

La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC

Montserrat Millet



La creciente integración e interdependencia de la economía mundial es uno de los fenómenos más característicos de nuestro tiempo. La liberalización del comercio internacional constituye un pilar de este proceso, siendo la Organización Mundial del Comercio (OMC) la encargada de impulsarlo y estimularlo. Se trata de una organización heredera del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, en sus siglas inglesas), creado a finales de los años cuarenta, y que formaba parte del edificio institucional mundial junto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El presente estudio, desarrollado por Montserrat Millet, profesora titular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona, proporciona información exhaustiva sobre las causas del proceso de la liberalización del comercio internacional; los antecedentes de la actual situación, desde los acuerdos del GATT hasta los cambios que condujeron a la creación de la OMC el 1 de enero de 1995; y acerca de todos los aspectos relacionados con el comercio internacional, como los aranceles y normas que se aplican a las mercancías en frontera, normas de política comercial, acuerdos específicos sobre comercio agrícola, textil y servicios; inversiones directas, propiedad intelectual y acuerdos plurilaterales, entre otros. La autora aborda los problemas tanto desde la perspectiva de los países desarrollados como en vías de desarrollo y plantea los nuevos temas de debate como la incorporación a las regulaciones de la OMC de la relación entre comercio internacional y medio ambiente, el reconocimiento de los derechos laborales o las normas asociadas a la competencia.



Colección Estudios Económicos

Núm. 24

La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC

Montserrat Millet

Edición electrónica disponible en Internet:

www.estudios.lacaixa.es



Servicio de Estudios

CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA

Servicio de Estudios

Av. Diagonal, 629, planta 15, torre I
08028 BARCELONA
Tel. 93 404 76 82
Telefax 93 404 68 92
www.estudios.lacaixa.es
Correo-e: publicacionesestudios@lacaixa.es

La responsabilidad de las opiniones emitidas en los documentos de esta colección corresponde exclusivamente a sus autores. La CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA no se identifica necesariamente con sus opiniones.

© Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona "la Caixa", 2001
© Montserrat Millet

ÍNDICE

	<u>PÁG.</u>
PRESENTACIÓN	5
<hr/>	
INTRODUCCIÓN	7
<hr/>	
I. LA IMPORTANCIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y SU REGULACIÓN	13
<hr/>	
II. EL NACIMIENTO DEL GATT	27
<hr/>	
III. EVOLUCIÓN DEL GATT HASTA LA RONDA DE URUGUAY	51
<hr/>	
IV. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO	68
<hr/>	
V. LAS REDUCCIONES ARANCELARIAS Y LAS NORMAS EN FRONTERA	84
<hr/>	
VI. LOS OBSTÁCULOS TÉCNICOS Y LAS NORMAS COMERCIALES	110
<hr/>	
VII. LA AMPLIACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL SUJETO A LAS REGLAS DE LA OMC	160
<hr/>	
VIII. LOS ACUERDOS NUEVOS	220
<hr/>	
IX. LOS ACUERDOS PLURILATERALES	243
<hr/>	
X. DISPOSICIONES DESTINADAS A GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS	256
<hr/>	

	<u>PÁG.</u>
XI. EL GATT Y LA OMC Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO	275
XII. LA AGENDA DEL FUTURO DE LA OMC	292
XIII. EL FRACASO DE SEATTLE Y EL FUTURO DE LA OMC	343
ANEXO	350
BIBLIOGRAFÍA	354

Presentación

En 1947, dos años después de acabada la Segunda Guerra Mundial, los países aliados, con Estados Unidos a la cabeza, decidieron sentar las bases de un sistema multilateral de comercio que superara el desastroso deterioro que experimentaron las relaciones comerciales internacionales en el período de entreguerras, y que probablemente fue uno de los factores que contribuyeron a dicho conflicto bélico. El resultado fue la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), cuyo objetivo era liberalizar progresivamente el comercio mundial eliminando las trabas establecidas por los estados nacionales sustituyéndolas por la cooperación entre ellos. El GATT formaba parte de un proyecto de ordenamiento de las relaciones internacionales que se ponía en marcha casi al mismo tiempo que el Fondo Monetario Internacional, dedicado a sentar el orden en el sistema monetario, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), destinado a canalizar el ahorro a largo plazo.

El GATT fue un acuerdo de carácter provisional, puesto que la intención inicial era crear una organización internacional de comercio, pero al no ser ello posible subsistió bajo esta forma durante muchos años contribuyendo directamente a la apertura y expansión del comercio entre los países que lo suscribieron. Hasta 1995 no se alcanzó el consenso necesario para que el GATT se convirtiera en una auténtica institución, creándose entonces la actual Organización Mundial de Comercio (OMC). La compleja y heterogénea historia de este proceso es, precisamente, el objeto del presente trabajo, llevado a cabo por Montserrat Millet, profesora de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona.

De forma rigurosa y clara, la autora trata los problemas asociados a la liberalización del comercio internacional. Se exponen de forma detallada y profunda la creciente liberalización de los intercambios y las reglas establecidas para gestionarla, se dan a conocer los elementos necesarios para valorar los retos y problemas que dicha liberalización comporta y se aportan reflexiones sobre la dinámica y las tendencias de las relaciones económicas internacionales.

La autora no soslaya las implicaciones de la OMC en el proceso de globalización de las economías, de manera que el presente estudio pretende servir también como referencia para formarse un adecuado juicio sobre cuestiones tan candentes de la actualidad, como si la globalización debe ser considerada como una amenaza o más bien como una oportunidad. Creemos que esta publicación constituye un texto de consulta y un instrumento de trabajo muy valioso para todas aquellas personas interesadas en comprender mejor uno de los fenómenos más complejos y característicos de la economía actual.

Josep M. Carrau

Director del Servicio de Estudios

Barcelona, septiembre de 2001

Introducción

La Organización Mundial del Comercio (OMC) alcanzó un protagonismo inusitado en noviembre-diciembre de 1999 en la ciudad de Seattle, en donde tuvo lugar su III Conferencia Ministerial, convocada para iniciar la nueva ronda de negociaciones comerciales internacionales, conocida como la Ronda del Milenio.

Nunca antes los diferentes medios de comunicación se habían interesado como ahora por las principales instituciones económicas internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio. Sólo la prensa especializada y las secciones de economía de la prensa diaria se referían a ellas con motivo de la publicación de sus principales informes o cuando los ministros o las máximas autoridades de los países miembros eran convocados a sus reuniones anuales. Pero difícilmente eran objetivo de titular en la primera página o noticia de apertura de los telediarios, salvo en muy contadas ocasiones.

Este escenario cambió radicalmente a raíz de los sucesos que tuvieron lugar en Seattle durante la reunión de la OMC. Alrededor de 50.000 personas de todo el mundo pertenecientes a Organizaciones No Gubernamentales, sindicatos, movimientos ecologistas, etc., se personaron en esta ciudad para protestar y manifestar su total rechazo a la liberalización del comercio mundial; la virulencia de las protestas y su importancia numérica acapararon la atención de todos los medios de comunicación. Desde entonces, estos su-

cesos se han repetido en todas y cada una de las reuniones internacionales convocadas, ya sean de instituciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial, Cumbres Europeas o foros más restringidos como el G8.

Han sido, pues, los acontecimientos ocurridos en Seattle los que han dado un gran protagonismo a la OMC, que hasta ese momento era una gran desconocida para la mayoría de los ciudadanos. Éste fue, precisamente, uno de los motivos que dieron lugar a la elaboración de esta publicación y cuyo primer objetivo es contribuir al conocimiento de esta organización, cuya misión específica es tanto liderar la liberalización de los intercambios comerciales internacionales como defender y hacer cumplir las normas pactadas que regulan el comercio internacional.

Pero además de dar a conocer la OMC es importante comprender las razones que han impulsado estas manifestaciones de rechazo en contra de lo que esta organización representa y, por ello, debemos tratar de responder a la siguiente pregunta:

¿A qué razones responde esta contundente protesta contra la libertad de comercio? A nuestro juicio, los motivos son muy diversos y en muchos casos opuestos, pero todos tienen un denominador común: la crítica a la creciente integración e interdependencia económica mundial que comúnmente denominamos «globalización». La liberalización en las relaciones económicas internacionales impulsada y liderada, también, desde estas instituciones económicas internacionales, ha derivado en la llamada «economía global», entorno caracterizado por una gran libertad de flujos comerciales y financieros y por el desarrollo de grandes empresas multinacionales que controlan importantes cuotas de la producción mundial y de los intercambios internacionales.

La mayor interdependencia e integración económica refuerzan los vínculos entre las economías de unos y otros países y sus efectos son dobles. Por un lado, potencian la capacidad de crecimiento de las economías, al ampliar las oportunidades de exportación y de importación, y facilitan el acceso a los recursos financieros mundiales disponibles; al mismo tiempo permiten atraer inversiones extranjeras que pueden reforzar el tejido productivo y favorecer el acceso a su tecnología. Pero, por otro lado, imponen límites im-

portantes a la facultad y a la independencia de los países en cuanto al diseño y aplicación de las políticas económicas que cada vez vienen más determinadas por el entorno global.

Muchas de las reclamaciones de los grupos presentes en Seattle iban dirigidas en contra de los compromisos que conlleva la libertad del comercio internacional. Así, pues, se afirmó que invocando y aplicando la libertad del comercio se imponen límites a la amplitud y efectividad de la regulación de la protección del medio ambiente, al desarrollo y mejora de los derechos laborales de los trabajadores o al respeto de los derechos humanos. Asimismo, otras reclamaciones iban contra la globalización económica en general por considerar que es la causa del aumento de la pobreza en el mundo y de la «brecha» cada vez mayor entre países ricos y países pobres. Se acusaba, sobre todo, a las multinacionales por su poder para imponer las reglas de juego y acaparar los beneficios de esta globalización en detrimento de la gran mayoría de la población mundial. Todas estas quejas y reclamaciones culpaban a la Organización Mundial del Comercio de ser uno de los responsables por liderar la liberalización de comercio internacional.

¿Son ciertas todas estas acusaciones? A nuestro entender, la respuesta no es simple ni unívoca. El comercio internacional no es la causa que origina muchos de los problemas planteados, pero sí es cierto que la eliminación de los obstáculos que tradicionalmente han limitado los flujos comerciales, principalmente los aranceles, ha facilitado la afluencia de muchos otros que hoy afectan, determinan e influyen en las corrientes comerciales. Los factores que determinan la capacidad de competir de las empresas en los mercados mundiales ya no dependen en la misma medida que antes del grado de protección que cada país tuviera establecido. Por el contrario, esta capacidad es el resultado tanto de factores intrínsecamente económicos y empresariales como, también, de los costes que las empresas deben asumir como consecuencia de la reglamentación que cada país establece para lograr otros fines que sus sociedades exigen, como son la protección de los derechos laborales o la protección del medio ambiente. La presión por salvaguardar la capacidad de competir de las empresas en los mercados internacionales es considerada por muchos colectivos como la principal causa que impide un desarrollo más ambicioso de esos otros fines.

En el lado opuesto, los países en desarrollo entienden que los estándares impuestos para la preservación del medio ambiente o de los derechos laborales no son sino una excusa para limitar el acceso de sus productos a los mercados de los países ricos y exigen que no se les impongan normas que no pueden cumplir. Demandan, por el contrario, que se les facilite su comercio para poder así potenciar su crecimiento y desarrollo económico y disminuir las diferencias de renta que entre países ricos y pobres han aumentado en los últimos años. Reclaman, también, que el comercio internacional debe ser un medio para resolver los problemas de desarrollo de los países más pobres, con cada vez mayores dificultades para lograr un crecimiento económico sostenido.

El debate, pues, es amplio y, además, contrapuesto según la óptica de las diferentes necesidades y prioridades de los países en función de su grado de desarrollo económico.

Una manera de adentrarse en este debate y comprender el porqué de las acusaciones y demandas solicitadas por la sociedad civil es analizando con profundidad y detalle las causas que han motivado este proceso de liberalización del comercio mundial, las reglas establecidas para gestionar este proceso y el alcance logrado hasta este momento. Éste constituye el primer objetivo de esta publicación.

El segundo objetivo es estudiar este proceso de liberalización y así conocer los elementos necesarios que permitan una valoración con fundamento del nivel de libertad de comercio alcanzado, de los retos y de los problemas que esta libertad plantea a la sociedad actual. De este modo, las cuestiones planteadas en Seattle podrán analizarse en un contexto de mayor información.

Por último, y como tercer objetivo, examinaremos el futuro de las relaciones comerciales internacionales. Como señalábamos en el inicio de esta introducción, la reunión de Seattle pretendía ser el punto de partida de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales llamada Ronda del Milenio. Pero la convocatoria fracasó al no obtener el suficiente consenso de los países miembros y, por el momento, ha quedado aplazada. Pero, es importante analizar las causas que motivaron este fracaso junto con los temas

que se pretendía formaran parte de la agenda y que conforman el conjunto de problemas que en este momento afectan al comercio internacional y que deberán resolverse en el futuro.

La estructura seguida en la exposición es la siguiente: en los primeros tres capítulos se examinan los antecedentes históricos en las relaciones comerciales internacionales, el marco que ha regulado la liberalización de los intercambios comerciales desde 1948, el Acuerdo GATT, y los principales cambios que tuvieron lugar en el Acuerdo hasta la creación de la Organización Mundial del Comercio, el 1 de enero de 1995.

En los siete capítulos siguientes, se realiza un análisis exhaustivo de todos los aspectos que hoy constituyen el marco regulador del comercio internacional. Empezando por la estructura de la OMC, se van analizando sucesivamente todos y cada uno de los elementos regulados por esta institución: los aranceles y las normas que se aplican a las mercancías en frontera, las principales normas de política comercial que regulan algunas de las conductas comerciales, los acuerdos de comercio específicos que regulan el comercio agrícola, el textil y el de servicios, los nuevos temas incorporados a las normas internacionales como algunos aspectos de las inversiones directas y los derechos de propiedad intelectual, los acuerdos plurilaterales y los mecanismos para defender el cumplimiento de las normas: la solución de diferencias y el examen de las políticas comerciales.

En los tres últimos capítulos se tratan tres temas también importantes. En el primero de ellos se expone cómo se ha regulado y se regula hoy la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional y los problemas que se le plantean a la comunidad internacional en este ámbito. El segundo, analiza los temas que actualmente son objeto de debate en las relaciones comerciales internacionales y que en un futuro podrían ser regulados por la OMC: el comercio y el medio ambiente, las inversiones directas internacionales, los problemas del comercio y las normas que regulan la competencia y la defensa de unas normas comunes sobre derechos laborales. Por último y como parte de la conclusión de esta exposición, analizaremos el fracaso en la convocatoria de la nueva ronda, los retos de futuro y el balance de los resultados logrados hasta la fecha.

El método seguido en cada uno de estos capítulos ha sido el siguiente: exposición de las causas que explican la liberalización y la necesidad de su regulación internacional, análisis de cuál ha sido la evolución de dicha regulación para detallar, a continuación, las características principales de las normas actuales y sus problemas de aplicación. Este método permite una mejor comprensión del complejo y difícil proceso de la liberalización del comercio, los diferentes intereses de los países en el comercio mundial, los problemas que progresivamente se han tenido que ir resolviendo y el camino que queda todavía por recorrer. La bibliografía utilizada se detalla al final del texto.

Finalmente, quiero, también, dejar constancia de mi agradecimiento a la estimable colaboración de la profesora titular Isabel Maqueda en la corrección y mejora de la redacción y comprensión del texto, la ayuda de Emma Pivetta, becaria del Departament de Dret i Economia Internacionals, en la recopilación y elaboración de las estadísticas, y muy especialmente a mi familia por su paciencia y apoyo durante los meses dedicados a esta tarea. Cualquier error o responsabilidad del contenido expuesto es, por supuesto, responsabilidad del autor.

I. La importancia del comercio internacional y su regulación

El comercio internacional es importante en la medida que contribuye a aumentar la riqueza de los países y de sus pueblos, riqueza que medimos a través del indicador de la producción de bienes y servicios que un país genera anualmente (PIB). Sobre la base de esta convicción se ha defendido la libertad de comercio como un instrumento que permite lograr un objetivo que podemos considerar universal: la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la población mundial que está íntimamente relacionada con la renta económica generada y con su distribución.

Esta creencia, sin embargo, no ha sido ni compartida por todos los países ni, sobre todo, aplicada. Por el contrario, el enfoque que más ha prevalecido en la historia económica de los últimos tres siglos ha sido el de limitar y regular los flujos de comercio en función de los diferentes intereses económicos, políticos y sociales de los estados. El grado de intervención y limitación de los intercambios comerciales ha ido variando a lo largo del tiempo, como después analizaremos, pero alcanzó su punto álgido en los años treinta cuando la economía internacional experimentó una de sus peores crisis. Precisamente, para evitar que estos episodios de deterioro en las relaciones económicas internacionales se repitieran, el diseño del orden económico internacional de la posguerra apostó, claramente, por una liberalización del comercio internacional como medio para que la producción y el bienestar de todos los países aumentaran. A pesar de ello, este proceso de liberalización del comercio no ha sido automático ni generalizado. Por el

contrario, ha requerido de la voluntad política de los países que, progresivamente, han ido aceptando que un comercio libre reporta beneficios para la comunidad internacional.

El resultado de este proceso y su comparación con episodios históricos anteriores puede observarse en el gráfico 1.1.

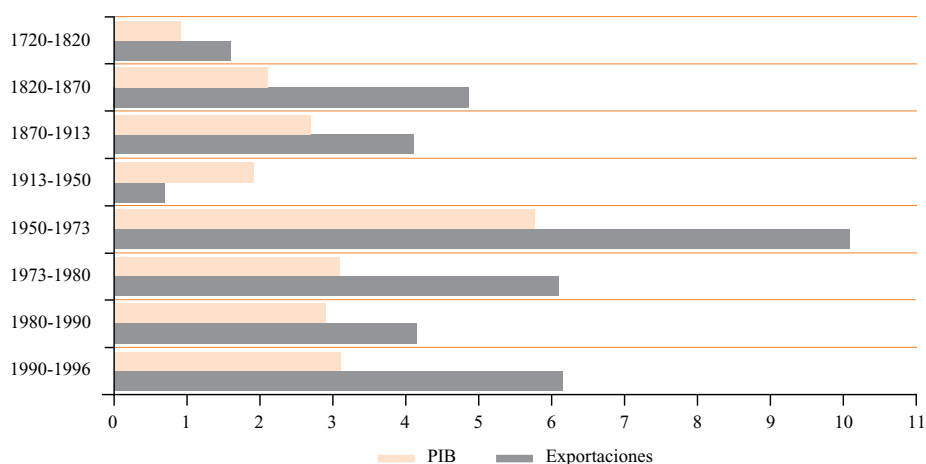
En este gráfico, podemos comprobar la evolución de la tasa de crecimiento anual de la producción y del volumen de las exportaciones de mercancías mundiales desde 1720 hasta 1996. Estos datos nos confirman la gran expansión del comercio internacional y de la producción mundial después de la II Guerra Mundial gracias, en gran medida, a la liberalización progresiva y continuada de los intercambios comerciales que desde entonces se está produciendo. La reducción de los obstáculos a las importaciones y a las exportaciones de bienes ha contribuido positivamente al período de mayor expansión de la producción mundial de la historia económica.

Este gráfico se puede complementar con datos más desagregados para el período 1948-98.

Gráfico 1.1

CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PIB. 1720-1996

Tasas de crecimiento anual en porcentaje



Fuente: OMC (1998b).

Tabla 1.1

CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PIB MUNDIAL Y GRADO DE APERTURA DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Tasas de crecimiento anual (dólares constantes de 1990)

Tasas de crec. anual (dólares constantes de 1990)	1948-73	1973-98	1948-1998	1990-98
Exportaciones mundiales de mercancías	7,4	4,7	6,0	6,5
Exportaciones mundiales de manufacturas	9,8	5,9	7,8	6,7
Producto mundial (PIB)	5,0	2,9	3,8	2,6
Grado de apertura de la economía mundial	1950	1973	1990	1998
Exportaciones de bienes y servicios / PIB (a precios constantes de 1987)	8,0	14,9	19,7	26,4

Fuente: OMC (1998a).

Las cifras de la tabla 1.1 nos muestran que, durante estos cincuenta años, la tasa de crecimiento de las exportaciones de mercancías ha sido en promedio del 6% anual y la del PIB del 3,8%. Las exportaciones más dinámicas han sido las de los productos manufacturados, un 7,8%, y, en menor medida, las de los productos agrícolas y las de los productos básicos. El crecimiento anual del comercio internacional por encima de la producción mundial es un reflejo de la progresiva apertura de las economías a los intercambios internacionales. Así, si en 1950 las exportaciones totales equivalían al 8% del PIB mundial, este porcentaje ha ido sucesivamente incrementándose y, en 1998, representaba el 26,4% del PIB. Por lo tanto, el comercio internacional ha ido asumiendo un papel cada vez más relevante en las economías nacionales.

Las cifras comentadas corroboran que existe un vínculo positivo entre el crecimiento del comercio internacional y el crecimiento económico. Cabe destacar, por lo tanto, que en la medida en que las economías han aumentado su grado de apertura al exterior y cuanto mayores han sido y sean las oportunidades de comerciar con el resto de los países, mayores posibilidades existen y existirán de incrementar la producción del país.

Llegados a este punto, se plantean dos preguntas que trataremos de esclarecer. La primera es ¿cómo contribuye el comercio internacional al crecimiento económico? y, la segunda, ¿por qué los países limitan los intercambios comerciales?

¿Cómo contribuye el comercio al aumento de la riqueza? Desde Adam Smith, la teoría económica⁽¹⁾ nos da una respuesta inequívoca: los costes de producir mercancías dependen de los recursos disponibles (tierra, recursos naturales, capital físico acumulado y trabajo). Las diferencias en la dotación de recursos que se dan entre los distintos países permiten producir bienes en unos con menores costes que en otros (el petróleo en Arabia Saudí es más barato de extraer que en el Mar del Norte sólo por su localización física). Estas ventajas, denominadas ventajas absolutas, justificarían que cada país se especializara en la producción de aquellos bienes en los que es más eficiente y los intercambiase por los productos que otros países producen más baratos. El comercio del bien que se produce con ventaja permitirá comprar más bienes por unidad producida de los que el país es capaz de obtener, por lo que el número de bienes totales que consigue un país con el comercio será mayor que sin él y, en este sentido, su riqueza medida en esta magnitud aumenta.⁽²⁾

Esta ventaja, además, no tiene por qué ser absoluta, como demostró David Ricardo en su teoría de las ventajas comparativas. Aunque un país no tenga ninguna ventaja absoluta porque produce todos sus bienes con mayores costes que sus competidores, siempre fabricará algún bien más eficientemente que otro. Esta eficiencia relativa es la que permite que el comercio reporte ganancias a todos los países que comercian. El razonamiento es el mismo que antes hemos expuesto, intercambiando los productos en los que cada país tenga una ventaja relativa la suma final de bienes que obtienen los países es mayor que la que conseguirían produciéndolos cada uno por separado.

Este planteamiento constituye la base explicativa de los beneficios que reporta el comercio internacional: las ganancias que se obtienen al abastecerse del productor más eficiente y, por ende, más barato. Sin embargo, se trata de un análisis parcial al que hay que añadir otros factores que influyen

(1) En esta exposición sólo haremos referencia a los principales argumentos económicos que explican los beneficios del libre comercio.

(2) Si en el mercado interno necesito un barril de petróleo para conseguir adquirir una mesa y, por el contrario, en el país vecino sólo necesito medio barril para tener la mesa, el comercio internacional me permitirá disponer de dos mesas por cada barril producido. En ausencia de comercio, por cada barril sólo dispondría de una mesa. Por tanto, el comercio incrementa la riqueza medida en número de bienes.

en el comportamiento de los mercados y que refuerzan los beneficios que se pueden obtener con el comercio internacional. Estos factores, denominados dinámicos, se producen a lo largo del tiempo y afectan a la conducta de las empresas ante la ampliación del mercado que proporciona el comercio internacional. Entre ellos, destacamos:

- Economías de escala: la ampliación del mercado posibilita la plena utilización de la capacidad productiva existente al permitir producir un mayor número de unidades reduciendo, así, los costes unitarios e incrementando las ganancias de las empresas. Estas economías se darán en las empresas con elevados costes fijos (por ejemplo, en los productos farmacéuticos que han requerido una gran inversión previa en investigación) que podrán repartirlos en un mayor número de unidades del que es capaz de absorber el mercado interno.

- Aumenta la competencia entre las empresas facilitando y estimulando la mejora en los procesos productivos y la innovación, lo que inducirá a producir mejores productos y más baratos.

- Facilita la transferencia de tecnología bien de forma directa, a través de licencia, bien de forma indirecta, a través del aprendizaje que puede resultar de la adquisición de productos con la tecnología de que no se dispone.

- Facilita una diversificación de productos que permite a los consumidores escoger entre una gama más amplia, incrementando la utilidad que este consumo reporta.

Sin embargo, y aunque las ganancias totales que el comercio aporta estén claramente fundamentadas, este proceso no es neutro y genera costes. A corto plazo, la adaptación de los operadores económicos a las condiciones resultantes de la aplicación de las ventajas absolutas y relativas ocasiona reajustes en las empresas. El comercio, por lo tanto, fomenta la expansión de las empresas más eficientes, pero elimina del mercado a las menos competitivas. A largo plazo, las empresas también deben hacer frente a los cambios en la estructura de los mercados, cambios derivados de las modificaciones que tienen lugar en las ventajas absolutas y comparativas a lo largo del tiempo. Así, la distinta evolución en el desarrollo económico de los países que compiten en la esfera internacional, unido a los cambios originados por los avan-

ces tecnológicos, provocan modificaciones en las condiciones de competencia en las que operan las empresas, ocasionando, también, los correspondientes reajustes productivos con sus consiguientes costes.

Ahora bien, los mayores o menores costes de este ajuste dependerán, entre otros factores, del grado de diversificación del tejido productivo y de la capacidad para desarrollar nuevas actividades productivas que reemplacen las pérdidas por la desaparición de algunas empresas. Los defensores del libre comercio sostienen que es precisamente el comercio libre el que permite desarrollar nuevas actividades en las que el país disponga de ciertas ventajas y contribuir con ello a potenciar la producción económica y paliar los costes del ajuste productivo.

Asimismo, debe considerarse el problema de la distribución de los costes y beneficios del comercio internacional entre los países. Aunque el comercio permite que todos los países aprovechen sus ventajas relativas, no todos tienen las mismas posibilidades para afrontar los costes del ajuste que conlleva este proceso o parten de estructuras productivas menos diversificadas que limitan, también, esta capacidad. Estas dificultades son muy evidentes en muchos países en desarrollo y han dado lugar a un importante debate sobre los vínculos entre el comercio libre y el desarrollo económico.

Frente a esta disyuntiva, ni tan siquiera entre los economistas ha existido consenso entre los partidarios de un comercio internacional sin restricciones y los que defienden la intervención para resolver los problemas del desarrollo económico. De hecho, el modelo económico aplicado, desde los años treinta, por una gran mayoría de los países en desarrollo se ha fundamentado en la industrialización por sustitución de importaciones, cuyo principal pilar es la protección de la industria naciente de la competencia de empresas más maduras de los países ya desarrollados. La necesidad de que transcurra un determinado tiempo para que la nueva empresa adquiera el bagaje necesario para poder competir (aprendizaje) justificaría la protección temporal.

En resumen, la mayoría de los economistas defienden la libertad de comercio en tanto que ésta permite obtener las ganancias de la especialización y potencia la mayor eficiencia económica a través de la competencia, la ampliación del mercado, la innovación y la transferencia de tecnología.

Incluso, a pesar de algunas discrepancias sobre algunas situaciones que justificarían la protección, todos los estudios empíricos realizados, incluso el de la protección de la industria naciente,⁽³⁾ demuestran que los costes de esta protección suelen ser superiores a los beneficios que se lograrían con su eliminación. Sin embargo, este planteamiento, básicamente economicista, no es compartido por todos los países, ni tampoco por muchos de los colectivos implicados, como empresas y trabajadores. Existen otros muchos argumentos políticos sociales y económicos cuya defensa requiere, en mayor o menor medida, la protección en el comercio internacional.

¿Por qué los países limitan los intercambios comerciales?

Varios son los motivos que justifican la protección:

– Por seguridad nacional. Además de la industria armamentística se protegen determinados sectores económicos vitales para disponer de medios defensivos, por ejemplo la industria naval o aeronáutica.

– Para eliminar la dependencia económica en sectores considerados básicos para el funcionamiento industrial, como por ejemplo la siderurgia.

– Para eliminar la dependencia económica en general se protege la industria nacional. Este argumento es y ha sido utilizado por los países pequeños, por los países con dificultades en la balanza de pagos, por los monoexportadores y, en general, por muchos países en desarrollo que quieren garantizar su independencia económica y/o potenciar su escasa capacidad de generar divisas.

– Para defender determinados sectores económicos que no sólo cumplen una función económica sino que juegan un papel social y medioambiental, por ejemplo la agricultura.

(3) Los primeros trabajos teóricos que midieron los costes de la protección en los países en desarrollo derivados del modelo de sustitución de importaciones fueron desarrollados por Balassa (1980), Chenery (1986) y Bhagwati (1982) y (1991b) y Kruger (1982). Asimismo, el Banco Mundial (1987), capítulo 5, analiza los resultados en términos de crecimiento económico de los países en desarrollo dependiendo de su grado de apertura al comercio internacional. Los resultados obtenidos demuestran que las economías en desarrollo más abiertas son las que experimentaron un mayor crecimiento económico en el período 1963-85.

– Para defender determinados valores culturales, por ejemplo la industria audiovisual.

– Para garantizar la paz social a corto plazo se protege a las industrias y sus colectivos de trabajadores de los costes del ajuste que se derivarían de un comercio libre.

– Por motivos puramente recaudatorios ya que los ingresos arancelarios constituyen en algunos países una de sus principales fuentes de ingresos fiscales.

Así, pues, los límites a la libertad de comercio se establecen con el fin de alcanzar otros objetivos que las sociedades desean o que sus representantes consideran más adecuados para lograr sus metas políticas, sociales y económicas. Sin embargo, y sin discutir la legitimidad de muchos de estos objetivos, los países pueden optar por los límites que consideren más oportunos frente a la competencia exterior. No hay que olvidar que la actitud frente a la libertad de comercio siempre ha estado condicionada por la supremacía del interés nacional, defendido por los estados nación, frente a los intereses del resto de países. Como la historia política y económica de la humanidad nos demuestra, la defensa a ultranza del interés nacional y sus conflictos generados han motivado gran parte de los enfrentamientos conocidos, tanto bélicos como comerciales. Por lo tanto, y en defensa de los legítimos intereses económicos, sociales y políticos, los países han practicado la protección del comercio internacional en la medida que lo han considerado necesario para defender sus intereses.

Esta protección se materializa utilizando diversos instrumentos: desde los más extremos, como la prohibición total a las operaciones de importación e incluso de exportación (en este caso para evitar el desabastecimiento del país), a los más habituales, como son los aranceles o impuestos a la importación y/o las denominadas restricciones cuantitativas o contingentes, aplicables tanto a la importación como a la exportación. En la medida que son intervenciones administrativas amparadas en las legislaciones nacionales y que afectan directamente al comercio internacional, las catalogamos como regulaciones que los países disponen para administrar las corrientes comerciales.

Como los grados de protección que aplican los países pueden ser más o menos elevados y, además, varían en el tiempo, las relaciones comerciales internacionales se pueden calificar de proteccionistas o librecambistas según prevalezca o domine la protección o la liberalización.

Ante la evidencia de que ningún país aplica el comercio libre puro y que éste está sujeto a diversas formas de protección, el sistema utilizado para liberalizar el comercio varía. Si un país desea disminuir su protección, porque considera que el acceso a importaciones más baratas le reportará beneficios para su economía, procederá a lo que se denomina una liberalización de «motu proprio» o unilateral.⁽⁴⁾ Esta actitud, sin embargo, no suele ser la habitual, ya que los países sólo están dispuestos a liberalizar el comercio si reciben un trato recíproco de otro o de varios países. Los países consideran que las ventajas que ofrecen con la liberalización de sus mercados deben ser correspondidas con esfuerzos equivalentes de los demás, y así garantizar a sus empresas las mismas oportunidades que la apertura de su mercado otorga a los competidores. Por ello, y casi de forma generalizada, el proceso de liberalización del comercio se produce a través de negociaciones bilaterales o multilaterales cuyo objetivo es lograr una reducción equilibrada de la protección existente. Así, el marco regulador de las relaciones comerciales internacionales adopta la forma de acuerdo o tratado bilateral, plurilateral o multilateral.

Llegados a este punto, la pregunta que nos hacemos es: **¿cuál ha sido el sistema que ha prevalecido en las relaciones comerciales entre los países?** Su respuesta, que examinaremos a continuación, nos permitirá conocer la naturaleza de las relaciones comerciales internacionales que han caracterizado las etapas de la historia económica a la que nos hemos referido en el gráfico 1.1 y, también, ayudarnos a comprender mejor las causas que motivaron el proceso de liberalización del comercio iniciado después de la II Guerra Mundial.

(4) Un ejemplo de liberalización unilateral fue la apuesta que hizo Gran Bretaña a mediados del siglo XIX por el libre-cambio, convencida de que le reportaría grandes beneficios a su economía. Otro ejemplo más reciente es la liberalización unilateral de los países en desarrollo en los años ochenta y noventa, como analizamos en el capítulo XI.

• **La época mercantilista.** Durante los siglos xvii y xviii en los países europeos dominó una escuela de pensamiento económico que defendía la intervención de los gobiernos en las transacciones comerciales con el resto de los países. Esta intervención estaba justificada para conseguir sus dos objetivos prioritarios: lograr un excedente en la balanza de pagos y promocionar la producción de manufacturas en el país, optimizando así el empleo interno frente a la competencia de los productos de los demás países. El cumplimiento del primer objetivo permitía disponer de un superávit de oro y plata, indicadores de la riqueza de las naciones. Para lograrlo se requería de una política comercial activa que promocionara las exportaciones del país. La importación de primeras materias y su procesamiento interno facilitaba el logro del segundo objetivo. Para que ambos fueran compatibles se buscaron mercados donde colocar sus productos manufacturados a la vez que se mantenía una elevada protección a los productos acabados de terceros países. Este mecanismo explica, en parte, el proceso de colonización de los países europeos durante esta etapa, por el cual se abastecían de materias primas y colocaban sus productos manufacturados en las colonias. Este período se puede catalogar como el ideal para los proteccionistas porque a la vez que se protege la producción nacional se promocionan las exportaciones, beneficiándose de ambos efectos.

• **La época del librecambio.** El primer cambio importante en esta actitud mercantilista tuvo lugar en Gran Bretaña en 1846, cuando este país abolió la denominada Ley de Granos que prohibía las importaciones de trigo. Se trató de una liberalización unilateral, fundamentada en su convicción en los beneficios del libre comercio; además del trigo, disminuyó la protección en muchos otros productos importados. Asimismo, este país lideró un acuerdo bilateral para liberalizar el comercio con los países europeos. El acuerdo fue con Francia en 1860 y se bautizó como el Tratado de Cobden-Chevalier, nombres de los ministros que lo negociaron. A partir de este acuerdo, Francia a su vez firmó acuerdos bilaterales con la mayoría de países europeos, excepto Rusia: con el Zollverein (unión aduanera alemana) en 1862 y también con Italia, España, Austria, Portugal, Países Bajos y los países nórdicos. Todos estos acuerdos contenían la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), que establecía que el mejor trato negociado con otros

países en otros acuerdos se aplicaría también a todos ellos. Esta cláusula facilitó que los resultados de las reducciones arancelarias en las negociaciones bilaterales se extendieran automáticamente a los demás países, con lo que el efecto de la liberalización del comercio se expandió rápidamente. Se estima que los aranceles pasaron de un promedio del 40% a un 6-8%.⁽⁵⁾

Este proceso de liberalización del comercio internacional sólo duró algunos años. A partir de 1870 algunos acontecimientos políticos y económicos fomentaron la vuelta al proteccionismo. La guerra franco-prusiana, financiada en Francia con un aumento de los impuestos, significó un aumento de los costes de producción internos y, por ende, se redujo la capacidad de competir de sus productos, situación que motivó que los productores franceses solicitaran un aumento de la protección. La competencia del grano americano facilitó el cambio a una actitud proteccionista en Alemania. El arancel de Bismarck de 1879 protegió tanto a la agricultura como a los productos industriales, protección reclamada hacía tiempo por los industriales para desarrollar su industria naciente. Estados Unidos también incrementó sus aranceles. En general, pues, se extendió la protección aunque los aumentos de los aranceles aplicados fueron bastante inferiores a los existentes antes del inicio del proceso de liberalización como se indica en la nota 5.

• **La I Guerra Mundial y la crisis de los años treinta.** Con la I Guerra Mundial se anularon los tratados comerciales bilaterales, se interrumpieron las corrientes normales de comercio entre los países europeos, y el comercio fue básicamente administrado por los estados. Una vez finalizada la contienda, el panorama político y económico resultante no favoreció la liberalización del comercio. La administración del comercio por parte de los gobiernos durante la I Guerra llevó a la proliferación del uso de restricciones cuantitativas. A su vez, la destrucción de la guerra favoreció la protección de las industrias nacionales como la Ley de Salvaguardias de las Industrias Nacionales de 1921 aprobada en Gran Bretaña. Sin embargo, durante la década de los años veinte, bajo el auspicio de la Sociedad de Naciones, se promovió la eliminación de las restricciones cuantitativas pero no se logró que se redujeran los elevados aranceles en los países europeos, Francia y

(5) Boltho, A. (1996). El aumento de los aranceles que tuvo lugar desde 1870-75, los situó alrededor del 12-16%.

Gran Bretaña incluidos. Los tratados de comercio fueron pocos y sin la cláusula de la NMF, por lo que las reducciones arancelarias bilaterales no se extendieron a los demás socios comerciales, limitando su efecto liberalizador.

La gran depresión, iniciada en Estados Unidos en el año 1929, se extendió rápidamente entre los demás países debido, en gran parte, a la fuerte reacción proteccionista que esta crisis generó. El detonante de esta reacción proteccionista fue la introducción del arancel Smoot-Hawley en 1930, que incrementó los aranceles americanos en un 60%. La reacción de los demás países fue mimética, se elevaron todos los aranceles, provocando una fuerte contracción del comercio que, a su vez, alimentó, agravó y expandió la crisis económica más grave que ha experimentado la economía mundial en el siglo xx. En este proceso colaboraron, también, las dificultades monetarias internacionales a raíz del abandono por Gran Bretaña del patrón oro en 1931, que fue seguido por otros países. Las sucesivas devaluaciones de las monedas, que pretendían contrarrestar la pérdida de competitividad, también jugaron un papel decisivo en el deterioro de las relaciones económicas internacionales.

A partir de 1933, se inicia la recuperación económica; sin embargo, como las fuertes restricciones al comercio persistieron, la recuperación del comercio fue más tardía que la de la producción mundial como se detalla en la tabla 1.2.

Tabla 1.2

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO MUNDIAL EN LOS AÑOS TREINTA

(Año base 1929 = 100)	1929	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Producción industrial mundial	100	70	78	86	96	111	119
Volumen del comercio mundial	100	75	76	78	82	86	97

Fuente: Curzon, G. (1964), p. 34, elaborada con datos de la Sociedad de Naciones.

Estos datos confirman con más detalle los ya expuestos en el gráfico 1.1 y nos muestran los efectos que tuvo el fuerte incremento del proteccionismo que se aplicó a las transacciones comerciales. Éste ha sido el único

episodio, desde que se dispone de estadísticas del comercio internacional, en el que el comercio creció en menor proporción que la producción mundial, impidiendo que los beneficios que el comercio reporta contribuyeran a un mayor crecimiento económico.

A pesar de este clima hostil en las relaciones comerciales internacionales, Estados Unidos aprobó, en 1934, la Ley de Acuerdos de Comercio Recíprocos con la que se autorizaba a la Administración a concluir acuerdos comerciales de reducción arancelaria en base recíproca e incluyendo la cláusula de la NMF. Se firmaron 31 acuerdos, sobre todo con países latinoamericanos, y fue un claro ejemplo de intento de retorno al clima que había caracterizado las relaciones comerciales antes de la I Guerra Mundial. Sin embargo, la llegada de la II Guerra Mundial volvió a condicionar de nuevo el desarrollo de las transacciones comerciales internacionales.

Este breve repaso por la historia del comercio internacional de los últimos tres siglos nos confirma que el proteccionismo ha sido el enfoque que ha prevalecido, con la excepción de un breve período librecambista que, de hecho, duró sólo 20 años (1860/1880-85). Después los países volvieron a utilizar el arancel para hacer frente a sus pérdidas de competitividad (Alemania con el trigo americano) o para defender su industria naciente como ocurrió en Estados Unidos, Canadá y Alemania, principalmente. El marco regulador utilizado para amparar la liberalización arancelaria fueron los acuerdos bilaterales entre países. Estos acuerdos sólo tuvieron efectos liberalizadores más amplios que los contemplados estrictamente en los acuerdos, cuando éstos incluían la cláusula de la NMF.

La experiencia vivida durante la crisis de los años treinta junto con los efectos devastadores de la II Guerra Mundial propiciaron un cambio en el enfoque que hasta entonces había prevalecido en las relaciones económicas internacionales. El sistema de tratados y acuerdos bilaterales era insuficiente para atender los diferentes intereses de los países y resolver los problemas y, era obvio que la garantía de una cooperación económica entre todos los países para evitar los conflictos vividos y que de nuevo podían surgir requería del diseño de un nuevo sistema.

Este cambio de enfoque se plasmó en el nuevo orden económico internacional de la posguerra que estableció un sistema de relaciones económicas internacionales fundamentado en la cooperación económica multilateral institucionalizada en organizaciones económicas internacionales. El marco institucional permitiría actuar de acuerdo con unas reglas comúnmente aceptadas y serviría de foro para resolver de forma cooperativa los conflictos que pudieran surgir entre los países. La estructura permanente y con vocación universal de este esquema institucional dotaría de continuidad, estabilidad y previsibilidad a las reglas que regularían las diferentes relaciones económicas entre aquellos países que quisieran adherirse a este proyecto.

En el ámbito de las relaciones comerciales internacionales, este marco regulador iba destinado a lograr la liberalización progresiva del comercio internacional y así fomentar el crecimiento económico de los países para incrementar su bienestar. Por lo tanto, desde el final de la II Guerra Mundial se opta claramente por la liberalización gradual del comercio como medio para lograr niveles superiores de vida y para incrementar el empleo. Se inicia, así, un nuevo período, con voluntad expresa de liberalizar el comercio a escala mundial que podemos catalogar como de librecambista en su concepción y muy realista en su aplicación. El marco regulador que se diseñó para lograrlo y su evolución posterior será el objeto de los capítulos siguientes.

Este cambio de actitud es consecuente con la premisa con la que abríamos este capítulo. El comercio aumenta la riqueza y el bienestar de los países que conforman la comunidad internacional. En este sentido, la experiencia de los años treinta fue muy ilustrativa de los costes y problemas que causaron las restricciones impuestas al comercio internacional.

II. El nacimiento del GATT

Con el diseño del orden económico internacional que debía regir las relaciones económicas internacionales entre los países después de la II Guerra Mundial se trataron de solucionar los problemas que se vivieron durante la crisis económica de los años treinta y, a la vez, dar respuesta a los efectos devastadores de la II Guerra y a las necesidades de reconstrucción económica. Como ya hemos señalado en el capítulo anterior, de la experiencia vivida en el período entre las dos guerras, surge con fuerza la voluntad de estructurar un marco de relaciones económicas internacionales fundamentado en la cooperación económica institucionalizada. Las normas que se diseñarían para gestionar los distintos problemas que planteaban las relaciones económicas entre los países serían confiadas a diferentes organizaciones económicas internacionales.

