediante conversaciones tanto sectoriales como generales.

Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo

Aun cuando el programa incorporado no prevé negociaciones nuevas sobre los derechos de aduana industriales, los expertos convinieron en que la importancia permanente del tema hace que sea probable que los miembros de la OMC lo incluyan en el programa futuro. Según un estudio hecho por uno de los expertos, una reducción del 50% de los derechos industriales reportaría unos beneficios globales para el bienestar de 270.000 millones de dólares anuales, lo que equivale a todas las ventajas estimadas de todos los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Se insistió en la importancia que revisten para los países en desarrollo las exportaciones de manufacturas. Mientras que éstas en 1980 sólo constituían el 20%, hoy representan alrededor de los dos tercios de las exportaciones de los países en desarrollo. De aquí que los derechos que gravan los productos industriales sean un asunto importante para esos países.

Muchos de los sectores donde los derechos arancelarios siguen siendo altos (textiles y vestido) o superiores a la media (cuero, calzado de caucho, artículos de viaje y equipo de transporte (especialmente automóviles), así como productos de la industria alimentaria) interesan desde el punto de vista de la exportación a los países en desarrollo. Los problemas concretos se refieren a las crestas y la progresividad arancelarias, que constituyen claramente un tema de las futuras negociaciones (véase más adelante).

Durante los debates, uno de los expertos dijo que sería insuficiente abordar sólo la liberalización arancelaria en los mercados de la OCDE, donde los derechos son ya bastante bajos. Más bien, los países en desarrollo tienen que hacer frente a mayor incertidumbre y a una protección más alta en otros países en desarrollo (por ejemplo, en países vecinos), que constituyen mercados de exportación cada vez más importantes y que registrarán probablemente el crecimiento más rápido en lo futuro.

Otro asunto examinado fue la diferencia todavía grande entre los derechos aplicados y los consolidados que figuran en las listas de concesiones de la OMC⁷⁸. Como los países están autorizados a aplicar derechos hasta el nivel consolidado, unas diferencias grandes pueden crear incertidumbre para los importadores, lo que afecta a la fiabilidad de los aranceles para comerciantes e inversores. Así pues, tendrían que reducirse esas diferencias respecto de las consolidaciones para mejorar la credibilidad de los mercados y facilitar el acceso a ellos en todo momento.

Por lo general, se insistió en que todos los aranceles tienen un sesgo antiexportación, reduciendo la demanda de importaciones, divisas y demás.

Uno de los expertos recordó el papel desempeñado por los esfuerzos regionales de integración económica en las deliberaciones sobre la liberalización arancelaria. Por ejemplo, en América Latina se han suscrito varios de esos acuerdos, de tal suerte que hacia el año 2002 el 86% del comercio dentro de la región (que constituye también el mercado principal para la mayoría de los países de la zona) no pagará derechos de aduana. Los beneficios previsibles de esa labor de negociación regional superan a los que reportarían las negociaciones en el plano mundial.

Por último, aunque los derechos de aduana se han reducido en general sustancialmente, en algunos países en desarrollo siguen siendo una fuente importante de ingreso público. Esos países necesitan más asesoramiento sobre cómo reducir su dependencia de los derechos aduaneros como principal fuente de ingresos fiscales.

Crestas y progresividad arancelarias

Aunque su reducción constituyó uno de los objetivos de la Ronda Uruguay, varios participantes señalaron que los promedios arancelarios ocultan tipos sustancialmente altos y una progresividad también elevada. Ambos aspectos afectan sobre todo a productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo, como textiles y vestido, cuero y calzado, artículos de viaje y ciertos productos alimentarios⁷⁹. Crestas y progresividad

⁷⁸ En particular, muchos países en desarrollo han reducido unilateralmente sus derechos NMF como parte de sus programas de ajuste estructural aplicados en los últimos 10 o 20 años.

⁷⁹ Por ejemplo, en los países «Quad» (Canadá, Japón, Estados Unidos y UE) se encuentran crestas arancelarias de más del 20% en textiles y vestido y en calzado.

pueden encontrarse en países tanto desarrollados como en desarrollo. No se trata de una cuestión meramente Norte-Sur, sin embargo; muchos países en desarrollo podrían beneficiarse si mejorase mucho el acceso a otros países en desarrollo, especialmente aquellos con mercados que crecen aprisa.

Por otra parte, uno de los participantes señaló un estudio conjunto UNCTAD/OMC sobre crestas y progresividad arancelarias donde se encontró que los tipos altos en sectores cuya exportación interesa a los países en desarrollo existen tanto en estos últimos como en los países desarrollados. A pesar del SGP, incluso los PMA tropiezan con derechos altos porque algunos países, como los Estados Unidos y el Canadá, excluyen los textiles, el vestido y el calzado de sus sistemas SGP.

Por lo que respecta a los beneficios potenciales para el bienestar en todo el mundo de una disminución de los aranceles, uno de los expertos citó varios estudios hechos por la CE, donde se afirmaba que con una disminución de los derechos más altos (en un 5 a un 15%) y el establecimiento de un arancel uniforme bajo, cabría obtener todos los beneficios potenciales sin mermas apreciables de ingreso en los países en desarrollo. Además, esto reduciría los costos administrativos y eliminaría los incentivos para el contrabando, incrementando aún más las importaciones e ingresos.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay, las crestas arancelarias se definieron como aquellos derechos de aduana superiores al 15%. No obstante, habida cuenta del bajo nivel general de los derechos industriales y con el fin de tener en cuenta la dispersión arancelaria, se dijo que en negociaciones futuras dichas crestas podrían también definirse, por ejemplo, como aquellas que triplican el arancel medio.

La Ronda Uruguay no fue capaz de eliminar la progresividad arancelaria (es decir, un incremento o subida de los derechos en etapas más avanzadas de transformación, lo que implica un tipo de protección efectiva más alta). Al contrario, una vez que terminen en su totalidad las negociaciones arancelarias de la Ronda, los derechos que gravan los bienes transformados serán ocho veces superiores a los que se aplican a los productos primarios (cuando antes de la Ronda eran cuatro veces superiores). Varios expertos confirmaron que la progresividad arancelaria constituye un obstáculo notable para promover la transformación local en los países exportadores. Cuando la aplican los países desarrollados, tal progresividad plantea un problema específico a los países en desarrollo que intentan fomentar las manufacturas nacionales o cualquier tipo de elaboración mayor de las

materias primas en el plano nacional, ya que esos productos se encontrarán entonces con un nivel de protección arancelaria más alto que los productos primarios que se exportaban antes. Al crear un sesgo favorable al comercio de productos primarios, la progresividad arancelaria tiene claramente un efecto negativo sobre los esfuerzos de industrialización de los países en desarrollo y debería así abordarse en las negociaciones futuras.

Fórmulas para reducir los aranceles

En la Ronda Uruguay se usaron tres enfoques diferentes para que los aranceles disminuyeran. Fueron, por orden de importancia: 1) el procedimiento de peticiones y ofertas, donde las negociaciones se hicieron (principalmente) en el plano bilateral entre grandes socios comerciales y luego se ampliaron sus beneficios a otros miembros por conducto del principio NMF; la base era un objetivo general de reducción del 30%; 2) el planteamiento cero por cero, que se usó sobre todo para reducir los derechos de aduana en sectores concretos, y 3) la fórmula que perseguía rebajar los aranceles hasta el 50% (en los productos que tenían derechos superiores al 15% a comienzos de la Ronda) y hasta el 33% (en los derechos inferiores al 15% a comienzos de la Ronda).

La persistencia de las crestas arancelarias puede explicarse en parte por el uso del procedimiento de peticiones y ofertas como el método predominante para reducir los aranceles. En primer lugar, muchos de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo no se examinaron suficientemente en las negociaciones. Como no se pidió a los países en desarrollo que hicieran ofertas recíprocas, o como no estaban participando por causa del pequeño tamaño de sus mercados, ciertos productos cuya exportación les interesa, aunque no así a los países desarrollados, se dejaron simplemente al margen o registraron menores recortes. En segundo lugar, mientras que una fórmula de reducción arancelaria se habría aplicado a ciertos sectores sensibles (es decir, muy protegidos) más que a otros, con el procedimiento de simples peticiones y ofertas se contrajeron menos compromisos.

En vista de ello, para lograr mayores reducciones de los aranceles industriales las negociaciones futuras tendrán que encontrar una mezcla óptima entre peticiones-ofertas, diversas fórmulas de armonización arancelaria e identificación de sectores específicos de especial interés para los países en desarrollo. Uno de los participantes recomendó encarecidamente

que se usara la fórmula «suiza» de armonización arancelaria para recortar los derechos de aduana en la siguiente serie de negociaciones. Esta fórmula, que ya se usó en la Ronda de Tokio, ha sido la que ha dado mejor resultado para reducir los derechos arancelarios altos. Ese participante adujo que el planteamiento cero por cero, en cambio, incrementa la protección efectiva y no simplifica el papeleo (frente a lo que muchas veces se dice). Se insta así a los países en desarrollo a que presionen para que en la próxima ronda se aplique una fórmula de armonización arancelaria. Si bien estos países naturalmente querrían preservar el trato preferencial, no deberían bloquear el proceso de reducción de los tipos NMF, que están consolidados, mientras que las preferencias otorgadas de manera autónoma pueden suprimirse fácilmente.

Eliminación de los derechos específicos y que constituyen un puro estorbo

Los derechos específicos son aquellos que se fijan para una unidad física (por ejemplo 3 dólares por kilo), en comparación con los derechos *ad valorem*. En consecuencia, tienden a ocultar equivalentes *ad valorem* altos, permitiendo así una mayor protección real frente a importaciones de costos bajos (tales como las procedentes de muchos países en desarrollo), así como frente a aquellos productos importados cuyos precios disminuyen como consecuencia de devaluaciones monetarias (verbigracia en Asia sudoriental). Algunos tipos específicos se combinan con otros *ad valorem*, bien como una suma, bien como alternativa, lo que introduce un grado aun mayor de confusión. La conversión de derechos específicos en tipos *ad valorem* sería otro asunto de las negociaciones futuras.

Los derechos que son un mero estorbo suelen ser derechos de muy bajo nivel (por ejemplo, 2% o menos) que entrañan unos costos administrativos (verbigracia de recaudación) que superan al valor real del derecho. Varios miembros han sugerido, por tanto, que se incluya su eliminación en negociaciones futuras.

Las negociaciones futuras

Para abordar los aranceles industriales en la ronda futura se han examinado dos grandes enfoques: negociaciones sectoriales (por ejemplo, las iniciativas «cero por cero» y de armonización de los productos químicos

en la Ronda Uruguay y el ATI o los 15 sectores de bienes y servicios para los que se ha propuesto una liberalización en los países CEAP); y negociaciones arancelarias generales.

Desde una perspectiva del desarrollo, un planteamiento completo de reducción general en las negociaciones sobre aranceles industriales resultaría preferible, ya que incrementa las posibilidades de cesiones mutuamente beneficiosas. Ese planteamiento permitiría a los países presentar y defender sus intereses respectivos sobre cualquier producto industrial, en contraposición con las negociaciones arancelarias únicamente sectoriales (que es probable que sean auspiciadas por algunos países desarrollados). En realidad, cabe una combinación de ambos modos de proceder, pero habría que asegurar un equilibrio entre las reducciones sectoriales. Las negociaciones no pueden versar exclusivamente sobre un sector, ya que no permitirían una liberalización recíproca, sino que deberían vincularse a un conjunto amplio. Según uno de los expertos, no era recomendable un enfoque sectorial en las negociaciones futuras sobre los aranceles industriales. Tal cosa conduciría a una situación donde se tratarían en primer lugar sectores «fáciles», quedando los «difíciles» para el final, con lo que presentarían muchos problemas o se dejarían para negociaciones ulteriores. Como ya se dijo, los participantes consideraban que la fórmula de carácter general debería contener un elemento de armonización.

Un participante sugirió que la labor de negociación no debería impedir a los países en desarrollo que procedieran a una liberalización propia y autónoma y se beneficiasen de un mayor bienestar y una mejor asignación de recursos. La mayor parte de las ventajas de las reducciones arancelarias serían para los países en desarrollo, especialmente si ello se combina con unas tasas altas de crecimiento de sus mercados. Asimismo, varios expertos mencionaron que tal cosa proporcionaría a los países importantes elementos de negociación en conversaciones futuras, ya que las concesiones arancelarias siguen siendo un instrumento tradicional en las negociaciones comerciales multilaterales.

En este contexto, reviste también importancia para los países en desarrollo que dejen de considerar las medidas en frontera (por ejemplo, los derechos de aduana) como fuente de ingreso público. Si encuentran otras fuentes, es más probable que estén dispuestos a bajar los aranceles.

Los países en desarrollo ya habían reducido sustancialmente sus derechos de aduana en la ronda anterior. Sin embargo, en la próxima habría

que centrarse en las crestas arancelarias vigentes en los países desarrollados, a juicio de otro experto.

Áreas prioritarias que requieren más investigación

- ❑ Análisis de los sectores dinámicos del comercio internacional y de la incidencia de las barreras de acceso a los mercados (incluidos los derechos de aduana) en los principales mercados de importación; análisis de los factores que explican el proteccionismo persistente en varios sectores específicos de los países desarrollados;
- ❑ Estudios detallados de las crestas y la progresividad arancelarias por sectores y subsectores;
- ❑ Análisis de cómo diversas fórmulas arancelarias reducirían las crestas y la progresividad, y las repercusiones subsiguientes sobre el comercio de los diversos países;
- ❑ Examen del interés de los países en desarrollo en los sectores elegidos para su liberalización por los países desarrollados y los países CEAP;
- ❑ Determinación de los sectores donde el enfoque sectorial sería beneficioso para los países en desarrollo;
- ❑ Análisis de cómo los diversos planteamientos de las negociaciones arancelarias afectarían a los sistemas SGP y a los acuerdos sobre comercio regional de los países en desarrollo;
- ❑ Análisis de los medios y modos de simplificar los regímenes arancelarios.

EL ACUERDO SOBRE LOS ADPIC

En la reunión del Grupo Especial de Expertos, las cuestiones del programa incorporado y las referentes a la aplicación del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) ocuparon el centro del debate en la sesión dedicada al Acuerdo. Entre esas cuestiones y problemas figuran:

- La observancia del Acuerdo, que resulta particularmente difícil para los países en desarrollo, ya que casi todos tienen que empezar casi de la nada al ocuparse de los derechos de propiedad intelectual y carecen del personal y los conocimientos necesarios;
- La transferencia y la difusión de tecnología todavía no se han materializado;
- La cooperación técnica (de la que trata el artículo 67);
- Las negociaciones futuras.

Antecedentes

Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay los países se comprometieron a adoptar un conjunto de normas universales de protección de los derechos de propiedad intelectual. El Acuerdo sobre los ADPIC establece, por vez primera, una protección completa de esos derechos en el plano internacional. Engloba los Convenios básicos de la OMPI sobre propiedad intelectual⁸⁰ y agrega principios y disciplinas del sistema internacional de comercio, como el principio de la nación más favorecida y el trato nacional de los extranjeros. También refuerza sustancialmente los procedimientos administrativos y de cumplimiento de las obligaciones. Los diver-

⁸⁰ El Acuerdo sobre los ADPIC incorpora casi todas las disposiciones de los Convenios de París, Berna, Roma y Washington, que se establecieron todos ellos bajo los auspicios de la OMPI y son administrados por ésta.

Los derechos de propiedad intelectual cubiertos por el Acuerdo son patentes, derechos de autor y derechos conexos, marcas de fábrica o de comercio, indicaciones geográficas, dibujos y modelos industriales, esquemas de trazado de los circuitos integrados, derechos de criadores, secretos comerciales y modelos de utilidad. El Acuerdo entró en vigor el 1.º de enero de 1995. No obstante, todos los países gozaron de un período de transición de un año y, además, los países en desarrollo y, en ciertas condiciones los países con economías en transición, pudieron demorar el cumplimiento de algunas o todas las obligaciones del Acuerdo hasta cinco años desde la fecha en que entró en vigor (hasta el 31 de diciembre de 1999), mientras que los PMA pueden aplazar la observancia hasta 11 años (es decir, hasta el 31 de diciembre del año 2005) y pedir al Consejo de los ADPIC de la OMC que amplíe ese plazo⁸¹.

En el artículo 71.1 del Acuerdo se dispone que se examinará su aplicación transcurrido el período de transición (que vence el 1.º de enero del año 2000) y a intervalos posteriores de dos años. El Consejo de los ADPIC podrá realizar también exámenes cuando nuevos acontecimientos justifiquen modificaciones o enmiendas. Con arreglo al programa incorporado se entablarán negociaciones sobre el desarrollo de un sistema multilateral de registro de indicaciones geográficas de los vinos y, posiblemente, de bebidas espirituosas, para su protección por los países participantes (artículo 24.2). Se dispone que en 1999 se examinarán las excepciones a la patentabilidad en biotecnología y sistemas de protección de obtenciones vegetales (apartado *b* del artículo 27.3). En el Acuerdo también se estipula que el Consejo de los ADPIC examinará el alcance y las modalidades de las reclamaciones previstas contra infracciones indirectas de los derechos de propiedad intelectual con arreglo al mecanismo de solución de diferencias (artículo 64.3).

⁸¹ Desde principios de 1996, el Consejo de los ADPIC ha examinado la legislación de los países miembros desarrollados en materia de derecho de autor, marcas de fábrica o de comercio, indicaciones geográficas, dibujos y modelos industriales, patentes, esquemas de trazado de los circuitos integrados, información no divulgada y control de las prácticas anti-competitivas en las licencias contractuales, y, desde 1997, en materia de cumplimiento. Entre las demás notificaciones enviadas por los miembros y examinadas por el Consejo figuran aquellas relacionadas con las excepciones de la norma NMF y el establecimiento de puntos de contacto a los efectos de cooperar en la eliminación del comercio internacional de bienes que infringen derechos de propiedad intelectual. A finales de 1998, 87 miembros habían notificado esos puntos de contacto.

Los vínculos entre protección de la propiedad intelectual y otras materias de la política económica, tales como la inversión y la competencia, son asuntos en estudio que contribuirán a la formulación del programa multinacional futuro. La relación entre esas esferas y la propiedad intelectual es un punto clave de la labor de los grupos de trabajo de la OMC que se ocupan de tales asuntos. En diciembre de 1998, el Consejo de los ADPIC convino en abordar el asunto de la facilitación del comercio, tal como había pedido el Consejo del Comercio de Mercancías y en enero de 1999 la secretaría de la OMC redactó una nota sobre el particular. En ella se examinan, en primer lugar, los objetivos generales de la protección de la propiedad intelectual tal como figuran en el Acuerdo sobre los ADPIC; en segundo término, sus disposiciones sobre el respeto de la propiedad intelectual; y, por último, sus cláusulas sobre la cooperación internacional para eliminar el comercio de bienes que infringen derechos de propiedad intelectual. Un país miembro de la OMC aportó un documento de trabajo en el que se indicaba que la observancia cabal de las medidas en frontera y de las disposiciones relacionadas con la cooperación internacional del Acuerdo sobre los ADPIC sólo podría fomentarse con medidas que simplificaran y modernizaran los trámites aduaneros y activaran la cooperación internacional dentro de un marco general de facilitación del comercio.

