

LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN LA RONDA URUGUAY

Manuel R. Agosin

La Ronda Uruguay, la cual concluyó en abril de 1994, fue la más importante en la historia del GATT, por la trascendencia del gran número de temas que fueron negociados y porque dio a luz la Organización Mundial de Comercio (OMC), encargada de administrar las nuevas normas internacionales sobre comercio en bienes y servicios y sobre propiedad intelectual aprobadas en la Ronda. Este trabajo argumenta que los resultados de la Ronda tendrán efectos ambiguos sobre los países en desarrollo. Por una parte, las mejoras en el acceso a mercados han sido cuidadosamente administradas, no representan un avance decisivo hacia el libre comercio y están sujetas a salvaguardias que disminuyen su valor esperado. Por otra parte, las nuevas disciplinas que surgieron de la Ronda dificultarán la adopción de las políticas que los países en desarrollo necesitan para acceder a altas tasas de crecimiento. Sin embargo, el nuevo mecanismo de resolución de disputas de la OMC podría resultar un freno importante para las acciones proteccionistas unilaterales de las principales potencias comerciales.

* MANUEL R. AGOSIN Ph. D. en Economía, Columbia University. Director, Escuela de Economía y Administración para Graduados, Universidad de Chile; y Profesor titular, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

1. Introducción

La Ronda Uruguay del GATT, la cual concluyó en Marrakesh en abril de 1994, fue una negociación signada por cambios dramáticos en las políticas comerciales de los países en desarrollo (PED) y desarrollados (PD), respectivamente. A mediados de la década del setenta, Chile había sido un pionero en la puesta en práctica de la más drástica liberalización del comercio exterior en la posguerra. En los ochenta, un gran número de países en desarrollo siguieron el ejemplo de Chile y adoptaron la liberalización comercial como un elemento central en una nueva estrategia de desarrollo que privilegiaba una fuerte orientación hacia los mercados internacionales. Al mismo tiempo, en el Norte el proteccionismo defensivo crecía y tomaba formas cada vez más sofisticadas, incluyendo un fuerte aumento en el uso de restricciones cuantitativas, acciones unilaterales fuera del marco del GATT y un uso creciente de medidas en contra del llamado “comercio desleal” (véase Agosin y Tussie, 1993; Agosin y Ffrench-Davis, 1993; y Rodrik, 1992a).

Los PED, que habían tenido escasa participación en las rondas de negociación anteriores, fueron participantes activos en la Ronda Uruguay. Estos países hicieron concesiones significativas, con la esperanza de obtener una mejoría en el acceso a los mercados para sus exportaciones. Su conversión al crecimiento liderado por las exportaciones asegura que también tendrán un rol protagónico en la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC) creada por el Acta Final de la Ronda Uruguay (cuyo texto puede encontrarse en GATT, 1993b).

Las anteriores rondas de negociaciones multilaterales del GATT habían dado como resultado una rebaja sustancial de aranceles sobre productos industriales. Desde la Ronda Tokio (1973-1979), la agenda de negociación ha estado en constante expansión. En este sentido, la Ronda Uruguay fue considerablemente más allá que las rondas anteriores. Su agenda incluía la incorporación de la agricultura y los textiles al GATT; la eliminación de las medidas llamadas de “zona gris”, las cuales están reñidas con el espíritu y letra del GATT, y su reemplazo por procedimientos de salvaguardia; el fortalecimiento del mecanismo de resolución de disputas; y el esclarecimiento de los procedimientos antidumping. Con consecuencias más importantes aún en el largo plazo, la Ronda intentó incorporar al marco de las disciplinas multilaterales las medidas relativas a la inversión (llamadas TRIMS, por su sigla en inglés), los derechos de propiedad intelectual (TRIPS) y el comercio en servicios. Cuando la Ronda ya terminaba, los PD lanzaron una ofensiva para que se expandiera aún más la agenda de la nueva

OMC e incluyera medidas que afectan el medio ambiente y las políticas laborales.

Este trabajo realiza una evaluación global de la Ronda desde el punto de vista de los PED, en general, con algunos comentarios sobre sus implicancias para Chile. Aunque dichos países son muy dispares en cuanto a niveles de ingreso y estructuras productivas, tienen algunas características en común que hacen que un análisis como el que se realiza aquí tenga sentido. Todos ellos son importadores de tecnología, lo que implica que están en una situación estructural diferente a los PD, que son los productores de tecnología por excelencia. Por otra parte, una buena parte de las economías de los PED está por debajo de la frontera tecnológica mundial. Ello significa que, para poder alcanzar dicha frontera, será necesario que echen mano de un abanico amplio de políticas económicas, cuyo uso quedará seriamente limitado después de la Ronda.

Para los PED, la Ronda arrojó resultados ambiguos. Por una parte, las mejoras en el acceso a mercados han sido cuidadosamente administradas, no representan un avance decisivo hacia el libre comercio y están sujetas a salvaguardias que disminuyen su valor esperado. Por otra parte, las nuevas disciplinas que surgieron de la Ronda implican un armonización internacional hacia los estándares prevalecientes en los PD que dificultará la adopción de las políticas que los PED necesitan para acceder a altas tasas de crecimiento. Sin embargo, si los PD se sujetan a las disposiciones bastante estrictas del mecanismo de resolución de disputas, la innovación que dicho mecanismo representa para el sistema de comercio internacional les ofrecerá a los países más pequeños y sin capacidad de negociación dentro del sistema una mayor defensa en contra de abusos proteccionistas que el que han tenido en el pasado.

2. El acceso a los mercados

Las mejoras en el acceso a mercados están concentradas en las reducciones arancelarias y en los acuerdos con respecto a la agricultura y los textiles. Las barreras no arancelarias (BNAs) tienen implicancias más amplias y se discuten más abajo.

2. a. La rebaja de aranceles

Como en otras rondas del GATT, las reducciones negociadas en los aranceles consolidados¹ fueron un aspecto importante de la Ronda Uruguay. Las ofertas arancelarias deberán ser implementadas en cinco reducciones anuales iguales, o con arreglo a algún otro procedimiento especificado en la oferta.

Las ofertas de los PD promedian 38 por ciento para productos industriales de todos los orígenes y sólo 34 por ciento para aquellos originarios de los PED (GATT, 1993a). Esto se debe a que las reducciones arancelarias para productos de especial interés para los PED son bastante más modestas (promediando un 20 por ciento) que para los bienes que comercian primordialmente los PD entre sí (que están en el rango de 43 a 62 por ciento). El Cuadro N° 1 muestra que, en los principales PD, después de implementadas las reducciones acordadas en la Ronda, las tasas arancelarias para productos de especial interés para los PED (productos agrícolas tropicales y no tropicales, textiles y vestuario, y cuero y calzado) permanecerán a niveles muy superiores a los promedios para todos los productos. Las tasas promedio para los bienes agrícolas son engañosas, porque las BNAs serán “arancelizadas”, lo que implicará un fuerte aumento de los derechos más allá de aquellos que se aplican en la actualidad.

En el lado positivo, cuando se hayan implementado las concesiones, el acceso liberado de derechos para los PED aumentará del 12 al 37 por ciento de sus exportaciones a los Estados Unidos, del 24 al 37 por ciento de las exportaciones a la Unión Europea y del 25 al 48 por ciento en el caso de las exportaciones al Japón (UNCTAD, 1994, p. 34). Asimismo, se progresó en la reducción del escalonamiento arancelario por grado de procesamiento (el que es particularmente nocivo para los esfuerzos de industrialización eficiente de los PED). Sin embargo, dicho escalonamiento sigue siendo importante para ciertos grupos de productos como el cuero, el tabaco, el té, el café, el cacao y las frutas tropicales (UNCTAD, 1994, pág. 39).