Así, en la Conferencia de Bretton Woods de julio de 1944 nacieron dos instituciones: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, más comúnmente conocido como Banco Mundial). El FMI, con el mandato de velar por la estabilidad de los tipos de cambio de las monedas, de promover y supervisar el compromiso de los países miembros, de liberalizar las restricciones en los pagos por operaciones contabilizadas en la balanza por cuenta corriente (exportaciones, importaciones y balanza de servicios) y de proveer de recursos financieros temporales a los países con problemas de balanza de pagos. El Banco Mundial, con el mandato de proveer de recursos financieros tanto para la recons-

trucción como para el desarrollo económico. Estas dos instituciones, pues, se encargarían de la cooperación económica internacional en dos de los tres ejes de las relaciones económicas internacionales: el monetario y el financiero.

Quedó pendiente la creación de una institución encargada de regular las relaciones comerciales internacionales, tal como se expresó en la propia Conferencia de Bretton Woods. Los trabajos preparatorios fueron realizados por las delegaciones americana e inglesa, inspirándose en los acuerdos recíprocos que había firmado Estados Unidos con numerosos países en el período comprendido entre 1934 y 1945. Sin embargo, ambas delegaciones mostraron discrepancias de enfoque. Mientras los americanos defendían un enfoque básicamente liberal, los ingleses supeditaban esta liberalización a la prioridad de la política de pleno empleo. Esta discrepancia afectaba a los límites que se podían establecer en los compromisos de liberalización comercial y su supeditación al logro del pleno empleo.

Para ayudar y acelerar el proceso, los Estados Unidos instaron al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ONU) a promover la convocatoria de una Conferencia Internacional sobre el Comercio y el Empleo. Antes de que tuviera lugar esta conferencia, ya se habían celebrado dos reuniones preparatorias en octubre de 1946 en Londres y en agosto de 1948 en Ginebra, en las que intervinieron 17 países,⁽¹⁾ para elaborar los fundamentos de una Organización Internacional de Comercio (OIC). La conferencia internacional para la negociación final de las bases de dicha organización se desarrolló en la ciudad de La Habana, desde noviembre de 1947 hasta marzo de 1948.

En ella, se elaboró la denominada «Carta de La Habana», convenio constitutivo de la OIC. Esta organización tenía como mandato liberalizar los intercambios comerciales y fomentar la reconstrucción y el desarrollo económico, fines que permitieron introducir disposiciones para hacer frente a los problemas de empleo y también para el desarrollo de la industria naciente. Además, y como consecuencia de las demandas de los países en desarrollo que participaron en las negociaciones, se introdujeron otros capítulos que regulaban las prácticas restrictivas de las empresas, las inversiones directas y

(1) Los países que participaron en estas negociaciones fueron: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, India, China, Sudáfrica, Brasil, Cuba, Noruega, Chile y el Líbano.

los acuerdos en productos básicos. El resumen de la estructura del Convenio de la OIC se detalla en el cuadro siguiente:

ESTRUCTURA DE LA CARTA DE LA HABANA

1. Fin general y objetivos
 2. Empleo
 3. Desarrollo económico y reconstrucción
 4. Política comercial
 5. Prácticas comerciales restrictivas
 6. Acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos
 7. Estructura de la OIC
 8. Solución de diferencias
 9. Disposiciones generales
-

Por lo tanto, a la OIC no sólo se le encomendaba la regulación de la liberalización del comercio sino la de otras cuestiones relevantes en las relaciones internacionales estrechamente vinculadas al comercio: inversiones internacionales, conductas empresariales lesivas para el comercio internacional y los problemas específicos de los países en desarrollo.

Paralelamente a las negociaciones de la Carta de La Habana, los Estados Unidos propusieron negociar anticipadamente reducciones arancelarias multilaterales de acuerdo con el sistema establecido en la futura OIC. El motivo de esta propuesta estaba en que la autorización lograda por la Administración americana y otorgada por el Congreso en 1945 para reducir hasta un 50% los aranceles de manera recíproca, se había concedido por un período máximo de tres años y expiraba a finales de 1948. Era difícil pensar que durante el período que restaba concluyeran las negociaciones de la creación de la OIC y su posterior ratificación por los países signatarios. Si Estados Unidos quería proceder a las negociaciones de reducción arancelaria, éstas debían acelerarse.

Estas negociaciones tuvieron lugar entre abril y octubre de 1947 con la participación de 23 países⁽²⁾ y conformaron un Acuerdo Provisional sobre

(2) Además de los países citados en la nota 1, se adhirieron a este acuerdo: Birmania, Rodesia, Siria, Ceilán, Pakistán y Checoslovaquia.

Aranceles y Comercio que recogía la regulación establecida en la Carta para las relaciones comerciales y para la protección de los aranceles negociados. Este acuerdo, conocido por sus siglas inglesas GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), fue firmado el 30 de octubre de 1947 y entró en vigor el 1 de enero de 1948. Su misión fue la de regular el comercio internacional mientras se firmaba y ratificaba la OIC.

Sin embargo, la OIC nunca vio la luz porque no fue ratificada por su principal impulsor, los Estados Unidos. El Congreso americano manifestó su total discrepancia con ciertos artículos de la Carta de La Habana porque no satisfacían los intereses americanos. Su oposición se fundamentaba en las numerosas excepciones contempladas en el compromiso de liberalización comercial y en su disconformidad con las reglas previstas para los acuerdos de productos básicos. Además, el desacuerdo se extendía también al amplio margen de maniobra concedido a los países en desarrollo para establecer las condiciones de admisión de las inversiones extranjeras en sus países. Ante la constatación de las dificultades para que la OIC fuese aceptada por el Congreso, la Administración americana comunicó en diciembre de 1950 que no la presentaría al Congreso para su ratificación. Los demás países signatarios de la Carta de La Habana que estuvieron a la espera del pronunciamiento definitivo de Estados Unidos, tampoco procedieron a su ratificación salvo Australia y el Líbano, por lo que el proyecto de creación de una organización internacional que regulara el comercio fracasó.

Este fracaso determinó que el comercio internacional se regulara por un acuerdo internacional provisional desde 1948 hasta 1995, año en que se constituyó formalmente la Organización Mundial de Comercio (OMC).

La estructura del GATT

La estructura del GATT viene condicionada por su origen. Como se trata de un acuerdo de reducciones arancelarias, recoge el resultado del desarme arancelario pactado. Concretamente, al amparo de este Acuerdo, se negociaron 45.000 concesiones arancelarias que afectaban a un volumen de comercio mundial de 10.000 millones de dólares con una disminución en los aranceles del 35%. Para garantizar y proteger el valor de dichas concesiones

arancelarias, se incorporaron al acuerdo algunas de las normas establecidas en el proyecto de la OIC referidas a la política comercial. Por lo tanto, el GATT originario se estructura fundamentalmente en:

– Parte I,⁽³⁾ un acuerdo de concesiones arancelarias. En los artículos I y II se establecen los principios que deben regir en las relaciones comerciales entre los países y las normas reguladoras de la aplicación de las concesiones arancelarias realizadas por cada uno de los países miembros.

– Parte II, un conjunto de normas de política comercial. En los artículos III al XXIII se regula la actuación de los países en este ámbito. Estas normas correspondían a las negociadas para ser incorporadas en la OIC y debían ser aplicadas de forma provisional mientras no entrara en vigor la organización. También se incluían las consultas y soluciones de diferencias relativas a la aplicación del Acuerdo.

– Parte III, artículos XXIV al XXXV, que regulan la aplicación territorial, los acuerdos de integración, la adhesión y la retirada de los países, las negociaciones arancelarias y las modificaciones en las listas.

Como hemos dicho, el GATT nació como un acuerdo provisional a la espera de la entrada en vigor de la OIC, organización que requería de la ratificación de cada país miembro. Como este Acuerdo incorporaba en su Parte II las disposiciones referentes a la política comercial estipuladas en la OIC, en la medida en que estas disposiciones implicaran modificaciones de las legislaciones existentes en los países era necesaria su aceptación formal, ya fuera parlamentaria o de otra naturaleza. Jurídicamente, pues, mientras esta ratificación formal de los países no se produjera, sólo podía utilizarse una fórmula de aceptación provisional.

Al no producirse la aceptación legal de la OIC, el GATT siguió formalmente manteniendo su provisionalidad. Esta situación tuvo efectos importantes en el cumplimiento de alguna de sus disposiciones, porque los países no estaban obligados a cumplir con sus reglas si sus leyes, con vigen-

(3) El Acuerdo GATT de 1947 con sus modificaciones posteriores hasta la Ronda de Uruguay se recoge en GATT (1994), pp. 504-583, muchas de cuyas cláusulas siguen en vigor. Todos los artículos mencionados en este apartado hacen referencia a este texto.

cia anterior al Acuerdo, discrepaban o diferían en contenido. Este privilegio ha recibido la calificación de «cláusula del abuelo» en el argot del GATT. Su aplicación favoreció a los países que disponían en ese momento de un mayor desarrollo legislativo en materia de disposiciones comerciales, como Estados Unidos y Canadá. En cambio, la Comunidad Económica Europea, creada en 1957, con competencias en materia de política comercial, tuvo que adaptarse desde el principio a las normas del GATT.

Cuando Estados Unidos notificó que no ratificaría la Carta de La Habana, se iniciaron los trabajos para proceder a una revisión completa del GATT, incluida su posible transformación en una organización. En la 9ª sesión del GATT, de 1954-1955, se procedió a la modificación de las disposiciones que se referían o estaban relacionadas con la OIC, pero, de nuevo, Estados Unidos rechazó la propuesta sobre una nueva organización. Las modificaciones introducidas en el Acuerdo se encaminaron a mejorar su funcionamiento organizativo e institucional, así como a mejorar algunas de sus disposiciones en consonancia con el redactado que había sido acordado en la Carta de La Habana.

A pesar de algunas debilidades originarias, el GATT ha constituido el marco regulador del que ha dispuesto la economía internacional para reducir progresivamente las trabas a los intercambios comerciales. Por ello, procederemos a continuación a un análisis del contenido del Acuerdo que nos permita conocer y valorar el alcance de los compromisos que en materia de liberalización adoptaron los países.

Objetivos. En el preámbulo del Acuerdo se especifican sus objetivos: *«tender al logro de niveles de vida más altos, a la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva, a la utilización completa de los recursos mundiales y al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos».*

Mandato. Estos objetivos se alcanzarían mediante la reducción sustancial de forma recíproca de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales y la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

Se establece, pues, de una forma precisa, la filosofía que subyace en el Acuerdo: la liberalización del comercio es la que permitirá aumentar la eficiencia económica y la mejora en la asignación de los recursos, lo cual llevará a aumentar la producción, el empleo, la renta y, en general, el bienestar de los países miembros.

Ámbito de aplicación. El GATT es un acuerdo entre países y en consecuencia es de aplicación a las acciones de los gobiernos de los países miembros, pero no obliga ni a los individuos ni a las empresas privadas. El Acuerdo sólo regula el comercio de mercancías y queda excluido de su ámbito de aplicación el comercio de servicios.

Principios. La liberalización del comercio internacional se llevaría a cabo de acuerdo con los siguientes principios:

- **El trato comercial no discriminatorio** entre los países, consagrado en la denominada Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF). Tal como se define en el artículo I del GATT, *«cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad acordada por una Parte Contratante a cualquier producto originado en o destinado a otro país, debe ser concedido inmediatamente e incondicionalmente al mismo producto originado o destinado a los territorios de todas las demás Partes Contratantes»*. Esta redacción poco clarificadora se refiere a los derechos de aduanas y cargos de todas clases que afecten a los productos de terceros países, tanto a las importaciones como a las exportaciones.

- **Trato nacional** (artículo III). Se aplicará a los productos importados el mismo trato que se aplica a los productos nacionales. Una vez que el producto del exterior ha entrado en el país debe recibir el mismo trato que un producto nacional. Este igual trato se refiere tanto a los impuestos o gravámenes que se impongan a los productos como a los reglamentos o leyes que afecten a la distribución, transporte, venta de los productos en el mercado interno. Este principio también se conoce como el de no discriminación interna.

- **Prohibición del uso de restricciones cuantitativas** (artículo XI). El GATT prohíbe el uso de restricciones cuantitativas como forma de protección al comercio. Éstas abarcan a cualquier medida que limite o restrinja

la cantidad o valor de la importación o exportación de un producto. Las restricciones cuantitativas suelen administrarse con el establecimiento de contingentes y/o cupos, las licencias de importación y exportación o con cualquier otra medida que tenga como resultado una restricción cuantitativa.

Tal como hemos señalado en el capítulo I, la protección al comercio se instrumenta a través de los aranceles o de las restricciones cuantitativas. La regulación del GATT apuesta claramente por el uso del arancel como medida de protección frente a las restricciones cuantitativas. Técnicamente, el arancel es un impuesto o tarifa que se aplica al valor de las mercancías importadas. En este sentido, es transparente y permite a los agentes económicos conocer con precisión el grado de protección que cada país aplica a los diferentes productos y, a partir de esta información, pueden establecer sus estrategias de penetración en los mercados. Por el contrario, en las restricciones cuantitativas su grado de protección real no es transparente, impide el traslado de las posibles disminuciones de precios en los productos importados directamente al consumidor y, al tratarse de un mercado administrado, puede facilitar comportamientos monopolísticos para el titular de la licencia. Por estas razones son consideradas medidas de protección más perjudiciales que el arancel.⁽⁴⁾

Sin embargo, en el momento de la creación del GATT la situación del comercio internacional se caracterizaba por la existencia de numerosas restricciones cuantitativas. Éstas proliferaron durante la crisis de los años treinta como medio para hacer frente a las dificultades de la balanza de pagos y a las devaluaciones competitivas de las monedas que tuvieron lugar durante este período y que hacían inservible la protección a través del arancel. Su uso también se incrementó durante la II Guerra Mundial. Por lo tanto, una de las cuestiones que tenía que abordar el GATT era el tratamiento de las restricciones cuantitativas.

Estos principios resumen la filosofía básica sobre la que se sustenta el GATT: **liberalización multilateral del comercio internacional sin dis-**

(4) La teoría económica analiza los distintos efectos del uso del arancel y de las restricciones cuantitativas sobre los consumidores, la producción y el bienestar. Los costes del uso de las restricciones cuantitativas son superiores al del arancel y, además, generan distorsiones adicionales al apoyar comportamientos monopolistas.

criminales externas ni internas, mediante la reducción de los aranceles y la prohibición de las restricciones cuantitativas al comercio. Sin embargo, y como a continuación analizaremos, en el Acuerdo se establecieron importantes excepciones a estos principios.

Excepciones al principio Nación Más Favorecida

• **Los acuerdos preferenciales históricos.** Se respetaron los acuerdos preferenciales de comercio que existían en el momento en que se firmó el Acuerdo GATT. Los más importantes eran los de la Commonwealth y los de la Unión Francesa que regulaban respectivamente el comercio entre el Reino Unido y Francia con sus colonias.⁽⁵⁾ Estos acuerdos se caracterizaban por dar un trato preferente a los productos que provenían de los países y territorios que los conformaban. La aplicación estricta de la cláusula NMF hubiera dificultado la adhesión de estos países.

• **Las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio.** El artículo XXIV del Acuerdo autorizó estas dos formas de integración económica como excepción a la no discriminación. Las solicitudes provinieron de Bélgica y Holanda, dado que ya habían formalizado la unión aduanera del Benelux, y de Francia porque ya se estaba estudiando la posibilidad de crear una unión aduanera en Europa Occidental. Las propuestas para incluir las zonas de libre cambio fueron lideradas por los países latinoamericanos, que exigían modalidades de acuerdos regionales menos estrictos. Los requisitos establecidos para que fueran aceptadas eran y son tres:

– Dichos acuerdos deben afectar a la casi totalidad de los intercambios o a una parte esencial de los mismos.

– Deben responder a un programa encaminado a lograr la consecución de una verdadera zona de libre comercio o unión aduanera aunque estos objetivos se materialicen de forma gradual. Ahora bien, como los períodos que pueden establecerse para el logro de cualquiera de las formas de integra-

(5) Además de los citados, también se excluyeron los acuerdos preferenciales entre Estados Unidos con Cuba y las Filipinas, los del Benelux con sus colonias y los acuerdos entre países vecinos como Chile con Argentina, Bolivia y Perú o Siria y Líbano.

ción contempladas suelen ser largos con el fin de permitir la adaptación de las empresas a un entorno sin aranceles ni restricciones al comercio, su regulación en el GATT se lleva cabo a través de un acuerdo interino, que concluye cuando el acuerdo de integración se ha completado.

– Su constitución no debe ser un obstáculo para el comercio con otros países signatarios del GATT. Este último requisito es aplicable, por ejemplo, al arancel exterior común de las uniones aduaneras. Se trata de garantizar que este nuevo arancel no signifique un deterioro de las condiciones ya negociadas con países terceros.

– En el supuesto de que el acuerdo de integración propuesto no cumpla exactamente con los requisitos exigidos, se puede solicitar su aceptación en el GATT como acuerdo regional cubierto por la regulación del artículo XXIV y para ello requerirá de una mayoría de dos tercios emitida por la mitad de los miembros.

• **Otras excepciones** («waivers»). En el artículo XXV, se regula el poder de las partes contratantes para autorizar a un país miembro excepciones al cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el GATT. El único criterio establecido para poder conceder una excepción es el de poder dar una respuesta a situaciones no previstas en el Acuerdo. Para ello se requiere la conformidad de una mayoría de los países miembros del GATT (dos tercios de los votos emitidos y más de la mitad de los miembros). Las situaciones no previstas y que han dado lugar a excepciones han sido muy variadas, desde los acuerdos regionales que no cumplían con lo estipulado en el párrafo anterior,⁽⁶⁾ a la excepción en las restricciones cuantitativas al comercio agrícola de Estados Unidos (véase capítulo VII), y determinadas limitaciones a las importaciones cuando éstas causaban problemas excepcionales.

(6) Como ejemplo de excepción al principio NMF no regulado por el GATT fue la aceptación de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero creada en 1951). La CECA creó una unión aduanera pero sólo para el carbón y el acero, por lo que no afectaba a la totalidad de los intercambios e incumplía una de las condiciones establecidas. Sin embargo, los fines para los cuales fue creada la CECA fueron los argumentos esgrimidos para obtener la excepción.

Excepciones a la prohibición de restricciones cuantitativas

La afirmación taxativa de que las restricciones cuantitativas están prohibidas y deben desaparecer como forma de protección al comercio internacional, constituye uno de los pilares sobre los que se fundamenta el Acuerdo GATT. Sin embargo, en el redactado del Acuerdo se introdujeron numerosas excepciones a este principio por diversas razones:

– En primer lugar, para poder hacer frente a los problemas económicos de la posguerra y a los problemas particulares de los países en desarrollo. Las dificultades económicas de numerosos países, principalmente aquellos afectados por la destrucción de la guerra, se reflejaban principalmente en la escasez de divisas disponibles para financiar el comercio internacional y en las restricciones impuestas al uso de sus monedas para hacer efectivos los pagos internacionales. También los países en desarrollo presentaban problemas de escasez de divisas para hacer frente a sus programas de desarrollo económico. Era pues necesario, en aras de lograr que los compromisos de liberalización gradual del comercio fueran viables, establecer algunos mecanismos a los que los países pudieran recurrir para limitar los intercambios comerciales de acuerdo con su disponibilidad de liquidez internacional. En la mente de los negociadores del GATT estaba claro que se requeriría un tiempo antes de que la mayoría de países pudieran asumir totalmente las obligaciones del Acuerdo.

– En segundo lugar, se solicitó un trato diferenciado para el comercio agrícola, motivado por la necesidad de los gobiernos de administrar aquellas situaciones de escasez o de excedentes en ciertos productos agrícolas. Asimismo, también debían considerarse las circunstancias que podían afectar al comercio de productos básicos agrícolas sujetos a acuerdos internacionales.

– En tercer lugar, era necesario el establecimiento de un mecanismo de salvaguardia especial para hacer frente a los problemas de ajuste de las empresas cuando su viabilidad se podía ver amenazada por la competencia de empresas de terceros países. Su disposición permitiría a los países apoyar a las empresas nacionales amenazadas por las importaciones de terceros países con el fin de que una protección temporal les facilitara el poder ajustarse

a las nuevas condiciones de competencia. De esta forma, se podría preservar el empleo y suavizar las condiciones de ajuste. En este sentido, el Acuerdo pretendió equilibrar los dos enfoques que prevalecieron en su diseño.

– En cuarto lugar, debían considerarse los problemas especiales de los países en desarrollo para potenciar su capacidad industrial. Las industrias nacientes requerían de una protección que permitiera su desarrollo hasta que fueran capaces de competir con otras más capacitadas.

Todas estas situaciones especiales fueron consideradas y reguladas con la autorización al uso temporal de restricciones cuantitativas al comercio⁽⁷⁾ mientras las razones que las justificaron permanecieran. A continuación detallaremos de manera breve cómo regulaba o regula el GATT cada una de estas excepciones.

• **El comercio agrícola**, artículo XI, 2. En casos de escasez, los países podían imponer restricciones a la exportación. Asimismo, se admitían controles y limitaciones a la importación de productos agrícolas por motivos de seguridad alimentaria y también en apoyo a medidas gubernamentales diseñadas para regular los mercados. Sin embargo, estas excepciones debían tener carácter temporal y sólo se podían mantener mientras persistiese la causa que las justificaba. Por último, se concedía una excepción general a los productos básicos que estuvieran sujetos a acuerdos internacionales (artículo XX). En la práctica se fue más allá y el comercio agrícola ha constituido una gran excepción en la aplicación del GATT, como analizaremos en el capítulo VII.

• **Protección del equilibrio de la balanza de pagos**, artículo XII. Para hacer frente a un serio desequilibrio de los pagos externos, el GATT estableció la posibilidad de introducir temporalmente restricciones cuantitativas al comercio *«para oponerse a una amenaza inminente de una disminución importante de sus reservas monetarias o detener dicha disminución o aumentar sus reservas monetarias... en caso de que fueran muy exiguas»*. El objetivo de esta regulación era poner a disposición de los países un instru-

(7) La Cámara de Comercio Internacional criticó fuertemente este enfoque, que iba contra el espíritu del Acuerdo y daría lugar a conductas comerciales que después serían difíciles de erradicar, como así se demostró.

mento que permitiera afrontar un fuerte desequilibrio en el sector exterior sin renunciar por ello a las obligaciones del Acuerdo. Para evitar un uso incorrecto de esta excepción se establecieron dos requisitos:

– El Fondo Monetario Internacional (FMI) sería la institución encargada de cuantificar y valorar la situación de reservas del país y dictaminar si estaba o no justificada la aplicación de medidas de restricción del comercio.

– Las restricciones debían ser temporales y eliminarse progresivamente a medida que la situación externa mejorara. En caso de que las medidas no pudieran ser justificadas y/o el país no procediera a su eliminación, se contemplaba la posibilidad de que los países afectados retiraran concesiones al país infractor.

Esta regulación fue muy importante en los primeros años del GATT dada la escasez generalizada, en sus países miembros, de divisas disponibles para financiar el comercio internacional durante el período de la reconstrucción económica de la posguerra. Más tarde, en la revisión del GATT de 1955, se introdujeron algunas modificaciones encaminadas a restringir el uso de esta excepción (presentación de planes para eliminar las restricciones). Cuando un país recibía el dictamen de que ya no podía aplicar restricciones cuantitativas al comercio, éste debía eliminarlas. Pero, a pesar de esta normativa, muchos países siguieron aplicándolas. Para resolver esta ilegalidad, el sistema que se adoptó fue el de incorporarlas con la denominación de «restricciones residuales», con la obligación de su notificación y el compromiso de reducirlas progresivamente.

• **Por motivos de desarrollo económico**, artículo XVIII. En la misma línea que la excepción anterior pero para los países en desarrollo, el Acuerdo prevé que bien para potenciar el desarrollo de una industria «naciente», bien por motivos de balanza de pagos, estos países podían imponer restricciones cuantitativas a su comercio. Pero, si la medida que el país en desarrollo introducía para los fines autorizados significaba la retirada de una concesión ya realizada, este país debía conseguir la autorización de los países miembros afectados. Si éstos se la concedían, no habían obligaciones adicionales, pero si no se la concedían el país en desarrollo debía ofrecer compensaciones alternativas. De no ser así se exponía a una retirada de las

concesiones que los países afectados le hubieran otorgado. El requisito de las autorizaciones previas fue considerado por los países en desarrollo como una injerencia inaceptable en sus asuntos internos y, por ello, recurrieron sólo a la excepción por motivos de balanza de pagos para proteger su comercio. Esta situación cambió cuando en 1964 se modificó el artículo XVIII y se introdujo la parte IV del Acuerdo destinado a regular los aspectos más problemáticos del comercio y del desarrollo económico, como analizaremos de manera más detallada en el capítulo XI.

• **Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados o cláusula de escape**, artículo XIX. También se introdujo una cláusula que permite a los países imponer restricciones temporales a la importación de un producto siempre que se haya producido un incremento importante de sus importaciones y éste cause o amenace causar daño a los productores nacionales. Los países disponían, así, de un mecanismo para hacer frente a los problemas de ajuste de sus industrias causados por la competencia externa. Los requisitos impuestos para recurrir a estas medidas y su aplicación se analizan con detalle en el capítulo VI.

Un ejemplo amparado en la excepción anterior para evitar la desorganización de los mercados fue el Acuerdo del Algodón de 1961, negociado posteriormente como Acuerdo a largo plazo (1963) y sustituido por el Acuerdo Multifibras (AMF) en 1974. Estos acuerdos han regulado el comercio textil entre países desarrollados y en desarrollo desde esa fecha hasta los acuerdos logrados para su eliminación en la Ronda de Uruguay (véase capítulo VII).

Como podemos deducir de la exposición anterior, los principios sobre los que se sustenta el GATT disponían y disponen de grandes excepciones para hacer frente a situaciones muy diversas. Algunas de ellas fueron diseñadas para hacer frente a la situación económica de la posguerra. Otras para permitir a los países miembros optar por estrategias de liberalización económica más avanzadas (acuerdos de integración) y, para los países en desarrollo, compatibilizar la liberalización del comercio con su desarrollo económico. Por último, se regulan algunos mecanismos diseñados para hacer frente a situaciones imprevistas que causen daño a las economías de los países en general o algún sector económico en particular.

Una vez analizados los pilares sobre los que se sustenta el GATT y el alcance exacto de su aplicación, vamos a proceder a exponer las características básicas del Acuerdo para cada una de las tres partes que estructuran su contenido. Esta referencia será breve porque algunos de sus contenidos serán expuestos con mayor detalle en los diferentes capítulos del libro, salvo para aquellas disposiciones que no volverán a ser objeto de comentario posterior.

Parte I. Conjunto de concesiones arancelarias. Los aranceles negociados constituyen parte integrante del Acuerdo GATT y los países miembros están obligados a su cumplimiento. La negociación arancelaria debe realizarse sobre la base de reciprocidad y ventajas mutuas, lo que significa que los países deben acordar bilateralmente los aranceles satisfactorios para ambas partes y éstos, por virtud de la cláusula NMF, se aplican a los demás países miembros. Este sistema permite que negociaciones bilaterales tengan efectos multilaterales y mediante este mecanismo se expande el efecto de liberalización del comercio a todos los países signatarios. Los aranceles resultantes de la negociación se consolidan como obligaciones en unas listas o anexos y como tales son vinculantes a efectos de las obligaciones de los países. Sin embargo, el arancel consolidado no tiene por qué coincidir con el arancel aplicado. En concreto, puede ser inferior por razones diversas y después aumentarse hasta el nivel comprometido, pero nunca superarlo salvo que sea objeto de una nueva renegociación. Los aranceles no consolidados pueden modificarse a voluntad del país, ya que no están sujetos a ninguna obligación.

Para llevar a cabo las reducciones arancelarias se convocan periódicamente negociaciones comerciales. Las ocho rondas de negociaciones comerciales que han tenido lugar durante la vida del GATT han sido las siguientes:

- 1.^a Ginebra, 1947.
- 2.^a Annecy, 1949.
- 3.^a Torquay, 1950-1951.
- 4.^a Ginebra, 1955-1956.
- 5.^a Dillon, 1960-1961.

6.^a Kennedy, 1964-1967.

7.^a Tokio, 1973-1979.

8.^a Uruguay, 1986-1994.

Como puede observarse, a partir de mediados de los años sesenta la duración en tiempo de las Rondas negociadoras ha sido cada vez mayor. El motivo está en la incorporación a las negociaciones de temas cada vez más complejos, así como en el incremento del número de países que han participado en ellas. Dado que en el GATT las decisiones se toman por consenso, éste ha resultado cada vez más difícil y ha requerido negociaciones más largas.

Parte II. Normas de política comercial. El acuerdo GATT dispone de un conjunto de normas comerciales que los países deben aplicar. Éstas fueron introducidas en el Acuerdo para garantizar y evitar que las prácticas comerciales no arancelarias mermaran los beneficios que las reducciones arancelarias acordadas debían reportar al comercio internacional,⁽⁸⁾ mientras la OIC no se constituyera. Éstas son:

• **Valoración de aduana y otras formalidades aduaneras.** En su artículo VII, el GATT regula los criterios que deben utilizarse para determinar el valor en la aduana de las mercancías importadas y así evitar su potencial uso proteccionista. En el artículo VIII, se regulan las formalidades aduaneras y las cargas que éstas imponen. Las cargas aplicadas deben responder a los servicios prestados y no imponer restricciones adicionales. En cuanto a las formalidades, se insta a las partes a simplificarlas y minimizarlas con el objetivo de acelerar y reducir los costes de la tramitación de la aduana.

• **Derechos antidumping y derechos compensatorios.** El Acuerdo regula las circunstancias que permiten a los países hacer frente tanto a las acciones de dumping (artículo VI) como a las subvenciones concedidas en el país exportador (artículo XIX), y establece medidas que los países afectados pueden aplicar en estos casos. Tanto el dumping como las subvenciones se

(8) Por ejemplo: la aplicación de diferentes sistemas de valoración en la aduana podía anular la reducción arancelaria lograda. Por ello debían establecerse los métodos aceptados para la valoración en la aduana y así garantizar que no serían utilizados para eliminar el efecto de la reducción arancelaria.

consideran prácticas catalogadas como comercio desleal y, desde este enfoque, el GATT legaliza los instrumentos de defensa comercial admitidos para contrarrestarlas. Éstos consisten en la aplicación de derechos antidumping para eliminar el efecto dumping y de derechos compensatorios para eliminar el efecto de la subvención. Los problemas que esta regulación ha causado en las relaciones comerciales internacionales han motivado que sea la normativa que más modificaciones haya experimentado a lo largo de la vida del GATT.

• **Empresas comerciales de Estado.** En su artículo XVII, el GATT establece ciertas normas que afectan a las empresas estatales y a las empresas privadas con derechos exclusivos en operaciones de comercio exterior. Se insta a tales empresas a que sus operaciones de exportación e importación las lleven a cabo de acuerdo con los principios de no discriminación y basadas en las normas que generalmente se aplican en las operaciones comerciales normales de mercado. La intención de estas disposiciones es tratar de evitar que las actuaciones de estas empresas supongan o bien un trato discriminatorio hacia los proveedores extranjeros, o un abuso en las condiciones de compraventa en los casos de monopolios de comercio exterior o, también, la aplicación sutil de medidas proteccionistas que favorecen la adquisición de bienes nacionales en vez de bienes importados. Con el objetivo de conocer con exactitud las empresas que operaban en estas condiciones, desde 1955 se incorporó la obligación de notificación al GATT de las empresas y productos que operan en estas circunstancias.

El artículo XVII no se diseñó para regular el comercio con los países de economía planificada o centralizada, sino para reglamentar las conductas de los numerosos cárteles de exportación e importación que existían en el momento de crearse el GATT. Ésta era una práctica muy extendida en muchos países donde la administración del comercio exterior estaba a cargo de empresas estatales, principalmente para la gestión del comercio de productos agrícolas.

La dificultad de controlar el abuso de su posición de monopolio que favorecía la adquisición de bienes nacionales en detrimento de las importaciones, con el perjuicio que ello pudiera causar al comercio internacional, se intentó resolver mediante consultas y negociaciones sobre la base de reciprocidad y ventajas mutuas encaminadas a eliminar o reducir estos obstáculos.

Sin embargo, quedaron fuera de estas obligaciones las compras destinadas al consumo o uso por parte de los poderes públicos. Como comprobaremos en el capítulo IX, fue necesario diseñar un acuerdo específico para liberalizar y regular las compras del sector público.

• **Excepciones generales a las obligaciones del GATT.** En su artículo XX se especifican los motivos que permiten a un país no cumplir con las obligaciones del Acuerdo. Estos motivos hacen referencia a la protección de la salud de las personas o animales, por razones de moralidad pública, la protección del patrimonio nacional y la conservación de los recursos naturales agotables. Sin embargo, cualquier restricción impuesta en este sentido se aplicará a todos los países miembros por igual, es decir sin discriminación. En el artículo XXI se regulan las excepciones por motivos de seguridad nacional con relación a los materiales fisibles, tráfico de armas y situaciones de conflicto bélico. También cabe recordar, como hemos destacado en las excepciones generales a la prohibición del uso de las restricciones cuantitativas, que un país puede solicitar una excepción general no contemplada previamente en el Acuerdo. Si los países miembros se la conceden, puede dejar de cumplir una parte de las obligaciones del GATT.

• **Consultas y solución de diferencias.** Para resolver los conflictos, el GATT estableció un sistema de consultas (artículo XXII) entre los países miembros para cualquier cuestión relacionada con la aplicación del Acuerdo junto con un procedimiento para investigar, recomendar y dictaminar (artículo XXIII) cuando un país alegara que se había anulado o menoscabado alguno de los beneficios obtenidos del Acuerdo, tanto si era por el incumplimiento de las obligaciones de otro país miembro como cuando no dándose este incumplimiento, se producía dicha anulación o menoscabo. Si se lograba unanimidad en el dictamen sobre el incumplimiento, el país infractor debía retirar la medida o compensar equitativamente del daño o menoscabo. Como último recurso, cuando el país infractor no procedía a ninguna de las dos posibles soluciones, el país afectado podía recurrir a medidas de retorsión o represalias con el consentimiento también unánime de los países miembros. Este sistema se ha modificado sustancialmente, como analizaremos en el capítulo X, pero queremos destacar aquí que se trata de un mecanismo único para obligar a los países a cumplir con las obligaciones suscri-

tas. Ninguna otra organización internacional dispone de un mecanismo tan claro para resolver las diferencias y forzar a su cumplimiento.

Parte III. Disposiciones relativas a su organización, aplicación territorial, adhesión y retirada de los países. Éstas son:

• **Estructura institucional.** Al nacer como acuerdo y no como organización, el GATT no estableció un marco institucional para administrarlo. Sólo convino (artículo XXV) que los representantes de los países se reunirían periódicamente, tanto para garantizar la ejecución del Acuerdo, como cuando fuera necesaria una acción colectiva, así como para facilitar la mejor aplicación y el logro de los objetivos. La mecánica que se estableció fue la de reuniones periódicas de los países miembros (Partes Contratantes).⁽⁹⁾ Dada la diversidad de los temas de consulta, se fueron creando comités, grupos de trabajo o grupos de expertos para atender a los temas específicos que se les encomendaban.

En 1960, una vez constatado que la OIC no se crearía, el GATT se dotó de una estructura institucional que detallaremos a continuación, estructura que ha sido modificada al crearse la OMC, si bien las bases y la forma de operar de esta nueva organización son similares a las establecidas en el GATT.

– **La acción colectiva de las Partes Contratantes.** El artículo XXV establece la reunión periódica de todos los países miembros (normalmente representados por los ministros de comercio) y territorios autónomos signatarios del Acuerdo. Es el máximo órgano de decisión del GATT y sus funciones eran: a) interpretación del Acuerdo General, b) admisión de nuevos miembros, c) árbitro en la solución de diferencias, c) concesión a una parte contratante de las excepciones al Acuerdo, d) velar por la correcta aplicación del Acuerdo, e) retirar concesiones y f) organizar las negociaciones multilaterales. Las reuniones tenían lugar generalmente una vez al año y las decisiones se tomaban por consenso. Cada país disponía de un voto y, aunque estaban establecidos los requisitos de voto (dos tercios y con mayoría de paí-

(9) Dado que ya no se utiliza la terminología de Partes Contratantes, se ha optado en la totalidad del texto por la terminología de países miembros, con la excepción de las referencias a los textos originarios.

ses presentes) para que una decisión pudiera adoptarse, la práctica habitual en el GATT ha sido la de la adopción de decisiones por consenso.

– **El Consejo de Representantes** constituido por los representantes de los países miembros que desearan formar parte⁽¹⁰⁾ y que actuaba en su representación y por su delegación en los períodos entre reuniones de las Partes Contratantes. Sus trabajos se han centrado en elaborar recomendaciones a las Partes Contratantes (únicas con capacidad decisoria), crear y supervisar los comités y grupos de trabajo y dar continuidad al trabajo del GATT.

– **Comités, Grupos de Trabajo y Grupos de Expertos.** La diferencia entre ellos viene determinada por la intensidad y alcance de la labor encomendada. Así, los Comités se encargaban de los temas de más trascendencia y algunos de ellos tenían carácter permanente como el Comité de Restricciones Cuantitativas por razones de Balanza de Pagos y el Comité de Comercio y Desarrollo. Los temas más técnicos, los que requerían un estudio específico y temporal, se realizaban a través de los Grupos de Trabajo cuyos informes se remitían a los países miembros. Cuando la composición del grupo estaba formada por personas especializadas en un tema se denominaba Grupo de Expertos.

– **La Secretaría** encargada del trabajo burocrático y de la coordinación. La encabezaba el Director General del GATT con una función mediadora relevante en los conflictos entre los países miembros y, también, impulsora de los acuerdos y consensos entre ellos.

• **Adhesión.** El acceso de nuevos miembros (artículo XXXIII) requería obtener la aquiescencia de los dos tercios de los países miembros y se contemplaban tres modalidades de acceso:

– Por solicitud de un país. Para que un país fuera aceptado se negociaba la denominada «cuota de entrada». Esta consistía en la reducción arancelaria negociada por el país entrante y el resto de miembros como contrapartida a los beneficios que éste recibiría al aplicársele, por el principio NMF, todas las reducciones arancelarias consolidadas.

(10) Normalmente lo componen todos los países que disponen de representación permanente en Ginebra, sede del GATT.

– Acceso patrocinado. Éste tenía lugar cuando un país previamente vinculado al GATT como territorio dependiente del país colonizador o metrópoli alcanzaba la independencia política. En este supuesto, el país independizado no debía pagar ninguna cuota de entrada, pero debía confirmar que aceptaba el Acuerdo. Mientras ello no ocurriera se consideraba que seguía aplicando «de facto» el acuerdo GATT. A través de esta modalidad entraron en el GATT 30 países.

– Acceso especial. Aplicado a los países de economía planificada que formaron parte del GATT: Checoslovaquia, Polonia, Yugoslavia y Rumania. Para lograr el acceso a los mercados de estos países y habida cuenta de la imposibilidad de aplicar los mismos criterios que se utilizaban para las economías de mercado, se determinó un sistema instrumentado en compromisos basados en incrementos anuales de su volumen de importaciones.

Por último, cabe destacar que el GATT permite la presencia de observadores.

Aunque un país miembro fuera admitido en el GATT por los dos tercios de los votos, el artículo XXXV permite a los países no hacer extensivos sus aranceles consolidados a las importaciones procedentes de este nuevo miembro, siempre y cuando no hayan votado a su favor o nunca hayan procedido a negociaciones arancelarias con él. Éste fue el caso de Japón que entró a formar parte del GATT de manera definitiva en 1955 y 14 países, la mayoría de sus importadores, no le aplicaron NMF argumentando su excesivo y particular proteccionismo. Esta situación se mantuvo durante varios años, aunque progresivamente se fue normalizando.

• **Retirada.** La retirada del Acuerdo, regulada en el artículo XXXI, sólo exigía una comunicación previa de seis meses. En la historia del GATT ha ocurrido en dos ocasiones y para cuatro países: El Líbano y Siria, en 1948, y China y Liberia, en 1950.

Un ejemplo ilustrativo de algunas de las consideraciones que hemos efectuado sobre las características del Acuerdo GATT y las excepciones permitidas se encuentran en el caso español. A continuación, en el siguiente recuadro, reproducimos las condiciones de acceso y el «status» de España cuando ingresó en el GATT.

El caso de España

España ingresó en el GATT en 1963 firmando el Protocolo de Acceso Provisional (Decreto 12/8/1963 nº 2105/63). Su cuota de entrada consistió en la consolidación de 1.167 posiciones arancelarias. Como los demás países en circunstancias similares, la provisionalidad del GATT le permitió mantener la legislación comercial nacional que era incompatible con las normas establecidas en la parte II del Acuerdo. Asimismo, España mantuvo restricciones a las importaciones (contingentes globales, licencias discrecionales y régimen de comercio de Estado) al acogerse a la excepción prevista por Balanza de Pagos que en nuestro país era deficitaria. Esta situación, que se revisaba cada dos años, pudo ser justificada hasta 1972. Después de esa fecha, el dictamen negativo del FMI obligaba a retirar las restricciones comerciales, pero éstas fueron incluidas como restricciones residuales con el compromiso del gobierno de su liberalización progresiva.

Firmó el Acuerdo Algodonero a largo plazo de 1963, que permitía la utilización de restricciones cuantitativas para este comercio entre países desarrollados y países en desarrollo. España negoció con Estados Unidos, en el marco de este Acuerdo, contingentes para la exportación a dicho país de textiles de algodón.

España entró como país en desarrollo y, en este sentido, pudo ser receptor de preferencias comerciales concedidas por países desarrollados (Sistema Generalizado de Preferencias) y pudo firmar acuerdos de comercio preferencial con países en desarrollo.

Fuente: Castillo Urrutía, J.A. (1998).

Una vez concluida esta exposición, estamos en condiciones de realizar un primer balance del alcance de los compromisos del GATT originario.

Del análisis de las grandes excepciones a los principios que constituyen los pilares sobre los que se sustenta el GATT, podemos deducir que más que un acuerdo que apuesta por el comercio libre y no discriminatorio, se

trata de un conjunto de reglas y de excepciones que intentan conciliar los diferentes intereses de los países miembros y dotan a éstos de los instrumentos necesarios para hacer compatibles las prioridades o intereses nacionales con las obligaciones internacionales. En este sentido es un acuerdo que consigue un equilibrio entre las posibilidades reales de compromiso y un marco que permite avanzar en mayores compromisos de liberalización.

Su enfoque debía de ser necesariamente posibilista para hacer frente a los graves problemas económicos de la posguerra. Las limitaciones al comercio que se introdujeron por razones de balanza de pagos permitieron, a los países desarrollados y en desarrollo con escasez de reservas, administrar el comercio de manera compatible con dicha restricción. En 1951, 20 países estaban aplicando restricciones cuantitativas al comercio sustentadas en la excepción por balanza de pagos y, por ello, las consultas y los esfuerzos del GATT en la década de los cincuenta estuvieron especialmente centrados en la progresiva eliminación de estas restricciones.⁽¹¹⁾

En cuanto a las normas de la parte II del Acuerdo, constituyen de hecho un código de conducta que debían respetar los países en la aplicación de sus políticas comerciales y que afectaba a todos los productos, hubieran sido o no comprometidos en las listas arancelarias. Sin embargo, su cumplimiento se vio perjudicado por la existencia de la «cláusula del abuelo» que eximió a muchos países de su aplicación durante muchos años. Asimismo, la imprecisión en el contenido de algunas de sus regulaciones dio lugar a diferentes interpretaciones, lo que tampoco facilitó una aplicación uniforme.

Asimismo, hemos de considerar que durante los primeros años de la vida del GATT los problemas del comercio internacional se circunscribían principalmente a las reducciones arancelarias y a la eliminación de las restricciones cuantitativas, verdaderos obstáculos a los intercambios comerciales. Progresivamente, y a medida que se lograban ambos objetivos, se hacía más evidente y urgente tanto la correcta aplicación de la parte II como la mejora de sus contenidos.