La relación entre comercio electrónico y derechos de propiedad intelectual está recibiendo más y más atención. El programa de trabajo sobre comercio electrónico adoptado por el Consejo General en septiembre de 1998 pide al Consejo de los ADPIC que examine las cuestiones referentes a la propiedad intelectual que se planteen en relación con el comercio electrónico (verbigracia la protección y la observancia del derecho de autor y de las marcas de fábrica o de comercio, las nuevas tecnologías y el acceso a la tecnología) y presente un informe en julio de 1999. En su reunión de diciembre de 1998, el Consejo inició unas deliberaciones oficiosas sobre el particular. Se hizo una propuesta para considerar la incorporación del contenido de los nuevos tratados sobre derecho de autor de la OMPI al Acuerdo sobre los ADPIC, del mismo modo que ya se ha hecho con otros tratados de esa Organización. La secretaría de la OMC publicó una nota sobre los vínculos entre derechos de propiedad intelectual y comercio electrónico en febrero de 1999. Además, la OMPI ha establecido un programa de trabajo en esa esfera. Tal programa está en evolución constante, ya que en dicho comercio los acontecimientos se producen de modo radical y rápido. Según la OMPI, el comercio electrónico está afectando o afectará a todos los aspectos de la protección y explotación de la propiedad intelectual (véase el capítulo sobre comercio electrónico).

Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo

La experiencia en la aplicación del Acuerdo

El período de transición otorgado a los países en desarrollo para que apliquen el Acuerdo expirará a finales de 1999. Esos países están introduciendo cambios muy grandes en su legislación con el fin de cumplir con todas las obligaciones que figuran en el Acuerdo, y casi todos ellos todavía están lejos de haber finalizado el proceso. Tal como señaló uno de los expertos, varios de los derechos de propiedad intelectual cubiertos por el Acuerdo son completamente nuevos para la mayoría de los países en desarrollo, por lo que tienen que invertir una cantidad considerable de tiempo y dinero para redactar nuevas leyes y establecer la infraestructura institucional. El Acuerdo sobre los ADPIC también exige muchos cambios y ajustes en lo que atañe a los procedimientos legales y aduaneros que los países en desarrollo tienen que introducir; por lo tanto, han de adquirir rápidamente una pericia en ese particular comenzando por los primeros pasos. Los problemas relacionados con la observancia son particularmente serios, especialmente la capacitación de personal administrativo, judicial, de policía y de aduanas. Asimismo, en varios casos se ha pedido a los países en desarrollo que vayan más allá de las normas mínimas previstas en el Acuerdo y que dispongan niveles de protección superiores a los que allí figuran. Esto les ha hecho aún más difícil completar una parte sustancial de la reforma.

Se espera que el Acuerdo sobre los ADPIC tenga repercusiones positivas en los países en desarrollo —incluidos un mayor acceso a los mercados, más I + D local y un incremento de la inversión extranjera directa y de la transferencia de tecnología—, así como consecuencias negativas, especialmente en el plazo corto y mediano, como precios más altos de los productos protegidos y restricciones en el establecimiento de una capacidad de producción mediante la imitación.

Incluso aunque se han hecho varios estudios acerca de los efectos del Acuerdo sobre los ADPIC⁸², los expertos observaron que los datos de que

⁸² Véase, por ejemplo, el estudio de la UNCTAD, «The TRIPS Agreement and the Developing Countries», 1997, publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E.96.II.D.10.

se dispone son todavía limitados. En particular, no se ha demostrado que la mayor protección de la PI esté propiciando la transferencia y difusión de tecnología, objetivos que figuran en el Acuerdo⁸³. Por otra parte, un experto señaló que quizá sea pronto para buscar resultados habida cuenta de que los países en desarrollo no tienen que cumplir totalmente el Acuerdo sobre los ADPIC hasta el año 2000.

El artículo 66.2 del Acuerdo requiere que los países desarrollados miembros ofrezcan a las empresas e instituciones de su territorio incentivos destinados a fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a los PMA. En su reunión de diciembre de 1998, el Consejo de los ADPIC decidió que la información sobre cómo se está aplicando el artículo 66.2 debería distribuirse a todos los miembros mediante un documento oficioso del Consejo. Se invitó a los países desarrollados miembros a que facilitaran información sobre ese particular. Un país en desarrollo hizo hace poco una propuesta en el Consejo General de la OMC para una aplicación más efectiva de las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC en lo tocante a la transferencia de tecnología. Según la propuesta, el Acuerdo podrá examinarse para considerar la manera de hacer más operativos los objetivos y principios con respecto a la transferencia y difusión de tecnología a los países en desarrollo y, en particular, a los PMA.

También se mencionó en la reunión que ciertos aspectos del debate, especialmente en lo que concierne a las patentes, se están volviendo muy controvertidos. Un estudio reciente de la OMS, que se refería a las consecuencias para la salud pública de las patentes, se ha visto cuestionado y muy criticado por la industria farmacéutica multinacional sobre la base de sus propias ideas acerca de los beneficios potenciales de las patentes.

A la luz de esas dificultades, uno de los expertos subrayó la necesidad de una asistencia técnica y financiera que ayude a que los países en desa-

⁸³ Aunque se reconoce que los derechos de propiedad intelectual son «derechos privados», los objetivos de política general pública de los sistemas nacionales de protección de la propiedad intelectual, con inclusión de los objetivos en materia de desarrollo y tecnología, también se reconocen en el Preámbulo al Acuerdo. Más concretamente, su artículo 7 dispone que la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberá contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezca el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones. En el artículo 8 se dice que los miembros, al formular o modificar sus leyes y reglamentos, podrán adoptar las medidas necesarias para promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo tecnológico, siempre que esas medidas sean compatibles con lo dispuesto en el Acuerdo.

rrollo apliquen cabalmente el Acuerdo. En este contexto, se señaló que la OMPI está cooperando técnicamente con los países en desarrollo y apoyando en particular el que preparen la oportuna legislación. El 1.º de enero de 1996, la OMC y la OMPI suscribieron un acuerdo para incrementar la cooperación técnica en la esfera de los derechos de propiedad intelectual, en vista del hecho de que el período general de transición para los países en desarrollo expira el 1.º de enero del año 2000. A finales de 1998, treinta miembros habían manifestado su interés por participar en la iniciativa de las dos organizaciones. La OMPI ha empezado también una intensa campaña en los países en desarrollo para que cobren conciencia de las implicaciones legales del Acuerdo y ha establecido una base de datos sobre las leyes y reglamentos nacionales en materia de derechos de propiedad intelectual.

El programa incorporado

Se formularon varias observaciones sobre los asuntos que figuran en el programa incorporado al Acuerdo sobre los ADPIC. Algunos países en desarrollo habían sugerido que se extendiera el alto nivel de protección otorgada a los vinos y las bebidas espirituosas a otros productos, como el arroz (Basmati) y el té (Darjeeling). Tal como indicó un experto, son bastantes los países en desarrollo que ven posibilidades de beneficios importantes en el Acuerdo si las indicaciones geográficas se amplían a grupos de productos de interés para esos países, con el fin de facilitar la comercialización mundial de productos con características especiales en razón de su ubicación geográfica.

En biotecnología, según un experto, cabe esperar en 1999 algunos progresos sobre el fondo del asunto. La patentabilidad de plantas y animales parece ser un asunto muy controvertido, ya que roza cuestiones tales como seguridad alimentaria, derechos soberanos sobre recursos genéticos, derechos de poblaciones indígenas y comunidades locales, y la bioseguridad. El Consejo de los ADPIC decidió en su reunión de diciembre de 1998 proceder a un intercambio de información sobre el apartado *b* del artículo 27.3, como primer paso del proceso de examen. Invitó a los países miembros que estaban ya obligados a aplicar esa disposición a que suministraran información sobre cómo están abordando el asunto de la protección de patentes de inventos relacionados con plantas y animales y de las obtenciones vegetales en su legislación nacional. También se pidió a otros miembros a que hicieran lo mismo basándose en el principio del máximo empeño. Se

invitó a la FAO, a la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y a la Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) a que suministraran información sobre sus actividades en la materia. A marzo de 1999, 14 países, incluida la CEE y sus países miembros, habían proporcionado información, junto con la UPOV y la secretaría del CDB. No obstante, varios países en desarrollo han insistido en que el examen no se refiere a la aplicación del apartado *b* del artículo 27.3 sino a la disposición en cuanto tal. Parece poco probable que el Consejo acepte dar ningún paso apreciable sobre esa disposición en 1999. Con todo, el asunto de la patentabilidad de plantas y animales podría incluirse en el primer examen general del Acuerdo o en la ronda siguiente de negociaciones. Ese asunto también comprende la compatibilidad entre las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC y las del CDB.

El tercer tema del programa incorporado —las diferencias sin infracción— se debatió por primera vez en la reunión del Consejo de diciembre de 1998⁸⁴. Desde entonces, la secretaría ha publicado una nota acerca de las reclamaciones en casos de no violación del Acuerdo sobre los ADPIC y un país miembro ha contribuido con un documento. En las deliberaciones preliminares, algunos países en desarrollo y desarrollados han expresado su preocupación por el uso de las acciones de no infracción en el contexto del Acuerdo. A su juicio, sería poco razonable dejar que la moratoria expirara al final del período de transición y que se asumieran compromisos obligatorios sin haber examinado algunas cuestiones clave.

Las negociaciones futuras

El mejor escenario posible para los países en desarrollo, y el que es más probable que se materialice, tal como señaló uno de los expertos, sería que el Acuerdo no se reabriera para su negociación y las conversaciones quedaran limitadas al programa implícito. Esto daría a los países en desarrollo tiempo para poner su legislación en consonancia con las obligaciones del Acuerdo sobre los ADPIC sin tener que abordar nuevas facetas de protección de derechos de propiedad intelectual.

⁸⁴ Una medida «sin infracción» es aquella que sin estar en conflicto con las disposiciones del Acuerdo tiene el efecto de anular o menoscabar un beneficio derivado de ese instrumento. De conformidad con los términos del artículo 64, será a partir del 1.º de enero del año 2000 cuando podrán presentarse reclamaciones relacionadas con los derechos de propiedad intelectual en casos en que no existe infracción, a menos que haya un consenso de todos los miembros de la OMC en sentido contrario.

Sin embargo, se propusieron varios asuntos que podrían revestir interés para los países en desarrollo si el Acuerdo se reconsidera: la protección de la expresión del folclore tal como recomienda la ley tipo de la UNESCO de 1989; una clarificación de las disposiciones del artículo 6 sobre las importaciones paralelas; la no patentabilidad de sustancias que existen en la naturaleza; la conexión entre la protección de la PI y la biodiversidad; un esclarecimiento del concepto de novedad con el fin de evitar la patentabilidad de conocimientos que han sido desarrollados y utilizados por comunidades indígenas locales; la inclusión de excepciones a los derechos exclusivos por necesidades de investigación, aun para fines comerciales, en el capítulo sobre patentes (artículo 31) en conexión con tecnologías ambientales y propicias (tal como propone la India); y el uso del mecanismo multilateral de solución de diferencias.

Otro experto propuso que los países en desarrollo deberían ir más allá de la cuestión de los derechos de propiedad intelectual y abordar también asuntos vinculados con otros derechos de propiedad. Entre ellos podrían figurar el transporte, los bosques y otros temas ecológicos relacionados con el comercio donde aquellos países podrían beneficiarse de unos derechos de propiedad mejorados.

Áreas prioritarias que requieren más investigación

De momento se dispone de pocos datos acerca de las repercusiones del Acuerdo sobre los ADPIC. El hecho de que los países en desarrollo estén todavía beneficiándose del período de transición, con la excepción de algunos países que han procedido a una aplicación rápida, hace aún más difícil analizar las consecuencias reales o potenciales del Acuerdo. Sin embargo, son muy necesarias las investigaciones, especialmente en las tres esferas siguientes:

- ❑ Los retos institucionales, administrativos y económicos que plantea el cumplimiento del Acuerdo por muchos países en desarrollo, y la manera de abordarlos incluidas las ya previstas en el Acuerdo (por ejemplo, asistencia técnica, reforzamiento de la legislación sobre las prácticas contra la competencia, e incentivos a las ramas de la producción que necesitan convertir sus productos con el fin de obtener bienes alternativos que puedan patentarse o para obtener licencias de los titulares de patentes);

- ❑ Las mejores opciones posibles para los países en desarrollo, con miras a minimizar los posibles costos económicos y sociales de la protección reforzada y ampliada de la propiedad intelectual, y cómo beneficiarse de ellas. En este contexto, la OMPI va a empezar un trabajo analítico sobre la protección del folclore y los conocimientos indígenas;

- ❑ Los efectos de robustecer la protección de los derechos de propiedad intelectual sobre la transferencia de tecnología, la innovación local y la inversión extranjera directa.

COMERCIO Y COMPETENCIA

Una de las sesiones de la reunión del Grupo Especial de Expertos estuvo dedicada al tema del comercio y las medidas en materia de competencia. El debate se centró sobre varios aspectos generales, a saber:

- La necesidad de abordar las cuestiones de la competencia en el plano internacional;
- Cómo los acuerdos existentes tratan el asunto;
- Las diferentes propuestas para las negociaciones futuras sobre la competencia.

Antecedentes

En los últimos años, con la mayor liberalización del comercio y las inversiones, que ha reducido mucho las barreras públicas de los intercambios, la comunidad internacional ha prestado más atención a los obstáculos establecidos por el sector privado, tales como los relacionados con la competencia. Por ejemplo, cuestiones como los cárteles internacionales con operaciones en varios países o la dimensión transfronteriza del abuso de la posición de mercado de las empresas, muchas veces no pueden abordarse plenamente por las medidas antitrust o en materia de competencia de una sola autoridad. La preocupación por esos comportamientos anticompetitivos condujo a los países en desarrollo, en los primeros años del decenio de 1980, a convertirse en la fuente impulsora de una iniciativa en la UNCTAD para arbitrar normas internacionales de control de las prácticas comerciales restrictivas. Esto se tradujo en un instrumento legal no obligatorio conocido como «Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas». No obstante, las diferencias en los planteamientos nacionales de las medidas en materia de competencia y la índole discrecional de buena parte de ellas han hecho difícil ponerse de acuerdo en unas normas armonizadas y en cómo adoptar decisiones multilaterales en casos concretos.

En varios acuerdos de la OMC figuran disposiciones que guardan alguna relación con la competencia:

- El Acuerdo sobre los ADPIC, el AGCS y los resultados de las negociaciones sobre los servicios de telecomunicaciones básicas se refieren todos ellos explícitamente al tema de la competencia;
- El Acuerdo sobre las MIC prevé posibles negociaciones futuras sobre normas multilaterales en materia de competencia;
- El Acuerdo Antidumping, que estipula medidas para impedir el daño causado por la competencia desleal de importaciones, se está aplicando al parecer en el plano nacional a veces de un modo que es anticompetitivo;
- Las normas sobre salvaguardias y subvenciones están también directamente vinculadas con asuntos de la competencia;
- En otros acuerdos y disposiciones figuran asimismo cláusulas relacionadas con la competencia: el OTC, el artículo XVII del GATT (Empresas comerciales del Estado), el SFS, y el Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición.

En la reunión ministerial de Marrakech se señaló al comercio y la competencia como un tema para su posible inclusión en el programa de trabajo futuro de la OMC. Desde entonces, la cuestión se ha convertido en uno de los principales asuntos de los debates sobre el comercio internacional, siendo su proponente principal la Unión Europea.

En la primera Conferencia Ministerial celebrada en Singapur (1996), los Ministros establecieron un grupo de trabajo sobre la interacción entre comercio y política de competencia, incluidas las prácticas anticompetitivas, «con vistas a identificar cualesquiera áreas que puedan merecer ulterior atención en el marco de la OMC». El grupo de trabajo se estableció paralelamente a aquel sobre la relación entre comercio e inversión⁸⁵. Los mandatos de estos grupos, sin embargo, no implican que se acabe empre-

⁸⁵ La Declaración Ministerial de Singapur establece que los grupos de trabajo «aprovecharán la labor del otro en caso necesario y aprovecharán además, sin que esto vaya en desmedro de ella, la labor realizada en la UNCTAD y otros foros intergubernamentales apropiados» (párr. 20, WT/MIN(96)/DEC). Véase también el capítulo sobre comercio e inversión.

diendo negociación alguna; esto ocurriría sólo después de que los miembros de la OMC tomaran por consenso una decisión en ese sentido.

Hasta finales de 1998 la labor sustantiva del grupo de trabajo sobre la interacción entre comercio y política de la competencia se centró en tres temas, siguiendo una lista de cuestiones sugeridas para su estudio: 1) la relación entre objetivos, principios, conceptos, alcance e instrumentos en materia de comercio y competencia; 2) un inventario y análisis de los instrumentos, normas y actividades existentes sobre comercio y competencia, incluida la experiencia en su aplicación, y 3) la interacción entre comercio y política de competencia. Esa labor se ha basado en buena parte en contribuciones escritas de los miembros (un total de 104 a finales de 1998). En su informe de 1998 el grupo recomienda al Consejo General la continuación de sus actividades en 1999, centrándose en los temas siguientes: 1) la relevancia de los principios fundamentales de la OMC de trato nacional, transparencia y cláusula de nación más favorecida para las medidas en materia de competencia y viceversa; 2) los planteamientos para promover la colaboración y la comunicación entre los miembros, inclusive en la esfera de la cooperación técnica, y 3) la contribución de las medidas sobre competencia al logro de los objetivos de la OMC y, entre ellos, a la promoción del comercio internacional.

Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo

¿Son necesarias negociaciones multilaterales sobre la competencia?

Conforme se intensifica la liberalización del comercio y la inversión, las medidas en materia de competencia adquieren mayor importancia, sobre todo cuando la liberalización va acompañada de privatizaciones y una desregulación nacional⁸⁶. Todas esas medidas se proponen incrementar la eficiencia económica y el bienestar, lo que se logra, entre otras cosas, mediante una mayor competencia. Sin embargo, si no se aplican bien entrañan el riesgo de no surtir los efectos deseados. Tal ocurre en particular cuando

⁸⁶ Véase UNCTAD, *World Investment Report 1997. Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*. Nueva York y Ginebra, 1997 (N.º de venta: E.97.II.D.10), segunda parte, y OMC, *Informe Anual 1997*, Ginebra, 1997, cap. cuatro.

compañías privadas remplazan a monopolios públicos⁸⁷ sin que se cuente con la necesaria estructura normativa, o cuando empresas extranjeras logran una posición dominante o abusan de ella en un mercado nacional, a pesar de la existencia de leyes en pro de la competencia. Las medidas sobre esta última se proponen impedir esa clase de abuso y dominio del poder del mercado protegiendo a la competencia y no a los competidores, con lo que se espera conseguir un efecto beneficioso sobre la economía y los consumidores locales⁸⁸. No obstante, tal como señaló un experto, muchos países no tienen normas y regímenes en materia de competencia, y cuando los tienen son extraordinariamente diferentes unos de otros.