¹ En la práctica del GATT, la “consolidación” de los aranceles significa que ellos no pueden ser elevados más allá de su nivel consolidado sin la autorización de todos los países participantes. Los PD consolidan a los niveles utilizados, los PED tienden a hacerlo a niveles superiores.

2. b. La agricultura

La inclusión de la agricultura, por primera vez en la historia del GATT, dentro de las disciplinas multilaterales de comercio fue uno de los principales logros de la Ronda. Sin embargo, las mejoras efectivas en el acceso a mercados para productos agrícolas temperados son bastante pobres, por dos razones. En primer lugar, la liberalización de las importaciones y las reducciones a los subsidios acordadas no fueron significativas. Segundo, las salvaguardias contempladas en el acuerdo hacen aún más inciertas las perspectivas de liberalización.

CUADRO N° 1 REDUCCIONES EN LOS PROMEDIOS ARANCELARIOS SOBRE IMPORTACIONES PROVENIENTES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO, POR GRUPOS SELECCIONADOS DE PRODUCTOS
(Porcentaje)

	Arancel promedio			
	Previo a RU	Después de RU		
Productos agrícolas no tropicales				
Canadá	7,6	4,9		
Unión Europea	23,5	16,8		
Japón	19,5	14,9		
Estados Unidos	9,1	7,0		
Productos agrícolas tropicales				
Canadá	1,2	0,6		
Unión Europea	17,4	10,0		
Japón	17,4	10,9		
Estados Unidos	2,1	1,2		
Textiles y vestuario				
Canadá	22,1	15,6		
Unión Europea	11,9	10,1		
Japón	11,7	7,9		
Estados Unidos	18,7	16,9		
Cuero y calzado				
Canadá	19,8	15,0		
Unión Europea	9,1	7,8		
Japón	13,3	11,5		
Estados Unidos	9,6	9,1		
Todos los sectores (excluyendo los hidrocarburos)				
Canadá	12,4	7,4	7,5	5,3
Unión Europea	9,8	6,9	5,1	3,5
Japón	7,4	4,7	4,3	3,4
Estados Unidos	7,6	5,5	4,7	3,8

Fuente: UNCTAD (1994), pp. 36-37.

El acuerdo cubre tres áreas principales: el acceso a mercados, los apoyos domésticos y los subsidios a las exportaciones (véase Cuadro N° 2 para un resumen de los acuerdos en cada una de estas áreas). A raíz de la amenaza de la Unión Europea de hacer fracasar la Ronda si se insistía en una liberalización real del comercio en bienes agrícolas, los logros alcanzados en las tres áreas fueron bastante más modestos que la propuesta inicial de Estados Unidos e incluso que las soluciones de compromiso que emergieron durante la Ronda (véase Ocampo, 1992; y Rayner, Ingersent y Hine, 1993).

CUADRO N° 2 COMPROMISOS DE LIBERALIZACIÓN EN LA AGRICULTURA

	Acceso a mercados		Subsidios domésticos	Subsidios exportación	
	Precios	Cantidades		Gastos	Cantidades
Países desarrollados (PD)	Arancelización y reducción de derechos de 36% en 6 años	Cuotas aran- celarias de 3% del consumo, aumentando a 5% en el sexto año	Reducción agregada de 20% en 6 años	Reducción de 34% en 6 años	Reducción de 21% en 6 años
Países en desarrollo (PED)	Arancelización y reducción de derechos de 24% en 10 años		Reducción agregada de 13,3% en 10 años	Reducción de 24% en 10 años	Reducción de 14% en 10 años
Países menos desarrollados (PMD)	—	—	—	—	—

Fuente: GATT (1993b).

Con respecto al acceso a mercados, el acuerdo establece que todas las BNAs deberán ser “arancelizadas” (en otras palabras, reemplazadas por aranceles que resulten en el mismo nivel de protección). Estos derechos deberán ser reducidos en promedio en un 36 por ciento en un período de 6 años por los PD (24 por ciento en 10 años por los PED), con rebajas mínimas por partida arancelaria. A los países menos desarrollados (los 41 países más pobres designados como PMD por Naciones Unidas) se los exime de toda obligación. En consideración a que los derechos resultantes del proceso de arancelización quedarán en algunos casos a niveles que efectivamente

prohíben las importaciones,² se garantizará un acceso mínimo a las importaciones como porcentaje del consumo. En el caso de Chile, éste puede ser importante para algunas exportaciones de fruta a la Unión Europea, las que deberán enfrentar altísimos aranceles.

En el caso de los productos arancelizados, existen salvaguardias especiales que podrían permitir la aplicación de sobretasas cuando los embarques se realicen a precios inferiores a ciertos niveles de referencia o cuando exista un aumento imprevisto de las importaciones. Dependiendo de cómo se las administre en la práctica, estas salvaguardias podrían permitir la reintroducción por la puerta trasera de las prácticas proteccionistas (tales como los derechos variables) que se buscaba eliminar durante la Ronda Uruguay.

Con respecto a las medidas de ayuda doméstica, se acordó que, con excepción de las ayudas con impactos mínimos sobre los precios (las llamadas medidas de “caja verde”), todas las medidas serían resumidas en una “Medida Global de la Ayuda” (expresada como porcentaje del precio de los productos), y que ésta sería reducida en un 20 por ciento en un período de seis años. En cuanto a los subsidios a las exportaciones, los PD se comprometieron a reducir los gastos presupuestarios en subsidios en 36 por ciento desde sus niveles promedios en 1986-1990 (cuando eran bastante más elevados que ahora) y las cantidades subsidiadas en 21 por ciento, ambos en un período de 6 años.

Como se puede inferir de esta descripción apretada del acuerdo agrícola, todos los compromisos son muy modestos. Ellos no redundarán en una real liberalización de las importaciones agrícolas en los PD y los PED tendrán que seguir compitiendo en terceros mercados con las exportaciones fuertemente subsidiadas provenientes de los PD.

2. c. Los textiles y el vestuario

El objetivo de las negociaciones en esta área era definir las modalidades para dismantelar el sistema de cuotas que, al amparo del Acuerdo Multifibras (AMF), había regido a las exportaciones de textiles y vestuario

² La noción de “arancelización” es ambigua, prestándose a abusos. Se necesitarían modelos econométricos sofisticados, a nivel de productos individuales, para estimar con algún grado de precisión cuál es el derecho equivalente a la gran cantidad de BNAs que reemplaza. En la práctica, los aranceles escogidos como equivalentes por algunos PD, en especial la Unión Europea, están en el rango de 200 a 500 por ciento para algunos productos, lo que en la práctica ofrece protección ilimitada a la producción nacional.

de los PED a los PD desde los sesenta. Una vez implementado el acuerdo en su totalidad, las únicas medidas en frontera que serán permitidas serán los aranceles. Por lo tanto, el acuerdo es potencialmente de crucial importancia para los PED. Sin embargo, la integración acordada del comercio en textiles a las disciplinas del GATT es extremadamente lenta y casi el 50 por ciento de todo este comercio seguirá gobernado por el AMF hasta el último día de un período de transición de 10 años, lo que reduce considerablemente el valor del acuerdo para los PED exportadores de textiles. Salvaguardias especiales podrían diluir aún más estos magros resultados.

Durante el primer año del acuerdo, cada país miembro debe integrar al GATT importaciones que representen no menos del 16 por ciento del valor total de importaciones de textiles y vestuario en 1990. Durante los tres primeros años, se deberán integrar al GATT productos que representen un 17 por ciento del valor de las importaciones en 1990; durante los cuatro años siguientes, un 18 por ciento adicional; completándose el proceso al final del período de 10 años.