(11) Para la eliminación de las restricciones cuantitativas en los países europeos fueron decisivos los códigos elaborados y aplicados en la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE).

Por ello, desde la década de los sesenta, a partir de la Ronda Kennedy y sobre todo de la Ronda de Tokio, las normas de política comercial han pasado a ser uno de los objetivos importantes de las negociaciones comerciales multilaterales con el fin de evitar y mitigar el uso claramente proteccionista de dichas políticas.

A pesar de todas sus imperfecciones y limitaciones, hemos de destacar la importante aportación del GATT a las reducciones de los aranceles y como marco para progresivamente ir consensuando normas comerciales más efectivas y vinculantes para un número, cada vez mayor, de países miembros.

III. Evolución del GATT hasta la Ronda de Uruguay

Una vez hemos sentado las bases del contenido del Acuerdo GATT cuando éste fue firmado y valorado el alcance de su regulación, procedemos a analizar cuál ha sido a grandes rasgos, su evolución. En este capítulo nuestro objetivo se centra en destacar los cambios que el GATT ha experimentado a lo largo de su existencia junto con las causas que han influido en este proceso. Pretendemos así completar una visión de conjunto o general de lo que ha sido el GATT hasta la Ronda de Uruguay, hecho que marca un punto de inflexión en la historia de las relaciones comerciales internacionales de la posguerra. La evolución del GATT en este período ha estado condicionada e influenciada por factores muy diversos que podemos resumir en:

– La incorporación progresiva de un número cada vez mayor de países al GATT que, en su gran mayoría, han sido países en desarrollo.

– Los cambios y acontecimientos ocurridos en la economía internacional desde la creación del GATT que más han repercutido en el Acuerdo. Éstos son, básicamente, tres:

- Las crisis económicas de los años setenta y primeros de los años ochenta porque dieron lugar a un fuerte aumento del proteccionismo comercial.

- El proceso de desregulación y liberalización económica en los países avanzados, iniciado en la década de los ochenta y que ha continuado en los noventa, con una apuesta más clara y contundente a favor de la libertad del mercado.

- La incorporación a los principios de liberalización económica y comercial de un número importante de países en desarrollo como respuesta a la crisis de la deuda externa de los años ochenta. A su vez, esta incorporación se vio favorecida por la caída de los regímenes de planificación centralizada, cuyo proceso ha contribuido a la construcción de un consenso cada vez más universal a favor de la economía de mercado.

- El desarrollo tecnológico en el ámbito del transporte y de las telecomunicaciones, que han modificado y ampliado las posibilidades de realizar intercambios a través de las fronteras.

El GATT, que inició su andadura como Acuerdo para negociar la reducción de los aranceles, no ha permanecido ajeno ni a los problemas que produjeron las crisis ni a los cambios tan sustanciales que se han dado en los últimos 15 años, tanto de orden tecnológico, como filosófico o de concepción, y que evidentemente han afectado e influenciado en las relaciones comerciales entre los países. Por lo tanto, la descripción de la evolución del GATT la llevaremos a cabo desde esta perspectiva que nos permite considerar simultáneamente tanto el factor temporal como los elementos estructurales, ambos presentes en esta evolución.

A continuación, examinaremos con más detalle cómo han afectado al Acuerdo GATT cada uno de los factores que hemos señalado.

El GATT y los países en desarrollo. Aunque esta relación es objeto de un estudio más profundo en el capítulo XI, ahora sólo queremos destacar los cambios que se introdujeron en el Acuerdo GATT en las normas que regulan el comercio con los países en desarrollo. Estos cambios fueron la causa de la primera gran modificación del Acuerdo con la incorporación en 1964, de la parte IV del GATT titulada «Comercio y Desarrollo». Aunque el Acuerdo originario ya disponía de algunas normas específicas para la protección de la industria naciente y para afrontar los problemas de balanza de pagos, los países en desarrollo consideraron que este tratamiento era insuficiente e insatisfactorio para atender a sus necesidades. Demandaron un trato preferencial y no recíproco en el comercio internacional, fundamentado en la necesidad de obtener un trato más favorable para sus exportaciones de productos manufacturados como medio para impulsar su industrialización. A su

vez, se manifestaron en contra del sistema de negociaciones comerciales arancelarias basadas en la reciprocidad de las concesiones, argumentando que las rebajas arancelarias que debían conceder para obtener concesiones equivalentes les hipotecaban su futuro al congelar su patrón de comercio.⁽¹⁾

Como la revisión del GATT de 1955 no recogió todas sus reivindicaciones, los países en desarrollo crearon un foro alternativo, la UNCTAD,⁽²⁾ desde donde se presionó para que se introdujeran ciertos cambios en el tratamiento y enfoque de las relaciones comerciales internacionales. Esta presión dio sus frutos y, en 1964, se introdujo el nuevo apartado sobre comercio y desarrollo en el Acuerdo GATT. La redacción de la parte IV confirma que los países desarrollados en las negociaciones arancelarias no esperan reciprocidad en el trato y que deberán facilitar el acceso a sus mercados de los productos de interés para los países en desarrollo. Pero, en este primer compromiso no se garantizaba el trato preferencial que, finalmente y de nuevo por la presión ejercida desde la UNCTAD, se introdujo en 1971, con la adopción del Sistema de Preferencias Generalizadas. Con estas dos modificaciones se rompían el principio de no discriminación y, también, el de reciprocidad, pilares de la filosofía del GATT. Además, siguiendo en esta línea de logros, desde la Ronda Kennedy y, sobre todo, desde la Ronda de Tokio en cada negociación comercial multilateral se introduce, como uno de los principios a seguir, el trato especial a los países en desarrollo, y con especial énfasis a los catalogados como países menos adelantados.

Se establece, pues, desde mediados de los años sesenta y principios de los años setenta, un tratamiento en el GATT todavía más diferenciado entre las obligaciones de los países en desarrollo y los desarrollados.

(1) Estas cuestiones de la reciprocidad son analizadas con más detalle en el capítulo V. Recordamos, en este sentido, que el sistema de negociaciones en base a concesiones mutuas obliga a realizar ofertas en aquellas partidas consideradas de interés para la otra parte negociadora. Es en este punto donde se presenta el conflicto. Los países en desarrollo debían reducir los aranceles que protegían los productos industriales para mejorar el acceso de sus productos (materias primas y productos agrícolas) a los mercados de los países avanzados y de esta manera se limitaba seriamente su capacidad de seguir produciéndolos, dadas las diferencias competitivas en dichos productos. Este sistema les condenaba a no poder industrializarse y a ser siempre exportadores de materias primas o productos básicos.

(2) La UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) se creó en 1964 y es un organismo permanente de Naciones Unidas. Es en este foro donde se han reivindicado todos los cambios en el orden económico internacional para que éste respondiera a las necesidades específicas de los países en desarrollo.

El GATT y los cambios ocurridos en la economía internacional con posterioridad a su constitución. Nos referiremos a los tres acontecimientos ocurridos en la economía internacional que han afectado e influido al funcionamiento del Acuerdo. En primer lugar, hacemos referencia **al impacto de las crisis económicas de los años setenta** que como analizamos cuantitativamente en el capítulo VI, generaron un rebrote del proteccionismo comercial. Este proteccionismo se evidenció principalmente con la utilización de las denominadas barreras no arancelarias. Este recurso al uso de las barreras no arancelarias se explica por dos razones. La primera, porque las sustanciales reducciones arancelarias logradas en las siete rondas de negociaciones comerciales que tuvieron lugar desde la creación del GATT hasta finales de los años setenta, tuvieron como resultado un arancel promedio del 6,8% en los países industrializados; la protección, pues, que se conseguía a través del arancel se había reducido considerablemente. En segundo lugar, los compromisos asumidos en el GATT en materia arancelaria y los procedimientos establecidos en caso de modificación de los aranceles comprometidos dificultaban e impedían el recurso al arancel como forma de protección.

Los países recurrieron al uso de las denominadas barreras no arancelarias y, también, a la utilización de subvenciones para la promoción de sus exportaciones. Estas prácticas recibieron respectivamente, la denominación de neoproteccionismo y neomercantilismo.⁽³⁾ Las más utilizadas fueron: las reglamentaciones técnicas, los métodos de valoración de aduanas, las licencias de importación, la aplicación incorrecta de derechos antidumping y derechos compensatorios y la concesión indebida de subvenciones. Algunas de estas prácticas ya estaban reguladas en el GATT en su parte II como hemos descrito en el capítulo II, pero el uso y mal uso en su aplicación que hicieron los países miembros evidenció la necesidad de una reforma que garantizase su correcta aplicación y eliminase el riesgo de su utilización con fines proteccionistas o mercantilistas.

Para hacer frente a esta situación, en la Ronda de Tokio se llevaron a cabo, por primera vez, negociaciones sobre las barreras no arancelarias. Para

(3) El término neomercantilista se utiliza en recuerdo de los economistas de la escuela mercantilista del siglo XVII y XVIII que defendían la intervención gubernamental en el comercio para favorecer las exportaciones y limitar las importaciones como hemos descrito en el capítulo I.

ello, se elaboraron una serie de códigos que consisten en un conjunto de normas que regulan algunas prácticas comerciales. Concretamente, los códigos adoptados en esta Ronda fueron los siguientes: el Código Antidumping (formalmente el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI), el Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios, el Código de Normas u Obstáculos Técnicos al comercio, el Código de Licencias, el Código de Valoración de Aduanas y el Acuerdo sobre Compras Públicas.⁽⁴⁾ En todos ellos se establecieron las regulaciones precisas correspondientes a cada uno de sus ámbitos y, también, los mecanismos de consulta y solución de diferencias que pudieran surgir de su aplicación.

Esta nueva regulación comercial supuso un avance en el contenido de la parte II del GATT. Pero, como el contenido de estos códigos sólo obligaba a los países signatarios y su firma era voluntaria, la realidad fue que firmaron la mayoría de países desarrollados, pero muy pocos de los países en desarrollo.⁽⁵⁾ Por lo tanto, no podían considerarse como un verdadero código de conducta multilateral derivando en un GATT «a la carta» que complicaba su gestión a consecuencia de las diferencias en las obligaciones de los países con relación al Acuerdo.

Además, a pesar de los esfuerzos realizados en la Ronda de Tokio, no se lograron resolver todos los problemas que entonces estaban afectando al comercio internacional por el uso de las prácticas restrictivas. Quedó pendiente la elaboración del Código de Salvaguardias que debía poner fin a los acuerdos bilaterales de autolimitación de comercio en sectores como la automoción o la siderurgia (véase capítulo VI). A pesar de la nueva redacción del Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios, continuó la guerra de subvenciones entre Estados Unidos y la Unión Europea para defender sus mercados agrícolas. Se constataron, también, problemas en la aplicación práctica de algunos de los nuevos códigos, principalmente en el Antidum-

(4) Además de estas normas, se negociaron algunos acuerdos sectoriales de aplicación limitada a los países interesados como: el Acuerdo sobre la Carne de Bovino, el Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos y el Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles. Estos acuerdos se denominan «plurilaterales», ya que no pretenden su aplicación a todos los miembros. Esta característica también corresponde al Acuerdo sobre Compras Públicas.

(5) La situación de la adhesión a los códigos en 1992 era la siguiente: de 110 países miembros, el Código Antidumping estaba firmado por 26 países desarrollados y 11 en desarrollo. El Código de Valoración de Aduanas por 27 desarrollados y 13 en desarrollo y el Código de Subvenciones por 23 países desarrollados y 13 en desarrollo.

ping. Es obvio, pues, que los problemas sobre el uso de barreras no arancelarias al comercio no se zanjaron con la Ronda de Tokio.

Paradójicamente, mientras proliferaban las medidas de protección en algunos sectores de la economía de países desarrollados, también se reforzaban y aceleraban, en la mayoría de ellos, **los procesos de liberalización y desregulación de mercados** de bienes y servicios y de capitales. Este proceso facilitó e impulsó una fuerte expansión de los flujos de capital y de las inversiones internacionales, favoreciendo un aumento de la competencia internacional y, también, una mayor integración e interdependencia económica entre los países. Pero, lógicamente, esta mayor interdependencia generó nuevos problemas en las relaciones económicas entre países, y algunos de ellos debían ser abordados en el seno del GATT.

A su vez, **los países en desarrollo introdujeron cambios importantes en su tradicional actitud frente al comercio internacional.** En la gran mayoría, principalmente los latinoamericanos, estos cambios fueron incorporados en sus programas de ajuste estructural para afrontar el problema de la deuda externa en los años ochenta. Entre las transformaciones abordadas destacamos aquellas medidas que supusieron de hecho un proceso de liberalización unilateral de sus economías: la reducción de los aranceles aplicados y la eliminación de numerosas restricciones cuantitativas para introducir una mayor competencia en la economía y, también, favorecer el desarrollo de los sectores exportadores. Esta liberalización, como hemos indicado, fue unilateral, es decir, sin que hubieran habido negociaciones con otros socios comerciales y sin contrapartidas. Se trataba de un cambio muy importante en la actitud clásica de los países en desarrollo en el marco de las relaciones comerciales internacionales y su principal consecuencia fue el aumento de la participación activa y efectiva de estos países en el marco del GATT.

Por otro lado, la caída de los regímenes de planificación centralizada desde finales de los años ochenta y durante los años noventa, dio lugar a la incorporación de un número considerable de países a la economía de mercado, y la mayoría se han integrado en las organizaciones económicas internacionales.⁽⁶⁾ Por lo tanto, se amplía el número de actores en la escena inter-

(6) Cabe recordar que muy pocos países de economía planificada participaban en estos organismos. En el GATT sólo Cuba, Rumania, Checoslovaquia, Polonia y la antigua Yugoslavia.

nacional pero con una problemática nueva: la transformación de una economía planificada a una economía de mercado. Muchas de las reformas introducidas para facilitar este cambio han tenido lugar en el ámbito de la política comercial y requieren, y requerirán, que en el marco del GATT se tenga en cuenta su problemática específica.

La práctica desaparición de las economías centralizadas ha tenido, también, un importante efecto en la longeva polémica de economía de mercado «versus» economía centralizada. El fracaso en la gestión y en los resultados económicos de estas economías ha favorecido el reafirmar y ampliar el consenso de la mayoría de países por la economía de mercado como sistema económico más eficiente en la asignación de los recursos y en la creación de riqueza. Por ello, un número cada vez mayor de países en desarrollo ha introducido reformas en sus economías para facilitar el funcionamiento del mercado y ha restringido las intervenciones públicas.

Estos cambios, como comprobaremos, no significan una apuesta sin límites a la aplicación de las leyes del mercado sin más. Se aceptan las diferencias y las dificultades que los países en desarrollo tienen para resolver sus importantes problemas de desarrollo y, en este sentido, reciben un tratamiento diferenciado. Pero la orientación de las soluciones a estos problemas se enfoca desde una óptica diferente: permitir y potenciar un mejor funcionamiento de los mercados.

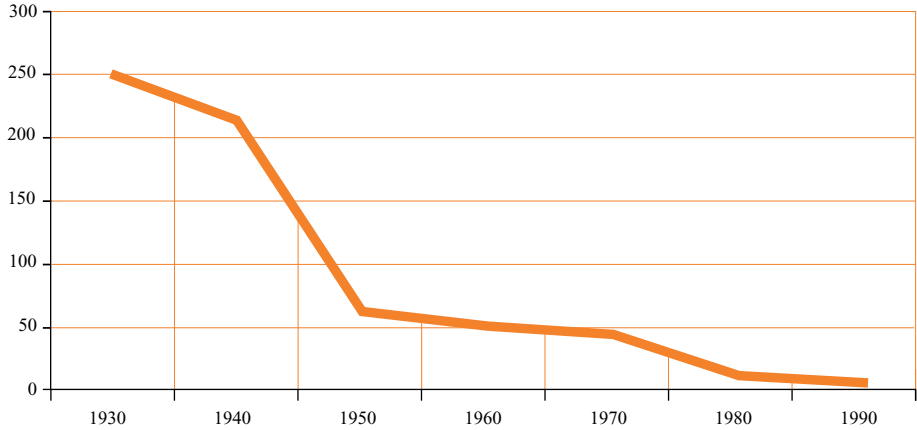
El desarrollo del transporte y de las telecomunicaciones y, en general, los avances tecnológicos que han tenido lugar en este período y que han influido en las formas de gestión de los negocios nacionales e internacionales. Estos avances tecnológicos, además de influir en los métodos de gestión y de producción, han permitido reducir sensiblemente los costes operativos en las transacciones internacionales, facilitando de este modo la expansión del comercio. Entre los indicadores que ilustran estas transformaciones destacaremos la reducción de los costes de las llamadas telefónicas, de los precios de los ordenadores y del transporte marítimo que se muestran en los gráficos 3.1, 3.2 y 3.3.

El impacto de este desarrollo tecnológico ha sido importante en el comercio internacional de mercancías porque ha facilitado el desarrollo del

Gráfico 3.1

COSTE DE UNA LLAMADA TELEFÓNICA DE TRES MINUTOS DESDE NUEVA YORK A LONDRES. 1930-1990

Dólares de 1990

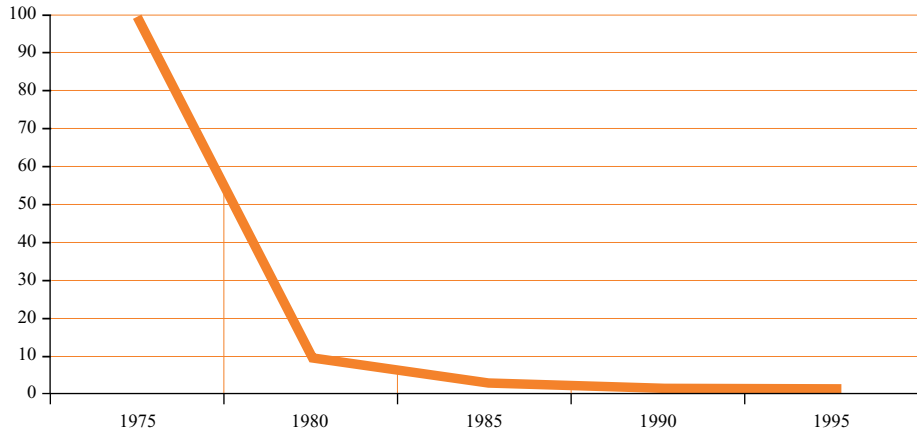


Fuente: Banco Mundial (1995).

Gráfico 3.2

ÍNDICE DE PRECIOS DEL PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN. 1975-1990

Índice 100 = 1 dólar por instrucciones por segundo

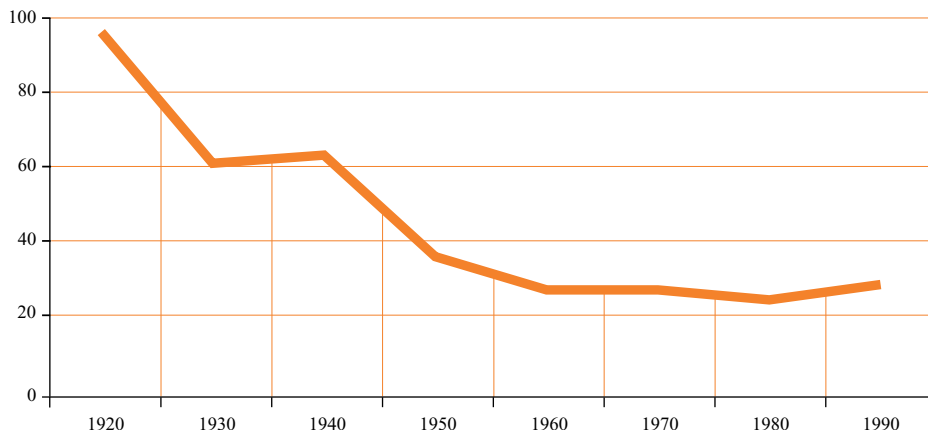


Fuente: Banco Mundial (1995).

Gráfico 3.3

FLETE OCEÁNICO MEDIO Y TASAS PORTUARIAS POR TONELADA DE CARGA

Dólares de 1990



Fuente: Hufbauer, G. (1991).

comercio intraindustrial y, sobre todo, ha tenido un significativo efecto en el comercio de servicios. Operaciones que antes eran impensables o excesivamente costosas, ahora son posibles y asequibles. Como ejemplos, podemos citar la gran expansión del turismo y la contratación de servicios financieros y profesionales de terceros países; también, el traslado de numerosas actividades de servicios a terceros países para beneficiarse de sus menores costes; así los procesos de datos de muchas compañías americanas o inglesas se realizan en las Filipinas o en Jamaica, el software de IBM se desarrolla en la India, etc.

Asimismo, el desarrollo tecnológico ha impulsado el crecimiento de las inversiones internacionales, pues facilita la localización de la producción de bienes y de servicios en aquellos países donde los costes de producción sean más competitivos. Estamos, pues, ante la presencia de una importante expansión de las transacciones internacionales de productos y servicios, en gran parte impulsada por la creciente internacionalización de las inversiones empresariales.

Estos cambios planteaban nuevos retos al ámbito hasta ahora regulado del comercio internacional. El GATT sólo era aplicable al comercio de mercancías y la inclusión del comercio de servicios requería de una modificación del contenido del Acuerdo. Además, el cada vez más evidente vínculo entre el comercio y las inversiones internacionales planteaba, también, la necesidad de una regulación al respecto.

Debemos añadir, también, algunos problemas que todavía no habían sido resueltos en el GATT: el tratamiento del comercio de los productos agrícolas que seguía relegado del cumplimiento de las normas generales casi desde el origen del Acuerdo y el comercio de productos textiles que desde los años sesenta estaba sujeto a fuertes restricciones cuantitativas.

Todas estas reflexiones nos permiten situar la problemática en la que se encontraba el comercio internacional en la década de los ochenta antes del inicio de la Ronda de Uruguay y que a continuación resumimos:

– La utilización de barreras no arancelarias. A pesar de los avances en la redacción de los códigos en la Ronda de Tokio, éstos eran incompletos al no poder consensuar normas para la aplicación de las medidas de salvaguardia; tampoco el contenido de los códigos firmados resolvía totalmente su utilización como medidas proteccionistas. Por lo tanto, era necesario continuar avanzando en la elaboración de normas más precisas que evitaran tales prácticas. Asimismo, la no obligatoriedad de su suscripción, ahondó en las diferencias entre las obligaciones de los países en el Acuerdo, dificultando la gestión en el GATT y restándole credibilidad en su capacidad de regular las normas comerciales.

– El tratamiento en el GATT del comercio de productos agrícolas seguía siendo muy controvertido y se agudizó en la década de los ochenta por el aumento de las subvenciones a la exportación para la colocación de los excedentes agrarios. Ello creó muchas tensiones en los mercados agrícolas internacionales y también en el GATT, en donde se presentaron numerosos casos al procedimiento de solución de diferencias por las ayudas concedidas a la producción y a la exportación de productos agrícolas.

– La reclamación de los países en desarrollo de una mayor apertura de los mercados de los países desarrollados, principalmente en aquellos produc-

tos en los que tenían un mayor interés, los productos textiles y de la confección y también los productos agrícolas. Estas demandas consideraban que tenían su contrapartida en la liberalización unilateral que muchos de ellos estaban aplicando y que permitía mejorar el acceso a sus mercados y aumentar las exportaciones de los países desarrollados. Para los países menos adelantados se reclamaba una total liberalización de los productos fundamentales en sus exportaciones (principalmente, productos tropicales), sin contrapartidas a cambio.

– La necesidad de que el GATT ampliara su ámbito de regulación al comercio de servicios, que estaba adquiriendo un volumen significativo en el conjunto del comercio internacional. También se solicitaba un tratamiento para las crecientes inversiones internacionales.

– Finalmente, los países desarrollados reclamaban alguna solución al problema que originaba el comercio creciente de mercancías falsificadas, solicitando reforzar los sistemas de protección de patentes y marcas. El creciente uso del sistema de patentes es consecuencia de la innovación tecnológica y de la investigación previa al desarrollo de nuevos productos y procesos. La utilización de las marcas responde a las nuevas estrategias productivas y comerciales fundamentadas en la diferenciación del producto.

El clima de preocupación, por los problemas existentes en las relaciones comerciales internacionales que la Ronda de Tokio no solucionó y por los nuevos temas que requerían una ampliación del ámbito regulatorio del GATT, obtuvo una respuesta en la Reunión Ministerial celebrada en el GATT en 1982. En ella se acordó un detallado plan de trabajo encaminado a proponer soluciones a los problemas señalados. Sin entrar en detalle sobre el contenido y resultados de este programa de trabajo, queremos resaltar su importante aportación a este proceso. Sus recomendaciones se consideraron como base de las futuras negociaciones multilaterales. Los trabajos duraron dos años y, en 1985, los países miembros aceptaron nombrar a un Comité Preparatorio. Este Comité debía presentar una propuesta sobre las nuevas negociaciones comerciales multilaterales en la Reunión Ministerial que tendría lugar en septiembre de 1986, en la ciudad de Punta del Este en Uruguay.

En esta Reunión, finalmente se convocó la octava Ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT, conocida como la Ronda de

Uruguay. En la Declaración de Punta del Este con la que se abrieron las negociaciones se establecieron los objetivos, los principios que las regirían y los compromisos que los países asumirían en el momento de iniciarse, así como la agenda de los temas que abarcarían las negociaciones.

De la Declaración, queremos destacar algunos de sus principales elementos:

• **Objetivos**

1. Mayor liberalización y expansión del comercio mundial en provecho de todos los países, especialmente de los países en desarrollo, mediante la mejora del acceso a los mercados. Para ello deberá procederse a la reducción y eliminación de aranceles y a la eliminación de restricciones cuantitativas y otros obstáculos no arancelarios.

2. Potenciar la función del GATT, mejorar el sistema multilateral de comercio basado en los principios y normas del GATT y someter a la disciplina del Acuerdo una proporción más grande del comercio mundial.

3. Incrementar la capacidad de respuesta del sistema del GATT ante los cambios del entorno económico internacional, facilitando el reajuste estructural; potenciar la relación del GATT con las organizaciones internacionales pertinentes para dar respuesta conjunta a los cambios en el entorno internacional.

4. Fomentar una acción convergente de cooperación en el ámbito nacional e internacional para fortalecer la interrelación entre las políticas comerciales y otras políticas económicas que afecten al crecimiento y al desarrollo, así como contribuir a mejorar el funcionamiento del sistema monetario internacional y el flujo de recursos de inversión financieros y reales hacia los países en desarrollo.

• **Principios de la Ronda.** Como señalamos en el capítulo IV, no existen principios preestablecidos para desarrollar las negociaciones comerciales. Éstos se pactan en cada una de ellas. En la de Uruguay, éstos fueron:

1. *Transparencia* en las negociaciones y compatibilidad con los principios del Acuerdo General y con los objetivos fijados en la Ronda. Se trata-

ba de evitar negociaciones ocultas o paralelas, garantizando para ello la presencia de todos los participantes en los grupos negociadores.

2. *Globalidad*. Los resultados de las negociaciones constituyen un todo único, es decir se habían de lograr acuerdos en todos los capítulos antes de dar por terminadas las negociaciones. Este principio permite garantizar un equilibrio entre las ventajas y desventajas que cada uno de los capítulos reporta a los diferentes países miembros, siendo un gran incentivo para el logro de acuerdos definitivos. No obstante, si algún acuerdo lograba concluirse antes y los países así lo establecían, se podía proceder a su aplicación. Ello sólo ocurrió con muy pocos temas entre los cuales destaca el Examen de las Políticas Comerciales que se empezó a aplicar en 1989.

3. *Trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo*. Los países desarrollados no esperan de los países en desarrollo reciprocidad en los compromisos comerciales que éstos adquieran. Tales compromisos estarán en función y deben ser compatibles con sus necesidades de desarrollo, capacidad financiera y posibilidades de comercio.

• **Compromisos**. Como uno de los objetivos de la Ronda era precisamente luchar contra el proteccionismo, los países se comprometieron durante el período que duraran las negociaciones a no adoptar medidas proteccionistas y a eliminar las existentes. En el lenguaje GATT éste se conoce como:

1. *Statu quo* («stand still»). No adoptar medidas de restricción al comercio que sean incompatibles con las disposiciones del GATT.

2. *Desmantelamiento* («roll back»). Eliminar todas las medidas de restricción al comercio que sean incompatibles con el Acuerdo de forma progresiva, estableciendo como fecha límite para ello el final de las negociaciones.

Si tomamos como referencia la aplicación práctica del GATT, estos compromisos podrían parecer inalcanzables. De hecho su finalidad era política. Se trataba de que los países no introdujeran medidas proteccionistas durante las negociaciones para mejorar su posición negociadora y el desmantelamiento de las existentes se efectuaría, como es habitual en el GATT, como una concesión.

• **Agenda de las negociaciones**

1. Acceso a los mercados
 - a. Aranceles
 - b. Medidas no arancelarias
 - c. Productos tropicales
 - d. Productos obtenidos de la explotación de recursos naturales
2. Incremento del comercio sujeto a la disciplina del Acuerdo
 - a. Agricultura
 - b. Textiles y vestido
 - c. Servicios
3. Refuerzo de la disciplina del Acuerdo
 - a. Revisión de los códigos acordados en la Ronda de Tokio
 - b. Código de Salvaguardias
 - c. Solución de diferencias
4. Temas nuevos
 - a. Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio
 - b. Inversiones relacionadas con el comercio
5. Funcionamiento del GATT
 - a. Vigilancia del GATT de las políticas comerciales
 - b. Mejora de la eficacia y proceso de adopción de decisiones en el GATT
 - c. Fortalecer la relación del GATT con otros organismos internacionales en aras de dar una mayor coherencia a la formulación de la política económica mundial.

Como podemos comprobar, todos los problemas que hemos analizado y que afectaban a las relaciones comerciales internacionales estaban presentes en la agenda de la Ronda. Era evidente, pues, la voluntad de los países

miembros del GATT de sentarse a la mesa de negociaciones con todos los temas sobre el tapete por novedosos o conflictivos que fueran.

Así, no sólo se abordarían las cuestiones que podíamos catalogar como clásicas, aranceles y barreras no arancelarias, sino que se incluyeron tres temas nuevos: el comercio de servicios, los derechos de la propiedad intelectual y las inversiones. Se introdujeron en las negociaciones algunos de los aspectos del comercio internacional que más controversias habían presentado a lo largo de la vida del GATT: el comercio de productos agrícolas y el comercio de textiles y confección. Por último, se debatirían cuestiones institucionales; deberían reforzarse los mecanismos a disposición del GATT para lograr una mayor disciplina de los países en el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo y mejorar y hacer más efectivo el sistema operativo del GATT. En este sentido, se proponía la reforma del sistema de solución de diferencias, el dotar al GATT de un mecanismo de supervisión de las políticas comerciales de los países miembros y potenciar las relaciones del GATT con otros organismos internacionales, el FMI y el Banco Mundial, con el objetivo de dotar de una mayor coherencia a la formulación de las directrices sobre la política económica mundial de acuerdo con los objetivos fijados en la Declaración.

Sin embargo, en la agenda de negociaciones no encontramos ninguna mención a la creación de una organización internacional de comercio. Cuando se negociaba su contenido, no estaba en la mente de los negociadores dar este paso que ya había fracasado en dos ocasiones. A pesar de que no existía una voluntad explícita en este sentido, sí hemos de señalar que la inclusión de las cuestiones institucionales evidenciaba una preocupación por la carencia de disposiciones en el GATT para hacer frente de una forma más efectiva a los problemas, cada vez más complejos, en las relaciones comerciales internacionales y al también cada vez mayor número de países miembros.

A medida que avanzaban las negociaciones y se constataba la ampliación de los temas que debía abordar la estructura del GATT, a instancias de Canadá con el respaldo de las Comunidades Europeas, se planteó, a finales de 1990, dotar de un nuevo marco institucional a los acuerdos planteados en la Ronda de Uruguay. En concreto, en el proyecto de Acta Final de diciembre de 1991, aparece la propuesta de crear una organización internacional de comer-

cio. Esta nueva propuesta no fue del agrado de los Estados Unidos que prefería mantener el marco del GATT con sólo algunas modificaciones y así no limitar su capacidad soberana de legislar en materia de comercio internacional. Pero, finalmente, y después de que este país lograra modificar algunas de las disposiciones de la OMC para en cierta manera preservar su independencia legislativa, se consiguió el beneplácito americano. En abril de 1994, en la firma del Acta Final de la Ronda en Marrakech se aprobó su creación y entrada en vigor el 1 de enero de 1995, si para ello se obtenía el número de ratificaciones necesario. La OMC se creó en la fecha prevista una vez cumplido este requisito.

La larga duración de la Ronda de Uruguay, prevista en un principio para cuatro años, desde septiembre de 1986 hasta abril de 1994, no ha de sorprendernos a la luz de todos los temas abordados en ella. Los resultados obtenidos significaron no sólo una sustancial ampliación de los aspectos relacionados con el comercio internacional, que desde entonces están incluidos y regulados en un marco multilateral, sino también un cambio cualitativo en lo que respecta a las obligaciones de los países con los acuerdos firmados. Todos los acuerdos, con alguna excepción, se hicieron obligatorios para todos los países miembros y, además, se reforzaron los mecanismos para garantizar un mejor cumplimiento de los mismos.

Para conocer con detalle el alcance de las nuevas obligaciones de los países miembros derivadas de los acuerdos logrados en la Ronda de Uruguay del GATT, analizaremos, como ya indicábamos en la Introducción, cada uno de los temas específicos que conforman los actuales compromisos de los países miembros, así como los nuevos instrumentos que dispone la OMC para requerir el cumplimiento de las obligaciones.

El orden que se seguirá en esta exposición es el siguiente:

1.º) Normas que regulan la propia OMC, en tanto que marco jurídico que engloba todos los acuerdos y las negociaciones actuales de China para ser miembro de la OMC, como un ejemplo de adhesión a la nueva organización.

2.º) Reducciones arancelarias y las normas directamente relacionadas con los trámites aduaneros de las mercancías: la valoración en la aduana, los trámites de las licencias de importación, las normas de origen y la inspección previa a la expedición.

3.º) Disposiciones que pueden limitar el comercio: los obstáculos técnicos, los derechos antidumping, el tratamiento de las subvenciones y los derechos compensatorios y las medidas de salvaguardia.

4.º) Ampliación del ámbito de la regulación del comercio internacional: el comercio agrícola, el comercio textil y el comercio de servicios.

5.º) Temas nuevos que no implican transacciones comerciales: los derechos de la propiedad intelectual y las inversiones.

6.º) Acuerdos plurilaterales: las compras públicas y aeronaves civiles.

7.º) Disposiciones destinadas a reforzar los mecanismos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos: la solución de diferencias y el examen de las políticas comerciales.

IV. La Organización Mundial de Comercio

La creación de la OMC es fruto de los acuerdos logrados en la VIII Ronda de Negociaciones del GATT, la Ronda de Uruguay. Como ya hemos indicado en el capítulo III, no era un objetivo contemplado en su agenda, pero dada la dimensión cuantitativa y cualitativa de los temas que se estaban negociando en ella se hacía necesario reforzar la capacidad del GATT para gestionarlos. Había llegado el momento de acabar con un acuerdo técnicamente provisional y otorgar a las relaciones comerciales internacionales el «status» que les correspondía. En la firma del Acta Final en Marrakech en abril de 1994, se aprobó su constitución y la OMC entró en vigor el 1 de enero de 1995.

De hecho la OMC es la heredera del GATT y de todos los nuevos acuerdos logrados en la Ronda de Uruguay, que ampliaban considerablemente sus esferas de actuación tradicionales. Como toda organización económica internacional, tiene personalidad jurídica propia y cuenta con su propio acuerdo constitutivo que regula los aspectos básicos de la institución, entre los que destacamos:

Objetivos de la OMC

Los **objetivos** establecidos en la OMC se especifican en el preámbulo. El texto exacto es: *«Reconociendo que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a*

lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico.

Reconociendo además que es necesario realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico».

Estos objetivos coinciden con los del GATT, ampliados con la preservación del medio ambiente y con el apoyo al desarrollo económico de sus países miembros.

Ámbito de la OMC (artículo II)

Figuradamente, el símbolo que se utiliza para describir el ámbito de actuación de la OMC es el del paraguas. Bajo éste, se amparan todos los acuerdos anteriores, sus modificaciones y los nuevos acuerdos. En concreto:

– El Acuerdo sobre el Comercio de Mercancías: comprende el denominado GATT del 94, que de hecho es el GATT firmado en 1947 (conocido como GATT del 47) con todas las modificaciones incorporadas durante estos años, más todos los acuerdos que afectan al comercio de mercancías de la Ronda de Uruguay.⁽¹⁾

– Los Acuerdos Comerciales Plurilaterales: Aeronaves Civiles, Contratación Pública, Productos Lácteos y Carne de Bovino.

– El Acuerdo General sobre Servicios (GATS).

(1) Tal como se especifica en el Acuerdo de la OMC, el GATT de 1994 es jurídicamente distinto al GATT de 1947 pero incorpora todas las regulaciones y modificaciones hasta 1994.

– El Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad relacionados con el Comercio (ADPIC).

– El Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias.

– El mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.

Todos los países miembros asumen las obligaciones contenidas en todos los acuerdos reseñados con la excepción de los acuerdos plurilaterales que sólo son obligatorios para los signatarios.

Funciones de la OMC (artículo III)

– Facilitar la aplicación, administración y funcionamiento de los Acuerdos.

– Ser el foro de las negociaciones comerciales multilaterales entre los países miembros.

– Administrar el Entendimiento que rige la Solución de Diferencias.

– Administrar el mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.

– Cooperar con el FMI y el Banco Mundial para lograr una mayor coherencia en la formulación de políticas económicas a escala mundial.

Adopción de decisiones (artículos IX y X)

En el texto se establece que la OMC mantendrá la práctica de adopción de decisiones por consenso seguida en el GATT, y cada país miembro dispone de un voto (el número de votos de la Unión Europea es el número de votos de sus Estados miembros). La regla, pues, es la del consenso. Cuando este consenso no es posible se procederá a la votación y la decisión se adoptará por mayoría de los votos emitidos, salvo para determinados temas que requieren otras mayorías. Por ejemplo, se requiere una mayoría de dos tercios para la admisión de nuevos miembros y para enmiendas a los acuerdos, tres cuartos para la interpretación de los acuerdos y para la concesión de exenciones o «waivers» y la unanimidad para modificaciones importantes en los acuerdos, como por ejemplo la de la cláusula NMF.

Dada la situación de minoría numérica en la que se encuentran los países desarrollados más grandes, se han establecido algunas cautelas para prevenir que en algunas disposiciones relevantes que puedan tomarse en el seno de la OMC por votación, no tengan el visto bueno de estos países. Preocupan, sobre todo, aquellas enmiendas que pudieran dar lugar a una modificación de los derechos y obligaciones en los acuerdos existentes. Por ello, está estipulado que en el supuesto de que una enmienda de esta naturaleza prospere por votación y un país no esté conforme, éste no tiene la obligación de aceptarla. Si ello ocurre, la situación en la que quedaría este país en la OMC dependería de lo que decida la Conferencia Ministerial por mayoría de tres cuartos y que puede ser o bien retirada del país de la OMC o bien se le permite quedarse en la organización.⁽²⁾

Países miembros (artículos XI y XII)

Se contemplan dos modalidades. Los países que desde el inicio forman parte de la OMC y los países que se adhieren con posterioridad. Para ser miembro inicial se deben cumplir tres requisitos:

- Ser parte contratante del GATT del 47 en el momento de constituirse la OMC.
- Aceptar el Acuerdo de la OMC y los acuerdos comerciales multilaterales.
- Formular listas de concesiones arancelarias en el GATT 94 y compromisos de liberalización de servicios en el GATS.

La adhesión de un nuevo miembro a la OMC, que puede ser cualquier estado o territorio aduanero, se produce después de obtener la aprobación en la Conferencia Ministerial por dos tercios de los países miembros de la organización. Para ser miembro, se deberá estar dispuesto a asumir todas las obligaciones de los acuerdos y negociar una cuota de entrada. Ésta consistirá en determinadas concesiones arancelarias, compromisos en materia de servicios y en los acuerdos nuevos. Como ejemplo de admisión de un país a la OMC, al final de la exposición acerca de la estructura de la Organización se describe el proceso actual de adhesión de China.

(2) Los efectos que esta situación podría producir en el funcionamiento de los acuerdos no son previsibles por el momento.

Cabe destacar como obligación importante de los países miembros la regla de conformidad de la legislación nacional con la normas de la OMC (artículo XVI. 4). Recordemos que uno de los problemas del GATT fue, precisamente, el que prevaleciera la legislación nacional anterior al GATT sobre las normas reguladas en el Acuerdo (cláusula del abuelo). Con el nuevo redactado, sin embargo, no se obliga a cambiar la legislación nacional por otra que se adecúe a las normas acordadas en la OMC, pero sí se obliga a aplicarla de acuerdo con ellas.⁽³⁾ Para Estados Unidos esta obligación ha modificado su exclusividad en hacer prevalecer su propia legislación sobre la del GATT. La única concesión que se le hizo para que aceptara esta modificación fue la de incluir una excepción para su legislación «Jones Act» que le permite reservar su navegación de cabotaje a los buques construidos en sus astilleros.

Estructura (artículo IV)

La OMC mantiene una estructura similar a la del GATT

– **Conferencia Ministerial.** Es el órgano soberano de la institución y está formada por los representantes de todos los países miembros, que deberán reunirse por lo menos una vez cada dos años. Tiene la facultad de adoptar decisiones en cualquiera de los ámbitos de los acuerdos.

– **Consejo General** en el que están representados todos los países miembros y que realiza las funciones de la Conferencia Ministerial durante los intervalos de tiempo que median entre sus reuniones. Cumple, asimismo, con las funciones que le otorgan los acuerdos. Puede actuar, si procede, como Órgano de Solución de Diferencias y Órgano de Examen de Políticas Comerciales.

– Se crean tres órganos especializados: el **Consejo de Comercio de Mercancías**, el **Consejo de Comercio de Servicios** y el **Consejo de los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual Relacionados con**

(3) Por ejemplo, Estados Unidos conserva su ley de comercio cuya sección 301 le permite aplicar sanciones comerciales unilaterales a un país que infrinja las normas multilaterales de comercio (véase capítulo X) pero, a partir de la creación de la OMC, lo debe hacer de acuerdo con el Sistema de Solución de Diferencias.

el Comercio. Cada uno de ellos tiene como misión supervisar el funcionamiento del acuerdo correspondiente, sobre la base de las orientaciones establecidas por el Consejo General. Los representantes de todos los países miembros forman parte de estos órganos especializados.