Los riesgos de no beneficiarse de la liberalización del comercio y la inversión, las privatizaciones y la desregulación son mayores en los países en desarrollo por la persistencia o aparición de prácticas anticompetitivas de empresas privadas nacionales o extranjeras. Esos países a menudo tienen pequeños mercados nacionales, instituciones ineficientes y no cuentan con legislación en materia de competencia. En tales condiciones, como se subrayó varias veces, una compañía extranjera puede fácilmente hacerse con una posición dominante y abusar de ella en el mercado nacional de unos países que carecen de los instrumentos para afrontar la situación, ya sea mediante leyes propias o con la legislación del país donde esté domiciliada la compañía (si se supone que juega la cuestión de extraterritorialidad o que el gobierno del país de procedencia no quiere intervenir).

Se explicó que los países en desarrollo se ven también afectados por las grandes fusiones internacionales que normalmente se examinan por las autoridades que se ocupan de la competencia en los principales países industrializados (es decir, en los países de procedencia). Estos últimos tienen en cuenta sus intereses económicos y sus objetivos en materia de competencia (cómo, por ejemplo, mejorar la eficiencia, el bienestar o la posición competitiva de sus empresas), pero no los de los países en desarrollo que no son consultados en el proceso, aunque puedan verse muy afectados por él. Asimismo, se dan casos de algunos países que emprenden acciones antitrust, con efectos positivos para su bienestar, pero al mismo tiempo con consecuencias negativas para el bienestar de otros países. Se trata clara-

⁸⁷ Un buen ejemplo de cómo la simple liberalización sin regulación puede crear monopolios nuevos es el sector de telecomunicaciones.

⁸⁸ El *Informe Anual 1997* de la OMC ofrece un excelente panorama general del marco conceptual del comercio y las medidas en materia de competencia.

mente de casos que requieren acciones internacionales en la esfera de la competencia.

Un experto africano citó un caso de cómo el fomento de ésta podría beneficiar a los países en desarrollo. Aunque casi ningún país de África cuenta con regímenes en ese particular, la experiencia ha mostrado que cuando existen constituyen instrumentos útiles para afrontar los choques derivados de la liberalización. En el caso de Kenya, por ejemplo, la introducción de medidas en materia de competencia condujo a una apertura del mercado; en muchos otros países, la competencia empezó a desarrollarse al abolirse las barreras del mercado mediante la aplicación de dichas medidas. Estas también ayudaron en la labor de privatización, cuando las empresas públicas tuvieron que transformarse de monopolios públicos en otros privados. El experto africano observó que para negociar en el plano multilateral sería importante que los países en desarrollo contaran con un ordenamiento en el ámbito de la competencia.

La competencia en sectores de servicios que interesan a los países en desarrollo

Los diferentes sectores económicos se ven afectados de manera distinta por las medidas en materia de competencia, habida cuenta de las características de la estructura de los mercados y de los sistemas normativos y de la influencia de la tecnología. Por ejemplo, la creciente importancia del comercio electrónico planteará nuevas cuestiones en el campo de la competencia que tendrán que ser abordadas en lo futuro. Varios servicios que no eran objeto de comercio en lo pasado ahora sí que lo son como consecuencia de los adelantos tecnológicos en el campo de la información y las telecomunicaciones. Esto brinda a los países en desarrollo oportunidades nuevas para entrar en la competencia internacional. Tales servicios son, entre otros, contabilidad, telefonía, ingeniería y diseño arquitectónico, diagnosis médicas, cirugía, alta costura, servicios administrativos para bancos y compañías de seguros, y casi todos los servicios financieros. El empleo de tecnología nueva de información ha aumentado la competencia en esos sectores, ya que el número de posibles proveedores de servicios se ha multiplicado.

Según un experto, dos ejemplos de cómo esto podría aumentar la competencia son:

- En el seno de una misma empresa hay empresas transnacionales, como el departamento de contabilidad de Swissair ubicado en Bombay, que harán su trabajo administrativo en países en desarrollo para aprovechar los conocimientos que ofrecen a un costo inferior, incrementando así la eficacia de esos países y la competencia entre ellos;
- Más proveedores de países emergentes estarán en condiciones de presentar ofertas en las licitaciones internacionales en sectores tales como ingeniería y arquitectura.

Para los países en desarrollo, la presencia o ausencia de un entorno competitivo reviste especial importancia en algunos sectores de servicios clave cuyas operaciones guardan relación con muchos otros sectores de la economía. Tal ocurre en particular en sectores como las telecomunicaciones, los servicios financieros y el transporte marítimo y aéreo.

Existen, sin embargo, diferencias importantes en el nivel de competitividad que los países en desarrollo han logrado en los diversos sectores. En el decenio de 1990, algunos de los países han conseguido volverse muy competitivos y eficientes en telecomunicaciones y servicios financieros, mediante una combinación de instrumentos de política económica como privatizaciones, mayor acceso a los mercados, cierto grado de apertura a la inversión extranjera directa y reforzamiento de los mecanismos reguladores. Una vez más, todo ello se vio muy favorecido por el cambio tecnológico. El mismo nivel de competitividad no pudo lograrse, sin embargo, en otros sectores como el transporte aéreo o marítimo.

El transporte marítimo es uno de los sectores de interés para los países en desarrollo donde la competencia desempeña un papel importante. Un participante citó el ejemplo de la República Dominicana, en la que el 15% de los ingresos de exportación han de dedicarse a sufragar el transporte marítimo, como consecuencia de la falta de competencia en el Atlántico Norte, donde las navieras quedaron exentas de la legislación estadounidense sobre competencia. Estas exenciones sectoriales en las leyes pertinentes de muchos países desarrollados también se extienden a otros sectores de servicios que interesan a los países en desarrollo, como el transporte aéreo. Tales sectores, sin embargo, son esenciales para el comercio internacional ya que proporcionan el medio principal para transportar bienes (mercancías, correo, etc.), turistas y otros pasajeros. Internacionalmente, dichos sectores se caracterizan por estructuras de mercado oligopolistas y un bajo nivel de competencia. Ello se debe tanto a las características inherentes a esas actividades (verbigracia grandes inversio-

nes, en parte irrecuperables, gran contenido tecnológico, largos períodos de amortización) como al marco normativo internacional en el que operan. En el plano internacional están sujetos a una reglamentación estricta mientras que en el plano nacional muchas legislaciones (incluidas las de los países desarrollados) disponen la exención total o parcial de esos sectores de las normas y medidas en materia de competencia. Tales actividades escapan en buena parte al tratamiento AGCS: el transporte aéreo es el único gran sector de servicios que ha quedado explícitamente excluido de las disciplinas de ese Acuerdo, mientras que las negociaciones sobre el transporte marítimo celebradas desde la Ronda Uruguay no han llegado a ninguna conclusión. La dimensión internacional de los sectores implica que los países en desarrollo sufren prácticas anticompetitivas que se ejercen internacionalmente en el transporte aéreo y marítimo, donde hay un margen limitado para que las disposiciones nacionales sobre la competencia impidan esas prácticas. Por lo tanto, tal como explicó el experto, la necesidad de unas normas internacionales en materia de competencia es muy grande para los países en desarrollo.

Cómo los acuerdos comerciales multilaterales de la OMC abordan la competencia

La conveniencia de tratar de la competencia en el contexto de la política comercial se reconoció durante las negociaciones de la Ronda Uruguay. No obstante, tal como señaló uno de los expertos, las normas resultantes de la OMC abordan el tema dentro de un mosaico de acuerdos. Ese planteamiento no permite definir conceptos complejos tales como dominio, abuso del poder de mercado o situaciones de monopolio ni ofrece un marco para integrar la competencia y la política comercial. En particular, aquellos países que son nuevos en la esfera de la competencia se pierden en esos acuerdos.

Los instrumentos siguientes han incorporado disposiciones que se refieren de algún modo a la competencia: los Acuerdos sobre Antidumping, Salvaguardias, Subvenciones, MIC y ADPIC, el AGCS y los resultados de las negociaciones sobre los servicios de telecomunicaciones básicas, el OTC, el artículo XVII del GATT (Empresas comerciales del Estado), el SFS y el Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición⁸⁹.

⁸⁹ No obstante, son sobre todo los países que cuentan con legislación en materia de competencia los que están mejor equipados para abordar esas disposiciones, mientras que los países que carecen de este tipo de institución (por ejemplo, muchos países en desarrollo) no están preparados para ello.

Parte del debate se centró en cómo las medidas en materia de competencia pueden sustituir a los regímenes de protección condicional (verbi-gracia el antidumping). Aunque el AAD se consideró inicialmente como un instrumento que se ocupa de las prácticas anticompetitivas, se ha convertido en el principal instrumento para aplicar esas prácticas en los mercados de manera menos cuestionable que antes. Como ya se examinó (véase el capítulo sobre el antidumping), la acción antidumping contradice los principios fundamentales de la competencia y proporciona a las compañías un instrumento propicio para restringir la que se ejerce desde el extranjero. Muchos asuntos antidumping se habrían considerado «prácticas leales» con arreglo a las leyes nacionales sobre competencia. Por lo tanto, hay una necesidad urgente de reformar el AAD introduciendo conceptos y principios de legislación en materia de competencia. En realidad, se ha aducido que un acuerdo multilateral sobre esta última podría remplazar a las disciplinas multilaterales sobre antidumping o al menos contrarrestar el abuso tan difundido del AAD.

El artículo 40 (secc. 8) del Acuerdo sobre los ADPIC, que trata del control de las prácticas anticompetitivas en las licencias contractuales, estipula que «ninguna disposición del presente Acuerdo impedirá que los Miembros especifiquen en su legislación las prácticas o condiciones relativas a la concesión de licencias que puedan constituir en determinados casos un abuso» para impedir dichas prácticas. Pero los países que proceden de ese modo en su legislación nacional son muchas veces objeto de presiones unilaterales, cuando sus normas desagradan a sus socios comerciales más importantes. Esas presiones se ejercen sobre países tanto desarrollados como en desarrollo.

Un acuerdo multilateral sobre las normas básicas en materia de competencia que complementara el sistema multilateral de comercio podría evitar las escapatorias y la incertidumbre de los actuales instrumentos. Los expertos pensaban que ello podría redundar en beneficio de los países en desarrollo, especialmente si se mantuviera el concepto de trato especial y diferenciado dentro del marco de la OMC sobre la competencia, sujeto al sistema de solución de diferencias.

Propuestas para una consideración futura de la competencia en el sistema multilateral de comercio

Una condición previa para el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre la competencia por los Ministros en la Conferencia de Singapur de

diciembre de 1996 es que su labor no «prejuzgará la iniciación de negociaciones en el futuro [sobre el tema de la competencia]». Esto refleja la idea de que el tema es complicado y requiere mucha más información y debate. Hasta ahora, se han propuesto tres planteamientos posibles sobre el tratamiento futuro de la competencia en el contexto multilateral, que se recordaron brevemente en la reunión del Grupo de Expertos:

- La competencia es un asunto de política interna; como tal debe tratarse por los gobiernos nacionales y no considerarse multilateralmente; los casos transfronterizos pueden resolverse bilateralmente o mediante acuerdos de cooperación bilateral⁹⁰;
- Las disposiciones de los actuales acuerdos comerciales multilaterales (antidumping, subvenciones) deberían revisarse a la luz de los principios de la competencia y reforzarse, para hacer a los acuerdos comerciales multilaterales más procompetitivos⁹¹;
- Debería negociarse un acuerdo multilateral sobre normas mínimas de competencia⁹².

Se hicieron varias contribuciones sobre cada una de las propuestas que se explican a continuación:

Que no haya tratamiento en el plano multilateral

La primera propuesta se refiere a varias de las disposiciones relacionadas con la competencia que ya figuran en los acuerdos comerciales multilaterales (tal como ya se señaló) y defiende que no deberían celebrarse nuevas negociaciones sobre normas explícitas en materia de competencia al margen de otras cuestiones sustantivas (por ejemplo, inversión, antidumping o servicios). La acción internacional sobre esas medidas se restringiría a acuerdos bilaterales, tales como los suscritos por los Estados Unidos y la UE, y los Estados Unidos y el Canadá, y a una cooperación bilateral voluntaria (deferencia positiva) tal como se hace, entre los países de la OCDE⁹³.

⁹⁰ Este parecer fue defendido, entre otros, por los Estados Unidos.

⁹¹ Esa posición es defendida por el Japón y algunos países en desarrollo.

⁹² Esta actitud ha sido respaldada por la UE y algunos países en desarrollo.

⁹³ El paso siguiente para ampliar la cooperación internacional en materia de competencia sería la adopción de normas comunes en el contexto de acuerdos regionales de comercio. Como en otras esferas, los países que han avanzado más en esa dirección son los de la UE, mediante su política común sobre la competencia.

Casi todos esos acuerdos y acciones cooperativas, sin embargo, se suscriben y aplican entre países desarrollados, mediante un proceso en el que se establece una confianza mutua, mientras que las autoridades que se ocupan de la competencia en los países en desarrollo no disponen generalmente de los mismos mecanismos. Asimismo, la limitación impuesta por los objetivos principales de las medidas nacionales en materia de competencia (por ejemplo, la eficiencia, el bienestar u otras prioridades) probablemente será más intensa en los casos en que intervienen países tanto desarrollados como en desarrollo, ya que sus prioridades nacionales diferirán mucho más que las que existen entre países desarrollados.

Tratamiento en los acuerdos comerciales multilaterales

La segunda propuesta consiste en celebrar las negociaciones futuras sobre la competencia en el contexto de los acuerdos multilaterales que ya existen o que puedan concertarse en lo futuro. Respecto de los primeros, los más importantes entre aquellos que podrían abordar el asunto son el Acuerdo sobre las MIC, el AGCS, el Acuerdo sobre los ADPIC y el AAD.

El Acuerdo sobre las MIC tendrá que examinarse en 1999, y una de las tareas del proceso de revisión (tal como se dice en el artículo 9) es considerar si ese instrumento debería completarse con disposiciones en materia de competencia. Tal cosa ofrece una oportunidad para debatir y aprobar disciplinas multilaterales sobre esta última. Hasta qué punto ello se logrará dependerá sobre todo del mayor o menor consenso a que se llegue en el Grupo de Trabajo de la OMC sobre la interacción entre comercio y política de competencia. El mandato de este grupo se prorrogó a finales de 1998; sin embargo, aunque ha examinado diversos asuntos previstos en su mandato, hasta ahora no ha logrado un consenso para avanzar hacia unas normas multilaterales sobre la competencia.

Uno de los expertos opinó que existe el riesgo de que la competencia se incluya en otros asuntos, tales como la inversión o las MIC. En ese caso, aquellos países que se oponen a un debate sobre aquella insistirán en otras cuestiones relacionadas con las MIC durante la revisión del Acuerdo (verbigracia la expansión de la lista de MIC prohibidas), evitando con ello que se hable de la competencia, que es lo que interesa principalmente a los países en desarrollo. Al tratar esta cuestión como parte del Acuerdo sobre las MIC se correría el riesgo de vincular los progresos hacia un acuerdo multilateral en materia de competencia a mayores concesiones sobre la inver-

sión. Por otra parte, han sido los países en desarrollo los que han insistido en ese vínculo en el Acuerdo sobre las MIC entre inversión y competencia. Tal cosa se basaba en la idea de que las MIC eran necesarias para prevenir prácticas anticompetitivas y que cualesquiera nuevos pasos multilaterales en el campo de la inversión deberían ir acompañados de disciplinas en materia de competencia.

Si bien sería posible reforzar el artículo IX del AGCS, podría resultar más viable tratar el asunto de la competencia en el contexto de negociaciones sectoriales, por ejemplo incluyendo cláusulas procompetitivas en anexos sectoriales. Como ya se dijo, esto se ha hecho hasta cierto punto en las negociaciones sobre los servicios de telecomunicaciones básicas, donde se incluyó un marco procompetitivo en el acuerdo final. En las negociaciones futuras sobre servicios, pueden figurar en los compromisos cláusulas conducentes a robustecer la competencia, entre otras cosas facilitando el acceso a los mercados en sectores hasta ahora reservados a un limitado número de proveedores. Esta idea se ha sugerido como una solución en el sector del turismo. Otro tema importante se refiere a sectores que están prácticamente excluidos de las disciplinas del AGCS —transporte aéreo y marítimo— y cuya incorporación cabal y efectiva a ese Acuerdo podría contribuir a aumentar la competencia. Está previsto que el examen del Anexo del AGCS sobre servicios de transporte aéreo se celebre en el año 2000, cuando se considere la posibilidad de una mayor aplicación del AGCS a este sector (artículo 5 de ese Anexo). Si se emprende cualquier acción acerca de esos sectores probablemente se hará en el contexto de la próxima ronda de negociaciones sobre servicios.

En las medidas en materia de competencia el acuerdo citado más frecuentemente ha sido el AAD. Se ha sugerido que la incorporación de medidas de esa índole a este acuerdo podría reducir el que se recurriera a la acción antidumping para restringir y estorbar el comercio (véase el capítulo sobre antidumping).

Un acuerdo multilateral sobre política de competencia

La propuesta más ambiciosa para abordar el asunto de la competencia (y, por ende, para prevenir prácticas anticompetitivas) en las futuras negociaciones es la adopción de disciplinas multilaterales. Se trata de un tema complicado y, como puede verse en los debates celebrados en el Grupo de Trabajo de la OMC sobre la interacción entre comercio y política de competencia, no está claro qué medidas en materia de competencia debe-

rían abordarse multilateralmente: armonización de las disposiciones nacionales, extraterritorialidad, relación entre competencia y regímenes de protección condicional (particularmente antidumping), posiciones de dominio en pequeños mercados nacionales (en especial los de países en desarrollo), y demás. Todos estos extremos podrían abordarse mediante medidas sobre la competencia (contempladas en un contexto mucho más amplio que unas estrictas normas antitrust), habida cuenta de la larga lista de prácticas anticompetitivas que ha aparecido en las deliberaciones.