Para evaluar el beneficio del acuerdo para los PED exportadores de textiles, hicimos un cálculo de su valor presente, aun bajo supuestos optimistas. Utilizando una tasa de descuento del 10 por ciento, y asumiendo que todos los productos liberalizados enfrentan aproximadamente el mismo grado de protección, el valor presente de las liberalizaciones programadas es igual al 55 por ciento del valor de un desmantelamiento total e inmediato del AMF. Si se asume, más realísticamente, que los productos liberalizados más tarde enfrentan restricciones mayores que los liberalizados más temprano, el valor presente del programa se ubica alrededor de un 40 por ciento de una liberalización total e inmediata.

Además, es necesario considerar que estos cálculos son para los PED exportadores en su conjunto y no reflejan la situación de países individuales. Chile exporta pequeñas cantidades de vestuario a los Estados Unidos, exportaciones que están sujetas a restricciones. Cómo se liberalizan es de crucial importancia para el futuro de este rubro. El calendario de liberalización también tendrá un impacto sobre exportaciones chilenas que hoy no se realizan por no tener cupos, pero que podrían concretarse en la medida que se desmantele el AMF.

3. Nuevas restricciones sobre las políticas comerciales

Mientras las ganancias en términos de acceso a mercados son muy modestas, los costos para los PED en términos de disciplinas internacionales

más severas sobre sus políticas industriales son significativos. Los campos en los cuales los PED perderán grados de libertad en la adopción de políticas son tres: los subsidios a las exportaciones tendrán que desaparecer; su capacidad para imponer restricciones cuantitativas (RCs) por motivos de balanza de pagos será más limitada; y de ahora en adelante los PED tendrán que consolidar sus aranceles y reducirlos en negociaciones comerciales futuras. Asimismo, el acuerdo TRIMS limita los requisitos de desempeño que se suelen imponer a los inversionistas (generalmente extranjeros).

A. Las nuevas disciplinas sobre los subsidios

El Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias que emanó de la Ronda Uruguay es extraordinariamente detallado: define lo que se entiende por subsidio, los categoriza en tres grupos y establece reglas pormenorizadas para la aplicación de derechos compensatorios. Este detallismo, al hacer al acuerdo intensivo en el uso de abogados, representa, en sí, un alto costo para países pequeños y pobres. Pero mucho más importante, el acuerdo no les da a los PED prácticamente ninguna exención de las disciplinas sobre los subsidios, las que se aplican por igual a todos los países con excepción de aquellos incluidos en el Anexo VII del Acuerdo (mientras su PIB per cápita permanezca debajo de los US\$ 1.000).³

El acuerdo categoriza a los subsidios en tres grupos: los prohibidos, los “recurrirles” y los “no recurrirles”. Los subsidios que dependen explícitamente de las exportaciones o del uso de insumos nacionales están prohibidos.⁴ Los subsidios recurrirles son todos aquellos subsidios no ligados al comercio, pero que están disponibles sólo para algunas industrias específicas y que afecten a los precios de exportación. Los subsidios recurrirles pueden ser contrarrestados con derechos compensatorios sólo cuando causan o amenazan con causar daño a la producción nacional de otro miembro. Se presume la existencia de daño cuando el total *ad valorem* del subsidio equivale al 5 por ciento del valor de la producción.

Los países incluidos en el Anexo VII del Acuerdo están exentos de la obligación de eliminar los subsidios de exportación. Esta exención no será

³ Estos países son los PMD más Bolivia, Camerún, Congo, Costa de Marfil, República Dominicana, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guyana, India, Indonesia, Kenya, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, Paquistán, Senegal, Sri Lanka y Zimbabwe.

⁴ Los reintegros de derechos sobre los insumos utilizados en productos exportados están permitidos.

aplicable a un producto en el cual el país beneficiario haya alcanzado una “situación de competitividad exportadora”, la que se define como una participación del 3,25 por ciento en el comercio mundial del producto. Los países que se encuentren en esta situación, así como todos los demás PED, deberán eliminar sus subsidios en un período de 8 años.

Con respecto a la situación prevaleciente antes de la Ronda, los PED han obtenido algunas conquistas con el nuevo acuerdo de subsidios. Por una parte, se han establecido reglas más rigurosas y transparentes para la aplicación de derechos compensatorios. Por otra, dos innovaciones que pueden proveer una cierta protección a países pequeños son las llamadas cláusulas *de minimis* y de “puesta de sol”. Las primeras decretan la suspensión de toda investigación sobre derechos compensatorios cuando el subsidio es una proporción “pequeña” del valor de las exportaciones (porcentaje que es diferente para diferentes grupos de países) o cuando las exportaciones subsidiadas representan una proporción “insignificante” del valor de las importaciones. La cláusula de “puesta de sol” establece que todo derecho compensatorio debe ser eliminado dentro de un período de 5 años (con algunas excepciones).

Sin embargo, no cabe duda que el acuerdo de subsidios les impondrá a los PED (con excepción de los incluidos en el Anexo VII) importantes restricciones a su capacidad de utilizar subsidios para impulsar sus exportaciones. Chile, por ejemplo, tendrá que eliminar o rediseñar su “reintegro simplificado”, por contener un elemento de subsidio. Este reintegro (un 10 por ciento del valor de las exportaciones), que se usa en la actualidad para estimular a las exportaciones pequeñas, desaparece automáticamente cuando las exportaciones por partida arancelaria llegan a un cierto límite (fijado alrededor de los US\$ 20 millones). Con excepción de los países más pobres y con menos capacidad de implementar exitosamente un mecanismo de apoyo a sus exportaciones no tradicionales, los PED que adopten estrategias de crecimiento hacia afuera no podrán recurrir a subsidios de la magnitud y variedad de los utilizados exitosamente por economías como Corea y Taiwán en la promoción de la industrialización orientada a los mercados internacionales (véase Amsden, 1989, cap. 6; Westphal, 1990; y Wade, 1990, cap. 5). Un mayor peso recaerá sobre la política cambiaria, la cual es una pobre herramienta de política industrial, ya que tiene otros objetivos.

Los subsidios modestos que sean autoeliminables (al estilo del reintegro simplificado) pasan la prueba de la eficiencia dinámica. Contribuciones teóricas recientes sugieren que, cuando las funciones de producción se desplazan en el tiempo a consecuencia de economías de aprendizaje (“learning by doing”), las intervenciones temporarias en el mercado se justifican plenamente (véase Krugman, 1987).

Sin embargo, aun dentro del marco del acuerdo de subsidios, existen áreas grises que pueden explotarse. Para países a un nivel incipiente de desarrollo industrial hacia afuera (como es el caso de Chile), la tarea es encontrar subsidios permitidos (y temporarios) que corrijan fallas de mercado. Existen importantes fallas de mercado en la diseminación de información acerca de los mercados extranjeros (gustos de los consumidores, canales de comercialización, diseños de productos, requisitos de calidad, tecnologías necesarias, etc.). Los subsidios para investigación y desarrollo y para la adquisición de información sobre los mercados externos (que, al estar disponibles para muchas industrias, pueden ser no recurribles) deberían ser priorizados por las políticas de apertura.

B. Otras restricciones sobre la política comercial

Como resultado de la Ronda Uruguay, los PED deberán enfrentar mayores limitaciones al uso de las RCs para enfrentar problemas temporarios de balanza de pagos. Si bien es cierto que las RCs son un instrumento ineficiente de política comercial cuando se lo utiliza para proteger a la industria nacional, su uso limitado para hacer frente a desequilibrios temporarios de balanza de pagos está plenamente justificado en países que son muy vulnerables a los shocks externos reversibles. En el pasado, muchos países en desarrollo se acogieron a las disposiciones del artículo XVIII.B del GATT, que les permitía utilizar RCs por motivos de balanza de pagos. En algunos casos, esta facultad fue abusada, ya que las RCs, que debían ser estrictamente temporarias, fueron mantenidas casi indefinidamente. El entendimiento sobre la materia da preferencia a las medidas con efecto sobre los precios (sobretasas arancelarias), pero no prohíbe las RCs, aunque dificulta su utilización.