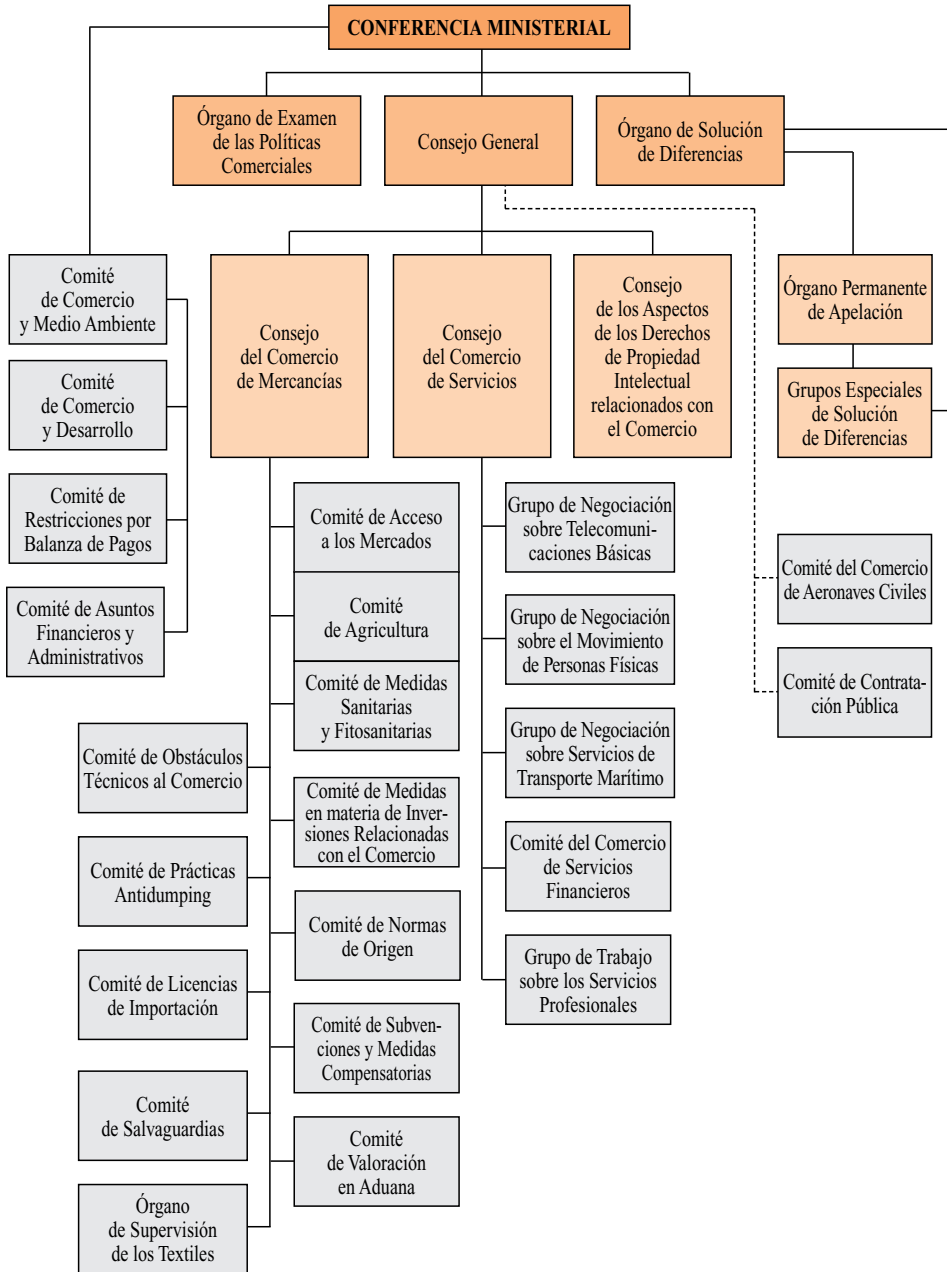
– La Conferencia Ministerial crea tres Comités: el **Comité de Comercio y Desarrollo**, el **Comité de Restricciones por Balanza de Pagos** y el **Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos**. El número de comités puede ampliarse como ocurrió en la Reunión de Marrakech donde se creó el **Comité de Comercio y Medio Ambiente**. Todos ellos llevan a cabo las labores encomendadas por los acuerdos o por el Consejo General.

– **La Secretaría General.** Encargada de la gestión administrativa de la OMC y al mando del **Director General**. Entre las misiones del director general está el nombramiento del personal y sus funciones, además de actuar como mediador para el logro del consenso. Explícitamente el texto señala que el Director General y el personal de la Secretaría *«no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna otra autoridad ajena a la OMC...»*. Las funciones de la Secretaría son importantes, sobre todo para los países en desarrollo, ya que les proporciona tanto asesoramiento jurídico como técnico. En concreto, se encarga de proporcionar apoyo técnico y profesional a los distintos consejos y comités, asistencia técnica a los países en desarrollo, supervisa y analiza la evolución del comercio mundial, da información al público y a los medios de comunicación y organiza las conferencias ministeriales. También proporciona ciertas formas de asesoría en la Solución de Diferencias.

En el gráfico 4.1 se detalla gráficamente la estructura de la OMC y se incluyen todos los comités que existen y a los que nos referiremos cuando analicemos cada uno de los acuerdos.

En la actualidad, la OMC se compone de 142 países miembros (véase Anexo) y, en poco tiempo, su número aumentará. Hay, además, 29 países que actualmente negocian su entrada en la Organización y tres más que detentan el estatuto de observador. Tiene su sede en Ginebra y es una organización comparativamente modesta con respecto a otras organizaciones inter-

ESTRUCTURA DE LA OMC



nacionales. Dispone de 500 funcionarios y un presupuesto de 127 millones de francos suizos (aproximadamente 14.000 millones de pesetas). El Director General actual es el Sr. Mike Moore, de Nueva Zelanda.

Las contribuciones al presupuesto se distribuyen entre los países miembros de acuerdo con su participación en el comercio mundial de bienes, servicios y derechos de la propiedad intelectual. En la tabla 4.1 se detallan los principales contribuyentes:

Tabla 4.1

PRINCIPALES CONTRIBUYENTES AL PRESUPUESTO DE LA OMC DEL AÑO 2000

Países	Contribución (% sobre el total)
Unión Europea ^(*)	42,003
Estados Unidos	15,717
Japón	7,214
Canadá	3,901

(*) Suma de las contribuciones de los 15 países miembros.
Fuente: OMC.

Además del presupuesto, la OMC dispone de un Fondo Global Fiduciario al que contribuyen voluntariamente los países que lo desean, destinado a financiar la mayor parte de la cooperación técnica a los países en desarrollo. La complejidad técnica de los nuevos acuerdos requiere de un gran esfuerzo para ayudarles a preparar a su personal y los medios físicos y legales necesarios para cumplir con ellos.

Desde 1995, pues, el comercio internacional está regulado por una organización internacional, para cuya creación ha sido necesario que transcurrieran casi cincuenta años. Como en la práctica el GATT funcionaba como una institución, puede decirse que el diseño de la OMC es casi una simple traslación del funcionamiento organizativo y operativo de aquél. Una de las mayores diferencias que queremos destacar además de la del «status» adquirido, es la desaparición de lo que hemos denominado «GATT a la carta» o las distintas obligaciones de los países en el GATT, dependiendo de su adhesión o no a las nuevas normas elaboradas a lo largo de su existencia.

Todos los acuerdos que administra la OMC son obligatorios para los países miembros con la excepción de los Plurilaterales.

Sin embargo, se han detectado algunos problemas en el funcionamiento de la institución. El más relevante se refiere a la aplicación de la regla del consenso que era el eje principal sobre el que se fundamentaba la actividad del GATT y que es difícil de aplicar con un número tan elevado de países miembros. La OMC no delega la autoridad a un Directorio Ejecutivo, como ocurre en el FMI y en el Banco Mundial;⁽⁴⁾ por el contrario, todos los países miembros forman parte de los órganos decisorios, la Conferencia Ministerial y el Consejo General. Aunque el Acuerdo de la OMC establece plazos para el logro de este consenso y si éste no se logra se puede recurrir a la votación, en la práctica las negociaciones se aplazan hasta obtener el beneplácito de los países.

En la vida del GATT, el consenso⁽⁵⁾ fue fácil por diversas razones. Primero porque el número de países era más reducido y fueron las grandes potencias comerciales las que tuvieron prácticamente el exclusivo protagonismo en el diseño y posterior evolución del GATT. Cuando progresivamente se fueron incorporando más países, la mayoría en desarrollo, las escasas obligaciones de éstos en los compromisos arancelarios y en las normas de política comercial no requerían de su participación activa. Sólo tenían que esperar el resultado de las negociaciones para beneficiarse de ellas a través de la cláusula NMF. Progresivamente, esta situación fue cambiando y de hecho a las negociaciones denominadas informales⁽⁶⁾ antes de la decisión definitiva se fueron incorporando un número mayor de países, sobre todo aquellos países en desarrollo de mayor renta y más activos en el comercio internacional. A pesar de esta progresiva participación en las negociaciones

(4) Ambas instituciones disponen de un Directorio Ejecutivo formado por 24 directores que actúan en representación de los países miembros. Los países grandes disponen de un director propio y el resto se agrupan en las denominadas «circunscripciones» que ejercen la representación delegada de los países que la constituyen. El director de éstas varía cada cierto tiempo para que cada país pueda disponer de un funcionario propio en el Directorio.

(5) Es quizá conveniente matizar qué se entiende por consenso: proceso de negociación para lograr el acuerdo de países con intereses comerciales distintos. Para que exista el acuerdo es necesario que el resultado sea equilibrado y que los intereses muchas veces contrapuestos sean atendidos. Por ello, el proceso de consenso es de hecho un proceso negociador.

(6) Las reuniones informales se conocen como «las de la sala verde», donde se reúnen un grupo reducido de países para negociar y buscar el consenso. Los países que no participan dan su consentimiento en las reuniones formales.

encaminadas a lograr el consenso, numerosos países pequeños y en desarrollo todavía quedaban fuera.

Esta situación ha cambiado desde la constitución de la OMC; la obligatoriedad para todos los miembros de todas las normas que regula esta institución les exige tener una participación más activa en numerosos ámbitos que antes no les afectaban. Esta afirmación quedará más clara cuando finalicemos el análisis de los acuerdos y conozcamos con detalle su alcance y, sobre todo, su complejidad. Schott (2000) proporciona un dato bastante ilustrativo de este cambio de tendencia: el 50% de las propuestas presentadas en Seattle para las nuevas negociaciones multilaterales provenían de países en desarrollo.

Está claro, pues, que la OMC no sólo tiene que hacer frente a los nuevos retos de las relaciones comerciales internacionales que serán analizadas en el capítulo XII, sino que también deberá hacer frente a una creciente complejidad en el funcionamiento de la propia institución.

Para comprender mejor el alcance de los compromisos que hoy debe negociar un país cuando solicita ser admitido en la OMC, describiremos a continuación las principales características de las negociaciones de China.

Un ejemplo de admisión de un país a la OMC: el caso de China

China es junto con Rusia uno de los dos grandes países que todavía no son miembros de la OMC. Durante el año 2000, las negociaciones para que este país ingrese en la Organización han avanzado considerablemente al concluirse las negociaciones bilaterales con sus dos principales socios comerciales, Estados Unidos y la Unión Europea. Ambos acuerdos abarcan el 94% de los temas previstos en las negociaciones para su admisión y que constituyen la denominada «cuota de entrada» que debe realizar China para beneficiarse de todas las concesiones otorgadas por los países a lo largo de la vida del GATT y ahora la OMC.

Antes de analizar los principales acuerdos logrados para la adhesión, cabe recordar que China fue miembro fundador del GATT, si bien la guerra

civil que inició seguidamente motivó que en 1950 el anterior gobierno refugiado en Taiwan comunicara que China se retiraba del Acuerdo.⁽⁷⁾ Al margen de esta curiosidad, la entrada de China plantea algunas cuestiones especiales, en tanto que no está catalogada como una economía de mercado y una gran parte de su producción todavía está en manos de las empresas estatales que no se rigen por los principios de mercado. Por ello, y para que las conductas de las empresas estatales no vulneren sutilmente las normas de la OMC, se establecen algunas disposiciones específicas que garanticen que China cumplirá correctamente sus obligaciones en la OMC.

En la tabla 4.2 se detallan algunas magnitudes que nos muestran tanto el peso de esta economía en el mundo como la fuerte expansión que en los últimos diez años ha experimentado este país en el comercio internacional y en su crecimiento económico. China concentra el 21% de la población del planeta y su renta per cápita se situó en 1998 en los 750 dólares, cifra que la caracteriza como una economía pobre. El gran dinamismo de su economía desde que inició sus reformas en 1977 y el potencial que representa este gran mercado, despiertan el interés de todos los países. Pero, al mismo tiempo, también provocan recelos en muchos sectores económicos por la fuerte competencia de muchos de sus productos gracias a su estructura productiva y de bajos salarios.

Aunque es considerada como una de las economías más importantes en el comercio mundial ya que en 1999 ocupó el 8º y el 11º lugar en el ranking de los países exportadores e importadores, China reclama el «status» de país en desarrollo para beneficiarse de todas las excepciones o privilegios que estos países reciben en la OMC.

Todas estas consideraciones son indicativas de las peculiaridades de la economía china y, también, nos permitirán comprender mejor las características de los acuerdos alcanzados. Hemos de destacar, también, que los temas planteados en las negociaciones bilaterales abarcan una amplia gama de contenidos referidos a todos los ámbitos que hoy regula la OMC: aranceles, agricultura, textiles, servicios, inversiones, etc. Por ello, la exposición de

(7) Jackson, J. (1999) explica que las actuales autoridades chinas alegaban que la retirada formal de China nunca se había producido formalmente, puesto que no reconocían ni reconocen el acto realizado por el antiguo gobierno.

Tabla 4.2

LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

		1990	1995	1998
PIB mundial (en miles de millones de dólares)	<i>Mundo</i>	22.339,6	28.383,1	28.737
	<i>China</i>	369,7	698,0	960,0
Participación de China en el PIB mundial (%)		1,6%	2,4%	3,3%
Importaciones mundiales (en miles de millones de dólares)	<i>Mundo</i>	3.559,9	5.173,7	5.465
	<i>China</i>	53,3	129,1	140,2
Importaciones de China / Importaciones mundiales (%)		1,4%	2,4%	2,5%
Exportaciones mundiales (en miles de millones de dólares)	<i>Mundo</i>	3.416,6	5.112,8	5.270,0
	<i>China</i>	62,1	148,0	183,0
Exportaciones de China / Exportaciones mundiales (en miles de millones de dólares)		1,8%	2,9%	3,4%
Población mundial (millares)	<i>Mundo</i>	5.292,3	5.678,9	5.896,6
	<i>China</i>	1.113,2	1.192,4	1.238,6
Población de China / Población mundial (%)		21,4%	20,9%	21%
PIB cap. China		326	585	750

Fuentes: Elaboración propia con estadísticas de los siguientes organismos: UNCTAD, OMC, Banco Mundial y FMI.

los acuerdos logrados se agrupan por contenidos y, en alguno de ellos, se hará referencia a los aspectos concretos conseguidos por Estados Unidos o por la Unión Europea.

Aranceles a los productos manufacturados

Los aranceles a los productos americanos se reducirán del 24,6% promedio actual al 9,4% y algunas partidas se situarán en el 7,1%. Destaca la reducción en los aranceles a los automóviles que pasarán del 80-100% actual al 25% en el 2006.

Los aranceles para 150 productos de la Unión Europea no cubiertos por la negociación americana (cerámicas, cuero, cables eléctricos, etc.) se reducirán del 18,6%, promedio actual, al 10,6% en promedio.

China participará en el acuerdo de eliminación de aranceles de los productos de tecnología de la información (véase capítulo V).

Se eliminará progresivamente el monopolio de la seda. Las empresas podrán adquirir la seda directamente de los productores y no a través del monopolio estatal.

Aranceles a los productos agrícolas

- Reducción del 31% actual al 17,5% en promedio a los productos americanos.

- Reducción de los aranceles en determinados productos europeos. Por ejemplo, para la pasta del 25% al 15%, para el aceite de colza del 85% al 9%, para el vino del 65% al 14%, etc. En el caso de las exportaciones de productos agrícolas españoles, los aranceles se reducirán del 63%, promedio actual, al 16,4%.

- Eliminación de algunos contingentes sobre importaciones de productos agrícolas y eliminación de las subvenciones a la agricultura.

- China adoptará el acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Compromisos en servicios

- **Distribución.** Se permitirá a las empresas extranjeras distribuir cualquier tipo de producto (hasta ahora sólo podían distribuir los suyos) tres años después de la adhesión, tanto al por mayor como al por menor y servicio postventa. Se elimina el límite del 50% de participación en el capital extranjero en las empresas de distribución de más de 20.000 m² o cuando existían más de 30 concesionarios.

- **Telecomunicaciones.** Hasta ahora estaban prohibidas las inversiones extranjeras en las empresas de servicios de telecomunicaciones. El acuerdo logrado permite la inversión foránea progresiva (25% el primer año, etc.) pero limitada al 49% del capital para teléfonos móviles, servicios de transmisión de datos, cinco años después de la admisión (tres años para la Unión Europea), y hasta el 50% en las empresas de transcripción de datos, dos años después de la adhesión. Asimismo, se liberalizará el acceso a las redes públicas y se permitirá realizar asociaciones con empresas locales para incluso desarrollar la propia red y ofrecer sus servicios a la población china.

- **Servicios Financieros.** Los bancos extranjeros podrán ofrecer servicios de banca a las empresas chinas dos años después de la entrada de China en la OMC y cinco años después a los ciudadanos. Se garantiza el trato nacional y se eliminarán las restricciones geográficas (ciudades donde se pueden implantar las empresas) en cinco años.

Asimismo, se permite a las empresas automovilísticas que ofrezcan servicios propios de financiación de sus productos.

- En seguros se mantendrá el sistema de concesión de licencias pero con algunos cambios: en cuanto a la participación extranjera en los seguros de vida, quedará limitada al 50%, pero con control de la gestión del inversor extranjero y libertad a las empresas para escoger socio. En los demás tipos de seguros, la participación extranjera podrá ser del 51%. A la Unión Europea se le han concedido 7 de las 14 licencias que se concederán en seguros de vida y de no vida, transcurridos tres meses desde la adhesión.

- En gestión de valores también se permite la presencia extranjera, pero limitada al 49% del capital. Estas empresas podrán participar de forma limitada en las operaciones de aseguramiento de emisiones de capital de empresas chinas, pero tendrán libertad para operar en la emisión y garantía de operaciones de capital y de deuda de las entidades públicas y privadas chinas en los mercados internacionales.

- **Servicios profesionales.** Se liberalizan los servicios legales, contabilidad, consultoría de gestión y dirección, consultoría fiscal, arquitectura, ingeniería, servicios médicos y dentales y servicios de computación.

Inversiones

China adoptará el acuerdo sobre inversiones relacionadas con el comercio desde su adhesión a la OMC. Por tanto, se eliminarán los requerimientos de contenido local o de exportación para las inversiones extranjeras. Asimismo, China se compromete a no requerir compromisos en transferencia de tecnología y/o en obligaciones de I+D.

En el sector de la automoción, se elimina la obligación de asociación con empresas locales para la producción de motores. Las licencias para

construir automóviles ya no estarán limitadas a un solo modelo y se podrá elegir libremente los modelos que se deseen producir. Las inversiones inferiores a 150 millones de dólares no requerirán la autorización de las autoridades locales.

Se mantiene la cláusula del abuelo para las inversiones americanas y europeas ya instaladas en dicho país. Es decir que los derechos adquiridos por estas empresas se respetarán cuando China entre en la OMC.

Normas comerciales

- **Antidumping.** Se aplicará durante 15 años desde el acceso de China a la OMC el sistema especial antidumping que Estados Unidos aplica a las importaciones de economías no de mercado. En la aplicación de derechos compensatorios para contrarrestar las subvenciones, Estados Unidos tendrá en consideración las especiales características de la economía china.

- **Cláusula de Salvaguardia específica.** Estados Unidos mantendrá durante 12 años a partir de la adhesión una regulación específica que sólo aplicará a China cuando el incremento de importaciones a este país cause daño a las empresas americanas. Esta cláusula se aplicará también al comercio textil, aunque desaparezcan las cuotas en el año 2005.

- **Subvenciones.** China ha aceptado algunas reglas sobre subvenciones. Si las empresas estatales reciben importantes subsidios se podrán aplicar derechos compensatorios.

- **Empresas estatales o con participación estatal.** China se compromete a que sus empresas públicas o participadas aplicarán las normas comerciales en sus adquisiciones y ventas de bienes y servicios. Sus compras no se considerarán compras públicas.

Como podemos deducir de esta exposición se trata de compromisos en todos los ámbitos que hoy regula la OMC y su contenido está muy condicionado a las especiales características con las que opera la economía china. Además, hemos de recordar que su resultado se aplicará NMF a todos los demás países de la OMC cuando China sea finalmente admitida en la orga-

nización, salvo en el comercio de servicios, donde se pueden mantener restricciones a NMF.

A pesar de los acuerdos logrados con Estados Unidos y la Unión Europea, China ha tenido que negociar con 36 países miembros más que así lo solicitaron, y las negociaciones todavía no han concluido. Está pendiente el acuerdo con México, resolver algunas cuestiones que China rechaza y algunos «flecós» que quedaron pendientes en los acuerdos con Estados Unidos y la Unión Europea.⁽⁸⁾ En concreto, se le solicitan garantías adicionales en la administración práctica de las normas en frontera y de las entidades que llevarán a cabo la administración y supervisión de dichas normas, garantías que no son requeridas a los demás países miembros de la OMC, perfilar el acuerdo de las subvenciones agrícolas y mejorar las garantías de acceso al mercado de seguros. Durante este año, concretamente desde el mes de julio, se ha avanzado en los acuerdos pendientes y es muy probable que el proceso de negociación se cierre en los próximos meses. Si el calendario previsto se cumple, China podría ser formalmente aceptado como miembro de la OMC en la IV Conferencia Ministerial convocada para el mes de noviembre de 2001, dando así por concluido un proceso de negociaciones que ha durado 15 años.

(8) Los acuerdos descritos podrían variar ligeramente si las negociaciones todavía pendientes incluyeran alguna nueva modificación.

V. Las reducciones arancelarias y las normas en frontera

En este capítulo describiremos el proceso de las reducciones arancelarias que ha tenido lugar en el GATT y en la OMC, así como las normas que regulan el tratamiento de las mercancías en frontera y la documentación requerida, como son: la valoración de las mercancías en la aduana, su clasificación, los trámites de las licencias de importación, las normas de origen y el acuerdo sobre inspección previa a la expedición. Con ello pretendemos ilustrar al lector sobre la disminución de la protección arancelaria durante estos años y del desarrollo de las normas en frontera, que hoy constituyen las reglas internacionalmente pactadas y aplicadas en las aduanas o en las administraciones de los países miembros.

Las reducciones de los aranceles logradas en el GATT han sido cuantitativamente muy importantes y han sido pactadas en las sucesivas rondas de negociaciones convocadas a tal efecto. Así pues, en las ocho rondas de negociaciones multilaterales realizadas, los aranceles se han reducido en los productos industriales de los países desarrollados desde un nivel promedio del 40% en 1948 a un 3,8%, porcentaje que incluye la última reducción arancelaria de la Ronda de Uruguay.

Por lo tanto, el camino recorrido en la disminución de los aranceles puede considerarse un éxito. Sin embargo, esta afirmación debe matizarse; al tratarse de un porcentaje promedio y ponderado requiere de un desglose, como más adelante haremos, para constatar en qué sectores el porcentaje de

liberalización ha sido mayor y en cuáles ha sido menor. Asimismo, como hemos indicado, esta cifra corresponde al arancel aplicado por los países desarrollados; los países en desarrollo han mantenido niveles de protección arancelaria muy superiores y, todavía hoy, sus aranceles son más elevados.

Antes de iniciar el análisis de cómo se ha llevado a cabo la reducción de los aranceles, hacemos referencia a los principios que se han aplicado en las negociaciones arancelarias y a las sucesivas modificaciones en los métodos empleados. En este sentido, conviene señalar que el Acuerdo GATT no preestablece ningún procedimiento de negociación para reducir los aranceles. Por ello, es el Comité de Negociaciones Comerciales quien determina en cada una de las rondas de negociaciones las reglas precisas y específicas que regirán en cada uno de los procesos de negociación. Las reglas pueden diferir en cada ronda, pero siempre respetarán los siguientes principios:

1) **El principio de la concesión arancelaria.** Independientemente del sistema elegido para negociar las reducciones arancelarias, ya sea producto por producto o reducciones lineales, éstas se efectuarán sobre la base de concesiones mutuas. Las reducciones arancelarias tienen lugar mediante un proceso de negociación en que las partes contratantes ofrecen disminuir sus aranceles a cambio, a su vez, de obtener reducciones en los aranceles para sus exportaciones. El alcance de las concesiones depende de los intereses de los negociadores y de que éstos consideren que las ofertas son equilibradas (véase más adelante el principio de reciprocidad).

Este sistema plantea un problema a la hora de su aplicación que procede de los distintos niveles arancelarios que se dan entre los países negociadores; los países con aranceles bajos están en seria desventaja para negociar porque su capacidad para ofertar concesiones equivalentes es mucho menor que la de otros países con aranceles superiores.⁽¹⁾ Este problema ha sido abordado en las sucesivas negociaciones arancelarias tratándose de encontrar fórmulas que permitieran valorar de forma diferente las concesiones entre

(1) Un país con un arancel del 30% puede proponer reducirlo en un 20% para obtener concesiones de otro país interesado en la reducción de dicho arancel, pero si éste, a su vez, tuviera un arancel del 5% y ofreciera una reducción del 20%, como su arancel ya es muy bajo, difícilmente habrá países que estén dispuestos a ofrecerle algo a cambio de esta oferta porque la rebaja (20% sobre el 5%) no va a significar un aumento potencial de sus exportaciones. Este principio, pues, les perjudica.

países con aranceles muy distantes. Al respecto, el GATT establece que *«la consolidación de derechos poco elevados o nulos será reconocida en principio como una concesión de valor equivalente a una reducción de valores elevados»* (artículo XXVIII bis). A pesar, pues, que esta problemática está regulada para equilibrar las posiciones negociadoras, en la práctica los países con aranceles más bajos han seguido teniendo dificultades en el logro de concesiones, sobre todo en las Rondas donde se aplicó el sistema producto por producto.

2) **El principio de primer suministrador.** Las negociaciones tienen lugar sobre la base de ofertas y peticiones por parte de los países. Las peticiones y correspondientes ofertas se realizan bilateralmente; el país solicitante se dirige al país miembro cuyo mercado le es de interés real o potencial para su sector exportador. Dada la variedad de países, productos e intereses y la complejidad que se podría derivar del sistema, el GATT estableció un principio destinado a regular y ordenar las negociaciones: sólo podrá solicitarse la apertura de negociaciones sobre un determinado producto si el país solicitante es el principal suministrador. A pesar de este principio, cualquier país puede solicitar entrar en negociaciones con otro país para un producto que le interese, pero éste puede negarse invocando este principio.

Su lógica estriba en que el país al que se le solicita la negociación estará más interesado en entablar negociaciones con su mayor proveedor, puesto que con ello logrará mayores concesiones que si negocia con un país que detenta una participación menor dentro de su estructura de comercio. El interés de ambos en llegar a un acuerdo permitirá que las concesiones sean más equilibradas que en otras circunstancias, favoreciendo de este modo los acuerdos. El problema que este principio causa y no resuelve es el de los «free riders» o ventajistas que se benefician de las reducciones arancelarias pactadas bilateralmente por la cláusula NMF sin ofrecer nada a cambio. Para evitarlo, las concesiones ofrecidas no se cierran totalmente hasta conseguir de los países que obtienen ventajas que ofrezcan, a su vez, concesiones bajo la amenaza de reducir o retirar las ofertas realizadas.

3) **El principio de la reciprocidad.** Las concesiones arancelarias pactadas entre las partes contratantes tienen que ser sustancialmente equivalentes, es decir, recíprocas. Para lograr esta equivalencia en las diferentes

ofertas arancelarias se procede a valorar las respectivas concesiones con un complejo sistema de cálculo del valor, sistema que siempre ha carecido de objetividad, a falta de procedimientos que permitan un cálculo preciso.⁽²⁾ Las equivalencias han sido, por lo tanto, fruto de cálculos, pero también, en gran medida, de la capacidad negociadora de los países o de los intereses que, finalmente, las han determinado. Es evidente que la diferencia entre países grandes y países pequeños y/o con niveles de desarrollo económico diferentes es un factor que ha influido y sigue influyendo en la aplicación de la reciprocidad.

4) El principio de consolidación. Los aranceles negociados se consolidan en unas listas (Anexo 1 A) y forman parte de las obligaciones de los países en el GATT. Hay una lista para cada país miembro en la que se detalla la partida arancelaria consolidada y el arancel comprometido.⁽³⁾ En el Acuerdo GATT original, estos compromisos eran sólo por tres años que, una vez transcurridos, podían ser objeto de nuevo de renegociación o de retirada. Este sistema fue modificado en 1955; desde entonces, todas las concesiones se consolidan «sine die» salvo que se modifiquen por alguno de los mecanismos previstos en el Acuerdo.

Aunque las modificaciones de las listas de concesiones consolidadas suelen tener lugar después de las negociaciones arancelarias de cada ronda, el GATT prevé en qué otras circunstancias pueden ser modificadas:

– Cada tres años, en recuerdo del período que inicialmente se estableció para las consolidaciones, un país podrá modificarlas con previa consulta y siempre que compense adecuadamente a los países perjudicados.

– En las circunstancias previstas para los países en desarrollo. Estos países pueden modificar sus concesiones si alegan problemas en su aplicación que perjudiquen el logro de sus objetivos de desarrollo económico.

(2) La equivalencia de valor se solía y se suele calcular a partir de las reducciones arancelarias y los volúmenes de comercio afectados. Este sistema no introduce el efecto que la reducción del arancel tiene sobre los flujos futuros de comercio que sí permitiría calcular de forma más real la equivalencia en las concesiones. Sin embargo, este enfoque requeriría de la consideración de las elasticidades de la demanda del producto con relación a los precios y éstas son muy difíciles de conocer con exactitud.

(3) El arancel puede ser «ad valorem», un porcentaje sobre el valor de la mercancía, o específico, un porcentaje por unidad física.

– Cuando se consigue una excepción general a la aplicación del Acuerdo o cuando se recurre a alguna de las cláusulas de escape como la aplicación de salvaguardias.

5) El principio de trato más favorable a los países en desarrollo.

Este principio no estuvo contemplado en el inicio y fue introducido años más tarde. La primera vez que se introdujo fue en las negociaciones de la Ronda Kennedy, en donde claramente se estipuló que no debía esperarse reciprocidad por parte de los países en desarrollo en el curso de las negociaciones. Posteriormente, este principio se ha incorporado a todas las demás negociaciones multilaterales y hoy constituye uno de los principios básicos de la OMC.

Descritos los principios que regulan las negociaciones arancelarias, procederemos a describir los sistemas o reglas utilizados para el desarme arancelario.

En las cinco primeras Rondas de Negociaciones comerciales, el sistema utilizado es el denominado «producto por producto». Este sistema fue modificado en la Ronda Kennedy donde se utilizó el sistema de reducciones lineales. El sistema producto por producto (junto el de principal suministrador) fue muy útil en las primeras negociaciones, pero presentaba problemas importantes, a alguno de los cuales ya hemos hecho referencia, como el de falta de equivalencia entre concesiones cuando los países que negociaban partían de niveles arancelarios muy distintos. Asimismo, otro problema en su aplicación era la gran cantidad de partidas arancelarias existentes que hacía que las negociaciones fueran excesivamente laboriosas y complejas. Sin embargo, para proceder al cambio de este sistema era necesario que Estados Unidos modificara su ley de comercio que impedía la utilización del sistema lineal. Los escasos resultados de la Ronda Dillon fueron el acicate para que Estados Unidos optara por un cambio en su legislación y se modificara el sistema aplicado en las negociaciones multilaterales.

El sistema lineal consiste en pactar un determinado porcentaje de reducción arancelaria, por ejemplo del 30%, que debe ser aplicado a todos los productos (sistema uniforme). Para evitar los problemas con los productos sensibles, el sistema lineal puro se altera para pactar porcentajes de

reducción diferentes y por categorías de productos (sistema lineal por categoría de productos). Este sistema permite lograr reducciones más sustanciales de los aranceles, como así se demostró con su aplicación en la creación de la unión aduanera de la Comunidad Europea. Así, en la Ronda Kennedy se introdujo por primera vez el sistema lineal; el sistema aplicado fue el lineal uniforme, pero diferenciando por países según el grado de desarrollo o por el tipo de economía, planificada o no. También se negociaron las excepciones a la regla general en aquellos productos de interés para determinados países.

En la Ronda de Tokio también se aplicó un sistema lineal, pero con una fórmula, conocida con la denominación de fórmula suiza, que equilibraba el efecto que tenía la reducción pactada en los aranceles de bajo nivel. Asimismo, se negociaron aparte los productos sensibles y los productos agrarios.

Por último, en la Ronda de Uruguay no se preestableció ningún método; el objetivo fue sólo lograr una reducción arancelaria similar a la conseguida en la anterior Ronda: un 33%. De hecho, los logros fueron sensiblemente superiores, como analizaremos seguidamente.

En la tabla 5.1, resumimos los resultados de las negociaciones arancelarias de las primeras ocho Rondas del GATT y el número de países que participaron en cada una de ellas.

Las cifras que se exponen en esta tabla constatan la progresiva ampliación del comercio que ha sido objeto de reducciones arancelarias a consecuencia del incremento del número de países participantes y, también, de la ampliación de la cobertura del comercio negociado. Hasta mediados de los años setenta, los acuerdos arancelarios se realizaban entre pocos países, la mayoría de ellos desarrollados y con una participación importante en comercio internacional. No será hasta finales de los años setenta y, sobre todo, en la década de los ochenta, cuando el Acuerdo GATT empieza a tomar una dimensión más universal.

El nivel actual de los aranceles de los productos industriales es el resultado obtenido en la Ronda de Uruguay y se resume en la tabla 5.2. El período estipulado para aplicar las reducciones pactadas fue de cinco años, a razón de un 20% anual a partir de la entrada en vigor de la OMC. El cómputo se inició

Tabla 5.1

RESULTADOS OBTENIDOS EN LAS RONDAS DEL GATT

Rondas	Reducciones arancelarias	Volumen de comercio afectado (millones de dólares)	Países participantes
Ginebra, 1947	45.000 concesiones	10.000	23
Annecy, 1949	5.000 concesiones	n.d.	33
Torquay, 1950	8.700 concesiones	n.d.	34
Ginebra, 1956		2.500	22
Dillon, 1960-61		4.900	45
Kennedy, 1964-67	35% productos industriales 20% productos agrícolas	40.000	48
Tokio, 1973-79	39% productos industriales	300.000	99
Uruguay, 1986-94	40% productos industriales 36% productos agrícolas	3.700.000	120

Nota: n.d. = no disponible.

Fuente: OMC.

Tabla 5.2

ACUERDOS ARANCELARIOS DE LA RONDA DE URUGUAY

	% reducción arancelaria			% derechos consolidados		% libres de derechos	
	Antes de la RU	Después de la RU	Reducción %	Antes de la RU	Después de la RU	Antes de la RU	Después de la RU
<i>Productos industriales</i>							
Países desarrollados	6,8	3,8	40	94	99	20	44
Países en desarrollo	15,3	12,3	20	15	58	52	49
Países en transición	8,6	6,0	30	74	96	13	16
<i>Productos agrícolas</i>							
Países desarrollados				58	100		
Países en desarrollo				17	100		
Países en transición				57	100		

Nota: RU = Ronda de Uruguay.

Fuente: Banco Mundial.

en enero de 1995 y ha finalizado en enero del año 2000; el proceso, pues, de reducción de aranceles ya ha finalizado. Como podemos observar, el arancel promedio para los productos industriales de los países desarrollados se ha situado en el 3,8%, con una reducción del 40%. Como se trata de un arancel

promedio, este porcentaje es superior en algunos productos pero, en cambio, se ha conseguido la eliminación de los aranceles (aranceles cero) en varios sectores como el farmacéutico, el equipamiento médico, la electrónica, el papel y el acero, que representan un 44% del comercio de estos países. En los países en desarrollo y en las economías en transición el porcentaje de reducción de sus aranceles ha sido menor, un 20% y un 30%, respectivamente. La reducción arancelaria de los productos agrícolas ha seguido un proceso muy particular, proceso que analizamos en el capítulo VII.

Además de las sustanciales reducciones en los aranceles, uno de los logros más importantes en el capítulo arancelario de esta Ronda ha sido el fuerte aumento de las consolidaciones arancelarias, sobre todo, por parte de los países en desarrollo y de los países en transición. Recordemos que la consolidación significa que el país se obliga a no incrementar los aranceles comprometidos, salvo en las situaciones que ya han sido puntualizadas. En este sentido, se ha pasado de una consolidación muy baja de sólo un 15% a un 58% del total de las partidas arancelarias (74% al 96% en las economías en transición). Ello es una clara señal del mayor compromiso de estos países con las obligaciones del GATT y de su voluntad para disminuir la protección exterior de sus economías.

Aunque el arancel promedio de los países desarrollados se ha situado en el 3,8%, estas cifras agregadas ocultan la existencia de sectores todavía muy protegidos en los países desarrollados y, también, de consolidaciones con aranceles muy elevados en los países en desarrollo. En el primer caso, un trabajo publicado por el FMI (1997) nos permite analizar con más detalle los aranceles finales que por sectores se aplican en los países desarrollados y que reproducimos en la tabla 5.3. En dicha tabla podemos comprobar que los aranceles que se aplican al sector pesquero, textil, pieles y calzado y equipos de transporte son los que están por encima de la media y, además, el porcentaje de reducción aplicado es bastante inferior al promedio del 40%. Por lo tanto, se sigue protegiendo a los sectores sensibles, lo cual afecta negativamente a las exportaciones de los países en desarrollo. En este trabajo, también, se ha recalculado la reducción arancelaria por origen de las importaciones con el resultado siguiente: los países en desarrollo, excluidos los menos adelantados, han logrado una reducción del 37%, tres puntos menos que el 40% promedio. Los

Tabla 5.3

REDUCCIONES TARIFARIAS DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS POR PRINCIPALES GRUPOS DE PRODUCTOS INDUSTRIALES

	Valor importaciones (Miles de millones de \$)	
	Todas procedencias	P.V.D.
Total productos industriales	736,9	169,7
Pescado y derivados	18,5	10,6
Maderas, papeles y derivados	40,6	11,5
Textiles y ropa	66,4	33,2
Pieles, caucho, calzado	31,7	12,2
Metales	69,4	24,4
Productos químicos y fotográficos	61,0	8,2
Equipos transporte	96,3	7,6
Maquinaria no eléctrica	118,1	9,8
Maquinaria eléctrica	86,0	19,2
Productos minerales y piedras preciosas	73,0	22,2
Otras manufacturas	76,1	10,9
Productos tropicales transformados	32,8	14,4
Productos basados en recursos naturales	80,2	33,4

Nota: Están excluidos los derivados del petróleo. P.V.D. = Países en vías de desarrollo.

Fuente: Blackhurst (1997).

países menos adelantados sólo han obtenido una reducción del 27% en los aranceles aplicados a sus productos; este porcentaje es realmente bajo y está muy influenciado por la menor reducción arancelaria en los sectores textil, pesca y productos derivados, importantes para sus exportaciones.

Los países en desarrollo mantienen aranceles más elevados y, también, han consolidado en una menor proporción. En la tabla 5.4, del mismo trabajo ya citado, se detallan los aranceles promedio a productos industriales y los niveles de consolidación de un grupo variado de países en desarrollo. Como podemos observar, los aranceles consolidados para casi la totalidad de los países analizados, son considerablemente elevados. Los aranceles aplicados suelen ser inferiores, pero los países en desarrollo prefieren consolidar aranceles superiores, pues en caso necesario, pueden recurrir a ellos sin incumplir su compromiso arancelario. Por ello, algunos países como Túnez

Promedio tarifa (%) ponderado por:

Importaciones todas procedencias			Importaciones P.V.D.		
Pre-Uruguay	Post-Uruguay	% Reducción	Pre-Uruguay	Post-Uruguay	% Reducción
6,3	3,8	40	6,8	4,3	37
6,1	4,5	26	6,6	4,8	27
3,5	1,1	69	4,6	1,7	63
15,5	12,1	22	14,6	11,3	23
8,9	7,3	18	8,1	6,6	19
3,7	1,4	62	2,7	0,9	67
6,7	3,7	45	7,2	3,8	47
7,5	5,8	23	3,8	3,1	18
4,8	1,9	60	4,7	1,6	66
6,6	3,5	47	6,3	3,3	48
2,3	1,1	52	2,6	0,8	69
5,5	2,4	56	6,5	3,1	52
4,2	2,0	52	4,2	1,9	55
3,2	2,1	34	4,0	2,7	33

aumentaron sus aranceles después de la Ronda de Uruguay porque el cálculo anterior a la Ronda se había realizado sobre aranceles aplicados que no estaban consolidados.

En resumen, las barreras arancelarias han disminuido para la mayoría de productos manufacturados importados por los países desarrollados hasta niveles irrelevantes y en muchos productos se opera con aranceles cero. En este sentido podemos afirmar que uno de los principales objetivos del GATT se ha cumplido sobradamente. Sin embargo, el problema para estos países radica en la protección a los productos sensibles y en las barreras no arancelarias que siguen utilizando para proteger a aquellos sectores que tienen problemas con sus competidores extranjeros, como comprobaremos en el capítulo VI.

Tabla 5.4

CONSOLIDACIONES Y DERECHOS ARANCELARIOS APLICADOS POR PAÍSES EN DESARROLLO A LOS PRODUCTOS INDUSTRIALES

Países	Derechos consolidados (%)		Aranceles promedios aplicados (%)	
	Antes de la RU	Después de la RU	Antes de la RU	Después de la RU
Argentina	21	100	38,2	30,9
Brasil	23	100	40,6	27,0
Chile	100	100	34,9	24,9
Colombia	3	100	44,3	35,1
Corea	24	89	18,0	8,3
Costa Rica	100	100	54,9	44,1
El Salvador	100	100	34,5	30,6
Filipinas	9	67	23,9	22,2
Hong Kong	1	23	–	–
India	12	68	71,4	32,4
Indonesia	30	92	20,4	36,9
Jamaica	–	100	16,5	50,0
Malasia	2	79	10,2	9,1
México	100	100	46,1	33,7
Perú	20	100	34,8	29,4
Rumania	10	100	11,7	33,9
Senegal	40	41	13,7	13,8
Singapur	–	73	12,4	5,1
Sri Lanka	7	11	28,6	28,1
Tailandia	12	70	37,3	28,0
Túnez	–	68	28,3	34,1
Turquía	38	39	25,1	22,3
Uruguay	11	100	20,9	30,9
Venezuela	100	100	50,0	30,9
Zimbabue	11	13	4,8	4,6

Nota: RU = Ronda de Uruguay.

Fuente: Blackhurst, R. (1997).

Para los países en desarrollo la situación es distinta. De hecho casi se acaban de integrar en las normas del GATT-OMC y acaban de empezar a comprometer sus aranceles, pero todavía a niveles muy elevados, hecho que les permitirá, si lo consideran necesario, elevar los aranceles hasta los nive-

les consolidados. Por lo tanto, su compromiso de disminución de la protección de estos países es todavía modesto y cauto. Por otro lado, sus demandas de mayor acceso a los mercados de los países desarrollados no han finalizado, pues, como hemos podido comprobar, todavía sus productos se encuentran con barreras arancelarias superiores al promedio.

La voluntad de seguir reduciendo los aranceles se ha reforzado en la OMC. Por primera vez se ha llevado a cabo una reducción arancelaria de carácter sectorial al margen de una ronda de negociaciones multilaterales. Al final de la primera Reunión Ministerial de la OMC, en diciembre de 1996, se acordó negociar la reducción de aranceles y otros impuestos que gravaban los Productos de la Tecnología de la Información que abarcan: ordenadores, equipos de telecomunicaciones, semiconductores, equipos para la producción de semiconductores, software e instrumentos científicos. En marzo de 1997, se alcanzó una participación en este acuerdo de 47 países que representan el 93% del comercio mundial de estos productos y se convino eliminar los aranceles en cuatro años, a razón de un 25% anual entre 1997 y el año 2000.

Una vez hemos analizado las reducciones arancelarias logradas, procederemos a analizar las reglas que regulan la tramitación de las mercancías en la frontera.

La valoración de aduanas

Los sistemas utilizados por los diferentes países para determinar el valor de las mercancías importadas en el momento del despacho de la mercancía en la aduana tienen una gran importancia porque determinan el valor sobre el que se aplicará el arancel. Su resultado afecta tanto a la cantidad recaudada en concepto de aranceles como al precio de entrada de la mercancía en el país de destino. La documentación requerida y los tiempos empleados en las aduanas también pueden ser elementos que dificulten o encarezcan el comercio internacional. En este sentido, su posible utilización como medida proteccionista no arancelaria es evidente.