Tal como explicó uno de los expertos, la UE ha propuesto iniciar conversaciones que conduzcan a un marco multilateral de la competencia con las características siguientes:

- Las conversaciones deberían comenzar en el plano plurilateral;
- Deberían centrarse en cuestiones donde exista consenso, tales como los cárteles internacionales duros;
- Los países deberían esforzarse por adoptar y aplicar normas nacionales en materia de competencia;
- Los asuntos más difíciles, tales como las restricciones verticales y las posiciones de dominio, deberían dejarse para su discusión en una etapa ulterior.

La ventaja principal de que se avance hacia un conjunto de normas multilaterales sobre la competencia es que se evitarían algunos de los problemas que entraña el tratamiento actual del tema en la OMC, problemas que son los siguientes:

- Las referencias a las disposiciones en materia de competencia están dispersas en varios de los acuerdos comerciales multilaterales vigentes. Esto no permite definir los complejos conceptos que existen en materia de competencia, tales como posiciones de dominio, abuso del poder del mercado, preponderancia monopolística, etc.;
- Ese conjunto de normas trataría la cuestión de la competencia de manera más transparente, mientras que actualmente las cláusulas en este particular se mezclan con varios otros asuntos sustantivos; se contaría con una serie de criterios multilateralmente convenidos para resolver los conflictos comerciales entre países en materia de competencia;

- La observancia de las normas multilaterales sobre competencia estaría sujeta al mecanismo de solución de diferencias de la OMC, lo que supone una garantía para países comerciales menores frente a acciones unilaterales de los países con mayor comercio;
- La aprobación por los países en desarrollo de normas específicas en materia de competencia, incluso en los casos en que esas normas figuren en el marco multilateral (verbigracia en el Acuerdo sobre los ADPIC), y sobre el modo en que se apliquen, podrían provocar presiones unilaterales por parte de los países con mayor peso en el comercio. Esto no ocurriría si existieran normas explícitas multilaterales sobre la competencia, que estarían sujetas a una acción multilateral en caso necesario;
- Los países en desarrollo tendrían mejores oportunidades para controlar las megafusiones internacionales, lo que actualmente sólo se hace por las autoridades que se ocupan de la competencia en los principales países comerciales.

Hay muchas maneras de que esas normas multilaterales pudieran negociarse, de las que una es limitar su alcance a cuestiones o sectores específicos. La adopción de tales normas implicaría algún grado de transferencia de la supervisión de la competencia desde los gobiernos nacionales a un órgano supranacional. Aquí se suscitara una cuestión más: ¿cuál sería este órgano, la OMC o una autoridad mundial en el campo de la competencia? La respuesta dependería, claro está, de las disposiciones sustantivas de las normas.

Esta propuesta recibió mucho apoyo de los expertos presentes en la reunión, que indicaron todas las ventajas mencionadas. Además, uno de los expertos (de un país en desarrollo) señaló que si el Acuerdo sobre los ADPIC era posible aun cuando un gran número de países carecieran de legislación sobre los derechos de propiedad intelectual, entonces un acuerdo en materia de competencia también lo sería. Adujo que a la luz de la mayor liberalización comercial, cuando no existen normas mínimas sobre competencia, las empresas están a la merced de otras compañías que aplican prácticas anticompetitivas, perdiendo así todos los posibles beneficios de un mayor comercio.

Cualquiera que sea la opción de las tres examinadas (con sus respectivas variantes) que prevalezca en las próximas negociaciones multilate-

rales, desde una perspectiva de los países en desarrollo, es importante asegurar que se tengan presentes sus condiciones especiales. Esto podría hacerse, por ejemplo, adoptando alguna forma de trato especial y diferenciado para esos países en las cuestiones sobre la competencia. Este principio ya existe en el instrumento legal no obligatorio negociado internacionalmente bajo la égida de la UNCTAD, conocido como el *Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas* (aprobado en 1980) y deberían defenderlo los países en desarrollo en toda negociación de un marco multilateral sobre la competencia con el fin de asegurar que pueden mantener, en particular los PMA, la necesaria flexibilidad en sus regímenes sobre la competencia de conformidad con sus objetivos en materia de desarrollo.

Áreas prioritarias que requieren más investigación

Los campos principales donde es menester investigar más con miras a las futuras negociaciones comerciales son:

- Examen de diversos acuerdos comerciales multilaterales (verbigracia antidumping, salvaguardias, normas de origen, AGCS, etc.) para aquilatar sus repercusiones sobre la competencia;
- Cómo abordar situaciones donde empresas extranjeras tienen una posición de dominio en el mercado de un país en desarrollo pero no están sometidas plenamente a la jurisdicción nacional;
- El papel de la competencia en las redes industriales y comerciales y en los monopolios «naturales» de los países en desarrollo y determinación, sobre una base sectorial, de las condiciones mínimas necesarias para que las normas en materia de competencia funcionen;
- De qué manera las medidas sobre competencia han de tratar los derechos de propiedad intelectual;
- Las prácticas internacionales anticompetitivas en los sectores de servicios, y cómo menoscaban la eficiencia económica y el comercio de los países en desarrollo;

-
- ❑ Las diferentes soluciones, y sus respectivas ventajas, para incluir las cláusulas sobre competencia en las próximas negociaciones sobre servicios;
 - ❑ La importancia de que se apliquen medidas en materia de competencia para asegurar que las reformas económicas orientadas al mercado tengan éxito, particularmente en la actual situación de crisis financiera de algunos países en desarrollo;
 - ❑ Determinación, en regiones o países específicos, de cuál es el mejor nivel para las medidas en materia de competencia: nacional o regional (lo segundo puede tener más interés en el caso de mercados nacionales pequeños) y, en este sentido, examen de la cuestión de si es indispensable contar con una política nacional sobre la competencia antes de que el asunto pueda ser abordado en el plano (sub)regional o multilateral o en ambos a la vez;
 - ❑ Lecciones que se desprenden de la cooperación internacional sobre la política de competencia y mecanismos empleados;
 - ❑ Desarrollo de un instrumento para medir la incidencia de las prácticas anticompetitivas en el comercio internacional;
 - ❑ Establecimiento de indicadores (o de aproximaciones) de la probabilidad de que se registren prácticas anticompetitivas en sectores específicos;
 - ❑ Cuestiones en materia de competencia suscitadas por la aparición y expansión del comercio electrónico.

COMERCIO E INVERSIÓN

En la reunión del Grupo de Expertos los asuntos siguientes dominaron los debates sobre posibles negociaciones futuras en materia de comercio e inversión, particularmente a la luz de las deliberaciones acerca del acuerdo multilateral de inversiones (AMI) en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):

- Cuestiones relacionadas con la aplicación del Acuerdo sobre las MIC;
- El incremento del número de tratados bilaterales de inversión (TBI) suscritos, el auge de la IED en el decenio de 1990 y los debates sobre un AMI;
- La necesidad de combinar la IED con objetivos nacionales haciendo que esa inversión forme parte de una estrategia general de apoyo al crecimiento económico, la industrialización y la transferencia de conocimientos; los costos y beneficios de la IED;
- La competencia y su relación con la inversión;
- Planteamientos posibles en las futuras negociaciones sobre comercio e inversión.

Antecedentes

Cuando comenzaron las negociaciones de la Ronda Uruguay, las cuestiones sobre la inversión fueron traídas a debate por una propuesta de los Estados Unidos de eliminar una serie de medidas en esa esfera que distorsionan el comercio y de introducir un trato nacional o NMF para la IED nueva o ya establecida. La propuesta recibió sólo un apoyo limitado, aduciendo en particular los países en desarrollo que las negociaciones sobre la inversión quedaban fuera del mandato del GATT⁹⁴. En consecuencia, las

⁹⁴ También preocupaba a los países en desarrollo el que se agrupasen las negociaciones sobre servicios e inversión como temas «comerciales», e insistieron en que el comercio de servicios debería negociarse por una vía separada de las conversaciones sobre inversión.

negociaciones se centraron en un concepto estrechamente definido de «medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio» (MIC) o medidas tomadas por los gobiernos para atraer y regular la inversión extranjera (políticas de inversión).

En realidad, la inversión se introdujo en el marco de la OMC no por el Acuerdo sobre las MIC, sino por el AGCS, que proporciona las líneas generales para negociar compromisos sobre la «presencia comercial». Las negociaciones habidas como parte del AGCS han hecho mucho para liberalizar el acceso a los mercados y extender el trato nacional a las empresas extranjeras (tal como ilustran los recientes acuerdos sobre servicios financieros y telecomunicaciones básicas).

El Acuerdo sobre las MIC prohíbe que se recurra a medidas incompatibles con el artículo III (trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores) o el artículo XI (prohibición de restricciones cuantitativas) del GATT de 1994. Contiene una «lista ilustrativa» de tales medidas, como prescripciones en materia de contenido nacional, actuación exportadora, nivelación del comercio, ventas nacionales, transferencia de tecnología, actividad manufacturera, y obligaciones sobre destino de los productos.

Los miembros de la OMC quedaron obligados a notificar toda medida que fuera incompatible con el Acuerdo dentro de los 90 días siguientes a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo (1.º de enero de 1995). Se otorgaron períodos de gracia para la eliminación de tales medidas de dos años a los países desarrollados, de cinco a los países en desarrollo y de siete a los PMA a contar de la entrada en vigor del Acuerdo. Al 31 de julio de 1998, la OMC había recibido notificaciones de 26 miembros, casi todos ellos países en desarrollo, que usan las MIC para promover sus objetivos en materia de crecimiento. El Comité de MIC examina las notificaciones y las analiza en sus reuniones.

El artículo 9 del Acuerdo pide al Consejo del Comercio de Mercancías que examine el Acuerdo a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor (es decir, al 31 de diciembre de 1999) y estudie si debería completarse con disposiciones relativas a la política en materia de inversiones y competencia. En la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996 se estableció el Grupo de Trabajo sobre la relación entre comercio e inversión⁹⁵ en la inteligencia de que la labor que se hiciera no prejuzgaría

⁹⁵ Este grupo se estableció paralelamente al grupo sobre la interacción entre comercio y política de competencia (véase el capítulo sobre comercio y competencia).

si deberían iniciarse negociaciones en el futuro (WT/MIN(96)DEC, párr. 20). Esta reserva refleja las preocupaciones de algunos países en desarrollo, que se oponen a la celebración de negociaciones futuras sobre ese asunto.

En sus dos años de existencia, el Grupo de Trabajo ha examinado cuatro de los asuntos que figuran en una lista recapitulativa: 1) las consecuencias de la relación entre el comercio y las inversiones para el desarrollo y el crecimiento económico; 2) la relación económica entre el comercio y las inversiones; 3) los instrumentos y actividades internacionales existentes en lo que respecta al comercio y las inversiones, y 4) las características comunes y diferentes y las ventajas y desventajas de las normas bilaterales, regionales y multilaterales en materia de inversión, en particular desde una perspectiva del desarrollo. En su informe de 1998, el Grupo de Trabajo recomienda que el Consejo General prorrogue la labor del grupo, que se basará en los asuntos suscitados por los miembros con respecto a los temas que figuran en la lista de cuestiones sugeridas para su estudio.

Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo

El Acuerdo sobre las MIC y su ejecución

Se formularon varias observaciones en relación con el Acuerdo sobre las MIC y con la experiencia que se desprende de su aplicación. El Acuerdo no introduce ningunas disciplinas nuevas con respecto a la política en materia de inversión, sino que meramente clarifica o reitera el uso de medidas que son incompatibles con los artículos III del GATT (Trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores) y XI (Eliminación general de restricciones cuantitativas). El limitado alcance del Acuerdo refleja los esfuerzos desplegados por los países en desarrollo para impedir que se amplíen las obligaciones comerciales en la esfera de la inversión y se incorporen principios tales como el «derecho de establecimiento» y el «trato nacional» de los inversores en el sistema de comercio. Los países mantienen su derecho soberano a regular la IED en tanto no se infrinja el Acuerdo sobre las MIC. En el preámbulo de éste se reconoce que ciertas medidas en materia de inversión pueden restringir y distorsionar el comercio. El Acuerdo sobre las MIC se refiere al comercio de mercancías,

mientras que el modo 3 del AGCS abarca la liberalización de las inversiones en el comercio de servicios.

En el Acuerdo sobre las MIC no se definen las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio ni se establece ninguna prueba objetiva para identificar una medida de esa índole. Incumbe, por tanto, al país notificador juzgar cuáles de sus MIC son ilegales a tenor del Acuerdo. Aunque el Comité de las MIC ha examinado muchas notificaciones y medidas no existen todavía pautas claras sobre qué medidas están en términos estrictos prohibidas. Existen lógicamente distintas interpretaciones y diferencias de opinión. Está claro que los requisitos sobre actuación exportadora vienen siendo permisibles a tenor de los Acuerdos de la OMC⁹⁶. Casi todos los países en desarrollo establecen esos requisitos, que normalmente son obligatorios para casi todas las inversiones en las zonas de libre comercio o en las zonas económicas exclusivas. Los países de acogida pueden aplicar varias otras medidas que resultarán controvertidas al no haber prohibiciones legales explícitas contra ellas. En este contexto, uno de los expertos señaló que podían perderse beneficios si se discrimina a los inversores extranjeros (en favor de los nacionales) por imponer prescripciones en materia de resultados o facilitar incentivos a la inversión. Por otra parte, se mencionó que algunas de esas prescripciones son importantes para que los países en desarrollo se industrialicen y dispongan de capacidad (véase *infra*).

Dificultades que afrontan los países en desarrollo en la aplicación del Acuerdo sobre las MIC

La aplicación del Acuerdo sobre las MIC ha planteado a los países en desarrollo los problemas siguientes: 1) la determinación de las MIC y la notificación a su debido tiempo a la OMC; 2) la importancia de las prescripciones en materia de contenido nacional en la política de crecimiento de varios países, en particular en el sector de la automoción; 3) la idoneidad de un período de transición para eliminar las MIC, y 4) la necesidad de volver a pensar el enfoque adoptado en el Acuerdo concentrándose en los efectos adversos para el comercio, más bien que en la prohibición sin

⁹⁶ Aunque las subvenciones vinculadas a tales requisitos quedarían cubiertas por la disciplina del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

más de ciertas medidas, y la necesidad de un trato especial y diferenciado en sectores clave.

Según el artículo 5.1 del Acuerdo sobre las MIC, los miembros están obligados a notificar a la OMC toda medida que no esté en conformidad con ese instrumento dentro de los 90 días siguientes a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo. Este límite de tiempo supone un problema para algunos países en desarrollo que, habida cuenta de sus trabas institucionales, necesitan un lapso mayor para identificar y notificar sus MIC, mientras que los países desarrollados no han sido flexibles con respecto a ese límite de tiempo. Se trata de uno de los inconvenientes derivados del enfoque de la «lista negativa» en el acceso al mercado y el trato nacional; si los países no hacen constar sus reservas antes de la entrada en vigor ya no podrán hacerlo después. La demora en la notificación de una medida en el contexto del trato especial y diferenciado no tendría por qué menoscabar los beneficios de que debería gozar un país en desarrollo al disponer de más tiempo para ajustar y cumplir sus obligaciones con el Acuerdo.

Las medidas que han requerido mayor clarificación se refieren sobre todo al sector de la automoción, a la agricultura y a las disposiciones locales sobre contenido nacional en las leyes en materia de inversión. Asimismo, también hay que aclarar la relación entre el Acuerdo sobre las MIC y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el GATT y el Acuerdo sobre la Agricultura. Es de esperar que los países más opuestos a las MIC inicien litigios con el fin de determinar los límites del Acuerdo (como el asunto planteado contra Indonesia en relación con el sector de la automoción), mientras que los países en desarrollo adolecen de falta de capacidad para identificar las MIC usadas por los países desarrollados, especialmente en el plano subnacional.

Como ni el GATT ni los Acuerdos de la Ronda Uruguay abordan toda la gama de medidas en materia de inversión actualmente en vigor en muchos países, la situación de varias de ellas no está clara. Una interpretación estricta de las normas implicaría que toda medida que no esté incluida en el Acuerdo sobre las MIC o en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y que no sea incompatible con los principios del GATT sería aceptable o legítima. Pero la cuestión se complica mucho para los programas voluntarios, ya que el Acuerdo sobre las MIC especifica medidas que son «obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas», mientras que también se refiere a aquellas cuyo cumplimiento sea necesario para obtener una ventaja. Esta última

no tiene por qué estar directamente vinculada a la medida sobre inversiones de que se trate⁹⁷. Sin embargo, el artículo 6 exige transparencia en la administración de las MIC, y es probable que aquellas medidas que no sean transparentes se cuestionen por los países con los que se comercia.

No existen referencias a una prueba de los efectos de cada caso o a medidas en el plano subnacional. El artículo 6, sin embargo, dispone que se notificarán a la secretaría de la OMC las publicaciones en que figuren las MIC, incluso las aplicadas por los gobiernos o autoridades regionales y locales dentro del territorio de cada miembro. Parece que sería menester incluir el requisito de que se establezcan los efectos adversos de las MIC en cada caso específico, habida cuenta en particular de las nuevas investigaciones empíricas que demuestran los beneficios concretos que obtienen los países en desarrollo con el uso de prescripciones en materia de resultados. Los efectos adversos tendrían que compensar las repercusiones positivas sobre el crecimiento de sectores específicos de los países en desarrollo para justificar la eliminación de la medida de que se trate.

Se concede a los países en desarrollo cinco años y siete a los PMA para que supriman las MIC prohibidas. Ese período de transición podrá prorrogarse si los miembros demuestran que tropiezan con especiales dificultades para aplicar las disposiciones y después de que se tomen en consideración las necesidades individuales del miembro de que se trate en materia de desarrollo, finanzas y comercio. Las disposiciones transitorias no ampararán a las MIC introducidas menos de 180 días antes de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo, y ningún miembro modificará los términos

⁹⁷ El Grupo Especial de 1990 sobre la reglamentación en la CEE de las importaciones de piezas y componentes sugirió una aplicación lata del artículo III. El Grupo estipuló que la amplitud de la formulación de todas las leyes, reglamentos o requisitos que afectan a la venta interna de productos importados indica que no sólo las obligaciones que una empresa tiene que cumplir según la ley, tales como las examinadas por el grupo especial que se ocupó de la aplicación de la ley canadiense sobre el examen de la inversión extranjera, sino también aquellas que una empresa acepta voluntariamente con el objeto de obtener una ventaja del gobierno constituyen 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.º 37, págs. 147 y 218).

vigentes de cualquier MIC que haya notificado de manera que aumente el grado de incompatibilidad con el artículo 2. Esas disposiciones equivalen a un *statu quo* de las MIC prohibidas. El Acuerdo sobre las MIC, sin embargo, permite que se apliquen medidas a inversores nuevos en el período de transición para proteger a los inversores existentes. Esto responde a una preocupación grande de los inversores ya establecidos, particularmente en el sector de la automoción, que temen encontrarse en serias desventajas respecto de nuevos inversores. Se trata de un sector donde revisten mucha importancia las prescripciones en materia de contenido y aprovisionamiento nacional. Como muchos países experimentan dificultades para suprimir estas medidas en el período de transición, hay que estudiar la posibilidad de ampliar ese período para algunos países en desarrollo, al menos en relación con sectores específicos.