Antes de la Ronda Uruguay, muy pocos PED habían consolidado su arancel. Durante la Ronda hubo un importante número de consolidaciones nuevas por parte de los PED. A noviembre de 1993, 28 PED para los que existe información habían consolidado el 65 por ciento de sus posiciones arancelarias para productos industriales, comparado con 21 por ciento antes de la Ronda, lo que representaba el 56 por ciento del valor de sus importaciones industriales, niveles bastante más elevados que el 12 por ciento que prevalecía antes de la Ronda (GATT, 1993a).

Chile fue uno de los primeros PED en consolidar todo su arancel. Durante la Ronda Tokio, el arancel parejo chileno quedó consolidado al 35 por ciento. Chile también inició la práctica que después utilizarían los PED en forma bastante generalizada de consolidar el arancel por sobre los niveles

actualmente utilizados, para así dejarse espacio para enfrentar contingencias de balanza de pagos sin tener que recurrir al GATT. Durante la Ronda Uruguay, Chile ofreció reducir el nivel de su arancel consolidado al 25 por ciento, con la excepción de los productos agrícolas sujetos a bandas de precios (trigo, harina de trigo, azúcar y oleaginosas) y los productos lácteos, para los cuales ofreció reducir el arancel consolidado a 31,5 por ciento.

En definitiva, parece ser que los PED en el futuro tendrán que hacer ofertas arancelarias y consolidar su arancel, lo que les quitará grados de libertad. Nótese que éste no es un asunto de si conviene o no la rebaja arancelaria. Independientemente de si es bueno liberalizar, indudablemente también lo es mantener grados de libertad para enfrentar coyunturas desfavorables. En el caso chileno, contar con un tope arancelario de 35 por ciento fue importante para enfrentar la crisis externa de 1982.

4. Salvaguardias

Uno de los intereses principales de los PED en la Ronda fue la revisión de la reglamentación del GATT sobre salvaguardias para evitar que los PD la evadieran y recurrieran en cambio a medidas de zona gris (las restricciones “voluntarias” a las exportaciones, por ejemplo) dirigidas a exportadores exitosos.

Este es un asunto que ha tenido una larga historia en las negociaciones del GATT. La cláusula de salvaguardias original (el Artículo XIX del GATT) tenía el objetivo de proveer una especie de válvula de escape en casos cuando aumentos imprevistos de las importaciones pudieran afectar adversamente a productores nacionales. En la teoría, las salvaguardias, que debían ser temporarias y no discriminatorias, les darían a los productores nacionales el tiempo suficiente para abandonar el sector o hacerse competitivos. Sin embargo, el Artículo XIX no ha sido invocado casi nunca, principalmente por el requisito que las acciones de salvaguardia deben observar el principio de la Nación Más Favorecida (o sea, no pueden discriminar entre distintos proveedores) y porque las partes perjudicadas tienen el derecho a exigir compensación.

Durante la Ronda Tokio, no pudo llegarse a acuerdo con respecto a las salvaguardias, porque los PD insistían en su derecho a utilizar RCs selectivas (Hamilton y Whalley, 1990). En lugar de invocar el Artículo XIX, los PD han preferido la ruta de las medidas de área gris —en particular, las restricciones “voluntarias” de exportación— y de las medidas de protección en contra del comercio “desleal”. Estas últimas pueden ser dirigidas a exportadores específicos y contienen provisiones menos restrictivas en cuanto a pruebas de daño.

El Acuerdo de Salvaguardias de la Ronda Uruguay legitima el uso de salvaguardias cuantitativas selectivas a cambio de criterios más transparentes y estrictos en su aplicación que las medidas de zona gris. Prohíbe la aplicación de nuevas medidas de zona gris y dictamina la eliminación de todas las existentes en un período de 4 años, con la excepción de una medida específica por país, la cual deberá ser eliminada a más tardar a fines de 1999. Las medidas de salvaguardia tendrán una duración máxima de 4 años, aunque bajo ciertas circunstancias podrán ser renovadas por 4 años adicionales. El Acuerdo tiene algunas provisiones especiales para los PED.

El gran inconveniente del acuerdo es la legitimación de las RCs. El país que aplique una cuota tiene el derecho de acordar su distribución con los países proveedores. Normalmente, la cuota debe ser distribuida de acuerdo a proporciones históricas. Sin embargo, el país importador puede desviarse de esta norma si puede demostrar, en consultas bajo los auspicios del Comité de Salvaguardias de la OMC, que las importaciones provenientes de un país específico han aumentado mucho más que las importaciones totales del producto. A esto se le ha llamado “modulación de cuotas”.

Estos dos elementos —la asignación de cuotas de acuerdo a proporciones históricas y la posibilidad de aplicar cuotas particularmente estrictas a proveedores específicos— son muy peligrosos. Ambos discriminan fuertemente contra proveedores nuevos o especialmente competitivos. Además, la utilización de cuotas por países podría llevar a la legitimación de las prácticas de zona gris, especialmente si los plazos para la eliminación de las medidas de salvaguardia no se respetan.

La mayoría de los países de América Latina, incluido Chile, no cuenta con cláusulas de salvaguardia en su legislación del comercio exterior. Este es un tema que habrá que estudiar con cuidado en el futuro, ya que, para los países pequeños, es de suma importancia protegerse contra los aumentos imprevistos de las importaciones ocasionados por las grandes fluctuaciones en el tipo de cambio real que son frecuentes entre los países latinoamericanos. Estos aumentos de las importaciones pueden tener efectos reales irreversibles sobre la producción nacional. Normas transparentes y temporarias de salvaguardia pueden ser menos proteccionistas que las medidas antidumping que algunos países como Chile utilizan para estos propósitos.

5. Antidumping

Durante la Ronda Uruguay, los PED, junto a otros países como los nórdicos y Japón, abogaron por el fortalecimiento de las normas antidumping

para restringir su uso proteccionista por parte de los PD. Este tema (así como el de los derechos compensatorios) es de interés desde un punto de vista que ha pasado inadvertido. La liberalización de las políticas de importación en América Latina ha ido aparejada de un uso creciente de los derechos antidumping y compensatorios. Esto es preocupante, no sólo por lo que implica en cuanto al retorno encubierto del proteccionismo, sino también porque podría entabrar el floreciente comercio intraregional de los últimos años. Para Chile, este comercio ha sido uno de los componentes más dinámicos de sus exportaciones en años recientes. Por lo tanto, se hace particularmente relevante evaluar la efectividad del acuerdo antidumping para restringir estas prácticas en el futuro o si, por el contrario, él podría proporcionar un paraguá legal para la propagación del “nuevo proteccionismo” al mundo en desarrollo.

Como puede observarse en el Cuadro N° 3, las negociaciones de la Ronda Uruguay no frenaron la proliferación de las medidas antidumping y los derechos compensatorios de años recientes. El aumento más fuerte ha sido en las medidas antidumping, con participación de PD y PED. Es poco probable que los resultados de la Ronda Uruguay reviertan esta tendencia.