Por ello, siempre se ha considerado importante armonizar o consensuar el sistema de determinación del valor en la aduana en interés de todas

las partes implicadas: el exportador y el importador. Aunque hubo intentos anteriores a la II Guerra Mundial para lograr un acuerdo en este ámbito,⁽⁴⁾ éste no se concretó hasta la redacción de la Carta de La Habana.

Lógicamente, el Acuerdo GATT reprodujo casi todo el contenido de la Carta en sus artículos del VII al X, en el que se establecía un conjunto de normas destinadas a limitar el poder de los países miembros para fijar arbitrariamente el valor de aduana, pero daba libertad a las partes para establecer sus propias normas siempre que éstas se refirieran al denominado «valor real» de la mercancía. Este «valor real» se definía como el precio convenido entre el comprador y el vendedor, que se ajuste a una operación de venta efectuada en el curso de operaciones comerciales normales y en condiciones de libre competencia.

Uno de los problemas que el sistema de valoración de aduana tenía que afrontar era, precisamente, el que se garantizase la aplicación de este valor real cuando existiera una relación entre comprador y vendedor, por ejemplo entre empresa matriz y filial. El sistema utilizado difería entre los países. Así, los americanos utilizaban el sistema positivo fundamentado en el precio al que se vende una mercancía similar cuando no existen vínculos entre las partes. Los países europeos utilizaban un enfoque teórico (requería un cálculo específico) basado en el precio al cual se vendería si no existiese tal relación. Para evitar estas diferencias, que daban lugar a distintos valores según el sistema utilizado, se elaboró un Convenio sobre Valor en Aduanas de las Mercancías, negociado en el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas en noviembre de 1950 (conocido como la Definición de Valor de Bruselas). Progresivamente, este Convenio fue suscrito por los países miembros del GATT, pero quedaron al margen países tan importantes como Estados Unidos,⁽⁵⁾ Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Sudáfrica.

No sería hasta la Ronda de Tokio cuando se lograra acordar un régimen común sobre la valoración de aduana que es el que ahora rige. Sin

(4) La primera convención internacional sobre aduanas se remonta a 1890. En 1923, se logró bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones un convenio sobre las formalidades aduaneras que no entró en vigor, pero que sirvió de base para las negociaciones de la Carta de La Habana.

(5) Este país utilizaba normalmente el valor de la factura. En los casos en que este valor no fuera aplicable, existían nueve sistemas de valoración. El más polémico de todos era la aplicación del precio de venta americano, sistema que se utilizaba para productos químicos y farmacéuticos.

embargo, en aquel momento, y como en todos los códigos negociados en Tokio, se respetaba la libertad de los países miembros del GATT a adherirse o no a él. La definición de valor de aduana establecido en el Código de Tokio fue la siguiente:

Valor de Transacción. El precio efectivamente pagado o por pagar por las mercancías importadas, cuando éstas se venden para su exportación al país de la importación, con determinados ajustes. Estos ajustes se efectuarán si determinados elementos son asumidos por el comprador y no facturados (embalajes, comisiones de venta, etc.). Este valor de transacción será el que se aplique siempre que se den las siguientes circunstancias:

- Que no haya restricciones a la cesión o utilización de la mercancía.
- Que no exista una vinculación entre el comprador y el vendedor y si la hay que no haya afectado en la determinación del valor.
- Que el vendedor no se beneficie de parte del producto de la reventa.

Si no se dan estas circunstancias se deberá de proceder con otros sistemas de valoración. Se contemplan hasta cinco sistemas de valoración adicionales que deben, en la mayoría de casos, utilizarse de manera correlativa hasta encontrar aquel que permita la determinación de valor:

1) Valor de mercancías idénticas, es decir, iguales, exportadas al mismo país importador aproximadamente en el mismo período. Siempre se fijará el de menor precio.

2) Valor de mercancías similares, de características y composición semejantes y comercialmente intercambiables, exportadas al mismo país importador aproximadamente en el mismo período.

3) Procedimiento sustractivo: el precio de reventa en el mercado del país importador de una mercancía igual o similar.

4) Procedimiento basado en el coste de producción: con los datos suministrados por el fabricante de la mercancía.

5) Si ninguno de estos procedimientos permite la determinación de valor se utilizará el sistema catalogado como de último recurso, en el que la

valoración se basa en criterios razonables con los datos disponibles en el país importador.

El Código crea el Comité de Valoración de Aduana, que informará de las notificaciones recibidas por los países que suscriban este acuerdo, facilitará las consultas y valorará su funcionamiento.

Esta nueva normativa significó un importante avance y por ello la podemos catalogar de norma internacional. Sin embargo, no fue suscrita por los países en desarrollo⁽⁶⁾ a pesar de que disponían de cinco años para adaptar su reglamentación interna. Las críticas se centraron en la definición de valor de transacción porque impedía a las autoridades aduaneras controlar y evitar que los importadores del país disminuyeran el valor de transacción. Los aranceles elevados que aplicaban estos países favorecían que los importadores pactaran importes menores para disminuir el pago de los correspondientes aranceles. Lógicamente, para estos países el efecto en sus ingresos fiscales podía ser importante y, sobre todo, en aquellos en los que la recaudación arancelaria era una partida significativa del total de sus ingresos fiscales.

Esta situación motivó la negociación de un nuevo redactado en la Ronda de Uruguay del GATT. Este no varió los contenidos fundamentales del elaborado en Tokio, tan sólo modificó su Anexo III para flexibilizar el acuerdo y responder a los problemas de los países en desarrollo. En concreto, se consiguió que cuando existieran dudas sobre el valor de la transacción, se podría solicitar al importador que demostrara su autenticidad. Si las pruebas aportadas no fueran suficientes se utilizarían los métodos alternativos al de valor de transacción.⁽⁷⁾ También desatacamos que, como todos los demás códigos, éstos son de obligado cumplimiento para los países miembros de la OMC y los países en desarrollo disponen de un período de 5 años para adaptar sus legislaciones internas al mismo, pero también prevé que un país en desarrollo solicite que se le permita, por razones motivadas, mantenerlas.

El código de valoración de Aduanas supone un avance en el establecimiento de reglas internacionales de obligado cumplimiento y, por ello, es

(6) 75 países en desarrollo no lo suscribieron, lo que indica que el acuerdo no satisfacía las demandas de estos países.

(7) Otros aspectos que regula el código y que afectan a los países en desarrollo es la prohibición de utilizar valores mínimos de importación, salvo que exista una solicitud del país a la OMC y que ésta lo acepte y los problemas relativos con los distribuidores únicos que disponen de un poder monopolístico que finalmente no ha sido considerado en el texto final.

un instrumento fundamental para que los operadores económicos conozcan y tengan garantías de los métodos a aplicar para valorar sus mercancías en las aduanas.

La clasificación de mercancías

Como los diferentes productos que se comercian están sujetos a diferentes aranceles es necesaria una clasificación de todos ellos denominada nomenclatura arancelaria. La necesidad de disponer de un lenguaje común es obvia, tanto para identificar la mercancía del país exportador y aplicar el arancel correspondiente como para negociar las reducciones arancelarias. Asimismo, los cambios en las clasificaciones pueden dañar las concesiones anteriores y requerir negociar compensaciones para los países afectados.

A pesar de la obviedad, el proceso de elaboración de una nomenclatura armonizada ha sido largo. Por ejemplo, mientras Estados Unidos disponía de una nomenclatura propia, la Comunidad Europea y Japón utilizaban la Nomenclatura Tarifaria de Bruselas (NTB). Finalmente, en los años ochenta se negoció el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, aprobado en 1984 y que entró en vigor en 1987.

Las licencias de importación

Una de las prácticas utilizadas por los países para administrar los flujos de comercio exterior son las denominadas licencias. Estas consisten en autorizaciones concedidas por la administración pública competente para realizar determinadas importaciones. El origen de estas prácticas se remonta a las épocas en las que en la mayoría de países se aplicaban normas muy estrictas de control del comercio exterior, fundamentadas en la necesidad de administrar un volumen de reservas internacionales escasas, o bien para intervenir en los flujos de comercio internacional con intenciones proteccionistas.

Aunque la liberalización progresiva de las corrientes comerciales ha suprimido la utilización de la licencia como un requisito para poder importar determinados bienes, esta práctica se ha mantenido con diversos fines. El

principal motivo para su uso es para administrar el comercio sujeto a restricciones cuantitativas, que suele materializarse con el establecimiento de contingentes; a pesar de que las restricciones cuantitativas están formalmente prohibidas en el acuerdo GATT, las excepciones contempladas en el Acuerdo o posteriormente introducidas⁽⁸⁾ requieren de la utilización de este sistema para administrarlas. Un segundo motivo del uso del sistema de licencias a la importación es el del control estadístico. Muchos países en desarrollo utilizan este sistema como fuente para conocer sus flujos de comercio exterior.

El problema que presenta esta práctica es su utilización como forma de protección (retrasos en la emisión de las licencias) o de manera discriminatoria y poco transparente (adjudicación del contingente discriminando a ciertos proveedores) y, por ello, contravienen la filosofía del GATT. En las disposiciones del GATT sobre formalidades aduaneras (artículo VIII), no había ninguna referencia explícita a las licencias de importación. Solamente se estipulaba la obligación general de minimizar la complejidad de las formalidades y disminuir y simplificar la documentación exigida en las operaciones de exportación e importación.

Cuando se abordaron, en la Ronda de negociaciones de Tokio, los obstáculos al comercio no arancelarios, las licencias de importación fueron objeto de un acuerdo específico conocido como el Código de Licencias de Importación, formalmente denominado el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de las Licencias de Importación. En la Ronda de Uruguay se introdujeron sólo algunas modificaciones menores.

Como su nombre indica, el objetivo de esta regulación era implantar unas normas claras sobre los procedimientos establecidos para la tramitación de las licencias con el objetivo de que no contravinieran la normativa del GATT, no crearan obstáculos innecesarios al comercio internacional y garantizar que fueran procedimientos transparentes y no discriminatorios.

Se distingue entre licencias automáticas y no automáticas. Para las primeras se precisa de la notificación de los requisitos exigidos, simplicidad

(8) Una excepción original que permite imponer restricciones cuantitativas es por problemas en la balanza de pagos. Una excepción introducida con posterioridad es el Acuerdo Multifibras.

en los formularios y se establece un plazo mínimo para la presentación de las solicitudes de veintiún días. La resolución será automática y como máximo no podrá superar los diez días.

Para las segundas, la notificación de los requisitos debe incluir el volumen y el valor total de los contingentes y fechas de apertura y cierre. El plazo para la presentación de solicitudes también se estipula en 21 días y el de resolución entre 30 y 60 días. La adjudicación del contingente debe realizarse sin discriminaciones entre los posibles destinatarios, pero permite que tanto haya un reparto previo como no. También se alienta a que los países tengan una especial consideración con los países en desarrollo en la adjudicación de los contingentes.

Se crea el Comité de Licencias de Importación, que velará por el buen funcionamiento y aplicación del acuerdo. A él se le notificarán los procedimientos empleados y también cualquier modificación posterior (transparencia). Cualquier consulta o diferencia se realizará de acuerdo con la normativa sobre Solución de Diferencias.

Las modificaciones que se introdujeron en la Ronda de Uruguay ya han sido incluidas en la explicación de las características generales de este acuerdo. En concreto se precisaron plazos tanto para la presentación de las solicitudes (21 días) como para la resolución de las licencias no automáticas (30-60 días), inexistentes en el anterior redactado.

Este acuerdo pretende establecer una normativa clara y transparente sobre unas prácticas comerciales que han sido utilizadas de forma indebida y proporcionar garantías a las partes de que estos procedimientos se realicen sin discriminación o de forma proteccionista.

Las normas de origen

El origen de las mercancías es un requisito fundamental y determinante en la aplicación de toda la normativa del Acuerdo GATT. Baste referirnos a los aranceles consolidados que se aplican sin discriminación a las mercancías originarias de los territorios de los países miembros que forman parte del Acuerdo. La distinción del origen es básica para determinar si se le aplica o

no la normativa del GATT relativa al trato arancelario. También son necesarias en los acuerdos de integración económica para aplicar o no aranceles a las mercancías importadas. Además de los aranceles, todas aquellas regulaciones del GATT que afectan al comercio de las mercancías como la administración de restricciones cuantitativas, la aplicación de derechos antidumping, derechos compensatorios o salvaguardias, también requieren la prueba de origen.

El GATT reguló la norma de origen en su artículo VIII por considerarse una formalidad aduanera. Al no prosperar ninguna definición estándar para determinar el origen de las mercancías, se estableció que se aplicarían las normas estipuladas en cada país miembro.

Los intentos en el GATT por consensuar tanto la definición de origen como de las pruebas o certificaciones tuvieron lugar desde principios de los años cincuenta, pero sólo se consiguió que progresara una recomendación sobre la certificación de origen en el año 1956, con el fin de evitar demoras en su control y expedición.

Los trabajos específicos para armonizar esta cuestión tuvieron lugar en el seno del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. En 1973, se firmó la Convención Internacional para la simplificación y armonización de reglas y procedimientos aduaneros (Convención de Kyoto) y que contiene tres anexos relativos a las normas de origen. Los países podían suscribir voluntariamente el Convenio, o parte de él, totalmente o con reservas.⁽⁹⁾ La aplicación de las normas tenía carácter voluntario y no generalizado, por lo que continuaron las diferencias entre los países en su contenido.

La necesidad de esta armonización está justificada porque de hecho los diferentes criterios pueden discriminar, como después podremos comprobar, y, en tanto que formalidad aduanera, pueden añadir obstáculos innecesarios al comercio (retrasos, excesivas pruebas, etc.). Además, esta necesidad es creciente si tenemos en cuenta la composición actual del comercio internacional caracterizado por un peso cada vez mayor del denominado comercio intraindustrial, que dificulta la comprobación del origen de la mercancía.

(9) La CE adoptó la Convención en 1977 y Estados Unidos en 1983, con la excepción de las reglas de origen.

El criterio general que suele utilizarse para determinar el origen cuando el producto no ha sido totalmente elaborado en un país es el de transformación sustancial: la mercancía es originaria del país donde ha tenido lugar dicha transformación. Esta transformación puede medirse con distintos métodos, básicamente, tres:

1) Cambio de partida arancelaria del producto en la nomenclatura arancelaria que se aplique.

2) Lista de operaciones de fabricación o elaboración que se consideren suficientes para determinar el origen.

3) Un porcentaje «ad valorem» que determina la transformación, ya sea de los materiales utilizados o del valor añadido. Normalmente se utiliza el criterio de valor añadido para determinarlo, por ejemplo se exige que un 60% del valor se haya generado en el país para considerar que dicho producto es originario de ese país.

Esta diferente metodología puede dificultar la determinación del origen y, por ende, la aplicación de la normativa GATT. A su vez, unas normas de origen más restrictivas que otras pueden dificultar el comercio y actuar como medidas de protección.

Hasta la Ronda de Uruguay del GATT no se había avanzado en el establecimiento de unas normas comunes y, por esta razón, fue uno de los temas que dentro del grupo de medidas no arancelarias se introdujo en la negociación. El acuerdo alcanzado fue parcial. Sólo se elaboraron un conjunto de normas y disciplinas que se aplicarán mientras dure la negociación encaminada a lograr unas normas definitivas totalmente armonizadas. Tanto las normas armonizadas que finalmente se pacten como las previstas durante el período de transición se refieren únicamente a las normas de origen que se aplican en las transacciones no preferenciales; todos los intercambios que están sujetos a tratos preferenciales se regirán bien por las reglas pactadas, bien por las que establezca el país que concede el trato preferente.⁽¹⁰⁾

(10) Los acuerdos preferenciales abarcan: los acuerdos de integración que están eximidos de las reglas de la OMC, principalmente las áreas de libre comercio y el Sistema de Preferencias Generalizado. En este último sistema, como las preferencias son concedidas unilateralmente (no se pactan), los países que las conceden establecerán la normativa que consideren adecuada, aunque el acuerdo recoge en su Anexo 2 recomendaciones que deberían seguir los países en el establecimiento de dichas normas (véase capítulo XI).

En el acuerdo alcanzado en esta Ronda se **definieron las normas de origen** como las leyes, reglamentos y decisiones administrativas que un país miembro aplica de forma general para determinar el país origen de los productos en las relaciones comerciales no preferenciales. Estas normas se aplican en varios artículos del GATT del 94: nación más favorecida, trato nacional, tratamiento arancelario, restricciones cuantitativas, medidas de defensa comercial, salvaguardias y las marcas de origen.

Se establecieron **las disciplinas que deben regir la aplicación** de las normas de origen durante el período transitorio: deben ser transparentes, que no creen distorsiones u obstáculos al comercio internacional, que se administren de manera coherente, uniforme, imparcial y de modo razonable, no deben aplicarse de forma discriminatoria y deben basarse en un criterio positivo (que es lo que confiere o no origen). Obliga también a la notificación de todas las normas que se apliquen junto con los procedimientos judiciales, administrativos o arbitrales disponibles. Cualquier modificación no se aplicará de forma retroactiva y se respetará la confidencialidad de la información.

Se creó un Comité de Normas de Origen para examinar el funcionamiento del acuerdo y un Comité Técnico, bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera, que realizará el trabajo técnico encaminado a la armonización prevista. Cualquier consulta o diferencia que pueda surgir sobre este acuerdo se resolverá de acuerdo con la Solución de Diferencias.

Para la **armonización** de las normas se estableció un programa de trabajo a desarrollar por el Comité de Normas y el Comité Técnico bajo las siguientes directrices:

1) Elaboración de definiciones armonizadas que permitan determinar si un producto ha sido obtenido totalmente en un país y qué operaciones o procesos mínimos no se consideran que confieren origen.

2) Para determinar la transformación sustancial, estipulación de los productos o sector de productos en los que el cambio en la partida o subpartida arancelaria del sistema armonizado confiere el origen.

3) Cuando el criterio de transformación sustancial anterior no se pueda aplicar, se utilizará de manera complementaria o exclusiva otros elemen-

tos, entre ellos porcentajes «ad valorem» y/u operaciones de fabricación o elaboración.

El período transitorio establecido fue de tres años y finalizaba en julio de 1998. Pero las dificultades técnicas del trabajo y el número de partidas arancelarias a analizar requirieron su aplazamiento en dos ocasiones, en julio de 1998 y en noviembre de 1999. El nuevo calendario se ha establecido para finales del año 2000. Como indicador de la complejidad de este proceso de armonización, en julio de 1999, el número de normas armonizadas aprobadas por el Comité Técnico sobre productos específicos alcanzó la cifra de 1.750.

En su Anexo II se hace referencia a las normas de origen que se aplican en los acuerdos preferenciales⁽¹¹⁾ y se recomienda que se apliquen los principios que se han detallado para las disciplinas de las normas para el comercio no preferencial. Se obliga, también, a notificar toda la normativa en vigor sobre tales acuerdos y un detalle de los mismos a la Secretaría de la OMC para que ésta proceda a su divulgación.

Las futuras normas de origen armonizadas significarán un avance más en este proceso de eliminar las distorsiones al comercio. Sin embargo, debemos recordar que la armonización sólo afectará al comercio no preferencial, quedando a voluntad de los países que conceden las preferencias acatar los principios y normas internacionalmente pactadas. El comercio preferencial es cuantitativamente muy importante ya que las estimaciones disponibles lo cifran en un 45% del comercio mundial.

La inspección previa a la expedición

Este es uno de los acuerdos nuevos de la Ronda de Uruguay. Se negoció dentro del grupo de barreras no arancelarias junto con las normas de origen y la revisión de los Códigos pactados en Tokio.

Se trata de una práctica que utilizan los países en desarrollo para controlar que las importaciones que se realizan en su país sean conformes y no

(11) La regla de origen que aplica Estados Unidos en su Sistema Generalizado de Preferencias establece que una mercancía es originaria si en dicho país el valor añadido es del 35%.

correspondan a prácticas fraudulentas. Esta actividad de control no la lleva a cabo la administración del país sino que éste la contrata a una empresa especializada del sector privado del país exportador. Esta empresa se encarga de verificar los pormenores de la expedición: comprobar que la cantidad, calidad y precio de las mercancías a importar sean conformes y que la clasificación aduanera de las mercancías sea correcta. Las prácticas fraudulentas que se intentan evitar son varias: la evasión de capitales, el pago de las tasas arancelarias y el fraude comercial. También pueden prestar servicios como la verificación del origen de las mercancías y el cumplimiento de las normas técnicas y de calidad del país importador.

El motivo por el cual los países en desarrollo utilizan este método de control se encuentra en su carencia de infraestructuras públicas suficientes y técnicamente preparadas, y de ahí la necesidad de subcontratar a empresas privadas para evitar las prácticas fraudulentas de las empresas importadoras.

Estas actividades presentaron diversos problemas en las relaciones comerciales. Los países desarrollados denunciaron que la inspección previa representaba un obstáculo al comercio porque generaban retrasos en la tramitación, costes adicionales, problemas con el respeto a la confidencialidad de la información y alteraciones de los precios en beneficio del importador. Por ello, y al no disponer de ninguna regulación en el Acuerdo GATT, se incluyó como tema específico de negociación en el capítulo de barreras no arancelarias en la agenda de negociaciones de la Ronda de Uruguay.

El acuerdo alcanzado en esta Ronda reconoce que los principios y obligaciones del GATT son aplicables a las actividades de inspección previa a la expedición de las empresas contratadas por los gobiernos. Su objetivo es evitar demoras, discriminaciones y falta de transparencia en el funcionamiento de las empresas de inspección.

Para ello establece las obligaciones de los gobiernos usuarios y las de los países exportadores. Para los primeros, se exige:

– Velar para que las actividades de estas empresas no contravengan el principio de no discriminación y trato nacional.

– Velar para que las empresas contratadas actúen con transparencia y garanticen la confidencialidad de la información de que dispongan.

– Aplicación de directrices específicas para la verificación de precios. Las normas a seguir por las empresas son: el precio se ajustará al pactado según contrato entre comprador y vendedor. Si éste no resultara satisfactorio, se procederá a aplicar el precio de mercancías idénticas o similares en condiciones de venta normales, permitiéndose determinados ajustes destinados a establecer dicho precio. También se comprometen a realizar su labor sin demoras innecesarias.

Las obligaciones de los países exportadores son:

– La no discriminación en la aplicación de las leyes y reglamentos nacionales.

– La notificación de toda la normativa aplicable para que pueda ser conocida con prontitud por el país miembro usuario.

– Obligación de prestación de asistencia técnica si le es solicitada por el país miembro usuario.

Para aquellos casos en los que los exportadores presenten quejas sobre el comportamiento de las empresas de expedición, se ha establecido un procedimiento de examen propio e independiente de las diferencias que puedan producirse. Para ello se ha creado una Entidad Independiente⁽¹²⁾ en la que estén representadas las dos partes (empresas y país exportador) para resolver los conflictos. El sistema específico para resolver los problemas que se presenten no anula la posibilidad de acudir al Entendimiento para la Solución de Diferencias.

Con este acuerdo se pretende garantizar a todas las partes que estas prácticas de subcontratación estén reconocidas por la OMC y que se sujeten a las obligaciones y normas del GATT 94. Los países exportadores no pueden negarse a que las actividades de expedición se realicen en su país, pero a cambio tienen garantizada la sujeción de las actividades de estas empresas a las normas generales.

(12) La Entidad Independiente se creó en diciembre de 1995 y la integran la Cámara de Comercio Internacional, la Federación Internacional de Organismos de Inspección y la OMC.

A los dos años de su entrada en vigor se debía proceder a la revisión de su funcionamiento. Este proceso finalizó en diciembre de 1997 pero con una prórroga para seguir trabajando sobre determinadas propuestas que se lograron en junio de 1999. Las recomendaciones que se han consensuado y aprobado en el Consejo General sobre la aplicación de este acuerdo son varias, entre las que destacamos:

- Adopción de un modelo de inspección normalizado a aplicar por las empresas. Auditoría de las empresas.
- Promoción de la competencia entre las empresas.
- Adopción de un modelo de contrato estándar entre los países usuarios y las empresas.
- Promover la asistencia técnica en los países en desarrollo para que puedan desarrollar sus propios sistemas de inspección y dejar de depender de las empresas de inspección.

Este acuerdo sólo afecta a los países que utilizan este sistema y actualmente hay 35 países miembros de la OMC que subcontratan estos servicios (la mayoría de estos países son africanos). Las nuevas recomendaciones efectuadas van en la línea de controlar el trabajo de dichas empresas y, en la medida de lo posible, estandarizarlo. El objetivo último es que los países logren disponer de medios suficientes para poder gestionar las importaciones y no necesiten recurrir a empresas privadas.

De todos los temas abordados en este capítulo, podemos concluir que en materia arancelaria y de formalidades aduaneras se ha avanzado mucho. Con relación a los aranceles, volvemos a destacar los logros de los países desarrollados con tasas arancelarias prácticamente irrelevantes para un gran número de productos. En los países en desarrollo las reducciones arancelarias, como hemos visto, han sido menores pero, sin embargo, han incrementado sustancialmente sus consolidaciones arancelarias y, por tanto, sus compromisos en esta materia.

En el ámbito de las formalidades aduaneras, la regulación de estas prácticas ha ido progresivamente convergiendo a un sistema de normas y/o principios comunes y, además, desde la entrada en vigor de la OMC ha des-

aparecido la adhesión voluntaria a las normas de comercio internacional, siendo éstas ahora obligatorias para todos los países miembros. De esta manera se facilita la actividad exportadora e importadora al universalizar, simplificar y unificar los criterios y se reducen los tiempos de despacho en las aduanas.

VI. Los obstáculos técnicos y las normas comerciales

Tal como indicábamos en el capítulo sobre la evolución del GATT, el aumento del proteccionismo durante la década de los setenta y ochenta dio lugar a la proliferación del uso de las denominadas barreras no arancelarias (BNA). Aunque su uso se intentó limitar mediante la redacción de los códigos en la Ronda de Tokio, este esfuerzo resultó insuficiente y, de nuevo, se tuvieron que abordar en la Ronda de Uruguay.

En este capítulo, procederemos al análisis de la regulación en el GATT/OMC de algunas de las BNA más utilizadas, en concreto: las reglamentaciones técnicas, las medidas de defensa frente al denominado comercio desleal (antidumping y derechos compensatorios) y las Restricciones Voluntarias a las Exportaciones (RVE) como sustitutivas de las medidas de salvaguardia estipuladas en el Acuerdo GATT. Antes, sin embargo, creemos oportuno señalar las causas que impulsaron este rebrote del proteccionismo y proporcionar una valoración cuantitativa del alcance y la dimensión del uso de estas BNA durante los años ochenta. Esta exposición previa nos permitirá evaluar mejor las razones que han motivado y justificado la regulación actual de estas prácticas comerciales.

Causas y consecuencias del rebrote proteccionista y su valoración cuantitativa

El rebrote del proteccionismo en el comercio internacional se inicia a mediados de los años setenta y se recrudece en la década posterior para hacer frente a las crisis económicas que tuvieron lugar en 1973 y 1979 a raíz de los sucesivos incrementos del precio del petróleo. Los problemas de paro y el exceso de capacidad productiva alentaron las demandas internas de protección por parte de las empresas y colectivos afectados. Sin embargo, el impacto de las crisis económicas en los sectores productivos de los países no fue el único detonante de este aumento del proteccionismo. Cabe recordar en este sentido, que la fuerte competencia del Japón y de los denominados países de reciente industrialización (PRI), como Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwán en el sector manufacturero, provocó un cambio en la estructura de la producción y del comercio industrial internacional. Las industrias afectadas pertenecían tanto a sectores maduros (automóvil, acero, maquinaria) como a los sectores de nuevas tecnologías (semiconductores, material electrónico). La reacción ante esta nueva competencia también dio lugar a un aumento de la demanda de protección, con el argumento de que estos países aplicaban prácticas de comercio desleal para hacer más competitivas sus exportaciones.

Los problemas de competencia, unidos a las dificultades económicas que causaron las crisis económicas de los setenta, coincidieron con un nivel arancelario muy inferior al que se aplicaba en años anteriores. Recordemos que el nivel arancelario promedio se había situado en el 6,8% después de aplicar la reducción pactada en Tokio (tabla 5.2, página 90) y que la posibilidad de recurrir al aumento de los aranceles era muy limitada. Ante esta situación, las demandas de protección se atendieron utilizando las denominadas barreras no arancelarias (BNA), que en su mayoría constituyen formas de protección administrativa, pueden aplicarse de manera discriminatoria y son, sobre todo, poco transparentes por lo que es difícil valorar su impacto negativo en el comercio internacional.

Desde mediados de los años ochenta se realizaron numerosos trabajos que cuantificaban el uso de las BNA con el fin de identificar a los países que más utilizaban estas medidas, los sectores económicos afectados y su impacto en el comercio internacional. Los datos que a continuación exponemos, permiten calibrar el fuerte aumento del proteccionismo comercial y comprender la necesidad de modificación de la normativa del GATT para limitar el uso indebido de algunas de estas prácticas. Las medidas que analizaremos serán: las barreras no arancelarias en general y, en concreto, los derechos antidumping, los derechos compensatorios, las medidas de salvaguardia y su reverso, las Restricciones Voluntarias a las Exportaciones.

Las barreras no arancelarias

Se consideran BNA⁽¹⁾ todas aquellas medidas que obstaculizan el comercio y no son aranceles. El crecimiento en la década de los ochenta del comercio internacional afectado por estas medidas fue muy significativo. En la tabla 6.1, se detallan el porcentaje total de las importaciones mundiales sujetas al menos a una barrera no arancelaria y las correspondientes a las principales potencias comerciales mundiales y a algunos países industrializados.

Tabla 6.1

IMPORTACIONES AFECTADAS POR BARRERAS NO ARANCELARIAS

En porcentaje

Importador	1966	1986
CEE	20,8	54,1
Estados Unidos	36,4	45,0
Finlandia	15,2	51,3
Japón	31,4	43,5
Noruega	31,0	23,2
Suiza	19,2	50,1
Todos los países	25,3	48,0

Fuente: Laird y Yeats (1989).

(1) Las BNA incluyen varias formas de protección, que, a modo recordatorio, enumeramos a continuación: derechos variables, sobre tarifas, derechos antidumping y derechos compensatorios, restricciones cuantitativas, licencias automáticas, supervisión de las importaciones y medidas de control de precios. Dentro de las restricciones cuantitativas se incluyen las importaciones con licencia no automática, las restricciones voluntarias a las exportaciones, cuotas, prohibiciones, comercio de estado y las cuotas dentro del AMF.

zados. Desde 1966 a 1986, prácticamente se doblaron las importaciones afectadas por alguna de estas medidas. La Comunidad Europea fue la que tuvo una mayor proporción de sus importaciones sujetas a alguna BNA y todos los países analizados, con la excepción de Noruega, aumentaron su utilización durante este período.

En la tabla 6.2 se detallan, para el año 1988, las importaciones sujetas a BNA de un grupo de países desarrollados procedentes tanto de países desarrollados como en desarrollo y los sectores productivos afectados. Las cifras de la tabla nos indican que, en los países seleccionados, las importaciones procedentes de países industrializados más afectadas por BNA, en orden de mayor a menor, fueron: hierro y acero (56,8%), automóviles (52,6%), produc-

Tabla 6.2

IMPORTACIONES AFECTADAS POR BARRERAS NO ARANCELARIAS DE ALGUNOS PAÍSES DESARROLLADOS. (*) 1988

En porcentaje

Grupo de productos	Mundo	Países desarrollados	Países en desarrollo	U.R.S.S. y Europa del Este
Todo tipo de alimentos	35,9	41,8	28,7	56,7
Alimentos y animales vivos	39,3	47,3	31,0	61,1
Semillas y nueces	7,4	5,7	10,3	8,5
Animales y aceites vegetales	10,0	12,9	7,6	23,8
Materias primas agrícolas	4,3	3,4	5,9	5,7
Cobre y metales	17,9	20,4	11,9	25,3
Hierro y acero	52,9	56,8	40,6	67,1
Metales no férreos	0,8	0,8	0,3	2,4
Fuel	17,9	23,8	12,6	43,8
Químicos	10,8	10,9	8,1	15,8
Manufacturas excluidos químicos	17,8	15,5	24,2	18,9
Piel	13,2	7,4	16,8	16,2
Hilos y textiles	38,7	17,0	61,6	69,3
Ropa	63,1	27,6	71,6	75,1
Calzado	19,7	14,2	20,9	52,5
Vehículos	54,7	52,6	0,7	11,1
Total excluido fuel	18,5	16,8	19,2	22,7
Total	18,4	17,1	16,8	30,4

(*) Países incluidos: Australia, Austria, Canadá, CE-12, Finlandia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia y EE.UU. Fuente: Kelly, M. y otros (1992).

tos agrícolas (41,8%) y vestidos (27,6%). En el caso de las importaciones procedentes de países en desarrollo, los sectores sujetos a BNA fueron: vestidos (71,6%), textiles (61,6%), hierro y acero (40,6%), productos agrícolas (28,7%) y calzado (20,9%). Por último y con respecto a las importaciones de los países socialistas, los sectores protegidos coinciden con los indicados para los países en desarrollo, si bien afectó a una mayor proporción de su comercio total.

Las cifras que acabamos de comentar, expuestas en las dos tablas, son suficientemente ilustrativas del alcance de las BNA que en aquel momento afectaban al comercio internacional y son un buen indicativo de la necesidad que existió de reforzar tanto las reglas para liberalizar el comercio como su transparencia.

Derechos antidumping y derechos compensatorios

Los derechos antidumping fueron utilizados durante la década de los ochenta casi en exclusividad por cuatro países: Australia, la Comunidad Europea, Estados Unidos y Canadá. En la tabla 6.3 se indican los casos presentados durante los años 1980-86, con un total de 1.288. Además de constatar el gran recurso que hubo a las medidas antidumping, nos interesa destacar que un porcentaje significativo de los mismos tuvo dictamen negativo y éste es un claro indicador de que fue utilizado como medida proteccionista. Como podremos comprobar más adelante cuando analicemos la regulación del antidumping, se pueden aplicar derechos provisionales mientras dura la investigación, lo que concede un margen temporal a las empresas demandantes para penalizar aquellas importaciones que las perjudican. Además, los estudios disponibles sobre los casos antidumping que prosperaron indican que en su gran mayoría no responden a defensas estrictas de prácticas de dumping de las empresas exportadoras, sino que se interpusieron para proteger a las industrias nacionales. Nuevamente, cuando analicemos la normativa antidumping comprobaremos que la vaguedad en la definición de daño, y la falta de rigurosidad exigida para su prueba, facilitan la utilidad de esta medida para limitar las importaciones de las empresas exportadoras competidoras.

Tabla 6.3

MEDIDAS ANTIDUMPING EN EL PERÍODO 1980-1986

Países de origen	Total casos	Afirmativos	Negativos	Pendientes	Países destinatarios		
					PI	PVD	PS
Australia	416	219	175	46	263	130	23
CEE	280	213	74	47	83	63	134
Estados Unidos	350	195	137	39	180	137	33
Canadá	230	140	88	8	160	53	17
Otros	12						
Total	1.288	767	474	140			

Nota: PI = Países industriales. PVD = Países en desarrollo. PS = Países socialistas.

Fuente: Finger, J. (1987).

Una actualización realizada por el personal del FMI en 1992, nos amplía los datos sobre la utilización de las medidas antidumping. Estados Unidos hizo mucho uso de ellos durante los primeros años de los ochenta para contrarrestar la revaluación del dólar y para defender la industria del acero afectada por graves problemas de competitividad; el 54% de los casos presentados fueron en este sector, seguido por el químico con un 11%. A finales de los años ochenta, la mitad de las medidas antidumping en vigor afectaban a China, Taiwan, Corea y Japón.

En la Comunidad Europea, el 50% de los derechos antidumping se aplicaron a los países de la Europa Central y Oriental, que todavía se regían por economías de planificación central, seguidos de China, Hong Kong, Japón y Corea. El 42% de las medidas se aplicaron a las importaciones de productos químicos, 11% al hierro y al acero y un 15% a maquinaria eléctrica y no eléctrica.

Australia, que fue el país que más casos presentó y con un elevado número de dictámenes negativos, redujo posteriormente su uso al modificar la ley y endurecer la prueba de daño y los valores de referencia. Así, el número de casos pasó de 109, a finales de 1987, a 11, en 1990. En Canadá también se moderó su uso al cambiar la legislación de comercio.

Los derechos compensatorios responden a la misma filosofía que los derechos antidumping pero su aplicación va destinada a eliminar el efecto en

la competencia de las subvenciones gubernamentales recibidas por las empresas exportadoras. Sin embargo, Estados Unidos fue, casi, el único país que utilizó esta medida y, circunstancialmente, Chile, para defenderse de determinados competidores en los años 1980-86 después de devaluar fuertemente su moneda. Los demás países la aplicaron en menor medida como puede observarse en la tabla 6.4.

Tabla 6.4

DERECHOS COMPENSATORIOS EN EL PERÍODO 1980-1986

Países de origen	Total casos	Afirmativos	Negativos	Pendientes	Países destinatarios		
					PI	PVD	PS
Estados Unidos	281	181	130	9	130	146	5
Chile	140	1	139	0	24	116	0
Canadá	11	8	3	0	10	1	0
CE	7	6	1	0	2	5	0
Total	439	196	273	9			

Nota: PI = Países industriales. PVD = Países en desarrollo. PS = Países socialistas.
Fuente: Finger, J. (1987).

Estados Unidos utilizó, prácticamente en solitario, estas medidas por dos motivos: como defensa contra las subvenciones concedidas por otros países porque las subvenciones a las empresas americanas son una práctica muy poco utilizada y no suelen admitirse como forma de ayuda a las empresas, y, también, porque la legislación americana que regula la aplicación de los derechos compensatorios no requiere la prueba de daño para los países que no hayan firmado el acuerdo que regula esta práctica en el GATT, lo cual facilita las demandas de aplicación de estos derechos. Los sectores a los que fueron destinadas las medidas durante el período analizado eran: en el 50% hierro y acero, y en menor medida, 7-8% de los casos, en textiles, químico y alimentación.

Salvaguardias y Restricciones Voluntarias a las Exportaciones

Tal como indicamos cuando analizamos el Acuerdo GATT, éste preveía la adopción de medidas de salvaguardia cuando una parte de la produc-

ción nacional se veía afectada negativamente por las importaciones provenientes de empresas competidoras de países terceros.⁽²⁾ Sin embargo, los requisitos establecidos para su aplicación motivaron que estas medidas fueran muy poco utilizadas y que se recurriera a acuerdos de autorregulación del comercio, conocidos como Restricciones Voluntarias a las Exportaciones (RVE). Estos acuerdos, como veremos, vulneraban claramente la normativa GATT y permitían a las empresas afectadas por los competidores extranjeros no realizar los ajustes necesarios para adaptarse a los nuevos parámetros de la competencia internacional.

En la tabla 6.5 se indican las RVE en vigor en marzo de 1989. Los sectores que estuvieron sujetos a estos acuerdos de autorregulación fueron prácticamente los mismos a los que se les aplicaron las medidas anteriormente comentadas, más el sector del automóvil, el sector textil y el sector agrícola que son los destinatarios principales de estos acuerdos. Gran parte del comercio textil entre los países desarrollados y los países en desarrollo se regía por el Acuerdo Multifibras, que es el ejemplo paradigmático de un acuerdo de autorregulación. El comercio agrícola también estuvo sujeto a contingentes y cuotas previamente pactados y, por último, la regulación de la competencia de los automóviles japoneses se llevó a cabo a través de RVE. La lista de los países que más utilizaron éstos está encabezada por la Comunidad Europea, seguida de Estados Unidos, países EFTA (European Free Trade Association) y Canadá. Los países afectados por estas medidas fueron Japón, los países de Europa Central y Oriental y Corea.

La información que nos proporciona los datos comentados nos confirma el elevado grado de prácticas proteccionistas que se aplicaron durante estos años. Algunas de estas formas de protección eran fruto de la tergiversación de las normas establecidas tanto de las del Acuerdo original del GATT como de los códigos de Tokio. Por ello, se hizo necesaria una revisión más a fondo que permitiera garantizar un uso correcto de las mismas. Otras prácticas simplemente no tenían regulación específica y fue necesario elaborar normas para prevenir su uso.

(2) Precisamente para lograr que las empresas pudieran realizar un ajuste ordenado, se establecieron normas para poder aplicar salvaguardias temporales a las importaciones que causaban daño a un sector determinado de la producción nacional.

Tabla 6.5

ACUERDOS DE RESTRICCIÓN VOLUNTARIA DE EXPORTACIONES POR PRODUCTOS Y PAÍS EXPORTADOR

Marzo 1989

Industria	EFTA	Canadá	CE	Japón	Corea del Sur	China	Taiwan	EE.UU.	Europa del Este	Otros	Total
Acero	7	2	5	3	5	1	2		12	13	50
Herramientas y maquinaria	2			5	1		1			5	14
Electrónica				13	8		4			3	28
Calzado				4	7	1	3		3		18
Textiles			1	2	4	1	2		19	37	66
Agricultura	6	1	3	2	4	1		3	6	25	51
Automóviles				18						2	20
Otros	3	2		23	9	1			1	3	42
Total	18	5	9	70	38	5	12	3	41	88	289

ACUERDOS DE RESTRICCIÓN VOLUNTARIA DE EXPORTACIONES POR PRODUCTOS Y PAÍS IMPORTADOR

	EFTA	Canadá	CE	Japón	Austria	Australia	Suiza	U.R.S.S.	EE.UU.	Total
Acero	1		14						35	50
Herramientas y maquinaria			4						10	14
Electrónica			25						3	28
Calzado		2	15						1	18
Textiles	12	8	27	6	2		7		13	66
Agricultura	4	1	36	5		2	3	1	2	51
Automóviles	1	1	17						1	20
Otros	1		35	2					4	42
Total	19	12	173	13	2	2	10	1	69	289

Fuente: Kelly, M. y otros (1992).

A continuación procederemos a estudiar cada una de estas formas de protección y su regulación en el GATT/OMC. El enfoque que utilizaremos será el de describir cuál es el objetivo de la medida, cómo se regulaba en el Acuerdo original, cuál ha sido su evolución a lo largo de la vida del GATT y cuál es su regulación actual. También comentaremos, en la medida de que dispongamos de datos suficientes, si la utilización de las nuevas normas ha respondido a sus propósitos o, por el contrario, todavía pueden considerarse prácticas proteccionistas.

El código sobre obstáculos técnicos

Una de las barreras catalogadas como no arancelarias que ha tenido y tiene un impacto en las transacciones comerciales internacionales son las diferentes reglamentaciones técnicas que elaboran los países con diversos fines. Éstas tratan, principalmente, de garantizar la protección de la salud y la vida de las personas, animales y plantas, la preservación del medio ambiente, la calidad de los productos, etc. Otras van destinadas a exigir determinadas características técnicas o estándares de los productos, de manera que se adapten a los requisitos estipulados en el mercado interno. Además de reglamentar, también se exige la certificación del cumplimiento de las mismas y el control de conformidad.

El efecto de las diferentes normativas en el comercio internacional es doble. Por un lado, exige a los operadores económicos adaptar sus productos a las diferentes exigencias de cada país y ello repercute con un coste adicional cuando dichas normas difieran de las que se aplican en el país de origen. La producción de productos con diferentes modalidades, según los mercados de destino, impide lograr los beneficios que reporta la producción a gran escala. Estos problemas sólo se pueden resolver mediante un proceso de armonización internacional o mediante el reconocimiento mutuo o la aceptación de las normas aplicadas por los diferentes países. La presión de la competencia internacional ha facilitado el proceso de armonización, aunque muy lentamente. Desde 1947 existe la ISO (Organización Internacional de Normalización), organismo privado que promueve la estandarización de las normas y que ha elaborado alrededor del 85% de las normas internacionales publicadas.

El segundo efecto de las diferentes reglamentaciones técnicas es su uso para fines proteccionistas. Se impiden las importaciones de países terceros basándose exclusivamente en las diferencias de las características técnicas de los productos importados y no para asegurar la salubridad del producto. De esta manera se evita la competencia de productos similares de otros países.