En comparación con la gama de instrumentos de que disponen los gobiernos, el Acuerdo sobre las MIC no limita apreciablemente su capacidad para regular la IED en su territorio. No obstante, las medidas de sustitución de importaciones usadas por muchos países en desarrollo ahora están explícitamente prohibidas; en todo caso son incompatibles con los principios del GATT y podrían cuestionarse cuando surja cualquier diferencia.

El auge de los TBI y de la IED en el decenio de 1990

En la reunión del Grupo de Expertos se señaló que la liberalización de los regímenes de la IED se había complementado con la firma de un creciente número de TBI. Según un estudio reciente de la UNCTAD⁹⁸, de los 1.513 tratados bilaterales que estaban en vigor a finales de 1997 más de dos tercios se habían firmado en los años noventa. Tan sólo en 1997 se suscribieron 153 TBI. Y lo que resulta más significativo, el número de TBI concertados entre países en desarrollo y entre estos países y aquellos con economías en transición también han aumentado sustancialmente en el decenio de 1990. Por ejemplo, mientras que en 1980, de 386 TBI 322 se firmaron entre países desarrollados, en 1997 el 27% de los tratados se suscribieron entre países en desarrollo. Si añadimos a ello el número de TBI concertados en 1997 entre países en desarrollo y economías en transición (18%) y aquellos entre economías en transición (7%), el número total de

⁹⁸ UNCTAD, *Bilateral Investment Treaties in the mid-1990s*, publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E.98.II.D.8 (1999).

TBI entre países en desarrollo y en transición (52%) es todavía mayor que el número de TBI en que participan países desarrollados (48%).

Las corrientes de IED también han crecido considerablemente en el decenio de 1990, incluidas aquellas entre países en desarrollo. Por ejemplo, entre 1990 y 1996, la cifra total acumulada de IED efectuada en otros países por el Grupo de 15 países en desarrollo (G-15) aumentó a una tasa anual media de 17%; su valor se estimaba en 44.000 millones de dólares, en un total mundial de 3,178 billones de dólares de IED acumulada en 1996. Las corrientes de IED hacia otros mercados de todos los países en desarrollo aumentaron desde el 3% de todas las corrientes mundiales en 1980 al 13% en 1997. Las corrientes de IED recibida por los países del G-15 aumentaron desde 59.000 millones de dólares en 1980 a 457.000 millones en 1997, representando el 13% de la IED total acumulada en los países en desarrollo.

La práctica incorporada a los TBI y al TLCAN puede haber sido el punto de partida para las negociaciones sobre un AMI⁹⁹. El ámbito de todo acuerdo en materia de inversión viene determinado por la definición de esta última¹⁰⁰, que constituye un aspecto importante de cualquier debate sobre los flujos de inversión. Tal como indicó un experto, la diferencia entre la IED y la inversión en cartera reviste mucha importancia, ya que las dos clases de corrientes se comportan de manera diferente. La IED se define como una inversión que entraña una relación a largo plazo y refleja un interés duradero y de control por una entidad domiciliada en un país (el inversor extranjero directo o la empresa matriz) en una compañía domicilia-

⁹⁹ Las negociaciones en la OCDE sobre un AMI tropezaron con serias dificultades. En mayo de 1998 los ministros decidieron suspender las negociaciones hasta octubre de 1998 y posteriormente acordaron no proseguirlas. Parece que se esperaba que el AMI en cuestión, que tomaba muchas de las disposiciones sobre inversión del TLCAN, fuera mucho menos ambicioso de lo inicialmente previsto por sus principales proponentes, y así podría no resultar aceptable para ellos, mientras que la oposición estaba empezando a movilizarse, particularmente a nivel provincial y estatal en los países federales. Los principales puntos conflictivos eran la Ley Helms-Burton y la legislación D'Amato de los Estados Unidos (relativas al asunto de la extraterritorialidad), las propuestas estadounidenses de incluir normas laborales y ecológicas, la propuesta de Francia y el Canadá sobre excepciones culturales, y la insistencia de la UE en excepciones para los acuerdos regionales de integración. Los miembros de la OCDE parecen renuentes a aceptar nuevos compromisos para liberalizar las restricciones sobre inversión extranjera que vayan más allá de lo que ya han aceptado en la OMC o en los acuerdos de libre comercio.

¹⁰⁰ Para un análisis más detallado, véase UNCTAD, *Alcance y definición* (publicaciones de las Naciones Unidas sobre temas relacionados con los acuerdos internacionales en materia de inversión), de próxima publicación.

da en otro país (la filial extranjera). Esta definición basada en la empresa se desprende del AGCS y con arreglo a ella el inversor extranjero estará en posición de ejercer un control directo o de influir en la IED, siendo por lo general una sociedad. Los intentos para definir la inversión en sentido amplio con el fin de incluir la inversión en cartera (habida cuenta de la volatilidad del capital a corto plazo) suscita muchas cuestiones, particularmente en vista de la reciente crisis financiera producida por la inestabilidad de esas corrientes de capital. Según un experto, la crisis financiera asiática mostraba que la IED y la inversión en cartera son diferentes y deberían, por tanto, tratarse de manera distinta y en acuerdos por separado o en foros diferentes (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) podría ocuparse de la inversión en cartera). Por otra parte, ejemplos de América Latina mostraban que la crisis asiática también había afectado a la IED que se dirige a esa región; incluso aunque la inversión extranjera directa no se encontraba en el centro de la crisis, las repercusiones de ésta sobre el comercio y las corrientes de IED producían inestabilidad económica.

Casi todos los TBI recurren a una definición amplia de la inversión basada en los activos. Ese enfoque fue el que se siguió en las conversaciones sobre un AMI que cubriría la inversión en cartera, los derechos de propiedad intelectual, las licencias, las franquicias, etc. La definición abarca no sólo el capital que cruza la frontera, sino también cualquier tipo de activo. Hay que señalar que el planteamiento sugerido en el AMI de facilitar el derecho de establecimiento aplicando el trato nacional en la fase previa a ese establecimiento, no refleja la práctica general de casi ningún TBI¹⁰¹. Asimismo, la aplicación del trato nacional a la inversión extranjera es mucho más difícil que su aplicación al comercio de mercancías a la hora de buscar situaciones similares. Los TBI fijan por lo general limitaciones a la ampliación del trato nacional y sólo aplican el principio cuando los inversores nacionales y extranjeros se encuentran en «situaciones similares» o «idénticas», o «en circunstancias parecidas» o incluso dedicados a «actividades similares». El AMI pretendía disponer que se aplicara el trato nacional y el trato NMF en circunstancias semejantes, y se abordaran cuestiones que fueran más allá de las que se refieren estrictamente al acceso a los mercados, tales como la protección de las inversiones.

¹⁰¹ Para un examen más a fondo, véase UNCTAD, *Admisión y establecimiento* (publicaciones de las Naciones Unidas sobre temas relacionados con los acuerdos internacionales en materia de inversión), de próxima publicación.

El trato nacional constituye un objetivo básico de todo acuerdo en materia de inversión y sus excepciones requieren un examen cuidadoso¹⁰². Por otra parte, es importante examinar por qué es necesario proteger un bien en mayor medida de lo que se hacía con los nacionales en el AMI. En este último se seguía un enfoque de lista negativa que obligaba a otorgar el trato nacional con carácter general respecto del establecimiento y adquisición, con la posibilidad de hacer las reservas que se considerasen oportunas. En contraste, el AGCS sigue un planteamiento de lista positiva al enumerar los compromisos de acceso a los mercados y el trato nacional respecto de la presencia comercial, lo que permite la apertura gradual de los mercados al indicarse los compromisos sobre el acceso y el trato nacional, incluidas las limitaciones y las reservas a ese acceso. Esto tiene presentes las asimetrías entre las economías del país de acogida y del país de origen (véase *infra*).

Se citaron ejemplos de América Latina donde se habían concertado muchos acuerdos bilaterales, intrarregionales, extrarregionales y subregionales en materia de inversión. En esa zona, la inversión es una cuestión menos sensible, al figurar ya en la legislación nacional de los países conceptos como la cláusula NMF¹⁰³ o el trato nacional aplicados a la inversión. La cuestión que se plantea en esta región es más bien cómo podría combinarse un acuerdo multilateral con el gran número de acuerdos regionales y subregionales que ya existen.

En el caso de México, las corrientes de inversión procedentes de los Estados Unidos aumentaron rápidamente cuando se firmó el TLCAN. Esto ha tenido un efecto negativo sobre los países vecinos, donde la producción industrial de ciertos sectores ha disminuido, en buena parte de resultas de las estrictas normas de origen que figuran en ese tratado. Se mencionó que podía pasar lo mismo después del TLCA, pudiéndose desviar los flujos de inversión a América Latina desde otras regiones, por causa de las normas de origen específicas del TLCAN.

¹⁰² Véase UNCTAD, *Tratamiento nacional* (publicaciones de las Naciones Unidas sobre temas relacionados con los acuerdos internacionales en materia de inversión), de próxima publicación y UNCTAD, *Tratamiento razonable y equitativo* (publicaciones de las Naciones Unidas sobre temas relacionados con los acuerdos internacionales en materia de inversión), también de próxima publicación.

¹⁰³ Véase UNCTAD, *Trato de la nación más favorecida* (publicaciones de las Naciones Unidas sobre temas relacionados con los acuerdos internacionales en materia de inversión), de próxima publicación.

La IED y los objetivos de la política nacional de desarrollo

Desde una perspectiva del desarrollo, la inversión debería ayudar a los países a integrarse en la economía mundial mediante la transferencia de tecnología, las manufacturas y la exportación¹⁰⁴. Varios expertos se refirieron a la importante cuestión de hasta qué punto los acuerdos internacionales en materia de inversión conceden flexibilidad suficiente a los países en desarrollo en diversos niveles económicos para proseguir sus propios objetivos de crecimiento. Uno de los dilemas básicos que afrontan esos países es cómo combinar sus objetivos económicos y de crecimiento (que a menudo suponen una aplicación limitada de los principios de acceso al mercado y de trato nacional) con medidas que promuevan su competitividad internacional mediante disposiciones más liberales sobre la IED.

Además, con la reducción de la asistencia oficial al desarrollo, la necesidad de esos países de inversión privada ha aumentado. En este contexto, se planteó la cuestión de cómo atraer inversión extranjera directa. Un experto de Asia mencionó que, a pesar de la crisis asiática, la IED que se dirige a esa región seguía siendo muy elevada y que era importante investigar los motivos de ello habida cuenta de que se estaba produciendo sin que hubiera normas internacionales sobre la inversión.

Si bien las empresas transnacionales normalmente favorecen a los países con el menor número de restricciones¹⁰⁵, la liberalización de las inversiones no garantiza la llegada de IED ni el crecimiento. Abona esta idea la existencia de desequilibrios regionales en materia de desarrollo, cuando se examinan mercados nacionales donde existe una movilidad perfecta de los factores de producción¹⁰⁶. Además, investigaciones empíricas demuestran que las repercusiones de la IED sobre el proceso de desarrollo no son

¹⁰⁴ Véase UNCTAD, *Inversión extranjera directa y desarrollo* (publicaciones de las Naciones Unidas sobre temas relacionados con los acuerdos internacionales en materia de inversión), de próxima publicación y UNCTAD, *Fijación de precios de transferencia* (publicaciones de las Naciones Unidas sobre temas relacionados con los acuerdos internacionales en materia de inversión), también de próxima publicación.

¹⁰⁵ Suprimir restricciones, sin embargo, no es condición suficiente para atraer inversiones. Entre los factores importantes que influyen en las decisiones sobre el emplazamiento figuran el tamaño del mercado, la ubicación geográfica, la estabilidad política y social, una infraestructura legal y física apropiada, y la calidad de la fuerza de trabajo.

¹⁰⁶ Véase Manuel R. Agosin y Francisco J. Prieto, «Trade and FDI policies: pieces of a new strategic approach to development», marzo de 1993.

siempre positivas¹⁰⁷. En una muestra de 183 proyectos de inversión extranjera en unos 30 países, la mayoría de los proyectos no sólo no redundaron en un mayor crecimiento económico y bienestar del país de acogida (durante un período de 20 años), sino que en una gran minoría (25 al 45% de los casos) esos proyectos tuvieron un efecto negativo. Esto puede explicarse por la importante distinción entre inversores que producen sólo para el consumo interior en el país de acogida de aquellos que usan a ese país como una ubicación (integrada en una red mundial de fuentes de aprovisionamiento) para reforzar su posición competitiva en los mercados internacionales. Una vez que los inversores de la empresa matriz se hayan comprometido a incorporar lo que produzcan en el país de acogida en una estrategia más amplia para hacer frente a la competencia mundial o regional, se observa un «efecto de integración» dinámico, que permite disponer de tecnologías nuevas y mejores, procedimientos más adecuados de gestión y normas más elevadas en materia de producción.

Una cuestión de peso que hay que abordar es la de cuáles son en realidad los beneficios globales de la IED. Por ejemplo, tal como señaló uno de los expertos, todavía no existe una estimación fidedigna de los beneficios que produce en el plano mundial la IED (aparte de ventas, inversión directa acumulada, activos, etc.), tales como un incremento del PIB mundial.

Incentivos a la inversión y prescripciones en materia de resultados

Los incentivos y las subvenciones, a menudo en combinación con prescripciones en materia de resultados, se usan para atraer IED y dirigirla a ciertas regiones o sectores prioritarios¹⁰⁸. El hecho de competir por IED ha conducido a una creciente preocupación por el costo de los incentivos y sus repercusiones sobre el comercio. Las prescripciones en materia de resultados se consideran importantes por bastantes países para garantizar el que reporten beneficios las corrientes de inversión, tales como la transferencia de activos conducentes al desarrollo del capital humano, incluidos conocimientos de dirección, o la transmisión de tecnología.

¹⁰⁷ Véase, por ejemplo, T. Moran, *Foreign Direct Investment and Development*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1998, pág. 3.

¹⁰⁸ Para un examen decenal del uso de los incentivos para atraer IED, véase UNCTAD, *Incentives and Foreign Direct Investment* (publicaciones de la UNCTAD sobre temas relacionados con los acuerdos internacionales en materia de inversión), publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E.96.II.A.6.

Como ya se dijo, las opiniones sobre el uso de incentivos a la inversión o de las prescripciones en materia de resultados diferían entre los expertos. Mientras algunos de ellos señalaban los beneficios perdidos por discriminar a inversores extranjeros en favor de los nacionales, otros destacaron la importancia de esas medidas para los procesos de industrialización de los países y sus esfuerzos por disponer de capacidad.

Las prescripciones en materia de resultados que se consideran esenciales para las estrategias del desarrollo y que, por tanto, han de mantenerse se refieren a: los resultados en materia de exportación; un nivel mínimo de capital social nacional; la constitución de empresas mixtas; la contratación de una determinada proporción de personal local o nacional; la transferencia de tecnología; los requisitos de nacionalidad para la alta dirección, y el logro de un determinado nivel o valor de producción, inversión, ventas, empleo o investigación y desarrollo.

Muchos países en desarrollo usan una combinación de incentivos a la inversión y de prescripciones en materia de resultados para avanzar económicamente, como la asignación directa de recursos a sectores que se considera tienen mucho potencial de crecimiento; el establecimiento de un sector privado nacional viable; la promoción de la integración vertical; la atracción de tecnologías extranjeras o de inversiones orientadas a la exportación, y un mejor acceso a los grandes mercados, y una mayor capacidad de comercialización. Además, en muchos casos, los países recurren a medidas en materia de inversión para corregir las distorsiones del mercado creadas por grandes empresas extranjeras, ya que los instrumentos de política económica que defienden la competencia nacional no son suficientemente efectivos ni se pueden aplicar a esas empresas.

Habida cuenta de la tendencia de las empresas transnacionales a internalizar activos tecnológicos, los países en desarrollo usan incentivos y prescripciones en materia de resultados para buscar una externalización de tales activos, así como para implantar una capacidad. Por tanto, disponer de flexibilidad en el uso de esos instrumentos reviste particular importancia para los países en desarrollo que quieren lograr un crecimiento sostenible. La combinación de diversos incentivos y prescripciones se propone asegurar un equilibrio entre reglamentación y fomento de la IED en el país receptor¹⁰⁹. Además, la misma mezcla puede suponer una fórmula de transacción adecuada entre los intereses del país de acogida y los del

¹⁰⁹ Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *The Use of Investment Incentives and Performance Requirements* (Washington, D.C.: 1977), págs. 1 y 2. Este estudio

inversor¹¹⁰. Por ejemplo, disponer de un conjunto diverso de incentivos y condiciones podría conferir flexibilidad en las negociaciones con posibles inversores y propiciar pactos donde un incentivo de alto valor para el inversor y de costo marginal bajo para el país receptor (tal como el acceso a una zona de libre comercio ya existente) se intercambia por una prescripción en materia de resultados de bajo costo marginal para el inversor pero de un valor real o percibido alto para el país de acogida (verbigracia el comprometerse a un desembolso local en investigación y desarrollo)¹¹¹.

El Acuerdo sobre las MIC, las negociaciones sobre el AMI de la OCDE, los tratados regionales y algunos bilaterales han demostrado que si bien los países están más abiertos hacia las disciplinas en ciertos tipos de prescripciones en materia de resultados, son más reacios a aceptar esas disciplinas en los incentivos a la inversión. En el AMI figuraba una lista de prescripciones prohibidas relacionadas con mercancías y servicios que incluía medidas que iban más allá no sólo de las enumeradas en el Acuerdo sobre las MIC sino incluso de aquellas prohibidas por el artículo 1106 del TLCAN¹¹². Según el AMI, ninguna parte, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, dirección, operación o realización de unas inversiones en su territorio por un inversor de otra parte o de un tercero, debería imponer, aplicar o mantener ninguna de las prescripciones enumeradas, o exigir cualesquiera compromisos o garantías. Tales disposiciones limitarían la flexibilidad de los países con respecto a sus políticas indus-

de referencia, que aportó elementos para formular la posición negociadora de ese país en esta esfera, encontró que el 27% de las filiales de empresas estadounidenses en los países en desarrollo recibían uno o más incentivos para invertir, mientras que la cifra era del 25% en los países desarrollados. No obstante, los primeros imponían prescripciones en materia de resultados a las empresas estadounidenses con más frecuencia que los países en desarrollo, con un 29% frente a un 6%.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ Theodore H. Moran y Charles S. Pearson, «Tread carefully in the field of TRIP (Trade-Related Investment Performance) measures», *The World Economy*, Vol. 11, N.º 1 (1988), pág. 121.