CUADRO N° 3 ACCIONES ANTIDUMPING Y COMPENSATORIAS EN CONTRA DE LAS IMPORTACIONES PROVENIENTES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

País iniciador	Casos iniciados entre 1/7 y 30/6				Casos pendientes a fines de junio			
	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1989	1990	1991	1992
Antidumping								
Unión Europea	26	28	13	20	94	109	110	117
Estados Unidos	14	12	25	22	70	75	84	96
Otros desarrollados	13	19	48	50	62	60	82	114
En desarrollo	5	4	5	26	8	11	16	36
Total	58	63	78	118	234	255	292	363
Derechos compensatorios								
Unión Europea	2	-	-	-	4	4	4	4
Estados Unidos	6	4	8	13	80	71	63	67
Otros desarrollados	1	5	4	3	3	5	7	7
En desarrollo	-	-	1	2	-	-	1	3
Total	9	9	13	18	87	80	75	81

Fuente: UNCTAD (1993), pág. 47.

La intención declarada de las normas antidumping es la de impedir la cartelización de un mercado por productores foráneos. Sin embargo, en la práctica, las acciones antidumping han favorecido la cartelización por productores nacionales (Messerlin, 1990). Al imponer sobretasas arancelarias u obligar a los competidores extranjeros a aumentar sus precios (a través de los llamados “compromisos de precios”), los procedimientos antidumping han contribuido a reducir significativamente la competencia en un buen número de industrias en los PD (vr. gr., acero, productos químicos y productos electrónicos).

Para que exista dumping real, dos condiciones deben estar presentes. En primer lugar, los precios netos de exportación (después de descontados los costos de transporte, etc.) deben ser inferiores a los precios de venta en el mercado nacional. En segundo lugar, la firma extranjera debe tener la intención y capacidad para desplazar a productores nacionales y monopolizar el mercado. En el caso de los exportadores de los PED, mientras la primera condición ha sido frecuentemente observada, la segunda es prácticamente imposible de implementar, porque la inmensa mayoría de las firmas de los PED son demasiado pequeñas y no tienen la capacidad de capturar una proporción importante de los mercados en los PD. Y la mayoría de las acciones antidumping han sido dirigidas a exportadores de los PED.

El resultado óptimo de la Ronda en este campo hubiera sido la eliminación de los estatutos antidumping. Obviamente, esto no era políticamente factible. El acuerdo al que se llegó es poco satisfactorio, aun cuando establece normas bastante detalladas y transparentes para la determinación de la existencia de dumping, los criterios a seguir para determinar la existencia de daño a la producción nacional, los procedimientos que deben seguirse para iniciar y llevar a cabo investigaciones, y la aplicación y duración de medidas antidumping. Sin embargo, el acuerdo retiene el uso de “valores reconstruidos” para calcular los márgenes de dumping y para las comparaciones entre los precios de exportación y los precios nacionales del exportador, cuando estos últimos no están disponibles. Estos valores reconstruidos son prácticamente imposibles de calcular objetivamente, especialmente cuando las instituciones económicas de los países involucrados varían (véase Jackson, 1989, págs. 218-222). Por lo tanto, su uso es un indicio seguro de que el procedimiento está siendo utilizado para fines proteccionistas.

Existen algunas cláusulas en el acuerdo que potencialmente constituyen una mejora en comparación a la práctica actual; sin embargo, ellas son inadecuadas para evitar el abuso proteccionista del antidumping. Estas son las provisiones *de minimis*, que requieren que se termine toda investigación

cuando los márgenes de dumping sean inferiores al 2 por ciento y que las importaciones en cuestión sean inferiores al 3 por ciento de las importaciones totales. No sólo son estas condiciones muy poco restrictivas sino también es necesario tomar en cuenta que el criterio relevante es la proporción de las importaciones desleales en el consumo y no en las importaciones totales. Asimismo, la cláusula de “puesta de sol” del acuerdo es una adición interesante, pero el período máximo de vigencia de los derechos antidumping, que es de cinco años, es muy largo.

En conclusión, aun cuando los procedimientos antidumping han sido ajustados para evitar abusos, la Ronda Uruguay fracasó en iniciar un proceso claro de dismantelamiento de esta forma particularmente insidiosa de proteccionismo. Asimismo, la naturaleza cada vez más detallada y legalista de los procedimientos en sí discrimina en contra de los PED y facilita su abuso por parte de poderosos intereses en los PD. Finalmente, el Acta Final de la Ronda somete las acciones antidumping a estándares de examen en la resolución de disputas que son mucho menos estrictos que los mismos en otros acuerdos. Esto prácticamente asegura el continuado uso proteccionista de las acciones antidumping.

6. La protección de la propiedad intelectual

Hasta la Ronda Uruguay, los acuerdos internacionales sobre el intercambio de “ideas” fueron suscritos esencialmente por los PD, y los PED sistemáticamente los ignoraron. Todos los países de industrialización tardía, incluyendo los que ahora son desarrollados, han optado por obtener tecnología extranjera a través de la difusión (incluyendo la copia, la ingeniería reversa y la contratación de expertos extranjeros).

A raíz de los resultados de la Ronda Uruguay, esta situación cambiará dramáticamente en el futuro. La base del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, su sigla en inglés) es el supuesto que las ideas son objeto de la propiedad privada y que es necesario el uso de instrumentos legales que permitan la apropiabilidad de los frutos de los esfuerzos de innovación. El acuerdo TRIPS reconoce como universalmente válido lo que prescriben los convenios internacionales (Berna, París, Roma) que administra la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y, en algunos aspectos, va considerablemente más allá de las provisiones de dichos convenios. El acuerdo TRIPS extiende la patentabilidad a virtualmente todos los campos de la tecnología en los cuales la reconocen los PD. Su ámbito cubre los derechos de autor, las patentes industriales, las marcas, los secretos comerciales, los diseños industriales, el trazado de los circuitos integrados y las indicaciones geográficas.

Las obras literarias y artísticas, los programas computacionales y las bases de datos reciben una protección de 50 años. Las marcas están protegidas indefinidamente, a condición que sus poseedores continúen abasteciendo el mercado local. En lo que se refiere a patentes industriales, el acuerdo reconoce que cualquier innovación que cumpla con las condiciones de novedad, esfuerzo innovativo y aplicación concreta es patentable. La única obligación de los poseedores es hacer pública la información contenida en la innovación. Está explícitamente prohibido condicionar el otorgamiento de una patente a trabajarla nacionalmente, lo que va más allá de lo reconocido por las convenciones internacionales sobre la materia. La duración de las patentes será de 20 años desde la fecha en que es solicitada. El poseedor de la patente también recibe derechos exclusivos sobre la importación, prohibiendo así las importaciones paralelas. En reconocimiento a las preocupaciones de los países en desarrollo, el acuerdo no otorga protección al llamado “pipeline” (las solicitudes de patentamiento presentadas con anterioridad a la dictación de la ley de patentes, que estén en trámite cuando la nueva ley entra en vigencia o que hayan sido desechadas bajo el antiguo régimen). Los PED tiene un período de gracia de 5 años para implementar el acuerdo (10 años para los PMD y para los productos no patentados en la actualidad, con excepción de los farmacéuticos y agroquímicos).

En suma, el acuerdo TRIPS representa un armonización de la legislación nacional sobre la propiedad intelectual hacia los estándares prevalentes en los PD. Si desean participar en la OMC, todos los PED cuyas leyes de patentamiento sean menos estrictas que las del acuerdo TRIPS deberán ajustarlas en un plazo relativamente breve a lo que especifica dicho acuerdo (para un análisis del impacto del acuerdo TRIPS sobre los PED, véase Reichman, 1993).

Para poder cumplir con las normas del acuerdo TRIPS, Chile tendrá que enmendar ligeramente su ley de patentes. En la actualidad, las patentes chilenas tienen una duración de 15 años desde el momento de su concesión. En la práctica, la diferencia con las normas del acuerdo TRIPS es insignificante, ya que la concesión de una patente se demora dos a tres años desde que se solicita.