Aunque la medición del impacto proteccionista de estas medidas es muy difícil técnicamente, existe la total certeza de que han sido y son utilizadas con este fin. Además, hemos de destacar el fuerte incremento de las

disposiciones legales en las últimas décadas encaminadas a garantizar que los productos que consumimos no impliquen ningún peligro para las personas y, también, toda la nueva legislación para proteger el medio ambiente. Este aumento, lógicamente, es la respuesta a una mayor demanda, y conciencia social de protección del consumidor y preservación del medio natural. Asimismo, el desarrollo de productos de alta tecnología con numerosas especificaciones técnicas ha contribuido a esta explosión reglamentaria.

El GATT originario, en su artículo XX, regulaba la posibilidad de limitar las importaciones cuando éstas pudieran perjudicar a las personas, animales o plantas. A su vez, la aplicación del principio de trato nacional permitía amparar las diferencias en el contenido de las reglamentaciones técnicas con los demás países. Esta regulación era, pues, insuficiente para abordar los problemas que estas reglamentaciones estaban creando en el comercio internacional y, por ello, fue uno de los temas que se negoció en la Ronda de Tokio y cuyo resultado fue el Código de Obstáculos Técnicos al Comercio.⁽³⁾

La revisión del Código en la Ronda de Uruguay introdujo algunos cambios: extendió la aplicación de éste a los procesos y métodos de producción y a las reglamentaciones elaboradas por las instancias gubernamentales locales y por las instituciones no gubernamentales. Además, todas las medidas destinadas a proteger la salud y la vida de las personas, animales y plantas, se regulan desde entonces en el nuevo Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, complemento del Acuerdo sobre el comercio agrícola (véase capítulo VII).

Veamos, pues, los objetivos y el alcance de las disposiciones de este Código que son los siguientes:

El Código de Obstáculos Técnicos al Comercio reconoce que las reglamentaciones técnicas y las normas, así como los procedimientos para garantizar su conformidad, permiten incrementar la eficacia de la producción y velar por sus potenciales efectos sobre los consumidores. Reconoce, también, que las diferencias que puedan existir entre países en cuanto al contenido de las reglamentaciones son legítimas, ya que se fundamentan en las

(3) El Código entró en vigor en 1980 para los 32 países que lo suscribieron.

distintas preferencias de los consumidores, situaciones geográficas o niveles de renta diferentes y, por ello, el Código concede un elevado grado de flexibilidad a los países a la hora de elaborar sus normas.

El límite a esta libertad y a las diferencias se establece en la garantía de que las reglamentaciones no puedan ser obstáculos innecesarios al comercio internacional salvo en defensa de objetivos legítimos. En concreto, los objetivos legítimos contemplados son: seguridad nacional, prevención de prácticas que puedan inducir a error (etiquetaje, información sobre pesos, etc.), protección de la salud o seguridad humanas, salud o vida de los animales o vegetales y el medio ambiente. Así, pues, se considera que una reglamentación obstaculiza innecesariamente el comercio cuando:

a) Es más restrictiva que la necesaria para conseguir el objetivo legítimo.⁽⁴⁾

b) Cuando no responde a un objetivo legítimo como los detallados en el párrafo anterior.

También se extiende la obligación de evitar obstáculos al comercio a las pruebas de conformidad. Éstas no deben alargarse más del tiempo necesario, las muestras requeridas deben ser las precisas, etc.

Una vez descrito el objetivo básico del Código, analizaremos los principios en los que se estructura este acuerdo:

– Trato Nacional y Nación Más Favorecida: la exigencia en el cumplimiento de las reglamentaciones técnicas será la misma que para los productores nacionales y se aplicará el mismo trato a todos los países. Las pruebas de conformidad también están sujetas a ambos principios.

– Proporcionalidad: el contenido de la normativa va destinado a garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos y no se utilizará para obstaculizar el comercio. Se especifica claramente que la reglamentación debe ir dirigida al uso o empleo del producto, no a sus características descriptivas o diseño.

(4) Un ejemplo que puede aclarar esta redacción sería una norma sobre puertas resistentes al fuego. La reglamentación puede establecer este requisito y comprobar su cumplimiento, pero no puede obligar a que estén fabricadas exclusivamente de un determinado material, como el acero, o referirse a detalles como la amplitud de la puerta, etc.

– Transparencia: se difundirán, entre todos los países miembros, las normas, reglamentos técnicos y sistemas de evaluación de la conformidad. Ello afecta a toda la normativa existente y a los proyectos de nueva reglamentación. Todas las notificaciones se realizarán a la Secretaría de la OMC, que las trasladará a todos los demás miembros.

– Cooperación: se prestará asistencia técnica a aquellos países que la requieran, en especial a los países en desarrollo, para la elaboración de las reglamentaciones técnicas.

– Trato especial a los países en desarrollo: en la medida en que la situación lo permita, los países importadores tendrán especial consideración con la situación de los países en desarrollo en cuanto a su grado de cumplimiento de la normativa del Código.

– Solución de diferencias: las consultas y las diferencias que puedan plantearse se resolverán de acuerdo con las disposiciones generales para la Solución de Diferencias.

Además de estas consideraciones generales y que enmarcan el contenido general de este Código, concretaremos algunos aspectos que consideramos relevantes para comprender el alcance de esta regulación:

El Código distingue entre las reglamentaciones técnicas y las normas. Las primeras son obligatorias y reguladas por los gobiernos. Las segundas son de aplicación voluntaria, son fruto del consenso de los operadores en el mercado y son elaboradas y administradas por instituciones no gubernamentales. La obligatoriedad, pues, no se exige para las normas, y su cumplimiento es potestad del productor para satisfacer las demandas de los consumidores. La redacción del Código establece que, en la medida que sea posible, se utilicen normas internacionalmente aceptadas y reglamentaciones técnicas armonizadas en el ámbito internacional.

Se insta, también, a que la elaboración, adopción y aplicación de normas por las instituciones competentes en cada país miembro, se realicen en consonancia con un código de conducta que se detalla en su Anexo 3. Este Anexo establece disciplinas relativas a las normas voluntarias elaboradas tanto por las instituciones del gobierno central, regional, local como por los organismos no gubernamentales. Si un país miembro u organismo privado se

adhiera a estas pautas de conducta, se obliga a comunicar dos veces al año todos los trabajos sobre nuevas normas que se estén elaborando.

Los gobiernos de los países están obligados a notificar a la OMC las reglamentaciones existentes, las normas aplicadas y los proyectos nuevos elaborados o que se prevean elaborar en todas las instancias administrativas. Asimismo, deben comunicar qué servicio gubernamental facilitará toda la información requerida y responderá a todas las consultas que puedan formularle otros países miembros sobre esta materia.

En cuanto a las certificaciones de conformidad del cumplimiento con las reglamentaciones, se establece que los controles a efectuar se realizarán sin discriminación entre países miembros y en las mismas condiciones físicas y financieras que las exigidas a los productores nacionales. Además, y con el objetivo de facilitar el comercio, se insta a los países a que apliquen el reconocimiento de los sistemas de certificación y control que se hayan efectuado en los países de origen y realicen entre ellos acuerdos para el reconocimiento mutuo de certificaciones. Los sistemas y pruebas de conformidad que utilicen los países también deben ser notificados a través del mismo procedimiento que el descrito para la normativa.

La gran aportación de esta normativa internacional sobre las reglamentaciones técnicas con el fin de evitar que se utilicen como obstáculos al comercio, es doble. En primer lugar, significa un esfuerzo para aplicar contenidos normativos y de control armonizados internacionalmente, proceso que puede facilitar el comercio internacional de mercancías eliminando el tiempo de despacho de mercancías y las prácticas discriminatorias o puramente proteccionistas. En este sentido, la aplicación progresiva de normas armonizadas o mutuamente reconocidas incrementa las garantías de los operadores económicos de que sus productos podrán venderse en los mercados exteriores y podrán despacharse en menos tiempo. En segundo lugar, la transparencia que se consigue con la obligación de comunicar toda la normativa y los sistemas de conformidad permite que las empresas puedan conocer de antemano los requisitos exigidos en cada país y adecuar sus productos a los requisitos exigidos.

Sin embargo, los potenciales beneficios de la aplicación de este Código no serán inmediatos, ya que su puesta en práctica es compleja y eco-

nómica y políticamente difícil. Las pruebas de conformidad son uno de los puntos sensibles y más difíciles de resolver. Para evitar la duplicidad de costes y la reducción de los tiempos de despacho de las mercancías se insta a aceptar las pruebas de conformidad en el país de origen; sin embargo, su aceptación es difícil que ocurra porque significa admitir que los tests elaborados por un país tercero son correctos y que no presentan ningún riesgo. Una forma de resolverlo es a través de acuerdos bilaterales o plurilaterales de reconocimiento mutuo. Pero estos acuerdos son complejos y muchos países, sobre todo países en desarrollo, están muy lejos de poder alcanzarlos. Prueba de esta dificultad son los esfuerzos que han sido necesarios para que la Unión Europea y los Estados Unidos llegaran a un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo en equipos de telecomunicaciones, aparatos médicos y productos farmacéuticos y electromagnéticos.

La obligatoriedad en la aplicación del Código permitirá que, progresivamente, se vaya reduciendo el impacto que las diferentes regulaciones tienen sobre los flujos comerciales. Pero es fácil imaginar que los requerimientos técnicos y de infraestructura institucional necesarios para su aplicación, son y serán difíciles de asumir por un gran número de países en desarrollo. A pesar de que se prevé un trato diferenciado y ayuda técnica para la aplicación del código a estos países, la adaptación requerirá tiempo.

Los problemas que se han sido señalando en la exposición anterior, se confirman en el primer examen trienal del funcionamiento y aplicación de este acuerdo previsto en el propio Código, y que tuvo lugar en 1997. En concreto el informe destaca:

1) Incumplimiento en la notificación de toda la normativa existente. Sólo 58 países miembros habían cumplido con este requisito en la fecha del examen.

2) Muchas instituciones de normalización que existen en los países todavía no habían adoptado el código de conducta, lo cual va en detrimento del cumplimiento de los compromisos, aunque se trate de normas voluntarias.

3) Los problemas más destacados sobre su funcionamiento se refieren a las pruebas de conformidad. Excesiva duración y variedad de sistemas, que encarecen y alargan los procedimientos.

4) Inquietud por la discriminación que el propio Código tolera en los acuerdos bilaterales sobre reconocimiento mutuo. Al no estar sujetos a NMF, de hecho discriminan a los países que no los promueven o no los consiguen.

5) Se constata las dificultades de los países en desarrollo para cumplir con las obligaciones. Se necesita más apoyo técnico por parte de otros países miembros para que puedan desarrollar la normativa.

Además de los problemas de aplicación que acabamos de detallar, no debemos olvidar que varios de los objetivos legítimos que las reglamentaciones técnicas deben preservar constituyen algunos de los aspectos más polémicos planteados por la sociedad civil en Seattle. Como indicábamos en la Introducción, las demandas de los grupos que exigen reglamentaciones más estrictas en seguridad alimentaria o en preservación del medio ambiente se contrarresta con las reticencias de los países en desarrollo en aceptar una normativa muy estricta que limite sus exportaciones por su incapacidad para cumplirlas. El debate, pues, está abierto y no será fácil reconciliar posturas y demandas tan opuestas.

El Código Antidumping

Se entiende por dumping la venta en un mercado exterior de un producto a un precio inferior al que se vende en su mercado nacional; esta práctica siempre ha sido considerada en el ámbito internacional como «comercio desleal». Por ello, cuando se negociaba la Carta de La Habana se aceptó que los gobiernos tendrían la facultad de imponer derechos antidumping si se demostraba que los exportadores vendían con dumping.

La legislación antidumping más antigua corresponde a Canadá y data de 1903, y Estados Unidos dispone de legislación antidumping desde 1916. Tratándose, pues, de normas que ya se aplicaban en las relaciones comerciales internacionales cuando se negoció el marco jurídico que debía regir el comercio internacional de la posguerra se aceptó, prácticamente sin oposición, que se regularan las prácticas comerciales consideradas ilícitas como el dumping.

Sin embargo, estamos ante un tema sobre el que existe una gran discrepancia entre los economistas y los defensores del libre comercio y los reguladores del comercio internacional. Para la teoría económica, las medidas antidumping sólo serían aceptables si el dumping vulnerara las leyes de la libre competencia. Esta vulneración se produce cuando el dumping responde a un comportamiento denominado «predatorio», que consiste en exportar a un país a un precio inferior al del coste de producción con el fin de eliminar a todos los competidores y, una vez conseguido este objetivo y detentando una posición de monopolio, aumentar los precios. Si por el contrario, el dumping es el resultado de aplicar precios inferiores, éstos beneficiarán al consumidor y su resultado sería una transferencia de renta de los países exportadores a favor de los países importadores. Sin embargo, la legislación antidumping está diseñada casi exclusivamente para proteger a las empresas nacionales de los efectos negativos que la discriminación de precios aplicada por las empresas de países terceros pueda ocasionarles. Frente a este enfoque, los economistas contraargumentan que el antidumping sólo estaría justificado si se demuestra que esta discriminación de precios calificada como dumping produce efectos nocivos para el conjunto de la economía. Como ello requeriría un estudio completo de los efectos económicos del dumping,⁽⁵⁾ la dificultad obvia para poder obtener resultados concluyentes para cada caso que se presentara, invalida la aplicación de la medida.

Los economistas, además, se remiten a los estudios⁽⁶⁾ realizados para valorar la aplicación de derechos antidumping, y que, en los dos planteamientos citados, son concluyentes sobre la intención en su aplicación. El comportamiento predatorio no se ha podido demostrar y la competencia actual en los mercados internacionales hace bastante impensable que estos comportamientos se produzcan en el futuro. La medición de los efectos en la economía de la discriminación de precios también invalida su utilización; cuando se calculan los efectos globales de las medidas antidumping teniendo en cuenta a todas las partes afectadas, se demuestra que las ganancias para

(5) Este análisis incluiría a todos los sectores afectados (empresas usuarias, consumidores), junto con los ingresos fiscales adicionales por los derechos antidumping recaudados y las pérdidas fiscales de las empresas perjudicadas.

(6) Los trabajos que miden los costes de la protección en algunos sectores afectados por medidas antidumping y/o por otras medidas se relacionan en Kelly, M. y otros (1988).

las empresas afectadas por el dumping son inferiores a las pérdidas de los consumidores (individuos u empresas usuarias), por lo que se produce una pérdida de bienestar para el conjunto de la economía. Si en ninguno de los supuestos conceptualmente admitidos se justifica la aplicación de los derechos antidumping, es lógico concluir que éstos son aplicados por los gobiernos para defender a las empresas nacionales y no para prevenir comportamientos anticompetitivos. Por lo tanto, desde el punto de vista de la teoría económica no sería admisible la aplicación de derechos antidumping.

Si, por el contrario, se utiliza un enfoque jurídico, basado en las reglas de juego establecidas para los operadores económicos en el mercado, tiene sentido la aceptación del principio de defensa de la competencia desleal. Como el GATT permite reducciones arancelarias distintas para los países, en este sentido asimétricas, la aplicación de la normativa antidumping permite contrarrestar prácticas comerciales basadas en esta asimetría en contra de los países que hubieran reducido en una mayor proporción sus aranceles. Así, un país con aranceles elevados podría mantener precios superiores en el mercado interior gracias a la protección y vender en otros mercados a precios más bajos. Este comportamiento no respondería a una situación de ventaja comparativa pura, sino a una ventaja que le ha proporcionado la asimetría arancelaria y la aplicación del principio de no discriminación. Por ello, se infiere que el GATT debe permitir mecanismos que eviten estas prácticas.

Otro argumento utilizado por los tratadistas de las relaciones económicas internacionales en defensa de la legislación antidumping, es su consideración como un mal menor. Su existencia favorece la liberalización del comercio en general, puesto que permite a los gobiernos aceptar mayores compromisos en el desarme arancelario con la tranquilidad de que disponen de instrumentos para hacer frente a los problemas que se puedan presentar en el futuro con la competitividad de las empresas nacionales.

No existe, pues, consenso sobre si debe o no debe existir legislación antidumping. Este debate desaparecería en gran medida si se aplicaran en el ámbito internacional reglas comunes sobre la competencia que contemplan todos los supuestos que hemos analizado. Como veremos en el capítulo XII, éste es uno de los temas de la futura agenda de la OMC y si prospera se

podrían resolver las discrepancias existentes. En cualquier caso, el problema que se debe afrontar es limitar su uso como medida de protección encubierta y ello requiere de una legislación muy precisa y detallada sobre el dumping que permita su aplicación correcta.

La regulación inicial en el Acuerdo GATT establecía una doble condición para poder aplicar derechos antidumping: la existencia de dumping y la prueba de que éste estuviera causando daño en la industria nacional. Es decir, sólo si el dumping causaba daño en un sector industrial estaba justificado iniciar acciones antidumping.

Sin embargo, como hemos constatado en la tabla 6.3, el importante aumento en el uso de las medidas antidumping y su utilización como práctica proteccionista en los años setenta y ochenta, hizo necesaria una revisión a fondo de la normativa para afrontar esa situación. La evolución de las medidas antidumping en la legislación del GATT a lo largo de su existencia no ha modificado su filosofía, sino que se ha centrado en mejorar los procedimientos para demostrar la existencia de dumping y la prueba de daño y, así, limitar o dificultar su uso.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, analizaremos a continuación cuál ha sido la evolución del tratamiento de los derechos antidumping en el GATT.

Evolución de la legislación antidumping en el GATT

En el Acuerdo original se regulaba la aplicación de los derechos antidumping (véase capítulo II) en el artículo VI del GATT y, como antes ya hemos señalado, la aplicación de estos derechos requería de la existencia de dumping y de la prueba de daño en la industria nacional. Sin embargo, a su definición de daño le faltaba precisión y especificidad. Por ello, en la Ronda Kennedy tuvo lugar la primera modificación de esta reglamentación acordándose una nueva redacción de lo que se entendía por daño: debía tratarse de un daño material producido en la industria y, además, el daño causado por el dumping debía ser la principal causa.

La nueva redacción no fue aceptada por el Congreso americano porque discrepaba de su legislación interna, que sólo hacía referencia a daño sin más adjetivos. La referencia en el GATT a daño material requeriría de pruebas más específicas y, además, éstas deberían ser la causa principal del daño. Este extremo llevó al Congreso a estipular que, en caso de discrepancia con la legislación nacional, prevalecería la ley americana.

En la Ronda de Tokio, se elaboró el Código para la Interpretación del Artículo VI, conocido como el Código Antidumping. En el nuevo redactado se eliminó el requerimiento de causa principal, pero se mantuvo el de daño material.

Finalmente, en la Ronda de Uruguay volvió a modificarse este Acuerdo en lo que se refiere a los procedimientos y requisitos de aplicación de estos derechos. Se elaboraron normas muy detalladas y precisas que permitieran dar garantías a las partes sobre su correcto uso. Como todos los acuerdos del GATT de 1994, éstos son obligatorios para todos los países miembros de la OMC.

La normativa del Código es muy extensa y detallista. Por ello, procederemos a analizar aquellos aspectos que consideramos más relevantes para comprender el alcance de su aplicación.

1. Determinación del dumping. Se considera que existe dumping cuando se realiza una exportación de una mercancía a un tercer país a precios inferiores al valor normal del producto similar en el país exportador. Para ello hay que determinar:

– El valor normal de un producto similar en el país exportador. Éste se ha establecido en el precio franco fábrica de un producto similar destinado a la venta en el mercado interior. Cuando no sea posible la obtención del valor normal se utilizarán métodos alternativos que el acuerdo detalla y que permitan aproximarse a él: valores contruados, valores específicos para las economías catalogadas como no de mercado y valores basados en la mejor información posible.

– El valor de exportación es el valor de transacción de acuerdo con el Código de Valoración de Aduanas (véase capítulo V) y es el precio franco fábrica neto de impuestos a pagar en el momento de la importación.

– El margen de dumping se calcula a partir de la diferencia entre el valor normal y el de exportación. Para su cálculo se efectuarán todos aquellos ajustes necesarios para garantizar que ambos valores son comparables.

2. Determinación del daño. Se considera que en tres situaciones se ha producido daño: cuando existe un perjuicio grave en la producción nacional, cuando hay una amenaza de daño importante en la producción nacional o cuando se produce un retraso sensible en la creación de esta producción.

La producción nacional se define como el conjunto de productores que representan más del 50% del total de la producción conjunta de un producto similar. En este cálculo no se contabiliza la producción entre matriz y filial cuando una de ellas sea la importadora del producto. Asimismo, sólo se requiere que el producto sea similar, no idéntico.

Para determinar si existe daño, se utilizarán una serie de indicadores:

– Evolución de las importaciones. Comprobación de si ha habido un aumento considerable de las mismas tanto en términos absolutos como en su participación dentro del conjunto del mercado nacional en un horizonte temporal de varios años.

– Evolución de los precios. Comprobación de si los precios de importación son considerablemente inferiores a los de un producto similar y si han causado una disminución de los precios nacionales de los productos similares o han evitado su subida.

– Una vez comprobado que se han producido los efectos anteriores, debe analizarse si hay una relación causal entre éstos y el daño causado. Para ello es necesario comprobar que el daño no se debe a otros factores como: cambios en la estructura del consumo, cambios tecnológicos, cambios en la productividad, etc.

En el caso de amenaza de daño también debe ser probado que se da:

– Aumento considerable de las importaciones en un corto período de tiempo.

– Exceso de capacidad de producción del exportador.

– Exceso de stocks del exportador.

3. Proceso de investigación. La investigación debe ser solicitada por los productores nacionales que representen, como mínimo, el 25% de la producción nacional, que deberán aportar pruebas tanto de la existencia de dumping como del daño que éste está causando.

La investigación se paralizará cuando se determine que el dumping es insignificante (2% del precio de exportación de los productos) o bien si el volumen de las importaciones objeto de dumping es inferior al 3% del total de las importaciones de dicho producto.

En el caso de que en el examen preliminar se establezca tanto la existencia de dumping como de daño, se podrán imponer derechos antidumping provisionales por la cuantía del dumping estimado. Estos derechos se aplicarán como máximo por un período de cuatro meses ampliable a dos más y a partir de 60 días transcurridos desde el inicio de la investigación.

4. Resolución. Una vez concluido y resuelto el expediente, se aplicarán derechos antidumping si procede, que no superarán el margen de dumping. En caso de que no procedan, pero se hubiesen aplicado derechos provisionales, se procederá a la devolución de los derechos aplicados. Cuando se haya impuesto un derecho antidumping provisional superior al calculado en la investigación, también se procederá a devolver la diferencia.

5. Plazos. Se establece que los derechos antidumping sólo se mantendrán en vigor en el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar el dumping que está causando daño. Como máximo se mantendrá por un período de cinco años, extensible si se vuelve a demostrar con una nueva investigación que las causas de su aplicación permanecen. Este plazo máximo no estaba establecido en el anterior código, por lo que se refuerza la temporalidad de la medida.

6. Consultas y Solución de diferencias. En caso de discrepancias en la aplicación de esta normativa, los países entablarán consultas y si éstas no las solucionan podrá apelarse al mecanismo de Solución de diferencias.

Todas las medidas antidumping en vigor deben ser notificadas al Comité de Prácticas Antidumping, encargado de examinar y analizar la aplicación del Acuerdo.

Entre las novedades que están actualmente discutiéndose en el seno del Comité y de un grupo de trabajo sobre el contenido del Código Antidumping, está el estudio de la posibilidad de ampliarlo a las denominadas medidas de elusión. Éstas se refieren a las prácticas que realizan los exportadores para eludir la aplicación de derechos antidumping. Cuando estos derechos se aplican a un producto acabado, los exportadores afectados envían las piezas y/o partes al país importador donde se procede al ensamblaje y así se elude el pago de los derechos. La legislación antidumping de la Unión Europea contemplaba la penalización de estos comportamientos, pero al contravenir la normativa GATT no puede aplicarla. Por ahora no hay consenso sobre esta materia.

Una vez hemos detallado las principales características de esta regulación, podemos deducir de su redactado que se trata de una normativa compleja y los términos que se pretenden valorar, como el daño y el valor normal, se prestan a diferentes medidas e interpretaciones, lo que facilita su utilización con fines proteccionistas. Los nuevos estudios que analizan la actual situación en la aplicación de los derechos antidumping, así lo siguen corroborando.⁽⁷⁾

Además, la situación que motivó la nueva redacción del Código no ha reducido el recurso a su utilización de acuerdo con las cifras detalladas en la tabla 6.6. Al contrario, el número de casos promedio ha pasado de 113 en el período 1987-89 a 203 en 1995-97. Asimismo, un importante número de países en desarrollo se ha sumado a esta práctica destacando por orden de mayor número de expedientes en vigor: México, Sudáfrica, India, Argentina, Brasil, Turquía y Corea tal como se muestra en la tabla. En los países desarrollados la situación no ha cambiado casi nada. Estados Unidos, la Comunidad Europea, Canadá y Australia siguen acaparando la mayoría de casos, en cambio Japón prácticamente no utiliza esta medida.

(7) Messerlin ha analizado tanto para la Comunidad Europea como para Estados Unidos el porcentaje de casos aplicados que pretenden eliminar las prácticas anticompetitivas, no la protección. Los resultados son que sólo un 3% de los casos en EE.UU. y un 4% de los casos en la CE responden a estas prácticas, véase *The Economist* 7/11/1998. Asimismo en su artículo (2000), muestra los resultados obtenidos en el estudio de los recientes casos antidumping. De 208 casos presentados por EE.UU. y la CE, sólo 13 utilizaban el valor normal. Los demás utilizaban o valores contruados, o valores especiales para las economías que no son de mercado o la mejor información posible, hecho que prueba cómo se puede utilizar la determinación del valor para lograr el fin deseado.

Tabla 6.6

MEDIDAS ANTIDUMPING INICIADAS. 1996-1999

Países	1996	1997	1998	1999	Medidas en vigor a 30/6/99
Argentina	23	15	8	11	42
Australia	17	42	13	10	48
Brasil	17	11	17	1	35
Canadá	5	14	9	10	77
CE	23	41	21	32	183
Chile	3	0	2	0	2
Colombia	1	1	6	2	13
Corea	13	15	3	2	28
Costa Rica	–	1	1	0	0
Ecuador	–	–	1	0	n.d.
Egipto	–	7	0	0	n.d.
Estados Unidos	21	16	22	28	336
Filipinas	–	–	3	0	n.d.
Guatemala	1	0	0	0	1
India	20	13	33	40	73
Indonesia	8	4	8	0	n.d.
Israel	6	3	7	0	8
Japón	0	0	0	0	1
Malasia	2	8	1	1	n.d.
México	3	6	12	7	88
Nicaragua	–	–	2	0	n.d.
Nueva Zelanda	4	5	1	3	21
Panamá	–	–	2	0	n.d.
Perú	5	2	4	5	7
Polonia	–	1	0	3	1
República Checa	–	–	2	0	n.d.
Singapur	0	0	0	0	2
Sudáfrica	30	23	41	7	86
Tailandia	1	2	0	0	4
Trinidad y Tobago	–	–	1	3	2
Turquía	0	4	1	6	34
Venezuela	3	4	7	5	9
Total	206	240	228	178	1.097

Nota: n.d. = no disponible.

Fuente: Tablas elaboradas con los *Informes Anuales* de la OMC, 1997-2000.

Tabla 6.7

PAÍSES INVESTIGADOS POR PRÁCTICAS DE DUMPING

Países	1996	1997	1998	1999	Total investigados 1996-99
Arabia Saudí	1	–	3	1	5
Argentina	–	–	–	2	2
Australia	–	1	2	1	4
Bielorrusia	–	–	–	3	3
Brasil	10	5	5	8	28
Bulgaria	3	1	1	1	6
Canadá	1	3	2	–	6
CE	35	59	42	20	156
Chile	2	2	2	1	7
China	39	31	25	16	111
Colombia	–	–	2	–	2
Corea	8	16	20	18	63
Egipto	2	1	2	–	5
Estados Unidos	21	15	15	7	58
Hong Kong, Ch.	2	2	3	1	8
Hungría	–	2	2	3	7
India	10	7	12	6	35
Indonesia	7	9	5	8	29
Irán	1	2	–	1	4
Israel	1	2	–	–	3
Japón	7	12	9	11	39
Kazajstán	–	2	4	–	6
Letonia	–	2	1	–	3
Lituania	–	1	1	2	4
Malasia	3	5	4	1	13
México	3	2	7	1	13
Pakistán	2	1	1	–	4
Polonia	3	4	3	–	10
República Checa	1	–	2	4	7
República Eslovaca	1	1	1	3	6
Rumania	2	–	4	4	8
Rusia	6	6	11	10	33
Singapur	–	4	–	2	6
Sudáfrica	6	4	4	2	16
Suiza	2	1	1	1	5
Tailandia	8	5	2	10	25

Tabla 6.7 (continuación)

PAÍSES INVESTIGADOS POR PRÁCTICAS DE DUMPING

Países	1996	1997	1998	1999	Total investigados 1996-99
Taiwán	8	16	10	9	43
Trinidad y Tobago	–	2	–	–	2
Turquía	2	1	3	6	12
Ucrania	3	4	9	6	22
Venezuela	1	1	2	1	5
Yugoslavia	1	–	–	2	3
Total	204	232	217	172	825 (*)

(*) El total real es algo superior, ya que en la tabla no se incluyen los países que nunca han recibido más de una investigación en un año natural.

Fuente: Elaborado con los *Informes Anuales* de la OMC, 1997-2000.

Los países receptores de estas medidas son también por orden de expedientes iniciados: la Comunidad Europea, China, Corea, Estados Unidos, Taiwán, Japón y la India. Los ex países comunistas, Rusia y Ucrania, también son objeto de un número considerable de medidas antidumping. Los sectores en los que se está aplicando estas medidas coinciden con los sectores sensibles en los países desarrollados que fueron objeto de protección en la década de los ochenta: acero, electrónica de consumo, microchips y textiles.

Como venimos señalando, la polémica sobre los derechos antidumping no se ha zanjado y, seguirá siendo uno de los temas que más debate generan en el marco de las relaciones comerciales internacionales. Los detractores de esta práctica siguen insistiendo en que es una forma aceptada por el GATT/OMC, que permite a las empresas disponer de un instrumento que sólo requiere de un buen equipo de abogados para que prospere y lograr con ello limitar la competencia de las exportaciones de terceros países. Su fin proteccionista se consigue de una manera directa logrando que se acepte el expediente y aplicando derechos provisionales o, también, de una manera indirecta, presionando a las empresas competidoras a que suban los precios si no quieren verse sometidas a un proceso de investigación de dumping.

La solución técnica que se propone por los principales detractores del antidumping es eliminar los derechos antidumping y que sea la cláusula de salvaguardia reformada (véase más adelante) la que posibilite la defensa de

las empresas cuando éstas tengan problemas como consecuencia de la competencia de los exportadores. Otros defienden que la defensa frente a los comportamientos anticompetitivos (tanto por la discriminación de precios como por los comportamientos predatorios) se llevaría a cabo introduciendo en la OMC la reglamentación sobre la competencia (véase capítulo XII).

A su vez, los defensores del antidumping continúan alegando que es un instrumento necesario para que los agentes económicos acepten la reducción arancelaria y disponer así de un mecanismo que permita hacer frente a las exportaciones con precios más competitivos. Como comprobaremos en los capítulos XII y XIII, la postura americana en este sentido es muy clara.

El código sobre subvenciones y derechos compensatorios

Las subvenciones o subsidios, a diferencia del dumping que acabamos de analizar, engloban las transferencias que efectúan los gobiernos a sus empresas o a diversos colectivos para lograr sus objetivos económicos, sociales y políticos. Por lo tanto su legitimidad está amparada en la soberanía de los gobiernos para diseñar y ejecutar su política económica. Sin ser cuestionable este principio general y legítimo de los gobiernos, se han planteado en el pasado y se plantean actualmente determinados conflictos en el comercio internacional de mercancías cuando éstas han sido objeto de ayuda o subvención gubernamental. Las mercancías subvencionadas pueden ofrecerse a un precio inferior al que tendrían en ausencia de tal subvención y, por ello, pueden competir en el mercado exterior y también en el mercado interior en mejores condiciones. Las tres situaciones, generalmente identificadas, que se pueden producir son las siguientes:

Supongamos que el país A subvenciona un producto de su país. Esta circunstancia puede tener los siguientes efectos:

– Si las mercancías de A se exportaran a B, los productores de bienes similares de B se verían perjudicados por la competencia de los productos subvencionados.

– Si el país B exportase mercancías similares a A, los exportadores pueden verse perjudicados al reducirse su mercado en A.

– Un país C que exportara productos similares a B, se vería afectado por la competencia de los productos que A vende a B y por lo tanto tendría una pérdida de mercado.

En cualquiera de estas tres situaciones se produce un perjuicio y los flujos de comercio internacional se ven afectados. Sin embargo, este análisis se olvida de los beneficios que el consumidor recibe tanto del país importador como el del propio país que concede la subvención, pues obtiene mercancías a precios inferiores y su bienestar se incrementa.⁽⁸⁾ La única situación en la que sí se puede considerar que existe un perjuicio es la tercera; en el país C nadie se beneficia de la subvención y este país sí que puede considerarse perjudicado por tal medida.

La regulación de las subvenciones en el comercio internacional trata, pues, de encontrar una solución equilibrada entre los legítimos intereses de los países y los perjuicios que la defensa de estos intereses causan a terceros países. Así, los perjuicios que ocasionan las subvenciones se resuelven mediante la aplicación de los denominados derechos compensatorios al producto importado. Estos derechos eliminan el efecto de la subvención en el precio al cual son ofrecidos los productos en el país importador. Pero, para respetar la legitimidad de los gobiernos en otorgar subvenciones, debe probarse que realmente las subvenciones estén causando un perjuicio grave y para ello se requiere de la prueba de daño; si ésta se demuestra, el país perjudicado puede aplicar los correspondientes derechos compensatorios.

También existe un consenso entre los diferentes países en cuanto a que no todas las subvenciones deben ser tratadas por igual. Las catalogadas como improcedentes e injustas son las que se otorgan directamente a la exportación de los productos o, bien, que su obtención está condicionada al hecho exportador. Sin embargo, comprobaremos como aun siendo las sub-

(8) La teoría económica sostiene que las ganancias de bienestar del consumidor superan con creces tanto los beneficios de las empresas como los mayores ingresos que tendría el gobierno en caso de que eludiera la subvención. En el caso de un país importador de mercancías subvencionadas, éste debería agradecer la transferencia que le concede el país que subvenciona.

venciones a la exportación las que siempre se han tratado de contrarrestar, con el tiempo se ha ampliado el abanico de subvenciones consideradas como perjudiciales como consecuencia de la necesidad de hacer frente a la mayor competencia internacional, que surge de la progresiva reducción de las barreras arancelarias.

Por último, y como ya observamos en la tabla 6.4, cabe recordar que el país que utilizó, prácticamente en solitario, las medidas contra las subvenciones fue Estados Unidos para defenderse de los apoyos gubernamentales recibidos por las empresas competidoras y cuya práctica era muy poco habitual en la economía americana. De hecho la primera ley que reguló la imposición de estos derechos fue la de Estados Unidos de 1897 y sus acuerdos bilaterales de comercio firmados por este país en los años treinta y cuarenta contenían referencias a estas acciones. El importante papel jugado por este país en las negociaciones del GATT influyó en las consideraciones originales del Acuerdo sobre esta materia y también en su posterior evolución.

Una vez hechas estas consideraciones generales sobre el tratamiento de las subvenciones, procederemos a analizar cómo han sido reguladas en el GATT y su evolución.

La regulación en el GATT y su evolución

En el GATT de 1947, la regulación de las subvenciones fue limitada. Por un lado permitía la imposición de derechos compensatorios (impuesto o tasa que se aplica al valor de los productos importados), del mismo modo que los derechos antidumping, para evitar el perjuicio que dicho subsidio ocasionaba a la producción de cualquier mercancía (artículo VI). Para poder imponer estos derechos, se debía demostrar que la subvención causaba o amenazaba causar daño a la industria o impedía su implantación. Se admitían dos excepciones, las subvenciones a la exportación de productos primarios o básicos y las destinadas a productos de consumo interno.

Las obligaciones de los países en este marco se regulaban en el artículo XVI, que requería a los países notificación de todas las subvenciones que pudieran afectar a las exportaciones y establecía los mecanismos de con-

sulta cuando la existencia de las mismas afectara negativamente a cualquier país miembro.

La reforma del GATT de 1955 introdujo las primeras obligaciones en materia de subvenciones, pero únicamente referidas a las que afectaban a las exportaciones y no hay mención de las subvenciones generales a la producción o al mercado interno. Se introdujo la distinción entre las subvenciones a los productos primarios para evitar que produjeran *«que dicho país tuviera más de una participación equitativa en el comercio mundial de ese producto»*. Para los demás productos, las obligaciones de los países eran evitar la utilización de subvenciones que dieran lugar a exportaciones con precios por debajo de los vigentes en el mercado interior.

La reforma de 1955 dispuso un plazo para que los países asumieran estas obligaciones. Las diferencias de regulación entre los productos básicos y los demás productos fueron consideradas por los países en desarrollo como discriminatorias, razón por la que se negaron a suscribirlo. En aras de lograr un entendimiento, se introdujo, en 1960, una lista ilustrativa de las subvenciones que podían tener efectos en las exportaciones, pero tampoco se logró un consenso y, finalmente, estas reglas solamente fueron obligatorias para los países que las aceptaron y no tuvieron carácter general para todos los países miembros del GATT.

La aplicación práctica de esta regulación tuvo un problema adicional. Recordemos que el GATT de 1947 disponía de la «cláusula del abuelo» que permitió que Estados Unidos aplicara su legislación anterior en materia de subvenciones y derechos compensatorios. Esta legislación no contemplaba la exigencia del GATT sobre la prueba de daño antes de recurrir a la aplicación de derechos compensatorios y pudo aplicarla con un mayor margen de discrecionalidad. Esta circunstancia y el gran uso que Estados Unidos hizo de estos derechos para obligar a los demás países miembros a no utilizar las subvenciones que podían perjudicar las exportaciones americanas, requerían una corrección.

Las negociaciones sobre el Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios de la Ronda de Tokio tuvieron como objetivo resolver este conflicto cuya raíz, pues, estaba en las diferentes concepciones sobre las

subvenciones entre Estados Unidos y la mayoría de países miembros del GATT. Estados Unidos estuvo dispuesto a modificar su legislación e introducir la prueba de daño si se redactaba un código en el que se establecieran normas multilaterales sobre el uso de las subvenciones en el comercio internacional y, así, poder limitar su ámbito de aplicación.

El Código consensuado en Tokio y firmado en 1979 significó un avance en materia de regulación internacional sobre el uso de las subvenciones e intentó contentar a las partes enfrentadas. Así, por un lado reguló el uso de los derechos compensatorios y, por otro, estableció unas normas multilaterales para el tratamiento de las subvenciones. Por lo tanto, nos encontrábamos con dos caminos para resolver los problemas de las subvenciones en el GATT:

1. El primero que regulaba las respuestas *unilaterales* de los países miembros a las subvenciones. Los países podían imponer derechos compensatorios a las importaciones de productos subvencionados que causaran daño a la industria del país importador. Para ello se establecieron normas detalladas para los procedimientos y mecanismos que permitían demostrar: la existencia de la subvención, la prueba de daño y el vínculo entre dichas importaciones y los perjuicios ocasionados a las empresas (se aplicaba el mismo procedimiento que para los derechos antidumping). Pero su carencia principal, la falta de definición de qué se entendía por subvención, fue lo que permitió a los países aplicar un amplio concepto de subvención a la hora de imponer derechos compensatorios.

2. El segundo regulaba las obligaciones de los países miembros del GATT en la concesión de subvenciones. Esta regulación era de hecho un código de conducta multilateral que trataba de establecer unas reglas internacionales en materia de subvenciones. Algunas de estas normas ya estaban recogidas en el GATT, pero se reforzaron, y otras se introdujeron por primera vez en la nueva regulación. En este sentido se realizó una doble distinción:

- a) Las subvenciones a las exportaciones. Se reiteró la prohibición de las subvenciones a la exportación para todas las mercancías con la excepción de las relativas a la exportación de productos básicos. Con relación a estas últimas, las normas se modifican y se especifica que se prohíben las subven-

ciones a esta categoría de productos cuando tengan como consecuencia «una mayor proporción del mercado mundial que la considerada equitativa».

b) Las subvenciones internas, es decir aquellas que no están relacionadas con las exportaciones. En cuanto a su contenido y fin, se acepta que algunas de estas subvenciones son instrumentos para promover la política económica y social de los gobiernos y en este sentido se catalogan como permitidas.⁽⁹⁾ Las demás subvenciones internas que no entran en la categoría de las permitidas son legítimas siempre que no causen efectos adversos en el comercio. Se considera que una subvención interna causa un efecto adverso en el comercio cuando se produce uno de estos tres supuestos: daño a la industria de otro país miembro, anulación de los beneficios que los países han obtenido en el Acuerdo GATT y perjuicio serio de los intereses de un país miembro.

Pero el Código de 1979 no funcionó para resolver los problemas que causaban las subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas. Todas las disputas presentadas por los Estados Unidos contra las subvenciones de las Comunidades Europeas tanto a las exportaciones como a los subsidios internos no prosperaron⁽¹⁰⁾ debido a la redacción del Código y/o al funcionamiento defectuoso del mecanismo de solución de diferencias. También hay que destacar, como un elemento de debilidad, que el código sólo era aplicable a los países que quisieron adherirse a él y cuyo número sólo llegó a 24 antes de su nueva redacción.

El nuevo Código negociado en la Ronda de Uruguay forma parte del GATT de 1994. Su nuevo contenido resuelve algunas lagunas detectadas en el anterior, avanza en la dirección de establecer normas multilaterales sobre las subvenciones e intenta resolver los problemas de funcionamiento del

(9) Algunas de las subvenciones permitidas son las mismas que las contempladas en el nuevo código de la Ronda de Uruguay por lo que se detallarán cuando se describa el alcance del nuevo código.

(10) Los casos más destacados fueron: 1) los de la subvención europea a las exportaciones de harina de trigo (1981), que provocaron un incremento del porcentaje de las exportaciones mundiales en este producto. Aunque el panel afirmó que esta subvención estaba contemplada en la normativa del Código, no se pudo establecer una relación causal entre la subvención y la participación equitativa en el comercio mundial como consecuencia de las especiales condiciones en este mercado durante los años precedentes. La redacción del código era tan poco precisa que dificultaba la prueba. 2) Los subsidios europeos a la producción de oleaginosas que impedía a los Estados Unidos mantener o incrementar su participación en el mercado europeo (1988); el panel dio la razón a Estados Unidos, pero amparándose en el trato nacional, no en el problema de las subvenciones.

Código de 1979. Como todas las disposiciones del GATT de 1994, éstas son de aplicación obligatoria para todos los miembros de la OMC por lo que las disposiciones del nuevo Código son, desde la entrada en vigor de los acuerdos, aplicables a todos los países miembros de la Organización pudiéndose las catalogar ya como normas de alcance multilateral, con la excepción del tratamiento concedido a los países menos adelantados.

Este Código no se aplica a las subvenciones de los productos agrícolas, para los que se ha desarrollado una normativa específica que se integra en el Acuerdo Agrícola (véase capítulo VII). Tampoco rige para el comercio de aeronaves civiles que se regula por el Acuerdo Plurilateral específico (véase capítulo IX).

Las partes más relevantes de la nueva normativa las comentaremos a continuación:

1. Disposiciones generales. Se define la subvención y se establece que las subvenciones que están sujetas a esta normativa son las consideradas específicas. Se considerará que existe subvención cuando:

– Hay una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público que implique: transferencia directa de fondos (donaciones, préstamos, aportaciones de capital), bonificaciones fiscales, proporción de bienes o servicios que no sean los generales, directamente o a través de otras entidades.

– Cuando hay alguna forma de sostenimiento de ingresos o precios.

En ambos casos se requiere que esta intervención proporcione un beneficio al receptor.