¹¹² La lista del TLCAN se complementa con ciertos conceptos de las limitaciones del acceso a los mercados tomados del artículo XVI del AGCS (por ejemplo, contratar un determinado nivel de personal local, establecer una empresa mixta o lograr un nivel mínimo de participación nacional en el capital social), así como otros que están actualmente permitidos por el Acuerdo sobre las MIC y el AGCS (verbigracia cumplir ciertos requisitos sobre transferencia de tecnología, o establecer la sede social para una región específica o para el mercado mundial en el territorio de una parte contratante).

triales y significaría que la inversión no surtiría los efectos de aprendizaje y las externalidades importantes en el resto de la economía (como, por ejemplo, implantación de una capacidad nacional mediante la transferencia de tecnología, la mejora técnica de gestión o el desarrollo de recursos humanos).

El AGCS, en los artículos XVI y XVII, legitima el uso de una lista de prescripciones en materia de resultados en las negociaciones sobre liberalización. El artículo XIX.2 dispone que «habrá 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 a los proveedores extranjeros de servicios, fijen a ese acceso condiciones encaminadas al logro de los objetivos a que se refiere el artículo IV». El Acuerdo sobre las MIC sólo confirma que las prescripciones en materia de contenido nacional y algunas otras sobre nivelación del comercio están prohibidas por el GATT, pero no prohíbe otras prescripciones en materia de resultados¹¹³. En las negociaciones sobre las MIC, los países en desarrollo consideraron necesarias estas últimas prescripciones para canalizar la IED con arreglo a sus objetivos nacionales de desarrollo y compensar así el trato preferencial o los incentivos, contrarrestando o impidiendo las prácticas anticompetitivas de las empresas transnacionales.

Estudios recientes indican que la ubicación de la IED, en particular en las industrias de automoción, petroquímicas y de ordenadores o electrónicas, no ha obedecido simplemente a razones de ventajas comparativas. La imposición por los gobiernos de medidas tales como subvenciones a la exportación y prescripciones en materia de actuación exportadora desempeñó un papel crucial al inducir a los inversores internacionales a que establecieran redes de aprovisionamiento que incluían a países en desarrollo¹¹⁴. El que esas prescripciones hayan tenido éxito en los tres sectores citados demuestra que se ha generado una nueva estructura productiva internacionalmente competitiva. Tal cosa suscita la cuestión de si cabe prohibir categóricamente cualquier prescripción en materia de resultados

¹¹³ El AMI habría ampliado la lista de estas prescripciones, incluyendo muchas actualmente permitidas por el GATT y el AGCS, pero algunas de ellas sólo se habrían autorizado si estuvieran vinculadas a la concesión de una ventaja. El AMI habría prohibido las prescripciones en materia de contenido nacional y de actuación exportadora.

¹¹⁴ Véase T. Moran, *Foreign Direct Investment and Development*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1998, pág. 6.

sin examinar realmente si esa medida tiene efectos adversos directos y apreciables sobre el comercio que compensen sus consecuencias beneficiosas para el desarrollo.

Inversión y política de competencia¹¹⁵

Algunos expertos hablaron de la relación entre inversión y competencia. El uso de medidas comerciales proteccionistas, muy particularmente normas de origen y disposiciones antidumping que desvían la inversión de una manera discriminatoria y claramente perturbadora, es un asunto que preocupa mucho. Las normas de origen tanto de la UE como del TLCAN requieren que una proporción sustancial de los insumos procedan de sus Estados miembros para aspirar a un trato preferencial, con el fin de proteger a las industrias locales y atraer inversión extranjera a esos países. Se considera que las acciones antidumping desvían la inversión al generar incertidumbre en las empresas internacionales interesadas en invertir en posibles operaciones de exportación y al ocasionar una redistribución de la producción hacia mercados protegidos por disposiciones antidumping. Estas disposiciones, los incentivos en materia de ubicación y las normas de origen se usan para reordenar el paisaje económico internacional, impidiendo que la actividad económica se desplace guiándose por los principios de la ventaja comparativa¹¹⁶. La necesidad de contrarrestar esas políticas de desviación de las inversiones de los países desarrollados explica el papel crucial de las subvenciones a la exportación y las prescripciones en materia de resultados concretos al inducir a las compañías a que incluyan a los países en desarrollo en sus redes regionales o mundiales de actividad.

Los intereses y preocupaciones de los países en desarrollo en la esfera de la inversión y de las medidas en materia de competencia, que podrían reflejarse en cualesquiera disciplinas futuras, comprenden: 1) la aplicación no discriminatoria de las leyes sobre la competencia que ayudaría a que se mitigasen las preocupaciones de los países en desarrollo de acogida si deciden adoptar un régimen liberal para la IED; 2) el permitir a las economías que controlen posibles abusos de posiciones dominantes por parte de las empresa transnacional; 3) la exoneración de las PYME cuando los efectos

¹¹⁵ Véase el capítulo sobre comercio y competencia.

¹¹⁶ Véase UNCTAD, *Medidas comerciales relacionadas con las inversiones* (publicaciones de las Naciones Unidas sobre temas relacionados con los acuerdos internacionales en materia de inversión), de próxima publicación.

de sus prácticas comerciales restrictivas sean insignificantes en el correspondiente mercado, aplicando normas *de minimis*; 4) la concesión de excepciones limitadas en el tiempo a ciertos sectores dinámicos y orientados al crecimiento que necesitan una protección temporal frente a fuerzas competitivas de mucho poder, a fin de permitir a las industrias incipientes que progresen; 5) el análisis de hasta qué punto las restricciones vinculadas a disposiciones sobre licencias deberían considerarse anticompetitivas y prohibirse; 6) la posibilidad de prohibir que se veten importaciones paralelas en ciertas condiciones, y 7) la aprobación por los gobiernos de disposiciones sustantivas para controlar restricciones horizontales y verticales, abusos de posiciones de dominio y cárteles de exportación.

Los países donde tienen su sede empresas que invierten en el extranjero podrían considerar la posibilidad de asumir alguna responsabilidad ayudando a los países en desarrollo a establecer un mecanismo en materia de competencia, así como tomando medidas para hacer frente a las prácticas comerciales restrictivas de esas empresas que afecten desfavorablemente a los mercados de los países en desarrollo. Con tal fin, los países desarrollados podrían tomar la iniciativa en el plano nacional aplicando sus propias leyes sobre la competencia a las prácticas comerciales restrictivas de sus empresas que perjudiquen al comercio internacional y al desarrollo, con arreglo a lo que dice el párrafo E.4 del Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas¹¹⁷.

Uno de los expertos pensaba que las negociaciones futuras en materia de competencia deberían celebrarse dentro del marco de las MIC. Habría que indicar claramente, sin embargo, que en toda expansión del Acuerdo sobre las MIC para incluir otras medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio deberían figurar en paralelo, y como un *quid pro quo*, elementos de la política sobre la competencia. Esos elementos se refieren en particular al control de prácticas restrictivas a cuyo fin los países en desarrollo usan las MIC. Las disposiciones del Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las

¹¹⁷ Ese párrafo estipula que los «Estados deberían procurar adoptar las medidas correctoras o preventivas adecuadas para impedir o controlar el uso de prácticas comerciales restrictivas dentro del ámbito de su competencia, o ambas cosas, cuando comprueben que tales prácticas afectan desfavorablemente al comercio internacional y en particular al comercio y al desarrollo de los países en desarrollo», y también podría ampliarse a los países en desarrollo las condiciones de cooperación bilateral que unos pocos países desarrollados se conceden mutuamente (aceptando así una obligación NMF).

prácticas comerciales restrictivas, los proyectos de códigos de conducta para las empresas transnacionales y la transferencia de tecnología podrían ayudar a establecer disciplinas sobre comportamientos anticompetitivos.

Tratamiento futuro de la inversión en el sistema multilateral de comercio

Se señaló que en la fase actual de deliberaciones sobre la inversión en la OMC, no se había logrado un consenso, haciendo improbable que comenzasen pronto negociaciones sobre un marco general. Se opinó que las conversaciones sobre el AMI tendrían repercusiones o efectos negativos sobre los debates acerca de las normas internacionales en materia de inversión en la OMC. Un participante también consideró que la introducción de un asunto con tanta carga política en el programa sobre el comercio podría distraer la atención de una mayor liberalización del comercio.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo, se sugirió que debería proseguir el proceso de educación en el grupo de trabajo de la OMC sobre inversión, en particular a la luz de la crisis financiera asiática y de los posibles efectos negativos de unas corrientes de inversión no reguladas. El modo más seguro sería negociar sobre la inversión dentro del marco del Acuerdo sobre las MIC y el AGCS, que ofrecen principios básicos tales como trato nacional y el derecho de establecimiento y que aceptan las asimetrías en los niveles de desarrollo de los países; el enfoque de la lista positiva debería mantenerse.

Una de las cuestiones clave de las futuras negociaciones sobre comercio e inversión es el trato nacional, que constituyó uno de los asuntos centrales y más controvertidos de las negociaciones sobre un AMI. Ese trato supone que las empresas nacionales son similares a las empresas transnacionales, pero en el caso de muchos países en desarrollo las diferencias pueden ser apreciables y justificar el que se haga una excepción del trato nacional introduciendo una cláusula de desarrollo (aunque tales excepciones no serían necesarias si se adoptara una lista positiva).

Como consecuencia de la crisis asiática y de la falta de consenso entre los principales países que comercian, no es seguro que se celebren negociaciones generales sobre un marco para la inversión. El examen del Acuerdo sobre las MIC y las negociaciones del AGCS en el año 2000, así como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, ofrecen la oportunidad de abordar aspectos que preocupan a los países tanto desa-

rrollados como en desarrollo, tales como la protección de los inversores, el trato nacional, las prescripciones en materia de resultados y los incentivos.

Cabe pensar que la lista ampliada de las MIC que tendrían que ser objeto de una disciplina, así como los principios expuestos por los Estados Unidos (tales como la no discriminación o el derecho de establecimiento), que se propusieron durante las negociaciones de las MIC (y que fueron retomados en la negociación del AMI), podrían ser considerados por los países desarrollados como el objetivo de unas nuevas negociaciones sobre las MIC. Los países en desarrollo, por tanto, tendrían que preparar alternativas que pudieran defender en el proceso de examen. Una de ellas consistiría en limitar el examen a un debate sobre los problemas que plantea eliminar las MIC prohibidas y/o sobre la extensión del Acuerdo para incluir otras prescripciones en materia de resultados. Los países en desarrollo podrían perseguir que las prescripciones de esa índole incluidas sean aquellas que han demostrado ser instrumentos esenciales de las estrategias del desarrollo. Otra alternativa consistiría en abordar los aspectos más amplios de la política sobre inversiones que podrían ser tratados adecuadamente en la OMC. Esto conduciría a negociar unos compromisos de acceso a los mercados y de trato nacional semejantes a los del AGCS, o a convenir unas disciplinas en materia de inversión en el contexto de otros acuerdos comerciales multilaterales.

Una forma de proceder en las discusiones sobre comercio e inversión podría ser examinar hasta qué punto estas cuestiones ya están resueltas en los acuerdos de la OMC y la posibilidad de incorporar a ellos disposiciones adicionales sobre medidas en materia de inversión. Sin embargo, los intentos de negociar un acuerdo multilateral de carácter general sobre la inversión en la OMC podría distraer la atención de las negociaciones sobre la liberalización del comercio y el acceso a los mercados. Una forma de facilitar las negociaciones sería «seccionar» la propuesta del AMI para que sus diversos elementos pudieran abordarse por separado en el contexto del comercio. Por ejemplo, las cuestiones relacionadas con el establecimiento están cubiertas por la definición de acceso a los mercados mediante el modo de suministro de la presencia comercial en el AGCS; el trato nacional también se cubre en el AGCS (los compromisos en esas esferas podrían intercambiarse por obligaciones recíprocas). Otros aspectos del AMI también guardan relación con los acuerdos de la OMC, tales como el movimiento de personas (AGCS), las prescripciones en materia de resultados (Acuerdo sobre las MIC) e incentivos fiscales (Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias).

Se plantea la cuestión de si un conjunto amplio de principios que traten de todos los aspectos de las medidas sobre inversión puede vincularse adecuadamente con las obligaciones comerciales, o si cabe establecer disposiciones específicas en acuerdos comerciales multilaterales para asegurar que sus objetivos no se ven frustrados por restricciones a la inversión. Ejemplos de esas obligaciones son las normas para aquellos casos en que la denegación del derecho de establecimiento y del trato nacional frustren objetivos comerciales, tales como la asignación de contingentes arancelarios en la agricultura¹¹⁸, o las disciplinas con respecto a subvenciones que distorsionen las corrientes de inversión y no sólo las medidas sobre esta última que perturben los flujos y mercancías, que cabría incorporar al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Las disposiciones sobre establecimiento y trato nacional podrían vincularse a la exención de derechos de aduana para reducir la posibilidad de atraer inversión detrás de un muro arancelario. Este proceder tendría la ventaja de limitar las nuevas obligaciones comerciales a las necesarias para abordar problemas comerciales, sin exigir a los países que armonicen su política económica general, con los riesgos que ello entraña.

Desde una perspectiva del desarrollo, es importante considerar si un acuerdo multilateral sobre inversiones ayudaría a los países en desarrollo a atraer IED que sea compatible con sus objetivos nacionales, tales como promover el crecimiento económico, industrializarse y lograr que se les transfieran conocimientos. Esto se facilitaría estableciendo una lista recapitulativa de asuntos que han de tenerse presentes, como los relacionados con la liberalización progresiva de las inversiones y la promoción del crecimiento y desarrollo, las prescripciones en materia de resultados, las prácticas anticompetitivas, la transferencia de tecnología y la implantación de una capacidad tecnológica. Para asegurar la participación sostenible de los países en desarrollo, los acuerdos internacionales en materia de inversión han de lograr un equilibrio entre el ofrecimiento de condiciones estables y previsibles a los inversores y el que se confiera a los países de acogida la flexibilidad y la oportunidad de conseguir sus objetivos en materia de desarrollo en el contexto de sus propias situaciones económicas nacionales.

¹¹⁸ Véase Stefan Tangermann, «Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture by major developed countries», UNCTAD/ITD/16.

Áreas prioritarias que requieren más investigación

- Las condiciones en que la IED contribuye más al proceso de desarrollo, y la clase de normas que permitirían flexibilidad suficiente para alcanzar los objetivos económicos nacionales;
- Las posiciones negociadoras de los países de la OCDE en el contexto de las conversaciones sobre las MIC durante la Ronda Uruguay y las negociaciones sobre el AMI;
- Las repercusiones de las prescripciones en materia de resultados sobre el establecimiento de una capacidad nacional;
- Las consecuencias de la crisis financiera asiática sobre el comercio y la inversión;
- Las diferencias entre inversión en cartera e IED;
- Las ventajas de un acuerdo multilateral sobre inversiones y los inconvenientes de que no se disponga de tal acuerdo;
- Las razones del auge de la IED en países y sectores específicos;
- Los efectos del regionalismo sobre las corrientes de inversión, particularmente en lo que atañe a las normas de origen;
- Las repercusiones de las medidas comerciales restrictivas sobre la inversión;
- Cómo lograr un equilibrio entre las disciplinas que rigen la acción pública y las prácticas empresariales en el contexto del examen del Acuerdo sobre las MIC;
- La determinación de medidas relacionadas con la inversión que sean instrumentos eficaces para el crecimiento económico a la luz de la experiencia de ciertos países en desarrollo (inclusive para la transferencia de tecnología), así como de aquellas que sean menos efectivas;
- Las consecuencias de esas medidas sobre la inversión, el comercio y los objetivos sociales y culturales;
- La experiencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre inversión así como de otras negociaciones (por ejemplo, el Código In-

ternacional de Buena Conducta para la Transferencia de Tecnología) y lecciones que cabe extraer de esa experiencia;

- ❑ Qué clase de acuerdo internacional en materia de inversión serviría mejor los intereses del desarrollo;
- ❑ Los elementos clave de los acuerdos internacionales en materia de inversión desde una perspectiva del desarrollo;
- ❑ La pertinencia de elementos del AMI de la OCDE, de la labor del grupo de estudio de la OMC y de otras negociaciones internacionales sobre la inversión para el Acuerdo sobre las MIC.

TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

La última sesión de la reunión del Grupo de Expertos se dedicó a debatir el trato especial y diferenciado. Se plantearon varias cuestiones relacionadas con el futuro de ese trato que se presentan en este capítulo. En líneas generales consisten en:

- La pertinencia de continuar el trato especial y diferenciado en su forma actual;
- Nuevas formas de trato especial y diferenciado que podrían requerirse como consecuencia de la creciente liberalización y globalización, y cómo abordar ese trato en las futuras negociaciones.

Antecedentes

Ya en la Conferencia sobre Comercio y Empleo (Conferencia de La Habana), de 1947-1948, los países en desarrollo (sobre todo de América Latina) cuestionaron el supuesto de que la liberalización comercial sobre una base NMF conduciría automáticamente a su crecimiento. Su posición adquirió mayor fuerza política con la independencia de los países en desarrollo de Asia y África. Argumentaron que los rasgos estructurales peculiares de las economías de los países en desarrollo y las distorsiones derivadas de las relaciones comerciales históricas limitaban las posibilidades en la esfera del comercio. Este paradigma del desarrollo se basó en la necesidad de mejorar la relación de intercambio, reducir la dependencia de las exportaciones de productos primarios, corregir la volatilidad y desequilibrios de la balanza de pagos, e industrializar mediante la protección de industrias incipientes y el uso de subvenciones a la exportación.

Hasta cierto punto, las normas del GATT reflejaron elementos de ese paradigma. A tenor del artículo XVIII del GATT sobre «Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico», los países en desarrollo disfrutaron de facilidades adicionales para poder *a)* mantener la flexibilidad suficiente y la estructura de sus derechos de aduana a fin de otorgar la oportuna

protección arancelaria al establecimiento de determinados sectores y *b*) aplicar restricciones cuantitativas con fines de balanza de pagos de una manera que tuviera muy en cuenta el continuo y alto nivel de demanda de las importaciones como consecuencia probable de sus programas de desarrollo económico.

Los países en desarrollo gozaron así de bastante flexibilidad en sus regímenes comerciales gracias principalmente al artículo XVIII.B, pero gracias también al bajo nivel de las consolidaciones arancelarias (aunque esto último podría achacarse a la falta de beneficios recibidos en las anteriores rondas de las negociaciones del GATT). Muchos países en desarrollo accedieron al GATT en virtud del artículo XXVI, y pudieron así en buena parte escapar a las negociaciones sobre consolidación de los derechos como parte de sus condiciones de adhesión. Esta flexibilidad se vio facilitada por la incorporación en 1964 de la cláusula de «no reciprocidad» (artículo XXXVI.8) de la Parte IV del GATT.