Se ha argumentado que la protección a la propiedad intelectual tendría ventajas aun para los países importadores de tecnología. En primer lugar, el patentamiento estimularía la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, las teorías del ciclo del producto sugieren que las corporaciones multinacionales invierten en los PED en sectores caracterizados por tecnologías maduras y que ya están en el dominio público (Vernon, 1966). Por lo tanto, la existencia o no existencia de protección a la propiedad intelectual

no tendría ningún efecto sobre la IED. La evidencia empírica sugiere que no existe ninguna relación entre el la protección de la propiedad intelectual y la IED en los PED (Katz, 1977, p. 129).

En segundo lugar, se argumenta que el patentamiento estimularía la inventiva nacional en los PED. Dados la escasez de sus recursos humanos y el bajo nivel de desarrollo de sus capacidades científicas y tecnológicas, es traído de los cabellos pensar que el sólo reconocimiento legal de la propiedad intelectual estimularía una mayor actividad innovativa. Por el contrario, es probable que la protección estricta de la propiedad intelectual retarde el desarrollo tecnológico al obstruir la imitación, que es en los PED la fuente principal de mejoramiento tecnológico y de “aprender a aprender”.

Asimismo, nuevos desarrollos teóricos sugieren que la protección estricta a la propiedad intelectual puede no ser beneficios aun para los países generadores de tecnología. Las nuevas teorías del crecimiento endógeno en economías abiertas derivan tasas óptimas de imitación superiores a cero. Considerando que el insumo principal en la producción de innovación es la mano de obra calificada, una cierta tasa de imitación en el Sur libera recursos en el sector productor de bienes en el Norte que enfrenta competencia por parte de los imitadores y reduce los salarios de la mano de obra calificada, aumentando la rentabilidad de la investigación y desarrollo y la tasa de innovación (Grossman y Helpman, 1993).

7. Servicios

El comercio en servicios, un componente altamente dinámico del comercio internacional, fue puesto en la agenda de negociaciones por los Estados Unidos ya en 1982 y ha sido un tema controvertido. Por una parte, toca áreas de la política económica y social (como las políticas hacia la IED o hacia la inmigración) que la mayoría de los países considera forman parte de la soberanía nacional. Por otro lado, muchas de las industrias de servicios son altamente reguladas, por razones prudenciales (servicios financieros) o para proteger al consumidor (seguros, servicios profesionales). Por lo tanto, las transacciones internacionales de servicios involucran una amplia gama de asuntos de política nacional, los cuales dan lugar a la constitución de muchas barreras institucionales al comercio (véase Hindley, 1990; Hoekman, 1993a y 1993b).

El Acta Final establece un Acuerdo sobre el Comercio en Servicios (GATS). La Parte I define el comercio en servicios y sus cuatro “modos de oferta”: el comercio transfronterizo, el cual normalmente requiere del movimiento de información; la “presencia comercial”, que requiere de la IED; el movimiento de consumidores; y el movimiento de personas físicas. El

GATS contiene dos conjuntos de obligaciones: un marco general (la Parte II) y los compromisos iniciales específicos (la Parte III). También contiene anexos sobre sectores específicos (transporte aéreo, telecomunicaciones y servicios financieros) y sobre el movimiento de personas físicas.

El elemento central del marco general es la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF). Las exenciones sectoriales al tratamiento NMF deben ser solicitadas específicamente, ellas serán evaluadas en 5 años y tendrán una duración máxima de 10 años. Todos los compromisos de trato nacional y acceso a mercados están especificados en la Parte III, en las Listas de Compromisos con respecto a sectores y modos de oferta. Este enfoque implica que, con excepción de las normas generales contenidas en el acuerdo marco, lo que no aparece en las Listas de Compromisos no está liberalizado y lo que está incluido está sujeto a las limitaciones que allí se especifican. Los Miembros se comprometen a continuar las negociaciones y a liberalizar progresivamente el comercio en servicios. La primera ronda de negociaciones deberá tener lugar dentro de un período de 5 años.

Los logros del GATS en términos de liberalización fueron modestos. La liberalización que el acuerdo involucra es mayor para los PED que para los PD, para los cuales el acuerdo no es más que una consolidación de la práctica actual. La cobertura sectorial de las ofertas nacionales es muy variada. Los sectores con alta cobertura incluyen el turismo, los servicios al productor, las empresas, los servicios de telecomunicaciones con valor agregado y los servicios financieros. La mayoría de los compromisos involucra el modo de oferta de la presencia comercial, lo que refleja el interés de los países en atraer IED. De todos modos, el GATS representa un hito en las negociaciones comerciales internacionales, al expandir el ámbito de los derechos y obligaciones multilaterales a la gran variedad de políticas y regulaciones domésticas abarcadas por los servicios.

Hay dos anexos del GATS que son de particular importancia para los PED: el que versa sobre los movimientos de mano de obra y el anexo sobre servicios financieros. Los PED tienen una ventaja comparativa en servicios intensivos en trabajo (dependiendo del país de que se trate, turismo, servicios legales, servicios de consultoría, servicios de limpieza, construcción e ingeniería, servicios médicos y cuasimédicos, procesamiento de datos, y el desarrollo de software de baja complejidad). Por lo tanto, las posibilidades que tienen de explotar sus ventajas comparativas dependen directamente de la reducción de las barreras a la movilidad del trabajo. El anexo sobre la materia señala que las medidas que afectan a la ciudadanía, a la residencia permanente o al empleo están específicamente excluidas. En lo que concierne al movimiento de personas, la mayoría de los países limitaron sus ofertas de liberalización al movimiento de empleados superiores de las empresas y

a empleados especialistas. Asegurar una cobertura amplia para el derecho al movimiento temporario de trabajadores con el propósito de proveer servicios o que sean empleados de proveedores de servicios es un objetivo importante para los PED en futuras negociaciones.

El sector financiero es de importancia crítica para los PED, por varios motivos. Algunos de ellos sugieren que la apertura del sector de servicios financieros a la participación de proveedores extranjeros podría tener beneficios importantes. Otros recomiendan cautela. Entre los beneficios, el más importante es la expansión del ámbito de servicios financieros disponibles para firmas nacionales. En los PED, es común que ciertos servicios financieros simplemente no existan o sean muy escasos o costosos. Este es el caso del financiamiento del comercio exterior, contratos a futuros, un rango importante de seguros y el acceso a fuentes de financiamiento de largo plazo a bajo costo. Como los proveedores internacionales de servicios financieros tienen economías de escala y de ámbito, los servicios que prestan tienden a ser relativamente baratos y su presencia en el mercado puede aumentar significativamente la competitividad internacional de los productores nacionales de bienes. También es posible que las firmas extranjeras tengan externalidades importantes sobre las nacionales, ya que las nuevas técnicas de gestión o comercialización que introducen al país anfitrión son duplicables por firmas nacionales.

Por otra parte, el acceso irrestricto de grandes conglomerados financieros a los mercados nacionales puede tener algunos efectos adversos. Los bancos internacionales tienen más interés en las transacciones internacionales que en las transacciones en moneda nacional en los pequeños mercados de la mayoría de los PED. Por lo tanto, es posible que ellos condicionen su entrada a una liberalización prematura de la cuenta de capitales del país anfitrión o que, una vez instalados, presionen por dicha liberalización. Si bien es cierto que el GATS no impide que los países establezcan la reglamentación que consideren conveniente sobre los flujos de capital, la pregunta clave en este contexto es el poder efectivo de Estados pequeños cuando deben enfrentarse a poderosos holdings financieros multinacionales, los cuales, además, son sus principales acreedores. La necesidad de discriminar entre flujos de capital de largo plazo, que contribuyen al desarrollo, y los más volátiles, que son de naturaleza especulativa y desestabilizadora, ha quedado claramente en evidencia en la reciente crisis mexicana. Es también importante considerar que los compromisos asumidos bajo el GATS son consolidados, lo que podría explicar la precaución que han tenido los PED en el área de los servicios financieros.