Todas las subvenciones a las que se refiere el acuerdo deben ser específicas. Esto es, las otorgadas a una empresa, rama de la producción o grupos de empresas. Quedan por tanto excluidas las subvenciones de carácter general a las que puedan acceder automáticamente y con criterios claros cualquier empresa y, además, que estén reguladas por ley o reglamento.⁽¹¹⁾

(11) Sólo si se puede probar que aunque el gobierno conceda por un reglamento una subvención de aplicación general para un determinado objetivo, pero de hecho sólo se pueden beneficiar pocas empresas, esta subvención se considerará específica y, por tanto, sujeta al Acuerdo. El objetivo de esta redacción es evitar que los países queden limitados en su acción de gobierno a través del mecanismo de transferencias y ayudas a los sectores económicos.

2. Subvenciones prohibidas. Se especifican qué subvenciones no pueden realizarse:

– Todas aquellas que estén vinculadas de «jure» o de «facto» a los resultados de exportación. En su Anexo I se incluye una lista ilustrativa de la que, a modo de ejemplo, reproducimos una de las señaladas como expresamente prohibida: *«La exención, remisión o aplazamiento total o parcial, relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos o de las cotizaciones a la seguridad social que paguen o deban pagar las empresas industriales o comerciales».*

– Todas aquellas que estén supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados. La nueva regulación amplía, por lo tanto, el alcance de las subvenciones prohibidas al incluir aquellas que tratan de incentivar el consumo local.

Los países pueden recurrir contra este tipo de subvenciones a través de los mecanismos que después indicaremos, pero en dicho recurso no se requerirá la prueba de daño, sino sólo de la existencia de una subvención prohibida. Se intenta de esta manera reforzar el poder de los países para evitar este tipo de prácticas que, insistimos, quedan prohibidas para los países miembros de la OMC, con ciertas excepciones.

Los países desarrollados disponen de un plazo de tres años para eliminar las subvenciones prohibidas y los países en desarrollo tienen un tratamiento especial, que se detalla en el punto 6 de esta exposición.

3. Subvenciones recurribles. Engloba a todas las subvenciones específicas no prohibidas que podrán ser recurribles si se demuestra que causan daño a la producción, anulan o menoscaban las ventajas que reporta la pertenencia al Acuerdo GATT 1994 o causan grave daño a los intereses de otro país miembro. La categoría de estas subvenciones es residual: incluye todas aquellas que no estén prohibidas o permitidas y que respondan a la definición de subvención.

Para este grupo de subvenciones es importante precisar claramente los perjuicios que puedan ocasionar a otros países miembros. En este sentido el Acuerdo es muy concreto y establece el alcance de las situaciones que

pueden dar lugar a daños o a menoscabo de beneficios e intereses de cualquier país miembro. Hay daños que se consideran objetivos, siendo responsabilidad del país que concede la subvención demostrar su inexistencia. En concreto, estos se refieren a cuatro supuestos:

– Cuando el total de la subvención «ad valorem» aplicada al producto sea superior al 5%.

– Subvenciones aplicadas para cubrir pérdidas de explotación de una rama de la producción.

– Subvenciones aplicadas para cubrir pérdidas de explotación de una empresa.

– Condonación directa de deuda del gobierno.

Para subvenciones distintas de las que acabamos de detallar, el daño puede producirse, pero es responsabilidad del demandante demostrar que se ha producido. Para la prueba de daño se tendrá en cuenta los efectos en el comercio y en los precios.⁽¹²⁾ Están excluidas las reclamaciones cuando el país que dice estar sufriendo un perjuicio por una subvención en otro país miembro aplica medidas similares a las de éste.

4. Subvenciones permitidas. Engloba aquellas subvenciones no específicas, educación, infraestructuras, etc., y otras específicas que han obtenido el beneplácito de los países miembros del GATT para incluirlas como subvenciones permitidas. Éstas últimas son:

– A la investigación y desarrollo siempre que no sobrepase un determinado porcentaje de los costes: el 75% en las investigaciones industriales y el 50% en las investigaciones precompetitivas de desarrollo (procesos, diseños de productos y servicios). Se establece también qué tipo de gastos pueden ser cubiertos por la subvención.

(12) Para ello debe comprobarse:

- Si desplaza u obstaculiza las importaciones de productos similares en el país que concede la subvención.
- Si la subvención desplaza las exportaciones del producto similar de otro Miembro al mercado de un tercer país.
- Si aumenta la participación del país que la concede en el mercado mundial de un producto primario o básico.
- Si el precio del producto subvencionado es considerablemente inferior al precio de productos similares en el país importador; si el precio ha provocado la caída del precio en el país importador o ha impedido un aumento de precios que sin la subvención hubiera tenido lugar.

– A las regiones más desfavorecidas siempre que puedan acceder a ellas todas las empresas de la región. Se considerarán regiones desfavorecidas aquellas cuya renta per cápita no supere el 85% de la media del país o su tasa de desempleo supere el 110% de la media del país.

– A la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales. Se requiere que dichas instalaciones tengan como mínimo dos años de existencia, se consideren medidas excepcionales y se limiten al 20% de los costes de adaptación. También se especifica que quedan excluidos los costes de sustitución y funcionamiento de la inversión que es objeto de la asistencia.

Todos los países deberán notificar los programas de subvención que mantengan al Comité de Subvenciones encargado de la supervisión de este acuerdo. Si un país miembro considera que un programa que cumple con las condiciones establecidas causa efectos desfavorables sobre su rama de producción relacionada, podrá entablar consultas con el país que realiza el programa. En caso de disconformidad, es el Comité el que tiene la última palabra sobre si la demanda está justificada y solicitará, en su caso, la modificación del programa para evitar los perjuicios. Si estas modificaciones no se introducen, el país afectado podrá tomar contramedidas. En este supuesto el Comité está actuando como órgano de apelación y resolución de diferencias.

5. Solución de conflictos. El acuerdo prevé dos sistemas para que los países puedan recurrir en caso de subvenciones prohibidas o subvenciones recurribles que le estén causando daño. Un procedimiento es multilateral y se aplican los procedimientos establecidos para la Solución de Diferencias, y el segundo procedimiento es unilateral y permite la aplicación de derechos compensatorios. El procedimiento unilateral posibilita la aplicación de derechos compensatorios sólo en los casos de las subvenciones prohibidas o recurribles, y es el mismo que el descrito para la aplicación de derechos antidumping.⁽¹³⁾

(13) Las diferencias de la regulación y en la aplicación de los derechos compensatorios son:

- La regla de mínimos: si se demuestra que la subvención es menor que el 1% «ad valorem» o el volumen total de importaciones no es significativo, no se podrán aplicar derechos compensatorios.
- En la prueba de daño se debe probar que ésta no ha sido causada por otros efectos que no sean la subvención: cambios en la estructura del consumo, cambios tecnológicos, etc.
- Los derechos compensatorios se aplicarán por un período máximo de 5 años, renovable en caso de que se demuestre que la subvención persiste.

En cualquier caso, pueden iniciarse los dos procedimientos, pero sólo se podrá aplicar el resultado de uno de ellos.

6. Trato especial a los países en desarrollo. Para los países en desarrollo se reconoce que las subvenciones son un mecanismo necesario para lograr el objetivo del desarrollo económico. En este sentido reciben un trato diferenciado que:

– Con relación a las subvenciones a las exportaciones (prohibidas), se les concede un plazo de ocho años para su eliminación, quedando excluidos los países menos adelantados (PMA). Las que obligan a suministro local se permiten durante cinco años a los países en desarrollo y durante ocho a los países menos adelantados. Si antes de finalizar estos plazos los países alcanzaran una posición competitiva en las exportaciones de sus productos (más de un 3,25% del comercio mundial durante dos años) deberán retirar la medida en dos años, y ocho para los PMA.

– Con relación a las demás subvenciones recurribles, éstas se podrán accionar siempre que, además de los requisitos generales ya comentados, la subvención supere el 2% del valor del producto y que el volumen de las importaciones subvencionadas supere el 4% de las importaciones totales de productos similares.

– Los países en transición a una economía de mercado también tienen algunos plazos adicionales para eliminar las subvenciones: siete años para las subvenciones prohibidas y no serán recurribles, durante este período, las cancelaciones de deuda gubernamental o donaciones para cubrir pagos de deuda.

7. Notificación. Todos los países notificarán al Comité de Subvenciones todas las subvenciones que tengan en vigor cualquiera que sea su categoría (prohibida, recurrible o permitida). Los países deberán cumplir con los plazos de eliminación establecidos para las subvenciones prohibidas. La notificación de todos los programas de subvenciones permite a cualquier país u operador económico conocer el alcance del sistema de ayudas existente y, en caso de que éstas causen un perjuicio a su industria, podrán entablar consultas o iniciar una investigación. Este sistema introduce una transparencia total de toda la legislación interna que los países aplican en materia de

subvenciones y su supervisión garantiza un mayor cumplimiento con las normas internacionalmente pactadas.

Del análisis pormenorizado de los principales elementos del nuevo Código podemos afirmar que se ha avanzado considerablemente en la normativa internacional que regula la práctica habitual de los gobiernos de conceder ayudas a determinados sectores económicos con diversos fines u objetivos. Como hemos indicado al principio, esta regulación pretende conciliar intereses contrapuestos entre los distintos países. Por un lado, la soberanía de los gobiernos en las decisiones que van encaminadas al logro de unos objetivos económicos y sociales y, por otro, los intereses de las empresas o sectores de cualquier otro país que pueden verse negativamente afectados por tales políticas.

La regulación de las subvenciones permitidas, recurribles y prohibidas es un intento claro de resolver este conflicto mediante un código de conducta multilateral, que tipifica las subvenciones y regula las respuestas de los países frente a ellas. Sin embargo, persisten dos problemas:

1) Se mantiene la potestad de los países de actuar unilateralmente contra las subvenciones recurribles o prohibidas. Aunque la definición de éstas acota claramente qué tipo de subvenciones pueden recurrirse, el sistema unilateral tiene los mismos problemas que los que hemos señalado para el antidumping: puede utilizarse como medida de protección y no como medida de defensa comercial. Cuando analizamos su uso en la década de los ochenta (véase tabla 6.4), constatamos el elevado número de investigaciones negativas. Este tipo de medidas podrían, también, quedar eliminadas si se incorporaran a la OMC las normas sobre la competencia, que incluyeran, entre ellas, las ayudas estatales en su ámbito de aplicación.

2) Aunque el código de conducta es un avance importante en el consenso multilateral sobre las subvenciones, también consolida este tipo de prácticas por parte de los gobiernos y puede acentuar, a medio y largo plazo, las diferencias económicas entre los países de distinto desarrollo económico. A mayor capacidad económica, mayores recursos de los gobiernos para apoyar determinadas políticas internas como las establecidas en el catálogo de las subvenciones permitidas: desarrollo regional, protección del medio am-

biente e investigación al desarrollo. En este sentido, pues, estos países gozarán de una ventaja comparativa al poder apoyar políticas que indirectamente favorezcan el desarrollo económico futuro y permita a sus empresas ser más competitivas, frente a un gran número de países en desarrollo que no dispongan de recursos para poder apoyar estas actuaciones.

Aunque la aplicación de los derechos compensatorios ha sido siempre muy inferior al del recurso al antidumping, en el período transcurrido desde la aprobación del nuevo Código su uso se ha reducido considerablemente. El total de casos iniciados en el período 1980-86 fue de 439 (tabla 6.4), mientras que en los años 1996-99 se iniciaron 106 (tabla 6.8). Estados Unidos sigue liderando el ranking con gran diferencia sobre los demás países, y México se ha sumado al grupo de países que ha utilizado la medida.

Tabla 6.8

NÚMERO DE MEDIDAS COMPENSATORIAS INICIADAS. 1996-1999

Países	1996	1997	1998	1999	Medidas en vigor a 31/12/99
Argentina	1	1	0	0	3
Australia	1	1	0	0	5
Brasil	0	0	0	0	6
Canadá	0	0	0	3	10
CE	1	4	8	20	6
Estados Unidos	2	6	12	10	61
México	0	1	0	0	11
Nueva Zelanda	4	1	0	0	3
Perú	0	1	0	0	0
Sudáfrica	0	1	1	2	0
Venezuela	0	0	0	1	3
Total	9	16	21	36	108

Fuente: Elaboración propia con los *Informes Anuales* de la OMC, 1997-2000.

Tabla 6.9

PAÍSES CONTRA LOS QUE SE HAN INICIADO INVESTIGACIONES

Países	1996	1997	1998	1999
Arabia Saudí			1	
Alemania		1		
Argentina	1			
Australia				1
Bélgica			1	
Brasil		1	1	1
Canadá	1	1	1	
CE	3	1		
Chile		1		1
Corea			5	3
Dinamarca			1	
España		1		
Filipinas				1
Francia			1	1
Grecia		1		
India		3	6	6
Indonesia			1	5
Italia		1	2	1
Macedonia				1
Malasia				2
Noruega	1			
Perú		1		
Singapur				1
Sudáfrica	3	1	1	1
Tailandia				5
Taiwán		1		5
Trinidad y Tobago		1		
Venezuela		1		
Total	9	16	21	36

Fuente: Elaboración propia con los *Informes Anuales* de la OMC, 1997-2000.

Es difícil deducir de los datos disponibles su utilización como medida proteccionista, pero es sospechoso que los casos iniciados en 1999 (véase tabla 6.9), vayan destinados principalmente a los países del sudeste asiático

(Corea, Indonesia y Taiwan), cuyas monedas se devaluaron fuertemente a raíz de su crisis financiera de 1997.

El código de salvaguardias

Las medidas de salvaguardia en el comercio internacional permiten que un país pueda introducir restricciones temporales al comercio de las importaciones que estén causando daño a la industria nacional. El objetivo de la salvaguardia es facilitar que las empresas afectadas puedan realizar el ajuste económico que requiera el nuevo entorno competitivo: bien tomar disposiciones destinadas a mejorar la competitividad o, simplemente, desmantelarlas por su incapacidad para competir en el nuevo marco. No se trata de medidas de defensa contra el comercio desleal, sino de medidas de defensa de la industria nacional.

La filosofía de las salvaguardas está fundamentada en la necesidad de suavizar el coste del ajuste cuando éste se produzca y, también, para afrontar el compromiso de la liberalización del comercio con ciertas garantías de que, cuando aparezcan problemas en las empresas nacionales, puedan atenuarse las obligaciones. En este sentido se consideran medidas que favorecen los compromisos de liberalización del comercio porque de otra forma serían más cautos o simplemente no se producirían.

En las negociaciones para la redacción de la Carta de La Habana, Estados Unidos solicitó la inclusión de una cláusula de escape de las obligaciones comerciales que permitiera hacer frente a situaciones imprevistas, como la que contemplaba su ley de Comercio de 1934 y su acuerdo bilateral firmado con México en 1943. El Congreso americano fue el protagonista en la exigencia de que la OIC incluyera esta cláusula que, posteriormente, fue incorporada como ley obligatoria en la revisión de su ley de comercio de 1951.

A pesar de la existencia de dicha cláusula, su utilización ha sido muy escasa. Los países han preferido otras formas para restringir las importaciones que causan daño a sus empresas, como consecuencia de los requisitos previstos en la aplicación de la misma. Como hemos analizado en la primera parte de este apartado, los países recurrieron a la utilización de las RVE como instrumento para afrontar los problemas de competencia externa de sus empresas

(véase tabla 6.5). Éstas consisten en acuerdos voluntarios entre el país importador y el país exportador que limitan la cantidad o el volumen de las importaciones de un determinado producto y su objetivo es ordenar el mercado.

La regulación de las salvaguardias en el GATT

En el GATT de 1947 se introdujo la posibilidad de utilizar las salvaguardias, regulándose en el artículo XIX.⁽¹⁴⁾ La utilización de las mismas requería:

a) Un incremento de las importaciones de un determinado producto tanto en términos absolutos como relativos.⁽¹⁵⁾

b) Que este incremento de las importaciones se debiera a acontecimientos no predecibles⁽¹⁶⁾ o como consecuencia de las obligaciones del GATT (reducción de los aranceles o la eliminación de restricciones cuantitativas).

c) Que este incremento causara o amenazara causar daño a los productores nacionales de productos iguales o directamente competitivos con ellos. Se debía probar el daño o la amenaza y la relación causal entre dicho daño y las importaciones.

Una vez cumplidos los requisitos para aplicar la salvaguardia, se podían suspender temporalmente, total o parcialmente, las obligaciones asumidas en el Acuerdo con relación a ese producto. Esta suspensión de obligaciones podía consistir en un aumento de los aranceles o en la introducción de una restricción cuantitativa. La temporalidad de la excepción se estableció

(14) Este no es el único artículo del Acuerdo GATT que permite el incumplimiento de las obligaciones y establecer salvaguardias. Recordemos que también se pueden incumplir las obligaciones por motivos de balanza de pagos (artículo XII) y por motivos de desarrollo económico (artículo XVIII).

(15) La inclusión del término relativo fue posterior y motivado por aplicar la misma redacción que la prevista en la Carta de La Habana. Esta nueva terminología es más restrictiva sobre todo en períodos de recesión económica, ya que se puede invocar la cláusula aunque no haya habido aumento total de las importaciones, pero sí un incremento relativo al disminuir el consumo interno de un determinado producto.

(16) La falta de definición sobre lo que se entendía por acontecimientos inesperados o no predecibles amparó una demanda de USA contra las importaciones de sombreros checoslovacos (Hatters Fur Case, 1950). Checoslovaquia argumentó que respondía a un cambio en la moda y estos cambios eran normales en los vestidos y complementos. Sin embargo, la salvaguardia americana fue aceptada ya que se dictaminó que se trataba de un acontecimiento no predecible. Este ha sido el único caso en que se ha planteado una reclamación por la utilización del artículo XIX del GATT original y, por ello, es el que ilustra la interpretación de todo el redactado.

en el tiempo necesario para prevenir o remediar el daño. Asimismo, aunque no de manera explícita, la medida se debía aplicar sin discriminación a todos los proveedores, es decir sobre la base de NMF.

Una vez aplicada la medida, las partes afectadas podían entablar consultas con el fin de obtener compensaciones por el daño causado por tal medida. Estas compensaciones consistían en que el país que aplicaba la salvaguardia ofrecía compensaciones en otras partidas arancelarias (podía reducir los aranceles en otro producto) de interés para las partes afectadas. En caso de que no hubiera acuerdo, bien porque el país no ofrecía compensaciones o porque las ofrecidas no eran aceptadas o satisfacían al país o países demandantes, se autorizaba la utilización de represalias comerciales, que consistían en retirar o suspender concesiones equivalentes al país que hubiera aplicado la medida.

La redacción del artículo XIX, que hemos comentado, era muy imprecisa y por ello susceptible de aplicarse incorrectamente o de manera excesivamente discrecional. Como siempre, se trataba de lograr el equilibrio entre la utilización de una medida que intentaba paliar un problema temporal de la industria de un país y su potencial uso como medida puramente proteccionista. Por ello, era preciso concretar y especificar los contenidos de los requisitos necesarios para activar la medida: cómputo de las importaciones, el significado de acontecimientos imprevistos, la determinación de daño o amenaza de daño y la no definición del tiempo requerido para remediar la situación.

A pesar de estas carencias, el recurso de los países a las salvaguardias ha sido escaso. Según los datos proporcionados por Trebilcock y Howse (1999), hasta 1993 se establecieron 152 salvaguardias, un tercio de las cuales desde 1979. Si comparamos estas cifras con las detalladas para el antidumping o los derechos compensatorios aplicados (tablas 6.3 y 6.4), podemos comprobar su escasa invocación. Sin embargo, a esta cifra debemos añadir las referidas a las RVE que se utilizaron para eludir la aplicación de las salvaguardias. Estas totalizaron 289 en 1989 (tabla 6.5). Las ventajas que reporta la RVE comparada con la medida de salvaguardia son dobles:

– Las RVE se aplican al proveedor que causa el daño (selectividad de la medida) y no de acuerdo con el principio de NMF.

– Al ser un acuerdo bilateral, las RVE no requieren de compensaciones a los exportadores que han resultado perjudicados.⁽¹⁷⁾

Claramente las RVE ofrecen grandes ventajas para los países que quieren imponer restricciones temporales a determinados competidores. Sin embargo, contravienen toda la filosofía de la liberalización del comercio que ha imperado desde la firma del GATT, puesto que significan una forma de administración del comercio internacional discriminatoria y utilizando, además, su forma más opaca, las cuotas o restricciones cuantitativas.

Las RVE, por lo tanto, y de acuerdo con la normativa GATT, deberían ser prácticas prohibidas por el GATT y recurribles por los demás países. Sin embargo, aunque no hay dudas de que son prácticas comerciales inadmisibles, jurídicamente han sido catalogadas como de «zona gris»; a pesar de la evidencia de su incompatibilidad con las normas generales, al tratarse de acuerdos voluntarios entre empresas privadas, no están sujetos a la normativa del Acuerdo. Aunque en algunas ocasiones son los gobiernos los que lideran las RVE, la aceptación de las mismas por ambas partes los inhibe de utilizar los mecanismos previstos en el GATT para eliminar o restringir estos comportamientos.

En la Ronda de Tokio se intentó negociar un nuevo Código sobre salvaguardias que permitiera solucionar algunos problemas en la aplicación del artículo XIX. Se trataba de solucionar, sobre todo:

– Las compensaciones hacían muy costoso el recurso a esta cláusula. Además, a medida que los aranceles se iban reduciendo se limitaban las posibilidades de los países para ofrecer concesiones adicionales a los países perjudicados.

– La falta de definición estricta de temporalidad que ha hecho que muchas salvaguardias hayan estado en vigor durante muchos años.⁽¹⁸⁾

– Más precisión en la terminología utilizada.

(17) ¿Qué gana el exportador? La restricción del mercado producirá un efecto monopolista y el exportador podrá elevar los precios obteniendo una renta adicional de monopolio. También evita que el importador, si no consigue ordenar el mercado, tenga que tomar medidas más drásticas que lo limiten en mayor medida o que cierren su mercado.

(18) La importación de carbón en Alemania estuvo en vigor durante más de 30 años.

El acuerdo no fue posible en Tokio por divergencias entre los países. Los países desarrollados requerían aplicar la salvaguardia de forma selectiva. Los países en desarrollo no estaban conformes con este requisito, salvo que su aplicación fuera supervisada multilateralmente. Hubo, pues, que esperar hasta la Ronda de Uruguay para que se redactara un nuevo código que regulara la aplicación del artículo XIX.

El Acuerdo de Salvaguardias

El nuevo redactado supone un avance importante en la solución de los problemas detectados y antes mencionados en el funcionamiento del artículo XIX. Se reitera (artículo 2) que un país puede aplicar una salvaguardia a un producto si demuestra que las importaciones de ese producto han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. Se establece también que la salvaguardia se aplicará al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda, es decir de manera no discriminatoria.

Antes de imponer una medida de salvaguardia, el país debe realizar una **investigación** con arreglo a un procedimiento previamente establecido. El procedimiento nacional será público, con audiencia de las partes afectadas (con las reservas de confidencialidad necesarias para respetar los intereses comerciales de las empresas afectadas), y dará lugar a la publicación de los informes con los resultados de la investigación.

La investigación debe determinar:

a) La existencia de daño grave o amenaza de daño grave. Se define daño grave como «un menoscabo general significativo de la situación de una rama de la producción nacional». La amenaza existirá cuando sea «clara la inminencia de daño grave» mediante hechos, no conjeturas. La rama de la producción nacional abarca el conjunto de la producción nacional de productos similares o competidores o una parte importante de dicha producción.

b) La relación causal entre aumento de las importaciones y la existencia de daño grave o amenaza. Esta relación se fundamentará en factores objetivos y cuantificables (evolución de las ventas interiores, importaciones, producción, productividad, capacidad productiva, empleo, etc.). Si existen otros factores, además de las importaciones, que causen o amenacen causar daño, no se procederá a establecer la salvaguardia.

La **aplicación de las medidas de salvaguardia** está sujeta a los siguientes requisitos:

a) Sólo se aplicarán en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

b) La salvaguardia aplicable puede concretarse en un recargo en los aranceles o la imposición de restricciones cuantitativas. Si la medida implica el establecimiento de una restricción cuantitativa (contingente), ésta no reducirá las importaciones sino que las limitará al promedio de los últimos tres años en las que haya estadísticas disponibles, salvo daño extremo que justifique una reducción.

c) Se repartirá el contingente entre los diversos proveedores de terceros países para lo que deberá lograrse un acuerdo con ellos. Si no hay acuerdo, el contingente se distribuirá de forma proporcional a los porcentajes de participación en las importaciones.

d) Un país podrá establecer una distribución del contingente que no responda a las proporciones de participación en los flujos comerciales si celebra consultas con el Comité de Salvaguardias y demuestra que las importaciones procedentes de determinados países miembros han aumentado de forma desproporcionada y deben reducirse a un nivel inferior para prevenir o reparar el daño grave. Esta posibilidad recibe la denominación de modulación y permite cierta selectividad en la aplicación de la medida para aquellos proveedores que estén causando más daño.

Las medidas de salvaguardia se aplicarán **temporalmente**, sólo durante el tiempo necesario para eliminar el daño o prevenirlo. Ese período no debe exceder de cuatro años, extensible a cuatro años más si se demuestra que la medida de salvaguardia sigue siendo necesaria y que hay pruebas de

que la rama de producción está en proceso de reajuste. La medida de salvaguardia sólo podrá estar en vigor un máximo de ocho años y no se podrá volver a aplicar a un producto que ya haya sido sometido a esta medida hasta que haya transcurrido un plazo similar a la duración de tal medida.

Para que los países que apliquen las salvaguardias procedan realmente al reajuste necesario para eliminarla, todas aquellas medidas que excedan del año deberán incorporar un compromiso de liberalización progresiva a intervalos regulares durante su período de aplicación. Ello significa que si se establece un contingente por un período de tres años, a partir del segundo año, y durante los dos años que restan, se ampliará el contingente y, de este modo, reducir su efecto limitativo de las importaciones.

Las medidas de salvaguardia darán lugar a **compensaciones** a los países exportadores perjudicados con la medida. El país que aplique la medida deberá negociar con los países afectados las compensaciones a ofrecer para paliar los efectos negativos que la medida les ha producido. Estas compensaciones son, a veces, difíciles debido a que los aranceles ya son muy reducidos y no permiten satisfacer a las partes perjudicadas. Cuando el acuerdo no es posible, los países agraviados podrán, en un plazo estipulado, imponer sanciones consistentes en la retirada de concesiones previas cuyo valor debe equivaler al daño causado. Sin embargo, para limitar este derecho, el nuevo acuerdo establece que las sanciones no se aplicarán durante los tres primeros años de aplicación de la medida, siempre que ésta se haya adoptado de acuerdo con el procedimiento y esté justificada por un aumento en términos absolutos de las importaciones.

Los países en desarrollo tienen también un trato diferenciado. Las medidas de salvaguardia que puedan aplicarse a sus productos no se llevarán a cabo cuando sus exportaciones no excedan el 3% de las importaciones totales y el conjunto de las importaciones de todos los países en desarrollo no supere el 9% en el producto afectado por la medida. También dispondrán de un plazo superior (diez años) para eliminar las medidas de salvaguardia que ellos puedan establecer.

La nueva regulación en la aplicación de las salvaguardias establece **compromisos** sobre las medidas existentes con anterioridad y también compromisos con las prácticas aplicadas de autolimitación del comercio. Los

países deben, a partir de la entrada en vigor de la OMC, en enero de 1995, observar lo siguiente:

a) Las medidas adoptadas de acuerdo con la normativa del GATT del 47 que todavía estén en vigor sólo se mantendrán por un período máximo de ocho años desde que fueron iniciadas o, como máximo, cinco años después de la creación de la OMC.

b) Todas las medidas de salvaguardia provisionales anteriores deberán acomodarse a los requisitos del presente Acuerdo, de lo contrario deben eliminarse en un plazo de cuatro años.

c) Se prohíben todos los acuerdos de autolimitación del comercio ya sea entre gobiernos o entre empresas privadas. Las RVE, los acuerdos de comercialización o de vigilancia de precios que existan deberán eliminarse en un plazo máximo de cuatro años. Sin embargo cada Estado miembro podía mantener una excepción al cumplimiento de estos plazos con el límite temporal del año 2000. La Comunidad Europea lo hizo con el acuerdo de automóviles japoneses que expiró el 31 de diciembre de 1999.

Con esta disposición se obliga a la eliminación de todas las RVE a partir del año 2000 y se acaba con una práctica claramente contraria a la filosofía del GATT y ahora con la de la OMC.

Por último, haremos referencia a la creación del **Comité de Salvaguardias** que será el encargado de vigilar la aplicación de este Acuerdo e informar del mismo al Consejo de Comercio de Mercancías, controlar a los países que apliquen medidas de salvaguardia que hayan cumplido con el procedimiento y las normas para su establecimiento y examinar que tanto las medidas de salvaguardia aplicadas como las compensaciones efectuadas sean equivalentes.

Todos los países deberán notificar al Comité las investigaciones que estén realizando y las pruebas que justifiquen la aplicación de las medidas. Esta información será facilitada por el Comité a los países afectados para que puedan entablar consultas y negociar las compensaciones.

En caso de conflicto en la aplicación de este Acuerdo se procederá a la aplicación del Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

Este Acuerdo, pues, resuelve un conflicto que ha durado muchos años sobre las medidas que los países podían aplicar para hacer frente a la necesidad de reestructurar una industria afectada por cambios en la competitividad. El enfoque no ha sido modificado, ya que se permite imponer restricciones cuando el aumento de las importaciones es la causa que determina el daño. Pero se han establecido normas claras que requieren que la medida sea temporal y que se destine a disponer de un tiempo predeterminado que permita proceder al ajuste en la producción afectada. Este proceso de ajuste debe activarse de inmediato, ya que la medida impuesta debe reducirse a partir del primer año de su imposición (degresividad en la aplicación de la salvaguardia).

Los aspectos de la normativa anterior que habían justificado la elusión del artículo XIX se han suavizado. El problema de la selectividad de los proveedores para limitar las importaciones que causan daño no se acepta como principio, pero se puede aplicar cierta discriminación en el reparto de los contingentes si hay acuerdo previo en el reparto o si se demuestra que las importaciones procedentes de un país han crecido de forma desproporcionada y que, además, son la causa del daño. También se ha suavizado la obligación de compensar; a pesar de que el país está obligado a negociar compensaciones con los países afectados, de hecho se le permiten tres años de carencia, que es el plazo establecido para que éstos puedan recurrir a represalias en caso de no quedar satisfechos con las compensaciones o en ausencia de éstas.

Se ha reforzado, también, el mecanismo de supervisión multilateral de las medidas de salvaguardia al obligar a los países a dar toda la información necesaria sobre procedimientos, pruebas, aplicación de las medidas, degresividad, etc.

En esta larga exposición se ha procedido al análisis detallado de las principales normas comerciales que más controversias y debates han despertado tanto en su concepción como en su aplicación. Su desarrollo más completo se ha hecho más evidente cuando la aplicación de las viejas normas comerciales plantearon importantes problemas en las relaciones comerciales internacionales. Los resultados de este desarrollo los hemos descrito en cada uno de los subapartados analizados y, en general, la nueva normativa ha supuesto un paso adelante en el proceso de establecer reglas claras y transpa-

rentes en el comercio internacional. Las discrepancias que todavía existen, y que son importantes, contravienen de hecho los pilares sobre los que se ha construido el GATT/OMC: pragmatismo y equilibrio entre un teórico objetivo de libertad absoluta en el comercio internacional y defensa de los intereses nacionales.

En las negociaciones futuras no está previsto que los códigos analizados se revisen. Sólo si, finalmente, se inician negociaciones sobre la elaboración de normas sobre la competencia en la OMC, es posible que alguno de ellos se viera afectado por esta nueva normativa.

VII. La ampliación del comercio internacional sujeto a las reglas de la OMC

Uno de los importantes logros de la Ronda de Uruguay fue ampliar el comercio internacional que hoy regula la OMC. Las negociaciones abarcaron el comercio agrícola y el comercio textil, hasta entonces sujetos a variadas excepciones, con el fin de someterlos a la disciplina general del comercio internacional. También, y como tema nuevo, se incorporó el comercio de servicios. El comercio internacional de estos tres sectores ascendía, en 1990, a un 30% del total, cifra que nos indica la importancia que tenían estas negociaciones. Dado que cada sector ha sido objeto de una regulación específica, procederemos a un estudio de cada uno de ellos.

El Acuerdo sobre el Comercio Agrícola

El comercio internacional de productos agrícolas se ha caracterizado siempre por sus dificultades y por la generación de numerosas controversias en las relaciones económicas internacionales. No es, pues, de extrañar que la regulación de su comercio en el GATT haya sido, también, muy compleja y conflictiva. Su análisis será algo más detallado que otros ámbitos del comercio por varias razones que, a nuestro entender, lo justifican:

1.º Es ejemplo de las distorsiones que crea la protección de un sector económico tanto en los intercambios internacionales como en el funcionamiento interno del propio sector dentro del conjunto de la economía.

Tabla 7.1

LA AGRICULTURA EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

	1988			1998		
	% sobre PIB	% empleo total ^(*)	% exportaciones totales	% sobre PIB	% empleo total	% exportaciones totales
Australia	4,2	5,8	35,1	3,2	5,2	20,4
Canadá	3,0	6,1	8,2	1,5 (***)	5,1	7,4
Estados Unidos	2,0	2,9	13,2	1,7	2,7	9,0
Japón	2,6	8,2	0,4	1,9	5,3	0,3
Noruega	3,0	6,7	2,0	2,2	4,8	0,8
Nueva Zelanda	8,4	10,4	59,1	7,9	8,4	40,2
Suiza	3,2	5,8	3,1	1,1	4,7	2,4
Unión Europea(**)	2,9	7,5	7,6	1,9	5,0	7,1
OCDE (promedio)	2,9	8,7	8,0	2,1	8,2	5,9

(*) Promedio 1986-1988.

(**) Los datos de 1988 corresponden a la UE-12.

(***) Promedio 1992-1994.

Fuente: FMI, OCDE.

2.º Es ejemplo de la resistencia que la protección crea a la liberalización. En este caso, en concreto, ni la fuerza laboral empleada ni la importancia del sector dentro del conjunto de la economía explican las dificultades de los países desarrollados para someter al sector a las reglas generales del mercado (véase tabla 7.1).

3.º Refleja una asimetría importante de la regulación del GATT en favor de los países desarrollados, principales artífices de las políticas agrícolas protectoras. Los sectores sensibles o especiales que no se deseaba que fueran sometidos a la competencia del comercio internacional fueron «de facto» excluidos de los compromisos de liberalización en el Acuerdo GATT. El interés de los países en desarrollo en el comercio agrícola queda reflejado en la tabla 7.2, donde se detallan algunas cifras que ilustran el peso de la agricultura en algunos países en desarrollo y, sobre todo, la importancia que representan estos productos en sus exportaciones totales.

4.º Es un ejemplo del alcance que el GATT y ahora la OMC tienen sobre las políticas económicas de los países. Para que el comercio de los productos agrícolas se sometiera a las reglas generales que regulan el comer-

Tabla 7.2

LA AGRICULTURA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

	1980		1988		1997	
	% PIB	% exportaciones totales	% PIB	% exportaciones totales	% PIB	% exportaciones totales
<i>África Sub-Sahariana</i>	18	28	34	38	18	
Costa de Marfil	26	92	36	85	27	
Kenia	33	52	31	63	29	63
<i>Asia del Este</i>	28		22	16	18	12
Filipinas	25	42	23	26	19	9
Indonesia	24	22	24	22	16	16
Tailandia	23	58	17	45	11	23
<i>Asia del Sur</i>	37	38	33	24	25	19
India	38	33	32	18	25	22
Sri Lanka	28	65	26	50	22	
<i>América Latina y Caribe</i>	10	36	10	29	8	28
Argentina	6	71	14	70	7	52
Brasil	11	50	9	31	8	35
Uruguay	14	61	11	52	8	62

Fuentes: Para los años 1980 y 1997, Kelly, M. y otros (1992).
Para el año 1988, Banco Mundial (1987).

cio internacional de mercancías, ha sido necesario negociar el contenido de las políticas internas que apoyaban al sector agrícola.

El comercio de los productos agrícolas recibió un trato especial en el Acuerdo originario del GATT, y su posterior regulación confirmó su tratamiento como una gran excepción al principio general de libertad de comercio. Esta circunstancia no significó en absoluto que el tema quedara apartado de los debates y negociaciones en el seno del Acuerdo. Al contrario, los esfuerzos para someter los productos agrícolas a las mismas condiciones que los productos industriales se han manifestado en numerosas ocasiones a lo largo de la vida del GATT, pero la oposición de algunos países industriales a dismantelar sus sistemas internos de ayuda ha dificultado el proceso. Se han necesitado casi cuarenta años para afrontar verdaderamente su liberalización, y el acuerdo finalmente conseguido en la Ronda de Uruguay establece un marco que permitirá, progresivamente, un régimen de mayor libertad en los intercambios de productos agrícolas.

Hechas estas consideraciones, analizaremos, a continuación, la evolución de la regulación del comercio agrícola subdividiéndola en dos períodos, antes y después de la Ronda de Uruguay del GATT. Esta visión histórica nos permitirá valorar mejor el alcance del acuerdo logrado y sus perspectivas de futuro.

Regulación del comercio agrícola hasta la Ronda de Uruguay

Cuando se negoció la Carta de La Habana, se acordó que el comercio agrícola debía ser compatible con las políticas establecidas por los países para regular y proteger su sector agrícola. Estas políticas datan de finales de los años veinte para hacer frente a la fuerte caída en los precios internacionales de los productos agrícolas básicos y, por ello, uno de sus principales objetivos era garantizar la estabilidad de los precios. También se implantaron medidas internas de apoyo a la producción agraria con el fin de asegurar el abastecimiento de alimentos a los ciudadanos y prevenir las grandes hambrunas que sufrieron, principalmente, Europa y Japón durante las Guerras Mundiales y en el período posterior a la II Guerra Mundial. Además, tanto Estados Unidos como los países europeos implantaron ayudas a los ingresos de sus agricultores y a la preservación de su sector rural. Por lo tanto, existían en el sector agrícola múltiples intervenciones para hacer frente a sus problemas y objetivos diversos.

En el momento de las negociaciones de la Carta de La Habana, Estados Unidos tenía, también, un grave problema de excedentes agrarios y necesitaba proteger sus mercados internos frente a las importaciones de terceros países. Se daban, por lo tanto, las condiciones para que el tratamiento del comercio mundial de productos agrícolas se llevara a cabo bajo un enfoque específico.

Además de instaurar las normas generales sobre el comercio de los productos agrícolas en general, debía resolverse el problema que afectaba al comercio de las denominadas materias primas agrícolas (cacao, azúcar, trigo, café, etc.). Éstas están catalogadas como productos básicos y, como tales, tienen unas características específicas que justifican un tratamiento diferenciado en el ámbito del comercio internacional. Estas características son:

– Fuertes fluctuaciones en los precios mundiales de estos productos. Estas oscilaciones son consecuencia, principalmente, de las variaciones en la oferta. Los cambios en las condiciones climáticas pueden afectar seriamente a la oferta disponible, bien aumentándola excepcionalmente por unas condiciones favorables, bien reduciéndola por unas condiciones adversas.

– Tendencia a largo plazo a una reducción de la demanda. La demanda de estos productos es menos sensible a los cambios de renta por ser bienes de primera necesidad, cuyo consumo disminuye en términos relativos a medida que la renta aumenta. Además, estos productos pueden ser objeto de un proceso progresivo de sustitución bien por productos alternativos, bien por materiales sintéticos.

– La producción de estos bienes tiene lugar preferentemente en países en desarrollo y, además, constituye una parte importante de sus ingresos de exportaciones. La variabilidad en los ingresos y la dificultad de su previsibilidad afectan seriamente a la capacidad de estos países de sostener una balanza de pagos viable y, en consecuencia, hacen difícil poder establecer una estrategia de desarrollo económico. El interés de los países productores en garantizar la estabilidad en los ingresos y el de los países consumidores en obtener los productos básicos a precios más estables, ha facilitado el desarrollo de acuerdos sobre estos productos. Hay que añadir que muchos de estos acuerdos han surgido como un instrumento de cooperación económica con los países en desarrollo como forma de garantizar una estabilidad en sus ingresos de exportación.

Desde hace muchos años,⁽¹⁾ esta problemática se ha intentado resolver mediante la consecución de acuerdos de productos básicos con la intervención, en ocasiones, de instituciones internacionales. Estos acuerdos, en general, establecían mecanismos de intervención específicos en los mercados para regular la oferta y promocionar la demanda y, por ello, se regían por compromisos y obligaciones entre los participantes. Lógicamente, la necesidad y la voluntad de desarrollar este tipo de acuerdos, apoyado por los precedentes en este ámbito, motivó que la Carta de La Habana incluyera un capítulo (en concreto el VI) en el que se establecían las reglas específicas

(1) Como ejemplos, podemos citar el acuerdo sobre el azúcar de 1902 o el acuerdo sobre el trigo de 1933.

que debían regularlos y que diferirían de las generales para las demás mercancías.

El GATT, en tanto que acuerdo provisional, no hacía referencia al comercio de estos productos, pero disponía que las obligaciones resultantes de los acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos se considerarían excepción general (artículo XX (h)). Al no crearse la OIC, no se implantó el marco institucional regulador previsto para este tipo de acuerdos. Las instituciones que se encargaron entonces de solucionar el problema del comercio de este tipo de mercancías fueron: el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la FAO (Organización Mundial de la Agricultura y Alimentación) y la CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina).

El último intento para que el GATT asumiera esta competencia se produjo cuando tuvo lugar su revisión en 1955. Algunos países miembros solicitaron que el GATT fuera el foro para negociar acuerdos internacionales de productos básicos, pero Estados Unidos, que ya discrepó de la regulación establecida sobre esta materia en la Carta de La Habana, se opuso enérgicamente a esta posibilidad. A pesar de la ausencia de regulación sobre esta materia en el GATT, en la práctica la redacción de su articulado (artículo XXV, Acción colectiva de las Partes Contratantes), la institucionalización de consultas en materia de comercio agrícola desde principios de los años sesenta y la incorporación en 1964 de la parte IV que hacía referencia concreta a los problemas del comercio de materias primas, permitieron que se pudieran abordar discusiones en esta materia y que se negociaran en su seno algunos acuerdos en productos agrícolas.

Sin embargo, el GATT ha jugado un papel residual en los intentos de resolver la problemática de los productos básicos mediante la consecución de acuerdos internacionales. Estos acuerdos han tenido lugar en los foros mencionados anteriormente y, desde 1964, la institución que ha tenido un papel más destacado ha sido la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). En su seno se elaboraron los principios reguladores y se negociaron la mayoría de los acuerdos de productos básicos. A pesar, pues, de los intentos de que el GATT en tanto que institu-

ción «de facto» encargada de la regulación del comercio internacional tuviera un papel prominente en esta materia, la falta de consenso entre los países miembros propició su desplazamiento a otros foros.

Con relación a los productos agrícolas en general,⁽²⁾ el GATT mantuvo, como ya hemos destacado, el consenso pactado en la Carta de La Habana de respetar las políticas agrarias internas de los países signatarios. Las dos grandes excepciones a las normas generales del GATT de que gozaban los productos agrícolas hacían referencia a la prohibición de imponer restricciones cuantitativas al comercio y a la posibilidad de conceder subvenciones a la exportación de estos productos, sin olvidar la posibilidad de utilizar la excepción por motivos de balanza de pagos, muy utilizada por los países miembros durante los primeros años de la vida del GATT.

Las excepciones a la prohibición de restricciones cuantitativas reguladas (artículo XI) eran aquellas que iban destinadas a: 1) la exportación en caso de escasez de un producto interno, 2) la exportación o importación en la aplicación de normas de control de calidad, y 3) la importación para apoyar programas gubernamentales destinados a hacer frente a la reducción de excedentes en la producción o, también, cuando se requerían medidas para reajustar la producción interna. Estas excepciones regulaban exclusivamente situaciones de escasez o de excedentes en la producción agraria. Además, las restricciones a las importaciones permitidas no debían ser totales, sino que se imponían de manera que se siguiera respetando la proporción que el exportador mantenía en dicho mercado.