La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD II), celebrada en Nueva Delhi en 1968, condujo a la introducción de sistemas SGP por los países desarrollados. Tales sistemas quedaron cubiertos por una exención del GATT (no de la Parte IV). Durante la Ronda de Tokio los esfuerzos de los países en desarrollo por legitimar un trato preferencial en su favor mediante toda una gama de relaciones comerciales se tradujeron en la «Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo» (denominada de ordinario la «Cláusula de Habilitación»). Este instrumento se refiere específicamente a *a*) el SGP, *b*) las medidas no arancelarias en el contexto de los instrumentos del GATT, *c*) los acuerdos regionales o globales entre países en desarrollo y *d*) el trato especial a los PMA. La Ronda de Tokio condujo a unas mayores disciplinas en forma de códigos detallados (verbigracia sobre subvenciones, obstáculos técnicos al comercio y valoración en aduana), que no fueron aceptados, sin embargo, por la mayoría de los países en desarrollo.

Así, el trato especial y diferenciado se basa en dos pilares a efectos prácticos:

- Un mayor acceso a los mercados mediante *a*) un acceso preferencial en virtud del SGP, *b*) el derecho a beneficiarse de los acuerdos comerciales multilaterales, en particular sobre aranceles, de conformidad con el principio NMF, sin quedar obligados a ofrecer concesiones

recíprocas, y *c*) libertad para establecer acuerdos comerciales preferenciales regionales y globales sin ajustarse a los requisitos del GATT sobre zonas de libre comercio y uniones aduaneras (artículo XXIV).

- Facultades discrecionales en sus propios mercados sobre: *a*) acceso a esos mercados (es decir, el derecho a mantener barreras comerciales en relación con problemas de balanza de pagos y a proteger sus industrias nacionales incipientes), y *b*) el derecho a ofrecer respaldo público a sus industrias nacionales mediante diversas medidas industriales y comerciales que en otro caso habrían sido incompatibles con sus obligaciones multilaterales.

En los acuerdos de la OMC, con contadas excepciones, el trato (trato) especial y diferenciado se expresa sobre todo en forma de períodos transitorios, diferencias en los niveles de umbral (en comparación con los aplicables a los países desarrollados) y asistencia técnica, más bien que mediante exenciones sustantivas. Por causa de los considerables recortes en los derechos NMF, la Ronda Uruguay produjo una erosión del SGP, que es un instrumento importante que otorga a los países en desarrollo un acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados. Además, las extensas consolidaciones arancelarias, las restricciones sobre el uso de medidas comerciales (como, por ejemplo, subvenciones o MIC) han reducido aún más la flexibilidad de que disfrutaban anteriormente los países en desarrollo. Así, los acuerdos comerciales multilaterales disponen, con algunas excepciones (verbigracia en el caso de las subvenciones), que el trato especial y diferenciado desaparecerá en el año 2005.

Cuestiones fundamentales desde la perspectiva del desarrollo

Buen número de las disposiciones del trato especial y diferenciado se incorporaron a los acuerdos comerciales multilaterales. No obstante, ello se hizo de una manera hasta cierto punto *ad hoc*, no de resultados de un consenso básico sobre cómo las necesidades comerciales de los países en desarrollo derivadas del paradigma en materia de crecimiento deberían reflejarse en los principios y normas comerciales. Por el contrario, ese paradigma anterior no encontró un consenso ni siquiera entre los países en desarrollo; incluso algunos lo consideraron un «bagaje ideológico» del pa-

sado, y otros como unas «muletas» que los países en desarrollo ya no necesitaban y que en realidad estaban obstando su competitividad. El trato especial y diferenciado se vio así muy menoscabado durante la Ronda Uruguay, ya que se abordó por separado en cada grupo negociador sin un marco conceptual básico. No hubo un consenso general sobre las medidas comerciales requeridas por los países en desarrollo como elementos esenciales de sus programas de crecimiento. De esta suerte el reto que han de afrontar esos países en las futuras negociaciones sería más bien doble: 1) conjurar los continuos ataques a las medidas de trato especial y diferenciado vigentes cuando sean cruciales para el éxito de los programas de desarrollo, y 2) adaptar el concepto del trato especial y diferenciado a las realidades de la globalización y liberalización.

Pertinencia y continuación del trato especial y diferenciado

Los argumentos contra el trato especial y diferenciado tienden a subrayar las diferencias entre los países en desarrollo con respecto a dotación de recursos, capacidad de producción, instituciones económicas y sociales, y capacidad de crecimiento y desarrollo. Se aduce que si bien algunos son económicamente débiles, careciendo de los recursos humanos y materiales en los que basar una estrategia sostenida de desarrollo económico y social, otros han alcanzado la «etapa de despegue», donde la economía empieza a generar su propia inversión y mejoras tecnológicas a ritmos suficientemente elevados como para hacer que el crecimiento prácticamente se sostenga a sí mismo; y de otros se piensa que han avanzado aún más hasta una etapa de creciente sofisticación de la economía y están «llegando a la madurez». Estas categorías se usan para justificar la «progresividad» del trato preferencial y del abandono del trato especial y diferenciado.

No obstante, lo que parece haber cambiado son más las actitudes políticas del trato especial y diferenciado que la realidad básica. Por lo general, la disparidad en el ingreso per cápita entre países desarrollados y en desarrollo ha aumentado desde 1980, y muchos de los segundos se han visto reducidos a la categoría de menos adelantados. Además, bastantes países recién emancipados con economías en transición quedarían incluidos en la definición del GATT de país menos adelantado, ya que «sólo pueden respaldar un nivel de vida bajo». En realidad, muchos de los países en desarrollo y que están alcanzando la madurez han visto demostrada su vulnerabilidad y su condición de países en desarrollo por acontecimientos recientes. En consecuencia, los argumentos contra el trato especial y dife-

renciado basados en la «heterogeneidad» de los países en desarrollo han perdido mucho peso.

En este contexto, se señaló que a pesar de los argumentos actuales contra la continuación del trato especial y diferenciado, su razón de ser en el sistema mundial de comercio no ha cesado de existir. En otras palabras, ese trato se introdujo por un motivo concreto y ese motivo sigue siendo válido. La discusión, por tanto, no debería centrarse en su abolición sino en un análisis más detenido del concepto mismo y de sus beneficios y sus limitaciones, y en la corrección de las segundas. Tal como indicó un experto, uno de los problemas vinculados al trato especial y diferenciado es que resulta difícil aquilatar con precisión las repercusiones económicas del trato preferente sobre el desarrollo.

No obstante, los dos fines principales del trato especial y diferenciado siguen siendo válidos, a saber: 1) introducir equidad y competencia leal cuando las condiciones estructurales son diferentes, y 2) evitar distorsiones debidas al poder de negociación de los países industrializados en el sistema internacional de comercio.

Se citaron varios ejemplos de cómo el trato especial y diferenciado (o los conceptos conexos de asimetrías o no reciprocidad) se abordan en diversos acuerdos regionales que se han suscrito o se prevé suscribir en las Américas. Por ejemplo, en el caso del TLCAN, México tuvo que ceder en no ser tratado como un país en desarrollo, y así no se le otorgó un trato preferencial en materia de comercio. No obstante, en los dos años transcurridos desde que se firmó ese acuerdo, los beneficios que México ha registrado en términos de comercio e inversión han compensado con creces tal restricción. El hecho de que la eliminación del trato especial y diferenciado no causara grandes daños a la economía mexicana puede explicarse en parte por el nivel ya elevado de integración de la economía de ese país en el mercado estadounidense antes del TLCAN. En el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur), la ausencia de un trato especial y diferenciado a las economías menores no parece haber ocasionado tampoco ningún daño. La única concesión hecha a esas economías se refiere al calendario arancelario, otorgándoles un plazo adicional para ajustarse a las nuevas normas. El único país que todavía presiona para recibir un trato especial y diferenciado en Mercosur es el Paraguay. Según un experto, este país se ha beneficiado menos que el Uruguay de la apertura regional, porque su modelo económico no encaja bien con las nuevas oportunidades que brinda el Mercosur.

El asunto de la no reciprocidad se está actualmente debatiendo en las negociaciones de una zona de libre comercio entre los países andinos y el Mercosur. Preocupa al sector privado de los primeros el riesgo de la competencia de las industrias brasileñas y argentinas. También, en el contexto de las negociaciones sobre el TLCA, la no reciprocidad figura en el orden del día y un grupo de trabajo sobre las economías menores del hemisferio está intentando determinar cómo podrían atenderse sus necesidades mediante algún tipo de trato especial y diferenciado.

En relación con los varios ejemplos de acuerdos regionales, en la reunión del Grupo de Expertos se dijo que el regionalismo es una respuesta al hecho de que los Acuerdos de la Ronda Uruguay y el sistema económico mundial no han logrado tener en cuenta las diferencias y la capacidad de los países. Los acuerdos regionales brindan a los países una oportunidad para competir con otros de más o menos su mismo nivel de desarrollo.

Aunque los progresos en la liberalización arancelaria multilateral y el aumento de los acuerdos regionales entre países desarrollados y entre ellos y los países en desarrollo han menoscabado y seguirán menoscabando los márgenes arancelarios preferenciales, el SGP y otros sistemas unilaterales son necesarios 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, y así el trato SGP debería conservarse o ampliarse para asegurar que los más vulnerables de esos países no se vean desfavorablemente afectados y que sus condiciones de acceso (verbigracia la «paridad TLCAN») se mantienen. El proceso de convertir sistemas unilaterales en zonas de libre comercio (ZLC) podría tener por efecto erosionar los esfuerzos de los países en desarrollo para consolidar los acuerdos subregionales de integración y exacerbar las distorsiones de las corrientes comerciales Norte-Sur. Por lo tanto, debería establecerse por principio un trato especial y diferenciado, en razón de que las ZLC regionales Norte-Sur no tienen que entrañar necesariamente una reciprocidad de los países en desarrollo. Estos deberían gozar de la oportunidad de compartir el dinamismo demostrado por las importaciones de algunos de ellos, por lo que el SGP debería ampliarse dentro del marco de la cláusula de habilitación.

El SGP puede también desempeñar un papel importante en sectores donde hasta ahora se ha aplicado a muy pequeña escala. La arancelización de las restricciones cuantitativas, la limitación voluntaria de las exportaciones y demás, el sector agropecuario, y los elevados derechos NMF en el sector de los textiles y el vestido muestran que hay un margen para unos

justificados derechos arancelarios preferenciales o unos contingentes especiales que puedan dar un gran impulso al comercio de los países en desarrollo.

Posibles planteamientos del trato especial y diferenciado en las negociaciones futuras

El AGCS establece un enfoque del trato especial y diferenciado que es diferente del de otros acuerdos comerciales multilaterales, y podría ofrecer un modelo para futuros acuerdos. La estructura del AGCS prevé la integración de los objetivos del desarrollo en todo su texto. El acceso a los mercados y el trato nacional son concesiones negociadas en relación con sectores o subsectores concretos de servicios sobre la base de un planteamiento de lista positiva, lo que permite una liberalización más gradual y la posibilidad de obtener compensaciones y beneficios recíprocos. Además, el artículo XIX.2 otorga a los países en desarrollo flexibilidad para abrir menos sectores, liberalizar menos tipos de transacciones y ampliar progresivamente el acceso a los mercados en conformidad con su nivel de desarrollo. Al facilitar el acceso a sus mercados a los proveedores extranjeros de servicios, están facultados para fijar ciertas condiciones a ese acceso (como transferencia de tecnología, formación, etc.) con el propósito de lograr los objetivos a que se refiere el artículo IV, donde se dispone que se facilitará la creciente participación de los países en desarrollo miembros en el comercio mundial mediante compromisos específicos en relación con: a) el fortalecimiento de su capacidad nacional en materia de servicios y de su eficacia y competitividad; 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 exportaciones¹¹⁹.

La estructura del AGCS ha resultado ser más útil para los países en desarrollo que las declaraciones en su favor, tales como la del artículo IV del AGCS, que no se ha aplicado. El Anexo sobre Telecomunicaciones reconoce el papel esencial de éstas para la expansión del comercio de servicios de los países en desarrollo y en los apartados c) y d) de la sección 6 se dispone que, cuando sea factible, los miembros facilitarán a los países en

¹¹⁹ Las negociaciones sobre el movimiento de personas físicas arrojaron sólo resultados limitados; el acceso a los canales de distribución y a las redes y tecnología de la información no se ha visto facilitado.

desarrollo 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 en dichos países. El AGCS contiene así algunos conceptos que eran avanzados para su tiempo al prever el tipo de trato especial y diferenciado que se necesitaría en el contexto de la globalización. El acceso a las redes de distribución es prácticamente un requisito previo para participar en el comercio internacional, mientras que la expansión exponencial de Internet y del comercio electrónico ha hecho que el acceso a esas redes revista aún mayor importancia. El AGCS también reconoce lo vital que es acceder a la tecnología y legítima en la esfera de las inversiones las prescripciones en materia de resultados.

Un experto dijo que sería importante que las negociaciones futuras incluyeran las preferencias SGP entre las disciplinas multilaterales a fin de que resultaran obligatorias para todos los países, en lugar de dejar que cada país escoja quién recibe o no recibe un trato preferente. Este cambio obligaría a los países en desarrollo a presentar una propuesta para determinar la graduación. Se sugirió que el concepto de ésta última podría aplicarse a sectores más bien que a países, con arreglo a su competitividad. Otro experto opinó que en lugar de contemplar períodos transitorios en la ronda siguiente, sería más útil reflejar las asimetrías entre los países en desarrollo y su diferente nivel económico.

También se señaló que los países en desarrollo deberían ofrecer alguna reciprocidad por el trato especial y diferenciado; una sugerencia era que ofreciesen algún tipo de compromiso económico; por ejemplo, ese trato podría hacerse depender de que los países beneficiarios establecieran una política económica adecuada. Se adujo que éste era un punto importante, ya que la finalidad misma de las disposiciones especiales era mejorar los resultados económicos y comerciales de modo tal que al cabo de un determinado período de tiempo ya no fuesen necesarias. Una política comercial adecuada sería un modo de asegurar que ello ocurriese y proporcionaría también un entorno más estable e incentivos a los inversores.

En términos de acceso a los mercados, ciertos acuerdos comerciales multilaterales (como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias) fijan umbrales por debajo de las cuales las importaciones procedentes de países en desarrollo no pueden ser objeto de derechos compensatorios. También sería posible negociar umbrales nuevos en los acuerdos comerciales multilaterales, concretamente en el Acuerdo Antidumping.

Si bien los períodos transitorios terminarán con la eliminación, hacia el año 2005, de casi todo el trato especial y diferenciado en la forma de exención de las obligaciones (con la excepción de las normas sobre subvenciones a la exportación), el artículo XVIII, la Parte IV y la Cláusula de Habilidadación siguen siendo parte integrante del GATT de 1994. Cabría lograr un trato especial y diferenciado con la extensión y revisión de las disposiciones pertinentes de los acuerdos comerciales multilaterales en el contexto del programa incorporado. Algunos acuerdos (como aquellos sobre subvenciones y las MIC) prevén la posibilidad de ampliar los períodos de transición. Con respecto a otros acuerdos, los negociadores podrían tener en cuenta que la experiencia de las disposiciones del trato especial y diferenciado ha mostrado que existe un margen considerable de mejora.

En el caso de las subvenciones, se sugirió que existía un sesgo contra los países en desarrollo. Son los países desarrollados los que pueden disponer mayormente de las categorías «no recurribles» mientras que subvenciones de importancia fundamental para los países en desarrollo corresponden a la categoría «recurrible». Asimismo, la índole no recurrible de las subvenciones para investigación y desarrollo otorga a las empresas de los países desarrollados el acceso a subsidios para encontrar nuevos productos donde gozarán después de un monopolio en virtud del Acuerdo sobre los ADPIC. Además, los incentivos fiscales ofrecidos por los gobiernos de los países desarrollados para atraer inversiones, a menudo en el plano subnacional, no son objeto de una disciplina efectiva. Como la continuación de la categoría «no recurrible» requiere consenso, los países en desarrollo tienen una oportunidad para corregir ese desequilibrio.

Varios expertos destacaron la importancia de centrarse en el lado de la oferta en las futuras negociaciones. Por ejemplo, un experto citó estudios hechos en la comunidad empresarial de los PMA que mostraban que los principales problemas que encuentran los empresarios se refieren sobre todo a infraestructuras inapropiadas (como un suministro eléctrico incierto) o a demoras en aduana más bien que a barreras en el acceso al mercado. Por ello, los programas de desarrollo empresarial de apoyo al sector privado podrían constituir un modo de abordar esos problemas que se encuentran en el plano nacional. Ninguna nueva disciplina multilateral debería impedir que se usaran instrumentos clave de la política de desarrollo, tales como las prescripciones en materia de resultados de las inversiones.

Por último, se señaló que la asistencia técnica relacionada con el comercio representaba menos del 2% de la ayuda oficial al desarrollo proporcionada por los países de la OCDE, lo que no se compadece con las pro-

mesas que suelen hacerse en las negociaciones comerciales multilaterales. También se indicó que el 80% de los fondos de asistencia técnica de la OMC proceden de pequeños países de Europa septentrional y no de los grandes países comerciales, de los que cabría esperar que proporcionararan el grueso de esa asistencia.