8. Tratamiento especial y diferenciado

Hasta la Ronda Uruguay, había consenso en que los PED, debido a sus necesidades de desarrollo y a la vulnerabilidad de sus economías, merecían un trato “especial y diferenciado” (E&D). Este consenso fue seriamente erosionado durante la Ronda.

Tal como había evolucionado, E&D contenía dos carriles distintivos. Por una parte, los PED estaban exentos de la mayoría de las disciplinas que se les aplicaba a los PD. Por otra, eran considerados merecedores de acceso preferencial a mercados.

Hasta la Ronda Uruguay, los PED no tenían la obligación de tomar compromisos arancelarios; tenían bastante latitud en el uso de RCs con motivos de balanza de pagos; y se consideraba que los subsidios eran parte integral de sus necesidades de desarrollo (aun cuando ellos estaban obligados a su eliminación eventual). En lo que se refiere al acceso a mercados, los PED gozaban de esquemas preferenciales nacionales abajo del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), los cuales les ofrecían trato arancelario preferencial no recíproco. Sin embargo, los esquemas del SGP son no contractuales y los PD han instituido prácticas de “graduación” unilateral o de retracción de concesiones a países específicos, lo que ha sido una fuente permanente de disputas entre PD y PED.

Como ya se ha anotado, el concepto de E&D sufrió una erosión considerable durante la Ronda. Con excepciones menores, él ha sido relegado al otorgamiento de plazos más largos para que los PED se ajusten a normas internacionales de conducta comercial (en el sentido amplio que se le ha dado al término desde el inicio de la Ronda). Sin embargo, existen argumentos poderosos en favor de la preservación del principio de E&D (sin sus vicios del pasado). Las nuevas teorías del comercio internacional sugieren que, en el caso de los PED, existen razones bien fundadas para permitirle a los PED exenciones temporarias de las disciplinas que se les impone a los PD. El mero hecho que los PED se encuentren por debajo de la frontera tecnológica mundial en un gran número de sectores significa que las ganancias dinámicas por concepto de economías de aprendizaje podrían ser de considerable importancia. Por otro lado, una buena parte del sector manufacturero está sujeto a economías de escala convencionales, por lo que las ventajas de costos que tienen los PD actuales son un fenómeno meramente histórico que no obedece a ventajas comparativas inmutables. Finalmente, la producción de muchas de las manufacturas y de los servicios modernos (telecomunicaciones, servicios al productor, servicios financieros) tiene fuertes externalidades positivas sobre toda la economía. Desde un punto de

vista teórico, estos tres sencillos hechos estilizados justifican intervenciones temporarias en el sistema de precios y derogaciones temporarias de las disciplinas que se aplican a los PD (Rodrik, 1992b; Stewart, 1984). Estas intervenciones explican una buena parte del éxito de países como Corea y Taiwán en alcanzar a los PD en un número significativo de sectores y en lograr altas tasas de crecimiento durante un período prolongado (véase Agosin, 1993).

9. Reforma institucional y resolución de disputas

El Acta Final transforma al GATT en una organización internacional permanente (la OMC), la que será responsable de la administración ordenada de las relaciones comerciales en los albores del nuevo siglo. La OMC establece un marco legal para la administración de los diferentes acuerdos negociados bajo los auspicios del GATT. Sus dos rasgos más importantes son el establecimiento de un órgano de Solución de Diferencias (OSD) y el requisito que los países miembros adhieran fundamentalmente a todas las disciplinas emanadas de dichos acuerdos. Este “compromiso único” no requiere mucho de los PD; en contraste, de ahora en adelante, los PED deberán asumir obligaciones sustanciales de las cuales estaban exentos en el pasado.

La OMC tendrá un OSD único y con poderes considerablemente ampliados. Su creación representa la contribución más importante de la Ronda a la seguridad y predecibilidad del sistema comercial multilateral. Un rasgo nuevo e importante es que, de ahora en adelante, tendrá que haber un consenso *en contra* del establecimiento de un panel o de la adopción del informe de un panel para que *no* se tome la decisión respectiva, mientras que en el sistema de resolución de disputas del GATT tenía que haber consenso antes que una decisión positiva fuera tomada. En otras palabras, antes un país podía vetar una resolución, lo que de ahora en adelante no será posible. Esto les da ciertas garantías a los países pequeños y sin poder de negociación que las reglas multilaterales serán respetadas.

Una modificación de última hora al acuerdo antidumping (propuesta por Estados Unidos) ha efectivamente dejado afuera a los procedimientos antidumping del sistema unificado de solución de disputas. En esencia, los paneles multilaterales no tienen competencia para desafiar la sustancia de las investigaciones nacionales antidumping. Por lo tanto, las nuevas normas antidumping quedarán sujetas a interpretaciones discrecionales nacionales y no podrán ser apeladas internacionalmente. Este es una importante escapatória que puede transformar al antidumping en el arma predilecta de los intereses proteccionistas. Esta cláusula será reevaluada después de cinco años.

En resumen, los nuevos arreglos institucionales sin duda reducirán la libertad de los PED en el sistema internacional. Por otra parte, el beneficio principal para los PED está en los procedimientos de solución de disputas más estrictos que han sido introducidos. Si los PD tienen la voluntad política para acatar las decisiones del OSD, su creación le habrá proporcionado al sistema internacional un contrapeso importante a acciones unilaterales a que se han acostumbrado los PED en los últimos años.

10. Las negociaciones futuras

Las negociaciones comerciales multilaterales no terminarán con la Ronda Uruguay. De hecho, las maratónicas pero intermitentes rondas han tocado a su fin y se ha dado comienzo a una etapa de negociaciones puntuales más o menos permanentes. Asimismo, la Ronda Uruguay abrió al examen internacional áreas de política económica totalmente nuevas. En algunas de ellas (los servicios, por ejemplo), las negociaciones recién están comenzando; en otras, los resultados de la Ronda fueron insatisfactorios y sin duda darán lugar a revisiones importantes en el futuro.

En relación al acceso a mercados, los PED deben continuar abogando por la desgravación de aquellos bienes de interés exportador para ellos que continúan siendo grabados a tasas altas y por la eliminación del escalonamiento arancelario.

En futuras negociaciones, los PED deberían enfatizar la rehabilitación del principio de E&D, introduciéndole mejoras con respecto a la situación existente antes de la Ronda para hacerlo más útil para los países beneficiarios y para mejorar su credibilidad. En primer lugar, el principio debiera hacerse contractual en todas sus dimensiones. Como *quid pro quo*, los PED debieran aceptar la formulación de criterios internacionales obligatorios de graduación. En esta modificación de la práctica actual, ni la pertenencia al grupo de los PED sería un asunto de autoelección, ni la graduación podría ser efectuada unilateralmente por algún PD. Los países pertenecientes a la categoría de “en desarrollo” (por cumplir con ciertos criterios objetivos internacionalmente aceptados) tendrían acceso a un sistema de SGP que sería contractual y verdaderamente generalizado y universal. A la vez, estos países gozarían de una derogación temporaria y supervisada internacionalmente de algunas de las disciplinas impuestas sobre los PD. Por ejemplo, estas derogaciones podrían aplicarse a la utilización moderada de subsidios para promover el desarrollo; al uso de RCs por razones de balanza de pagos; a las normas de protección de la propiedad intelectual (que debían ser menos estrictas en el caso de los PED); y a la liberalización más lenta del comercio en servicios.

En el futuro inmediato, el principio de E&D podría aplicarse al proceso de arancelización de las BNAs que afectan al comercio en bienes agrícolas: a las importaciones provenientes de los PED podrían aplicárseles aranceles consolidados menores que a aquellas provenientes de los PD. Para los servicios, podría introducirse un principio afín al del SGP, liberalizando más rápidamente aquellos sectores y aquellas modalidades de entrega de servicios de especial interés para los PED.

El acuerdo más débil y el que más puede prestarse a abusos proteccionistas es el antidumping. El acuerdo podría mejorarse sustancialmente si se perfeccionara su cláusula *de minimis* para requerir que no puede iniciarse una acción antidumping si las importaciones afectadas no superan un cierto nivel mínimo del consumo nacional (que debiera ser por lo menos del 10 por ciento). Esto, en sí, eliminaría el uso de los mecanismos antidumping en contra de las exportaciones de los PED. Asimismo, podría minimizarse el peligro de abuso proteccionista del acuerdo de salvaguardias agregándole una cláusula que exija el pago de compensación a las partes afectadas por salvaguardias cuantitativas o cuando ellas excedan de una cierta duración máxima.

Se ha mencionado frecuentemente a la armonización de las políticas de competencia como uno de los campos más fructíferos para las negociaciones internacionales post-Ronda (Hoekman, 1993a). Dos asuntos de especial interés para los PED son las medidas de inversión y la propiedad intelectual. Ciertas medidas de inversión tales como los requisitos de exportación, de contenido local y de comercio balanceado fueron considerados durante la Ronda Uruguay sólo como distorsiones al comercio; sin embargo, ellas también son medios para contrarrestar las prácticas comerciales restrictivas de las corporaciones multinacionales. Estas prácticas debieran ser incluidas en esfuerzos por armonizar las políticas nacionales de competencia. Asimismo, muchos asuntos relacionados con la propiedad intelectual tienen que ver no sólo con la protección a la innovación sino también con la política de competencia. Por ejemplo, los impedimentos a las importaciones paralelas son restricciones importantes a la competencia.

En el campo de los servicios, los PED debieran abogar por una mayor liberalización al movimiento temporario de trabajadores calificados y de trabajadores empleados por empresas proveedoras de servicios. Asimismo, los PED deben estar preparados para resistir presiones por parte de sus socios comerciales desarrollados para liberalizar apresuradamente su sector de servicios financieros.

El Acta Final de la Ronda requiere la cooperación entre la OMC, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para mejorar la coordi-

nación de políticas comerciales, financieras y monetarias internacionales. El debate acerca de los servicios financieros en el contexto del GATS tiene mucho en común con las discusiones en el FMI sobre las reglas que deben adoptarse con respecto a la cuenta de capital de la balanza de pagos. Tanto dentro del Fondo como en otros foros, existe un amplio debate de cómo deben manejarse los flujos de capital de corto plazo, los que tienden a ser extremadamente volátiles. Esta es un área particularmente fértil de colaboración entre la OMC y el FMI.

En un plazo más largo, es importante que la cooperación entre las tres instituciones no se restrinja a la evaluación de las políticas nacionales de los PED (con todos los riesgos de triple condicionalidad que esto podría conllevar). Existe el peligro que el poder financiero de las instituciones de Bretton Woods sea utilizado fundamentalmente para coaccionar a los PED a adoptar todas las reglas de la OMC, dejando a los PD una amplia latitud para que ellos continúen utilizando los resquicios de los acuerdos internacionales para aplicar políticas comerciales restrictivas (por ejemplo, en las áreas de antidumping o de salvaguardias). En cambio, las tres instituciones deberían utilizar su considerable poder para presionar a los PD a que efectivamente renuncien al proteccionismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosin, M. R. (1993). "Política comercial en los países dinámicos de Asia: Aplicaciones a América Latina". *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 131 (octubre-diciembre), Buenos Aires.
- M. R. y R. Ffrench-Davis (1993). "La liberalización comercial en América Latina". *Revista de la CEPAL*, N° 50 (agosto).
- M. R. y D. Tussie (1993). "Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy. An Overview". En M. R. Agosin y D. Tussie (eds.), *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*. Londres: Macmillan.
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's Next Giant. Korea and Late Industrialization*. Nueva York: Basic Books.
- GATT (1993a). *Analysis of the Draft Final Act of the Uruguay Round, with Special Attention to the Aspects of Interest to Developing Economies*, MTN.TNC/W/122, Ginebra, 29 de noviembre de 1993.
- (1993b). *Final Act Incorporating the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. MTN/FA, Ginebra, 15 de diciembre de 1993.
- Grossman, G. M. y E. Helpman (1993). "Endogenous Innovation in the Theory of Growth". *NBER Working Paper* N° 4527 (noviembre), Cambridge, Massachusetts.
- Hamilton, C. y J. Whalley (1990). "Safeguards". En J. J. Schott (ed.), *Completing*

- the Uruguay Round. A Results-Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations*. Washington DC.: Institute for International Economics.
- Hindley, B. , “Services” (1990). En J. J. Schott (ed.), *Completing the Uruguay Round. A Results-Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations*. Washington DC.: Institute for International Economics.
- Hoekman, B. M. (1993a). “New Issues in the Uruguay Round and Beyond”. *The Economic Journal*, N° 103 (noviembre 1993).
- _____, B. M. (1993b). “Developing Countries and the Uruguay Round. Negotiations on Services”. *Policy Research Working Paper* N° 1220, Banco Mundial, Washington, D.C., 1993.
- Jackson, J. (1989). *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*. Cambridge, MA.: The MIT Press.
- Katz, J. (1977). *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Krugman, P. R. (1987). “The Narrow Moving Band, Dutch disease, and the Economic Consequences of Mrs. Thatcher”. *Journal of Development Economics*, Vol. 27 (1987).
- Messerlin, P. “Antidumping” (1990). En J. J. Schott (ed.), *Completing the Uruguay Round. A Results-Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Ocampo, J. A. (1992). “Developing Countries and the GATT Uruguay Round: A Preliminary Balance”. *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Research Papers for the Group of Twenty-Four. Nueva York: Naciones Unidas.
- Rayner, A. J., K. A. Ingersent y R. C. Hine (1993). “Agriculture in the Uruguay Round: An Assessment”. *The Economic Journal*, N° 103 (noviembre).
- Reichman, J. H. (1993). “Implications of the Draft TRIPs Agreement for Developing Countries as Competitors in an Integrated World Market”. *UNCTAD Discussion Papers* N° 73 (noviembre), Ginebra.
- Rodrik, D. (1992a). “The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries”. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, N° 1 (invierno 1992).
- _____, D. (1992b). “Conceptual Issues in the Design of Trade Policy for Industrialization”. *World Development*, Vol. 20, N° 3 (1992).
- Stewart, F. (1984). “Recent Theories of International Trade and Some Implications for the South”. En H. Kierkowski (ed.), *Monopolistic Competition and International Trade*. Oxford: Clarendon Press.
- UNCTAD (1993). *Trade and Development Report -1993*. Ginebra: 1993.
- _____, (1994). “A Preliminary Analysis of the Results of the Uruguay Round and Their Effects on the Trading Prospects of Developing Countries”. TD/B/WG.4/13, Ginebra, 10 de junio de 1994.
- Vernon, R. (1966). “International Investment and International Trade in the Product Cycle”. *Quarterly Journal of Economics*, mayo.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* Princeton: Princeton University Press.
- Westphal, L. E. (1990). “Industrial Policy in an Export. Propelled Economy: Lessons from South Korea’s Experience”. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, N° 3 (verano). □