Áreas prioritarias que requieren más investigación

- ❑ La evolución general del trato especial y diferenciado a lo largo del tiempo y su utilidad y limitaciones; qué países se han beneficiado del mismo y cuáles no, con las razones del éxito o el fracaso; y esferas donde el trato especial y diferenciado podría mejorarse y sus repercusiones sobre los países en desarrollo intensificarse;
- ❑ La aplicación de las disposiciones del trato especial y diferenciado en los acuerdos de la OMC, para evaluar el alcance de sus consecuencias, caso de haberlas, y proponer aspectos que se prestan a mejora; también si es menester un trato especial y diferenciado con respecto a materias relacionadas con el comercio de los derechos de propiedad intelectual;
- ❑ La definición del trato especial y diferenciado con arreglo a criterios económicos objetivos y parámetros susceptibles de medición, la traducción de esos conceptos en disposiciones prácticas y coherentes orientadas al desarrollo en los acuerdos internacionales sobre el comercio, y medidas de seguimiento para su eficaz aplicación;
- ❑ Medidas para introducir mayor estabilidad y previsibilidad en las preferencias comerciales autónomas tales como el SGP, inclusive mediante instrumentos multilaterales obligatorios;
- ❑ Criterios objetivos para la graduación por sectores y países del trato especial y diferenciado que pudieran contribuir a una mejor comprensión de este tema tan sensible y que se determinarían con aportaciones de los países en desarrollo;
- ❑ Mejoras del alcance y contenido de las medidas de asistencia técnica relacionadas con el comercio para incrementar la capacidad de oferta y la infraestructura de los países en desarrollo en la esfera del comercio exterior;

- ❑ La definición de disposiciones especiales del trato especial y diferenciado para pequeños países en desarrollo sin litoral e insulares con el fin de ayudarlos a superar la desventaja que en materia de comercio supone su mucha vulnerabilidad a una serie de factores económicos y no económicos;
- ❑ Posibles medidas de trato especial y diferenciado que permitan a los PMA acceder a la OMC;
- ❑ Experiencias divergentes de las medidas de trato especial y diferenciado en el plano regional de las agrupaciones de integración y los acuerdos comerciales con miras a evaluar qué disposiciones en ese particular podrían promulgarse de manera realista y aplicarse; cabría extraer lecciones de esas investigaciones regionales para las deliberaciones sobre el trato especial y diferenciado en la OMC;
- ❑ Monografías nacionales de algunos países en desarrollo, especialmente PMA, para determinar los resultados del trato especial y diferenciado antes y después de la Ronda Uruguay, así como las necesidades de esos países en el plano regional y multilateral;
- ❑ Definición de los problemas del crecimiento en una era de globalización, para identificar los problemas específicos de los países en desarrollo que puedan recibir un trato especial y diferenciado, incluidos los siguientes:
 - a) Bajo nivel de industrialización;
 - b) Incapacidad para acceder a tecnologías avanzadas;
 - c) Falta de ahorro nacional para invertir;
 - d) Dependencia excesiva de las exportaciones de productos primarios, relación de intercambio descendente y volatilidad de los ingresos de exportación;
 - e) Balanza de pagos vulnerable y necesidad de reservas suficientes no sólo para cubrir las importaciones corrientes sino también para la estabilidad a largo plazo;
 - f) Costo elevado del capital e infraestructuras ineficientes, que no se tienen en cuenta, por ejemplo, en los asuntos antidumping que se plantean contra países en desarrollo, ni en las normas sobre subvenciones a la exportación;

g) Sistemas fiscales ineficaces que hacen difícil calcular los impuestos indirectos que se descuentan, penalizando así a los exportadores, y que no se tienen presentes en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias;

h) Falta de capacidad para cumplir las normas de los países desarrollados y dificultades para preparar y hacer cumplir los reglamentos técnicos requeridos;

i) Sesgo a favor de la importación por parte de los inversores extranjeros en los países en desarrollo, que reducen los efectos positivos de la IED y suscitan problemas de balanza de pagos;

k) Falta de acceso a los canales de distribución;

l) Elevado porcentaje de la población empleada en el sector agrícola, en su mayoría en un nivel de subsistencia;

m) Necesidad de lograr la seguridad alimentaria de los grupos de ingreso bajo;

n) Falta de recursos para facilitar subvenciones;

o) Dificultades para impedir el expolio de tecnologías tradicionales e indígenas.

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABAJO DE LA REUNIÓN

Día 1 - Lunes 21 de septiembre de 1998

9:15 - 9:30 **Declaración inaugural y panorama general**

Rubens Ricupero, Secretario General de la UNCTAD

Sesión 1: Compendio de los resultados de las monografías nacionales sobre la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, el programa incorporado y las nuevas cuestiones

9:30-10:30 (1) América Latina

Presentaciones:

Diana Tussie, FLACSO, Argentina

Pedro da Motta Veiga, LATN

Vivianne Ventura Dias, CEPAL, Chile

Debate

10:45 - 11:30 (2) África

Presentaciones:

T. Ademola Oyejide, Universidad de Ibadán, Nigeria

Patrick A. Messerlin, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Francia

(3) Oriente Medio

Presentación:

Zeki Fattah, CESPAAO

Sesión 2: Agricultura, servicios y comercio electrónico

11:30 - 12:45 (1) Agricultura

Presentaciones:

Timothy Josling, Universidad de Stanford, EE.UU.

Panos Konandreas, FAO

Alan Swinbank, Universidad de Reading, R.U.

Frank Wolter, OMC

Debate

14:15 - 15:30 (2) Servicios

Presentaciones:

Luis Abugattas, LATN
Rolf Adlung, OMC
Murray Gibbs, UNCTAD

Debate

15:30 - 16:15 (3) Comercio electrónico

Presentaciones:

Federico Cuello, República Dominicana
Bruno Lanvin, UNCTAD
Patrick Low, OMC
Renaud Sorieul, CNUDMI
Richard Wilder, OMPI

Debate

Sesión 3: Normas y acceso a los mercados

16:30 - 17:30 (1) Normas - Acuerdos de la OMC sobre antidumping, subvenciones y salvaguardias

Presentaciones:

J. Michael Finger, Banco Mundial
Joseph François, Universidad de Rotterdam, Países Bajos
Patrick A. Messerlin, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Francia
Dean Spinanger, Universidad de Kiel, Alemania

Debate

Día 2 - Martes 22 de septiembre de 1998

Sesión 3: Normas y acceso a los mercados (continuación)

9:15 - 10:00 (2) Normas - Acuerdos de la OMC sobre OTC y SFS

Presentaciones:

Timothy Josling, Universidad de Stanford, EE.UU.
Patrick Low, OMC
Anthony Whitehead, FAO

Debate

10:00 - 11:00 (3) Aranceles industriales

Presentaciones:

Joseph François, Universidad de Rotterdam, Países Bajos
Samuel Laird, OMC
Will Martin, Banco Mundial

Debate

Sesión 4: ADPIC, MIC, inversiones y medidas en materia de competencia

11:15 - 12:15 (1) ADPIC

Presentaciones:

Carlos M. Correa, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Assad Omer, UNCTAD
Adrian Otten, OMC
Narendra Sabharwal, OMPI

Debate

12:15 - 13:00 (2) Comercio y medidas en materia de competencia

Presentaciones:

Philippe Brusick, UNCTAD
Federico Cuello, República Dominicana
Elizabeth Gachuri, Kenya
Patrick A. Messerlin, Fondation Nationale des Sciences Politiques,
Francia
John Whalley, Universidad de Western Ontario, Canadá

Debate

14:15 - 15:15 (3) Comercio e inversión

Presentaciones:

Edward Graham, Institute for International Economics, EE.UU.
Karl Sauvant, UNCTAD
Magda Shahin, Egipto
Manuela Tortora, SELA

Sesión 5: Trato especial y diferenciado

15:15 - 16:30 *Presentaciones:*

Yee Che Fong, CESPAP
J. Michael Finger, Banco Mundial
Fernando Masi, LATN

T. Ademola Oyejide, Universidad de Ibadán, Nigeria
Manuela Tortora, SELA

Debate

Sesión 6: Resumen: elementos de una agenda positiva e investigaciones necesarias

16:45 - 18:00 *Presentaciones:*

Rubens Ricupero, UNCTAD

Patrick Low, OMC

J. Michael Finger, Banco Mundial

T. Ademola Oyejide, Universidad de Ibadán, Nigeria

Diana Tussie, FLACSO

Debate

ANEXO II

LISTA DE PARTICIPANTES

Expertos de organizaciones

Mr. John Eyers

Commonwealth Secretariat

Marlborough House, Pall Mall

London SW1, UK

Fax: (44 171) 747 6235

J.Eyers@commonwealth.int

Mr. Vinod Rege

Adviser, Commonwealth Developing Countries

Commonwealth Secretariat

34, ch. Fr. Lehmann

1218 Grand Saconnex, Switzerland

Mr. Panos Konandreas

Chief, Commodity Policy and Projections Service

Commodities and Trade Division

FAO

Via delle Terme di Caracalla

00100 Rome, Italy

Tel: (396) 52 25 38 56

Fax: (396) 52 25 57 84

Panos.Konandreas@fao.org

Mr. Anthony Whitehead

FAO

Via delle Terme di Caracalla

00100 Rome, Italy

Anthony.Whitehead@fao.org

Mr. Grant Taplin

Assistant Director

IMF

Geneva, Switzerland

gtaplin@imf.org

Mr. Friedrich von Kirchbach

Head, Research and Analysis Unit

ITC

1211 Geneva 10, Switzerland

Tel: (41 22) 730 05 03

Fax: (41 22) 730 05 75

vonkirchbach@intracen.org

Dr. Dominique van der Mensbrugge**OECD Development Centre**

94, rue Chardon-Lagache

75016 Paris, France

Tel: (33 1) 34 24 94 10

Fax: (33 1) 45 24 79 43

dominique.mensbrugge@oecd.org

Ms. Manuela Tortora

Senior Consultant

SELA

Avenida Francisco de Miranda

Centro Prof. del Este (CEPE), Urbanización La Carlota, Piso I

Apartado Postal 17035, El Conde

Caracas 1010-A, Venezuela

Tel: (582) 202 51 06/51 11

Fax: (582) 238 89 23/85 34

manuelat@telcel.net.ve

Mr. Renaud Sorieul

Senior Legal Officer

UNCITRAL Working Group on Electronic Commerce

UNCITRAL

Vienna International Centre, Room E 0465

1400 Vienna, Austria

Tel: (43 1) 260 60 40 61/40 60

Fax: (43 1) 260 60 58 13

uncitral@unor.un.or.at

Ms. Christine Shaw

Senior Economic Affairs Officer

Development Policy Analysis Division

Department for Economic and Social Affairs

UN DESA

Room DC2-2118

3 United Nations Plaza

New York, NY 10017, USA

Tel: (1 212) 963 10 61

Fax: (1 212) 963 45 10
shaw@un.org

Ms. Sakiko Fukuda-Parr

Director, Human Development Report

UNDP

336 East 45th St.
New York, NY 10017, USA
Tel: (1 212) 906 36 00
Fax: (1 212) 906 36 77

Ms. Carol Cosgrove-Sacks

Director, Trade Division

UNECE

Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland
Tel: (41 22) 907 24 80
Fax: (41 22) 917 00 37

Mr. Miroslav Jovanovic

Associate Economic Affairs Officer

Trade Division

UNECE

Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Ms. Vivianne Ventura-Dias

Head, International Trade Unit

UNECLAC

Edificio Naciones Unidas, Casilla 179-D
Santiago, Chile
Tel: (56 2) 208 50 51
Fax: (56 8) 208 19 46
vventura@eclac.cl

Mr. Che Fong Yee

Regional Adviser

Trade Policy and Trade Promotion

UNESCAP

UN Building, Rajdamnern Avenue
Bangkok 10200, Thailand
Fax: (662) 288 10 26/7
Tel. (662) 288 14 10
yee.unescap@un.org

Mr. Zeki Fattah

Chief, Economic Development Issues & Policies Division

UNESCWA

P.O. Box 11-8575

Riad el- Solh- Square, Beirut, Lebanon

Tel: (96 1) 981 301/10 Ext. 1453 or 1454

Fax: (96 1) 981 510

zfattah@unesca.org.lb

Mr. Richard Wilder

Director, Non-Governmental Sector

Office of Legal and Organizational Affairs

WIPO

34, Chemin des Colombettes

1211 Geneva 20, Switzerland

richard.wilder@wipo.int

Mr. Narendra Sabharwal

Asia/Pacific Bureau

WIPO

34, Chemin des Colombettes

1211 Geneva 20, Switzerland

J. Michael Finger

Lead Economist

International Trade Division

WORLD BANK

MC3 -331, World Bank, 1818 H Street, NW

Washington DC 20433, USA

Tel: (1 202) 473 8087

Fax: (1 202) 522 11 59

jfinger@worldbank.org

Mr. Will Martin

Principal Economist

WORLD BANK

Development Research Group

MC3-329, World Bank, 1818 H Street, NW

Washington DC 20433, USA

Tel: (1 202) 473 3853

Fax: (1 202) 522 11 59

wmartinl@worldbank.org

Mr. Patrick Low

Director, Economic Research and

Analysis Division

WTO

Rue de Lausanne 154
1211 Geneva 21, Switzerland
Tel: (41 22) 739 56 30
Fax: (41 22) 739 57 62
patrick.low@wto.org

Mr. Rudolf Adlung**WTO**

Rue de Lausanne 154
1211 Geneva 21, Switzerland
rudolf.adlung@wto.org

Mr. Samuel Laird**WTO**

Rue de Lausanne 154
1211 Geneva 21, Switzerland
samuel.laird@wto.org

Mr. Adrian Otten**WTO**

Rue de Lausanne 154
1211 Geneva 21, Switzerland
adrian.otten@wto.org

Mr. Frank Wolter

Director, Agriculture Division

WTO

Rue de Lausanne 154
1211 Geneva 21, Switzerland
frank.wolter@wto.org

Expertos independientes**Mr. Luis Abugattas**

Advisor, Ministry of Industry, Integration and International
Trade Negotiations
Lima, Perú
labugattas@sni.org.pe

Dr. Carlos M. Correa

Director, Master Programme on Science & Technology
Universidad de Buenos Aires
Centro de Estudios Avanzados
Uriburu 950 - 1er piso
1114 Buenos Aires, Argentina

Tel: (541) 508 36 18
Fax: (541) 508 36 28
quies@infovia.com.ar

Dr. Federico Alberto Cuello

Subsecretario Técnico de la Presidencia
Santo Domingo, Dominican Republic
Tel: (1 809) 221 51 40, ext. 228
Fax: (1 809) 221 29 80 / 531 57 34
fcuello@tricom.net

Mr. Tesfaye Dinka

Senior Adviser, Global Coalition for Africa
1750 Pennsylvania Av., Suite 1204
Washington DC 20006, USA
Fax: (1202) 522 32 59
tdinka@worldbank.org

Ms. Esperanza Durán

Director, AITIC
9, rue de Varembeé, CP 156
1211 Geneva 20, Switzerland
Tel: (41 22) 910 31 50
Fax: (41 22) 910 31 51
eduran@worldcom.ch

Prof. Joseph François

Professor of Economics
Department of Applied Economics
Faculty of Economics H8-23
Erasmus University Rotterdam
3062 PA Rotterdam DR, Netherlands
Fax: (31) 10 452 5808
francois@few.eur.nl
Joseph@francois.org

Ms. Elizabeth Gachuri

Senior Economist
Monopolies and Prices Commission
Ministry of Finance
PO Box 30007
Nairobi, Kenya
Tel. (25) 42 21 72 75/33 81 11 ext. 33 00 77
Fax: (25) 42 33 17 52

Mr. Edward M. Graham

Senior Fellow

Institute for International Economics

11 Dupont Circle, NW

Washington DC 20036, USA

Tel: (1 202) 328 90 00

Fax: (1 202) 328 54 32

emgraham@iie.com

Dr. Timothy Josling

Professor, Institute for International Studies

Stanford University

Stanford, CA 94305, USA

josling@leland.Stanford.EDU

Mr. Miguel Lengyel

FLACSO/ Latin American Trade Network (LATN)

Ayacucho 551

1026 Buenos Aires, Argentina

rrii@sinectis.com.ar

Mr. Fernando Masi

Director Alterno

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)

Edificio Líder V, Piso 12, of. 122

Asunción, Paraguay

Tel: (595) 21 496 813

Fax: (595) 21 497 418

cadep@sce.cnc.una.py

Prof. Patrick A. Messerlin

Fondation Nationale des Sciences Politiques

Groupe d'Economie Mondiale

4, rue Michelet

75006 Paris, France

Tel: (33 1) 40 46 72 64

Fax: (33 1) 44 07 07 50

patrick.messerlin@seae.sciences-po.fr

Dr. Pedro da Motta Veiga

Rua Senador Simonsen 280/201

Cep 22461-040,

Rio de Janeiro, Brazil

Prof. T. Ademola Oyejide

Professor of Economics
Department of Economics
University of Ibadan
Ibadan, Nigeria
Tel: (234 2) 810 17 01/810 05 96
Fax: (234 2) 241 23 27
dpc@ibadan.skannet.com.ng

Ms. Magda Shahin

Deputy Assistant Minister and
Head of International Economic Affairs
Ministry of Foreign Affairs
Corniche El Nile, Maspeino Building
Cairo, Egypt
Fax: (202) 574 78 39/40/22

Dr. Dean Spinanger

Head of Division
Kiel Institute of World Economics
University of Kiel
Dusterbrooker Weg 120
24105 Kiel, Germany
Tel: (49 431) 88141
Fax: (49 431) 85853
DSpinanger@ifw.uni-kiel.de

Prof. Alan Swinbank

Department of Agricultural and Food Economics
University of Reading
4 Earley Gate, Whiteknights Road
Reading RG6 6AR, U.K.
Tel: (44) (0)118-9318967
Fax: (44) (0)118-9756467
A.Swinbank@reading.ac.uk

Prof. Diana Tussie

Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (FLACSO)/LATN
Ayacucho 551
1026 Buenos Aires, Argentina
Tel: (541) 375 2435 ext. 353
Fax: (541) 375 1373
rrii@sinectis.com.ar

Ms. Cintia Quilicone

Latin American Trade Network/ FLACSO
Ayacucho 551
1026 Buenos Aires, Argentina
rrii@sinectis.com.ar

Prof. John Whalley

University of Western Ontario, Canada
Tel: (1 519) 661 3509
Fax: (1 519) 661 3666
john.whalley@uwo.ca

Secretaría de la UNCTAD**Mr. Rubens Ricupero**

Secretary-General
UNCTAD
Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland
Fax: (41 22) 907 0048
Tel: (41 22) 907 5806

Division on International Trade in Goods and Services, and Commodities

Mr. John Cuddy

Officer-in-charge
john.cuddy@unctad.org

Mr. Murray Gibbs

Head, Trade Analysis and Systemic Issues Branch
murray.gibbs@unctad.org

Mr. Philippe Brusick

Chief, Competition Law and Policy and Consumer Protection Section
philippe.brusick@unctad.org

Mr. David Diaz

Chief, Trade in Services Section
david.diaz@unctad.org

Ms. Mina Mashayeki

Chief, Systemic Issues Section
mina.mashayeki@unctad.org

Mr. Harmon Thomas

Chief, Trade Analysis and Information Section
harmon.thomas@unctad.org

Ms. Jolita Butkeviciene

Economic Affairs Officer
jolita.butkeviciene@unctad.org

Mr. Victor Ognitsev

Economic Affairs Officer
victor.ognitsev@unctad.org

Mr. Bonapas Onguglo

Economic Affairs Officer
bonapas.onguglo@unctad.org

Ms. Susan Teltscher

Economic Affairs Officer
susan.teltscher@unctad.org

Mr. Rolf Traeger

Economic Affairs Officer
rolf.traeger@unctad.org

Ms. Simonetta Zarrilli

Economic Affairs Officer
simonetta.zarrilli@unctad.org

*Division for Services Infrastructure for Development and Trade Efficiency***Mr. Bruno Lanvin**

Chief, Small and Medium-Sized Enterprise Trade Competitiveness Service Section
bruno.lanvin@unctad.org

*Division on Investment, Technology and Enterprise Development***Mr. Karl Sauvant**

Head, International Investment, Transnationals and Technology Flows Branch
karl.sauvant@unctad.org