Por lo tanto, los países pudieron aplicar restricciones cuantitativas al comercio agrícola, alegando tanto necesidades de regular el mercado agrícola interno como por dificultades de balanza de pagos. Su sentido temporal y excepcional, previsto en ambos supuestos, hacía pensar que se irían eliminando progresivamente a medida que se regularizara la situación de la agricultura y mejoraran las balanzas de pagos de los países. Ésta era la esperanza de los países miembros del GATT exportadores de productos agrícolas

(2) El tratamiento de los productos agrícolas incluye tanto los productos alimenticios como las materias primas agrícolas; si parte del comercio de alguna de estas últimas está sujeto a algún acuerdo internacional, se le aplica la excepción general prevista en el artículo XX.

como Australia, Brasil y Cuba, convencidos de que progresivamente se podría liberalizar este comercio a través del Acuerdo.

Pero las perspectivas de liberalización del comercio agrícola empeoraron cuando Estados Unidos solicitó, en 1955, una excepción al Acuerdo que admitiera su «Agricultural Adjustment Act». Esta ley, acordada en 1933 y modificada en varias ocasiones, establecía la posibilidad tanto de imponer restricciones a las importaciones (o mayores aranceles) cuando interfirieran en un programa de apoyo a los precios internos como subvencionar las exportaciones en caso de excedentes.⁽³⁾ Además, se estableció en la propia ley (en una modificación posterior de 1951) que no podría aplicarse ningún acuerdo internacional que la contraviniera. La necesidad de justificar cualquier medida ante un acuerdo internacional era inaceptable para el Congreso americano y la ley fue muy explícita en este sentido. Esta regulación motivó la solicitud en el GATT de una excepción total («waiver») para dicha ley, sin plazos y con revisión anual. Esta excepción significó un precedente importante porque sentó las bases para que otros países pudieran justificar políticas agrícolas internas de apoyo a los precios, principalmente la Comunidad Económica Europea con su Política Agrícola Común (PAC) instaurada en 1962.⁽⁴⁾

Otra excepción a la normativa del GATT aceptada para los productos agrícolas se refiere a las reglas sobre subvenciones. En el artículo XVI, se prohíben las subvenciones a la exportación con la excepción de los productos básicos. Éstos podían ser subvencionados siempre que el país que los aplicase no incrementase su participación «equitativa» en el comercio internacional de este producto. En el Código sobre subvenciones y derechos compensatorios aprobado en la Ronda de Tokio, que hemos descrito en el capítulo anterior, se clarificó esta excepción especificando que «la subven-

(3) Diseñada para evitar los problemas de la depresión agrícola de los años treinta, sus resultados fueron la aparición de excedentes en numerosos productos. Las variaciones posteriores de la ley ampliaron la protección para hacer frente a los crecientes excedentes. Si en 1947 Estados Unidos consideraba que el problema de los excedentes era temporal, en 1955, cuando solicitó la excepción al GATT, estaba seguro de que el problema excedentario no se resolvería y requería una intervención permanente en los mercados agrícolas. Los excedentes no eran causados solamente por las políticas de apoyo. El desarrollo tecnológico aplicado a la producción agrícola aumentaba fuertemente la productividad del sector.

(4) Los argumentos utilizados por la CEE para justificar la PAC se basaron en el incumplimiento por parte de Estados Unidos del artículo XI del GATT, por lo que no era aplicable la condición previa de aplicar restricciones cuantitativas al comercio sólo cuando se estuvieran tomando medidas de reducción interna de la producción.

ción aplicada provoque la reducción de las exportaciones de otro productor signatario». Las dificultades en la interpretación práctica de esta regulación tuvo como consecuencia numerosas disputas en el seno del GATT, tanto en el tema los subsidios a la exportación como en los casos de subsidios internos a la producción. Estos litigios se produjeron principalmente entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea y ya han sido descritos en el capítulo VI.

Los problemas en el comercio agrícola internacional se presentaron pronto. A mediados de los años cincuenta se constató la existencia de importantes excedentes de algunos de estos productos básicos. Si éstos se colocaban en los mercados, se hundirían los precios y la situación de la balanza de pagos de algunos países sería difícil. El informe Haberler, de 1958,⁽⁵⁾ sobre las tendencias del comercio internacional dedicaba una parte al análisis de la política comercial agrícola y establecía claramente la relación entre las políticas internas y los problemas en el comercio de los productos agrícolas. Asimismo, dejaba bien claro que los países perjudicados por esta situación eran los países productores, que en su mayoría eran países en desarrollo.

A raíz del Informe Harbeler se estableció un Comité (conocido como el Comité II) en el seno del GATT con el mandato de analizar *«los problemas que surgen por la generalización en el uso de medidas no arancelarias para proteger la agricultura, o en las medidas destinadas a garantizar los ingresos de los agricultores»*. En todos sus informes se recomendaba las negociaciones para el acceso a los mercados de estos productos y las negociaciones en algunos productos específicos como el trigo y la carne.

A los esfuerzos desarrollados en el seno del GATT para iniciar negociaciones que liberalizasen el comercio agrícola se sumó, en la década de los sesenta, Estados Unidos. Este país cambió su actitud con relación al comercio de productos agrícolas e inició una presión importante para modificar el «status» del comercio agrícola al constatar las dificultades de acceso de sus productos al mercado de la Comunidad Europea, como consecuencia de la aplicación de la PAC. Los precedentes de su actitud proteccionista en este

(5) Conocido por esta denominación, fue elaborado por los profesores Haberler (Universidad de Harvard), Meade (Universidad de Cambridge), Tinbergen (Instituto Holandés de Rotterdam) y Oliviero Campos (Universidad de Brasil).

sector estaban ahora perjudicando sus intereses comerciales. Sin embargo, las condiciones habían cambiado. Durante los años cincuenta los países miembros del GATT estuvieron dispuestos a negociar en todos los sectores del comercio internacional y fue Estados Unidos el que se negó tanto a liberalizar el comercio agrícola como a regular el comercio de algunos productos agrarios básicos en el seno del GATT. En los años sesenta, fueron sus principales socios comerciales, que estaban aplicando políticas de protección en su sector agrícola gracias en parte a la política americana de los años cuarenta y cincuenta, los que no aceptaron las propuestas de Estados Unidos y quisieron mantener el comercio agrícola fuera de las reglas generales del Acuerdo.

A partir de ese momento, la historia de las negociaciones para liberalizar el comercio agrícola se caracteriza por el enfrentamiento liderado por Estados Unidos y la Comunidad Europea, enfrentamiento que se manifestó claramente en las Rondas de Negociaciones Kennedy y Tokio. Este enfrentamiento, como comprobaremos, persiste en la actualidad y ha sido uno de los motivos que explican el fracaso de la nueva convocatoria de una ronda de negociaciones multilaterales en Seattle en diciembre de 1999.

La convocatoria de la Ronda Kennedy, en 1964, tenía como mandato específico la negociación para liberalizar tanto el comercio agrícola como el de productos industriales.⁽⁶⁾ En los productos agrícolas, además, se quería aplicar el sistema de reducciones arancelarias lineales, el mismo que para los productos industriales. Este enfoque defendido por Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, no fue aceptado por la Comunidad Europea, que nunca consideró sus precios de entrada (exacciones agrícolas) como aranceles y propuso un tratamiento sectorial de la agricultura e independiente de las negociaciones en los productos industriales.

En las negociaciones específicas sobre agricultura, la Comunidad hizo propuestas muy novedosas destinadas a mantener su modelo de apoyo a la agricultura comunitaria, pero que, por primera vez, intentaban medir los

(6) La Ronda Kennedy no es la primera que plantea negociaciones en los aranceles de los productos agrícolas. En la Ronda Dillon se establecieron reducciones en los derechos aduaneros de algunas materias primas agrícolas. En concreto se establecieron aranceles muy bajos o cero para el algodón, oleaginosas, vegetales y fruta envasada.

niveles de ayuda de los gobiernos a este sector y, sobre esta base, no incrementarlos en el futuro. En concreto se proponía medir el margen de apoyo al productor⁽⁷⁾ y congelarlo durante un período de tres años (no reducirlo). Esta propuesta no prosperó por temor a que significase la consolidación del sistema de ayuda comunitaria, y las negociaciones se centraron sobre el comercio de algunos productos como la leche, la carne y los cereales. El objetivo de los acuerdos en estos productos era lograr un incremento de sus precios en los mercados mundiales afectados negativamente por la colocación de los excedentes agrícolas, preservar los porcentajes de participación en los mercados y repartir el coste de gestión de los excedentes. Finalmente, sólo se logró un acuerdo sobre granos y algunas reducciones arancelarias sobre la base de las ofertas pactadas.

En la Ronda de Tokio, las posiciones iniciales entre Estados Unidos y la Comunidad Europea fueron las mismas. La Comunidad Europea continuó con su posición que los principios de la PAC no eran negociables y que la especificidad de este sector determinaba negociaciones separadas. Abogó sólo por acuerdos específicos en algunos productos agrícolas. Estados Unidos defendió el fin del trato especial a la agricultura, sobre todo en lo relacionado a los subsidios a la exportación, y reclamó negociar sobre el acceso al mercado comunitario. Finalmente, las negociaciones agrícolas tuvieron un marco separado del resto de negociaciones y su resultado más visible fue la firma del Acuerdo sobre Carne de Bovino y el Acuerdo sobre Productos Lácteos. Asimismo, el nuevo Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios no supuso avances significativos. La colocación de los crecientes excedentes en los mercados internacionales en la década de los ochenta no hizo sino recrudecer la tensión, que motivó el planteamiento en el GATT de numerosas diferencias entre Estados Unidos y la CE, como antes ya hemos comentado.

Resumiendo, el período que precede a la Ronda de Uruguay se caracteriza por la consolidación del comercio agrícola como excepción a los principios del GATT y la exclusión del GATT como foro para negociar los acuerdos de productos básicos agrícolas. El precedente de la excepción aceptada

(7) El margen de apoyo se mediría por la diferencia entre el precio mundial de un producto y el precio recibido por el productor nacional.

para la política agraria americana avaló el sostenimiento o la creación de políticas agrarias proteccionistas en otros países. Aunque desde mediados de los años cincuenta existieron evidencias claras de las distorsiones que las políticas internas estaban causando en los intercambios agrícolas internacionales, no se abordó una negociación con profundidad sobre los problemas en el comercio agrícola internacional. Proliferaron numerosas controversias sobre los subsidios a la exportación de los productos agrícolas en los primeros años ochenta, indicador de que existía un enfrentamiento de fondo sobre esta materia. Los problemas concretos sobre los precios de algunos productos agrícolas (trigo, leche y carne) se intentaron resolver mediante acuerdos de comercio específicos, que sólo se lograron, finalmente, para la carne de bovino y los productos lácteos.

El acuerdo agrícola negociado en la Ronda de Uruguay del GATT

En este contexto caracterizado por las confrontaciones en el comercio agrícola entre las principales potencias comerciales, se inició un proceso encaminado a resolver los problemas. En él jugaron un papel importante algunas instituciones internacionales, como el Banco Mundial y la OCDE, que contribuyeron positivamente al debate. Su principal aportación fueron los estudios e informes elaborados en ambas instituciones y que medían los costes de las políticas agrícolas aplicadas en las economías de los países desarrollados y en desarrollo así como los efectos que producían en el comercio internacional.

La OCDE, además, lideró el proceso de compromiso entre sus países miembros encaminado a resolver los problemas en el comercio agrícola. El punto de partida fue la Declaración adoptada en su Reunión Ministerial de 1982, en la que se acordó que *«el comercio agrícola debe integrarse en el sistema de comercio libre y multilateral»*, señalando también que *«las negociaciones multilaterales deben centrarse en ‘ajustes en las políticas internas’»*. Después de esta declaración, la OCDE realizó un trabajo intenso en el estudio de las reformas necesarias de las políticas agrícolas, dando lugar a una nueva Resolución ministerial en 1987: *«se debía proceder sin más retrasos a dichas reformas que deberían centrarse en la reducción de los precios*

garantizados y otros incentivos a la producción con el objetivo de prevenir incrementos en la oferta». Los estudios realizados por la OCDE⁽⁸⁾ contribuyeron de forma decisiva en el debate, midiendo los costes de estas políticas y los niveles de apoyo público que recibían. Con estos datos se conoció el alcance de la protección y los costes que causaban tanto a los consumidores como a los contribuyentes en los países miembros de la institución.

El Banco Mundial también contribuyó con diferentes estudios en los que no sólo estimaron los costes de la protección tanto en los países desarrollados como en desarrollo, sino que también midieron los efectos de estas políticas en el comercio internacional.⁽⁹⁾

Se estaba creando, pues, un clima proclive para proceder a una verdadera negociación sobre el comercio agrícola y éste se recogió en las negociaciones multilaterales que se iniciaron en la Ronda de Uruguay del GATT.

En la Declaración Ministerial de la Ronda de Uruguay de 1986 explícitamente se establece:

«Las PARTES CONTRATANTES convienen en la necesidad apremiante de dotar de mayor disciplina y previsibilidad al comercio mundial de productos agropecuarios mediante la corrección y prevención de las restricciones y distorsiones de dicho comercio, incluidas las relacionadas con los excedentes estructurales, con el fin de reducir la incertidumbre, los desequilibrios y la inestabilidad de los mercados mundiales de productos agropecuarios.

Las negociaciones tendrán por finalidad lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afecten al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas del GATT reforzadas y de un funcionamiento más eficaz, tomando en cuenta los principios generales por los que se regirán las negociaciones, mediante:

i) la mejora del acceso al mercado a través, en particular, de la reducción de los obstáculos a las importaciones;

(8) La OCDE publica anualmente un estudio detallado de las políticas agrícolas de sus países miembros que analizan exhaustivamente los costes de las mismas.

(9) Banco Mundial (1986). Toda la Parte II del informe está dedicada a un estudio muy profundo sobre las políticas comerciales y los precios en la agricultura mundial.

ii) *la mejora del clima de la competencia a través de una mayor disciplina en la utilización de todas las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afecten directa o indirectamente al comercio de productos agropecuarios, con inclusión de la reducción gradual de sus efectos negativos y el tratamiento de sus causas;*

iii) *una reducción al mínimo de los efectos desfavorables que pueden tener en el comercio de productos agropecuarios las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias, tomando en consideración los acuerdos internacionales pertinentes».*

Esta Declaración no ofrece dudas acerca del alcance de las negociaciones en el comercio agrícola: debe procederse a su liberalización, y todas las medidas de soporte tanto en frontera como las subvenciones a la exportación y los subsidios internos estarán en la mesa de negociaciones. Por lo tanto, la negociación abarcará las medidas internas (políticas internas) y externas que distorsionan este comercio.

Otra novedad importante, y que influyó en el resultado de las negociaciones agrícolas, fue la aplicación del principio de globalidad establecido para regular la VIII Ronda de negociaciones multilaterales del GATT. El comercio agrícola era uno más de los capítulos de la denominada agenda de la Ronda de Uruguay y que hemos comentado en el capítulo III, página 64 y, por ello, estaba sujeto al principio de «globalidad». Este principio establecía que la agenda de la Ronda se considera como un todo, es decir global; para concluirla era necesario alcanzar acuerdos en todos los capítulos previstos y ninguno de éstos podía aplicarse mientras no se cerraran todos los demás. La práctica de este principio permitió vincular las negociaciones agrícolas con los demás temas, y no se procedió, como en las Rondas anteriores, a negociaciones separadas, es decir, desvinculadas del resto de los acuerdos. Como constataremos analizando el acuerdo agrícola, este requisito permitió que las dificultades que existieron en el capítulo del comercio agrícola fueran finalmente superadas en aras de lograr un acuerdo global.

Como en los demás acuerdos de la Ronda de Uruguay, los compromisos y obligaciones asumidas por los países no serían iguales. Los países en desarrollo tendrían mayores plazos y menores compromisos, y los paí-

ses menos adelantados (PMA) quedarían excluidos de algunas de las obligaciones.

Antes de proceder a detallar el alcance del acuerdo en el comercio agrícola logrado, creemos necesario describir con algo más de detalle las características más destacables de las políticas agrícolas de los países y sus problemas conexos, así como los trabajos efectuados por las instituciones internacionales que permitieron conocer el alcance de la protección existente y su coste.

1. Características de las políticas agrícolas establecidas en la mayoría de países desarrollados y problemas que han generado:

– Restricciones de acceso a los productos de terceros países para proteger su producción interna.

– Apoyo a los precios agrícolas y/o subsidios a la producción interna. Estas políticas de apoyo, junto con el elevado crecimiento de la productividad en la agricultura gracias a los avances tecnológicos en este sector, generaron elevados excedentes.

– Los excedentes se colocaron en los mercados internacionales mediante subvenciones a la exportación. Esta oferta, que podemos calificar de «ficticia», desplazó a los productores más eficientes y presionó a la baja los precios internacionales.

– La caída de los precios internacionales (que hace más costosa la colocación de excedentes) y la propia sobreproducción contribuyeron a encarecer el coste presupuestario del mantenimiento de estas políticas en los países que las aplicaban.

Es evidente que se estaba produciendo un círculo vicioso en que todos los participantes, exportadores eficientes y exportadores subvencionados, estaban perdiendo.

2. Los trabajos realizados para medir la protección y los costes que estas políticas conllevan.

Para detallarlos, hemos seleccionado algunos datos que, por un lado, evidencian el grado de protección que recibían los agricultores y, por otro, el coste que suponían para las arcas públicas y para los consumidores.

En la tabla 7.3 se pueden comprobar las diferencias que existían, en la década de los ochenta, entre los precios internos en algunos productos agrícolas y los precios internacionales para los principales países. Estas diferencias eran muy elevadas en algunos productos y, además, se incrementaron considerablemente en el período analizado como consecuencia de la caída en los precios internacionales de los productos analizados. Para el conjunto de los países desarrollados, esta relación entre premios al productor y premios internacionales pasó del 1,40 al 2,00 en 6-8 años, es decir, en promedio los precios internos doblaron los precios mundiales.

En la tabla 7.4 se muestra el porcentaje que los subsidios netos transferidos representaban sobre el valor total de la producción de los agricultores. Las cifras nos indican qué países protegían más a sus agricultores y el alcance de esta protección. Lideraban el ranking Suiza, Japón y Noruega, con porcentajes de ayuda superiores al 70%, seguidos de la Unión Europea, situada cerca del 50%. En todos los países se incrementaron los subsidios hasta el período 1993-95, a partir del cual se inicia en muchos de ellos una reducción sensible de las ayudas, sobre todo en Nueva Zelanda, Estados Unidos y Canadá. Los demás países no empezaron a reducir las ayudas hasta 1995, año en que se comenzaron a aplicar los acuerdos sobre el comercio agrícola.

La tabla 7.5 mide el valor total en dólares de las transferencias asociadas a las políticas agrícolas y su desglose entre la contribución de los consumidores y de los contribuyentes. El total de las transferencias pasó de 119,9 miles de millones de dólares anuales durante el período 1979-81, a 332,1 miles de millones de dólares anuales durante los años 1993-95, indicador del fuerte aumento de los costes de estas políticas tanto para los consumidores como para las arcas públicas. El análisis de estos datos también nos permite identificar las diferencias entre las políticas agrícolas entre los países. Así, en la Unión Europea, Japón y Suiza, los costes de las transferencias asociadas eran asumidos en una mayor proporción por los consumidores, ya que los apoyos se realizaban principalmente a través de los precios de los productos agrícolas. Por el contrario, en Estados Unidos, Canadá y Noruega, las ayudas provenían en una mayor proporción de los presupuestos públicos, lo que refleja una menor intervención a través de los precios agrí-

Tabla 7.3

EFFECTOS EN LOS PRECIOS INTERNOS

Precios al productor / precios internacionales

Productos	Estados Unidos		CEE		Japón		Países desarrollados	
	1980-1982	1988	1980-1982	1988	1980-1982	1988	1980-1982	1988
Trigo	1,15	2,20	1,40	3,40	3,90	8,00	1,25	2,45
Cereales secund.	1,00	1,60	1,40	2,40	4,30	11,65	1,15	1,75
Arroz	1,30	1,85	1,35	2,40	3,35	8,20	2,50	5,65
Reses-ternera	1,10	1,30	1,95	2,75	2,80	5,40	1,50	2,05
Cerdo-aves	1,00	1,00	1,25	1,60	1,50	1,90	1,20	1,40
Lácteos	2,00	2,00	1,75	2,50	2,90	5,55	1,90	2,55
Azúcar	1,40	2,05	1,50	2,80	3,00	7,10	1,50	2,60
<i>Promedio</i>	<i>1,20</i>	<i>1,50</i>	<i>1,55</i>	<i>2,25</i>	<i>2,35</i>	<i>3,80</i>	<i>1,40</i>	<i>2,00</i>

Fuente: Trápaga, Y., *Comercio Exterior*, Vol. 40., octubre 1990.

Tabla 7.4

SUBSIDIO NETO A LA PRODUCCIÓN EN PORCENTAJE SOBRE EL VALOR TOTAL DE LA PRODUCCIÓN

	1979-1981	1983-1985	1986-1988	1993-1995	1994	1995	1996
Australia	9	14	10	10	10	9	9
Canadá	24	33	42	26	26	23	22
Estados Unidos	16	25	30	18	19	13	16
Japón	57	65	73	75	75	77	71
Noruega	n.d.	n.d.	74	74	74	72	71
Nueva Zelanda	18	24	18	3	3	3	3
Suiza	n.d.	n.d.	79	81	81	80	78
UE-12	37	35	48	49	49	49	43
OCDE	29	34	45	41	42	40	36

Notas: n.d. = no disponible. Para el año 1995, los datos de la Unión se refieren a la UE-15; antes de 1995, Suecia, Finlandia y Austria se encuentran englobadas en los datos para la OCDE. Los datos referentes a la ex-RDA se engloban en la UE después de 1990. El total de la OCDE no comprende los datos referentes a Hungría, México, Polonia y la República Checa.

Fuentes: Para los períodos 1979-81 y 1983-85, Kelly, M. y otros (1992). Para el resto de años, *Politiques Agricoles des Pays de l'OCDE, Mesure de soutien et informations de base*, 1997.

Tabla 7.5

TRANSFERENCIAS TOTALES ASOCIADAS A LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

En miles de millones de dólares

	1979-1981	1983-1985	1986-1988	1993-1995	1994	1995(*)	1996(**)
Australia	0,5	0,9	1,3	1,5	1,6	1,6	1,6
Canadá	2,4	5,9	7,3	6,1	5,8	5,7	4,8
Estados Unidos	21,8	69,7	68,2	74,1	76,4	62,4	68,7
Japón	18,5	34,7	62,5	89,9	87,2	100,5	77,4
Noruega	n.d.	n.d.	3,2	3,5	3,3	3,8	3,4
Nueva Zelanda	0,2	0,4	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2
Suiza	n.d.	n.d.	5,5	6,7	6,6	7,3	6,7
UE	43,3	58,1	114,1	132,5	128,5	138,6	120,3
Total OCDE	119,9	171,4	278,9	332,1	328,2	332,2	297,1

COSTE PARA LOS CONSUMIDORES

	1979-1981	1983-1985	1986-1988	1993-1995	1994	1995(*)	1996(**)
Australia	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Canadá	1,5	2,8	2,9	2,4	2,4	1,8	1,9
Estados Unidos	9,6	24,2	15,9	14,7	15,7	10,5	15,5
Japón	17,3	29,2	55,3	75,1	70,2	81,3	67,0
Noruega	n.d.	n.d.	1,7	1,5	1,4	1,5	1,3
Nueva Zelanda	n.d.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Suiza	n.d.	n.d.	4,5	4,7	4,7	5,0	4,2
UE	36,7	36,7	76,3	75,5	75,2	76,2	49,2
Total OCDE	66,4	94,6	168,2	184,7	180,6	183,1	146,5

COSTE PARA LOS CONTRIBUYENTES

	1979-1981	1983-1985	1986-1988	1993-1995	1994	1995(*)	1996(**)
Australia	0,5	0,6	0,9	1,1	1,2	1,2	1,2
Canadá	1,6	3,2	4,5	3,9	3,5	4,0	3,0
Estados Unidos	19,4	47,1	52,6	59,6	60,0	52,1	53,5
Japón	10,2	10,8	17,2	31,9	30,4	33,8	22,4
Noruega	n.d.	n.d.	1,7	2,2	2,0	2,4	2,1
Nueva Zelanda	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2
Suiza	n.d.	n.d.	1,7	2,6	2,5	2,9	3,0
UE	21,1	22,0	38,8	57,6	54,0	63,0	71,4
Total OCDE	53,5	84,5	123,4	166,8	163,2	166,7	164,5

Notas: n.d. = no disponible. (*) Previsión. (**) Estimación.

Fuentes: Para los períodos 1979-81 y 1983-86, Kelly, M. y otros (1992).

Para el resto de años, *Politiques agricoles des Pays de l'OCDE, Mesure de soutien et informations de base*, 1997.

colas. En casi todos los países se confirma la reducción de las ayudas en 1996, consecuencia de la aplicación del acuerdo. En la tabla 7.6, se especifican los costes de dichas transferencias en términos de PIB.

Todos estos datos son ilustrativos de las distorsiones que producen las políticas agrícolas y, también, de las dificultades implícitas para desmantelar un sistema de protección tan elevado. Pero, sobre todo, los datos evidencian que los costes del mantenimiento de estas políticas eran crecientes y su mantenimiento no podía continuar indefinidamente.

Precisamente, uno de los principales motivos del cambio de actitud de los países que más se resistían a modificar el «statu quo» fueron las progresivas dificultades presupuestarias que generaba la aplicación de las políticas agrarias. Otra cuestión distinta era en qué medida y hasta dónde alcanzaba la voluntad de cambio.

La Declaración Ministerial que abrió las negociaciones estableció con precisión los aspectos sobre los cuales se debía negociar: acceso a mercados (aranceles y barreras no arancelarias), apoyo interno (subsidios y apoyo a los precios) y competencia de exportaciones (subvenciones a la exportación), junto a un acuerdo sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias que se aplicaban a los productos agrícolas.

A pesar de que los ejes de la negociación estaban perfilados, las posturas y los objetivos de los principales negociadores no coincidían. Por un lado, Estados Unidos, junto con el conocido como grupo Cairns formado por países exportadores de productos agrícolas,⁽¹⁰⁾ pretendían una liberalización total del comercio agrícola en diez años. Esta liberalización abarcaba todas las rúbricas pactadas para negociar: eliminación total de aranceles y barreras no arancelarias y de todos los subsidios internos y subvenciones a las exportaciones. Frente a este planteamiento, que podríamos calificar de radical, la Comunidad Europea planteaba una negociación diferente, centrada en medidas urgentes para los mercados de los productos agrícolas más problemáticos (trigo, leche y azúcar) y, con posterioridad, negociar sobre accesos a mercados y ayudas internas, pero no con el objetivo de eliminar-

(10) El grupo Cairns lo integran: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay.

Tabla 7.6

TRANSFERENCIAS TOTALES ASOCIADAS A POLÍTICAS AGRÍCOLAS

En porcentaje del PIB

	1979-1981	1983-1985	1986-1988	1993-1995	1994	1995	1996
Australia	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4
Canadá	0,9	1,7	1,7	1,1	1,1	1,0	0,8
Estados Unidos	0,8	1,9	1,5	1,1	1,1	0,9	0,9
Japón	1,1	2,8	2,6	1,9	1,9	2,0	1,7
Noruega	n.d.	n.d.	3,6	2,7	2,7	2,5	2,1
Nueva Zelanda	0,8	2,0	1,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Suiza	n.d.	n.d.	3,4	2,6	2,6	2,4	2,3
UE	1,6	2,5	2,5	1,5	1,6	1,3	1,1
Total OCDE	1,3	2,2	2,2	1,6	1,6	1,5	1,3

Nota: n.d. = no disponible.

Fuentes: Para los períodos 1979-81 y 1983-86, Kelly, M. y otros (1992).

Para el resto de años, *Politiques agricoles des Pays de l'OCDE, Mesure de soutien et informations de base*, 1997.

las, sino de estabilizar los mercados. Japón tenía una postura intermedia; era proclive a la liberalización, pero defendía el mantenimiento de subsidios internos para garantizar una cierta autosuficiencia en algunos productos. Por último, los países en desarrollo importadores de productos alimenticios que podían verse afectados negativamente por un previsible incremento de los precios agrícolas a consecuencia de la disminución de la intervención, demandaban que sus mayores costes fueran tenidos en cuenta y fueran compensados mediante ayuda alimentaria, créditos blandos y mayor acceso al mercado de los países desarrollados.

Las posturas estaban muy alejadas y requirieron concesiones de todas las partes. El grupo liberalizador aceptó, finalmente, sólo una reducción sustantiva y progresiva de las ayudas internas. La Comunidad Europea aceptó negociar sobre la reducción de las ayudas internas, pero si se utilizaba como año base del cálculo 1986, año en que la cuantía de las ayudas comunitarias fue más elevada. A pesar de un progresivo acercamiento de posturas, fueron precisamente las negociaciones agrícolas las que retrasaron y alargaron las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Se precisó de una negociación bilateral específica entre Estados Unidos y la CE, que concluyó con el conocido «acuerdo de Blair House» de 1992, para llegar, finalmente, a un acuerdo.

Una vez examinados los objetivos de la negociación y las diferencias existentes entre los principales países implicados en ella, pasamos a describir las características principales del acuerdo alcanzado, sin recurrir a excesivos tecnicismos. Para ello analizaremos los compromisos en cada uno de los tres ejes de la negociación y, después, expondremos el acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. Estos tres ejes eran:

- 1) Ayuda interna.
- 2) Protección en frontera.
- 3) Competencia de las exportaciones.

1) Ayuda interna. Uno de los objetivos de las negociaciones era reducir los niveles de ayuda interna, porque ésta era la causante de la sobreproducción interna. Para ello se estableció un criterio objetivo: deberían reducirse todas aquellas ayudas que afectaran a la producción agraria y/o a los precios. Ello comportaba un doble ejercicio, catalogar y consensuar qué ayudas tenían efectos en el mercado y cuáles no, y establecer los criterios para medir las ayudas. Las ayudas se catalogaron en dos grandes grupos utilizando el símil del semáforo:

– **Compartimento verde:** incluye todas las ayudas permitidas que no tienen efectos en el mercado agrícola y que se detallan exhaustivamente en el Anexo 2 del Acuerdo sobre comercio agrícola. Estas ayudas son:

a) Aquellas que resultan de un programa gubernamental (servicios públicos prestados por el gobierno) y cuyos pagos no los reciben los agricultores, sino que van destinados a:

– Formación, investigación, infraestructuras para programas destinados a los agricultores sin ser ellos los perceptores de los pagos.

– Ayuda alimentaria interna.

– Existencias públicas con fines de seguridad alimentaria.

b) Pagos directos a los agricultores que no estimulan la producción, como:

– catástrofes y desastres naturales.

- ayudas a la reestructuración de las explotaciones agrícolas.
- ayudas directas a las rentas no vinculadas a la producción.
- ayudas enmarcadas en programas de desarrollo regional.
- ayudas enmarcadas en programas de preservación del medio ambiente.

c) También se excluyeron, para el cálculo de la ayuda interna, los pagos directos a los agricultores realizados en el marco de programas de limitación de la producción. Esta excepción, que incluso ha recibido la denominación del «**compartimento o caja azul**», fue fruto de las negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y la Unión Europea, recogido en el Acuerdo de Blair House. Las excepciones que regula son, por un lado, el sistema americano de ayudas a sus agricultores conocido como «deficiency payments» y que consiste en pagos basados en superficies y rendimientos fijos; por otro, el sistema de ayudas directas, establecido en la reforma de la PAC de 1992, y que consiste en ayudas directas condicionadas a la retirada de tierras, en el caso de los cereales, o la reducción de número de cabezas, en el caso del ganado vacuno. Otros pagos directos excluidos son los catalogados como de pequeña escala y que no superen el 5% del valor total del producto para los países desarrollados y el 10% para los países en desarrollo.

– **Compartimento ámbar:** engloba a aquellas ayudas destinadas a los precios y a la producción agraria y que deben reducirse. Para el cálculo de estas ayudas se utilizan varias medidas destinadas a establecer la Medida Global de Ayuda (MGA) Total.⁽¹¹⁾ En términos genéricos, esta medida incluye: todos los desembolsos presupuestarios y los ingresos fiscales sacrificados por el sector público (tanto nacional como regional o local) de los que se deducirán los gravámenes agrícolas pagados por los productores.

En la tabla 7.7 se detallan los compromisos alcanzados en la ayuda interna. Los plazos establecidos cuentan a partir del 1 de enero de 1995 para todos los compromisos.

(11) El texto del acuerdo detalla las diferentes MGA que se tienen en cuenta en el cálculo (la medida estándar y la equivalente que se utiliza cuando la anterior no puede ser aplicada) y los años de base que se utilizaron como referencia (1986-88).

Tabla 7.7

COMPROMISOS DE REDUCCIÓN DE AYUDA INTERNA

Países	% reducción de la ayuda interna	Plazos
Países desarrollados	20,0	6 años
Países en desarrollo	13,3	10 años
PMA	Sin obligaciones	–

2) Protección en frontera (acceso al mercado). Ya hemos hecho referencia a que el comercio de los productos agrícolas estaba sujeto a todo tipo de restricciones tanto de tipo cuantitativo (contingentes, licencias) como precios mínimos de entrada, derechos variables y aranceles. Por ello, y en aras de la transparencia de protección real a la cual estaban sometidos los productos agrícolas, se acordó convertir todas las formas de protección en aranceles. Este proceso se ha denominado «arancelización». Los aranceles resultantes del mismo se consolidan (al 100%) y por tanto figuran en las listas y son jurídicamente vinculantes y su reducción arancelaria pactada se detalla en la tabla 7.8.

Tabla 7.8

COMPROMISOS DE REDUCCIÓN ARANCELARIA

Países	% reducción	% reducción mínima por producto	Plazos
Países desarrollados	36	15	6 años
Países en desarrollo	24	10	10 años
PMA	Sin obligaciones	–	–

Ahora bien, conscientes de que la arancelización de todas las restricciones tendría como consecuencia incrementos sustanciales en los aranceles, se reguló un acceso mínimo al mercado que garantizase que las cantidades importadas antes de su entrada en vigor se pudieran mantener. Para ello, se establecieron contingentes arancelarios equivalentes al 3% del consumo interno de los años 1986-88 que estarían sujetos a tipos arancelarios inferiores a los consolidados; este porcentaje se incrementaría al 5% en el año 2000. Las importaciones superiores a estos porcentajes estarían sujetas a los aranceles consolidados.

Sin embargo, para los productos arancelizados se introdujo una cláusula de salvaguardia específica cuyo fin era evitar que los agricultores se vieran perjudicados por una rápida bajada de precios o un aumento considerable de las importaciones. Para poder recurrir a la aplicación de esta cláusula, el acuerdo especifica los criterios de su activación y, en este supuesto, limita el incremento de los aranceles a un máximo del 33%. Asimismo, se autorizaron excepciones a la utilización de restricciones cuantitativas para algunos productos catalogados como muy sensibles, como es el caso del arroz para Japón, Filipinas y Corea, siempre que se garantizase un acceso mínimo.

3) Competencia de exportaciones. Otro de los objetivos de la liberalización del comercio agrícola era la eliminación de las subvenciones a la exportación, consideradas como la principal causa del aumento de la oferta internacional y de la caída en los precios agrícolas en los mercados mundiales. Se acordó la prohibición de las subvenciones a las exportaciones agrícolas salvo aquellas que los países especificaron en las listas, pero con un compromiso de reducción.⁽¹²⁾ Estos compromisos fueron de dos tipos: los que reducían los desembolsos destinados a las subvenciones (importes presupuestarios) y los que reducían las cantidades objeto de tales subvenciones, ambos calculados sobre la base del promedio de los años 1986-90. El acuerdo alcanzado se detalla en la tabla 7.9.

Tabla 7.9

COMPROMISOS DE REDUCCIÓN DE SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN			
Países	% reducción presupuestaria	% reducción de cantidades	Plazos
Países desarrollados	36	21	6 años
Países en desarrollo	24	14	10 años
PMA	Sin obligaciones	—	—

La regulación de las subvenciones agrícolas es específica, por lo que no se aplica el Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios que afec-

(12) Las subvenciones comprendidas se refieren a las subvenciones directas a la exportación que reciben los agricultores, la colocación por parte del gobierno de existencias no comerciales, los pagos destinados a reducir los costes de comercialización de las exportaciones, tarifas de transporte o flete en condiciones inferiores a las de mercado y cualquier subvención directa supeditada a la acción exportadora. Artículo 9 del Acuerdo sobre Agricultura.

ta a los productos industriales. Además se negoció una cláusula especial denominada «Cláusula de Paz». Esta cláusula fue solicitada por la Unión Europea para obtener garantías de que todas las ayudas establecidas en el compartimento verde y azul no serán recurribles y, por lo tanto, no estarán sujetas a la aplicación de derechos compensatorios. Su período de vigencia es de nueve años.

Veinticinco países miembros contrajeron compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación. Los países que no lo hicieron no pueden recurrir a la utilización de estas subvenciones, salvo los PMA, porque están exentos de esta obligación, y los países en desarrollo que, en determinadas circunstancias, pueden recurrir a ellas. La lista de países que conceden subvenciones la exponemos en la tabla 7.10 dado que será uno de los principales ejes de las futuras negociaciones agrícolas:

Tabla 7.10

PAÍSES QUE HAN CONTRAÍDO COMPROMISOS DE REDUCCIÓN DE SUBVENCIONES A LA EXPORTACIÓN

Australia	Islandia	Rumania
Brasil	Israel	Sudáfrica
Bulgaria	México	Suiza
Canadá	Noruega	Turquía
Chipre	Nueva Zelanda	Unión Europea
Colombia	Panamá	Uruguay
Estados Unidos	Polonia	Venezuela
Hungría	República Checa	
Indonesia	República Eslovaca	

Para el grupo de países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los PMA que podrían verse negativamente afectados a corto plazo por el previsible incremento de precios de los alimentos en la aplicación de este acuerdo agrícola, se han establecido provisiones especiales. Se trata de compromisos para mantener niveles adecuados de ayuda alimentaria y trato preferencial en créditos a la exportación. También se ha considerado que estos países puedan disponer de los recursos establecidos por los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial) para

hacer frente a los ajustes que pueda suponer la puesta en marcha de los acuerdos de la Ronda de Uruguay. A medio y largo plazo, el incremento de los precios de los productos agrícolas debe ser un estímulo para un desarrollo de la producción agrícola en los países importadores netos de alimentos.

Por último, nos queda analizar el **Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias**. El objetivo de esta regulación es garantizar la aplicación de las medidas necesarias para proteger la vida y la salud de las personas, los animales y preservación de las plantas, pero sin que signifiquen un medio de discriminación injustificable o una restricción encubierta del comercio internacional.

El Acuerdo se sustenta en estos principios:

– Las reglamentaciones sobre estas medidas deben basarse en criterios científicos. Para ello se recomienda la utilización de las normas, directrices y recomendaciones internacionales.⁽¹³⁾ Los países pueden utilizar normas más estrictas si se fundamentan en una justificación científica.

– Estas normas sólo deben aplicarse para la protección de personas, animales o plantas.

– Los países no pueden discriminar a aquellos en los que prevalezcan las mismas condiciones.

Los controles para el cumplimiento de estas medidas debe efectuarlos el país importador y a cada país se le permite aplicar el sistema por él elegido. Para garantizar que los sistemas aplicados no puedan ser un medio de discriminación, el país exportador puede reclamar, con las correspondientes pruebas, el cumplimiento de su producto con la normativa establecida.

Una vez descritas las principales características del Acuerdo Agrícola, es momento de hacer una valoración del mismo. El acuerdo que, finalmente, se logró está bastante lejos de las demandas planteadas por los países que deseaban liberalizar este comercio en diez años. Los porcentajes acordados en todos los capítulos de la negociación los podemos considerar como

(13) Los organismos internacionales que elaboran esta normativa son: la Comisión del Codex Alimentarius FAO/OMS, la Oficina Internacional de Epizootias y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO.

Tabla 7.11

PROTECCIÓN EN FRONTERA PARA PRODUCTOS AGRARIOS SELECCIONADOS. PERÍODO BASE, 1995 Y 2000

En porcentaje

Región	Trigo			Caña de
	Protección real	Comprometido en la Ronda de Uruguay		Protección real
	1986-88	1995	2000	1986-88
País				
UE	106	170	82	234
Estados Unidos	20	6	4	131
Japón	651	240	152	184
Brasil	98	45	45	n.d.
México	-1	74	67	-58
Otros de América Latina	-17	34	34	41
Nigeria	249		150	32
Sudáfrica	10	75	47	98
Otros del África Subsahariana	10		133	44
Magreb (*)	36	196	151	64
Mediterráneo (**)	25	169	152	-13

Nota: n.d. = no disponible (sin compromisos arancelarios en dicho período).

(*) Incluye Argelia, Marruecos y Túnez.

(**) Incluye Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Malta, Siria y Turquía.

Fuente: Banco Mundial (1995).

modestos. Sin embargo, el hecho cierto es que por primera vez el comercio agrícola se somete a un conjunto de reglas multilaterales cuyo objetivo final es lograr un comercio más liberalizado. Se trata, pues, de una **liberalización gradual y limitada** que deberá continuar, como el propio Acuerdo establece, a los cinco años del período de aplicación de los acuerdos actuales.

Sobre la aplicación concreta del Acuerdo, el Banco Mundial realizó un estudio del proceso de arancelización efectuado por algunos países. Los datos elaborados (véase tabla 7.11) demuestran claramente que en una gran mayoría de productos, los países aplicaron aranceles superiores a los que hubieran correspondido con la base de cálculo del período 1986-88. Este proceso se conoce como arancelización sucia y es un indicativo de que la voluntad de los países de hacer frente a una verdadera liberalización del comercio agrícola era relativa. Los cálculos de la OCDE sobre los niveles de

azúcar		Leche			Carne		
Comprometido en la Ronda de Uruguay		Protección real	Comprometido en la Ronda de Uruguay		Protección real	Comprometido en la Ronda de Uruguay	
1995	2000	1986-88	1995	2000	1986-88	1995	2000
297	152	177	289	178	96	96	76
197	91	132	144	93	3	31	26
126	58	501	489	326	87	93	50
55	35	-21	53	46	-52	25	25
173	156	-3	66	54	42	50	45
85	80	n.d.	75	69	n.d.	51	47
	150	n.d.		150	n.d.		150
124	105	30	189	89	40	150	81
	100	n.d.		100	n.d.		100
220	165	50	113	87	n.d.	303	213
107	93	n.d.	166	150	n.d.	166	149

protección interna, detallados en las tablas 7.4 y 7.5, también nos indican que aunque los niveles de apoyo interno se han reducido algo, todavía se mantienen muy elevados.

Todos estos datos son suficientes para afirmar que el camino que resta en este proceso es todavía muy largo y lo más probable es que las negociaciones, iniciadas formalmente el 23 de marzo de 2000, continúen en la línea de avances modestos.

Uno de los indicadores de que disponemos para pensar que las negociaciones van a ser difíciles y, previsiblemente, modestas, es la reforma agrícola acordada en la Unión Europea en la Cumbre de Berlín de marzo del año 1999. Entre los motivos de esta reforma estaba el de preparar la agricultura europea para las próximas negociaciones multilaterales, y para ello era necesario reformar los tres sectores más afectados: cereales, leche y vacuno. Las

reformas acordadas han sido parciales, puesto que los precios de intervención que se aplican a los productos comunitarios se han reducido en una proporción menor a la necesaria para que se acercaran a los precios mundiales, destacando el sector de la leche, cuya reducción de precios se ha aplazado hasta el 2005-06.

Mientras persistan diferencias sustanciales entre los precios internos europeos y los mundiales se seguirá dificultando el acceso al mercado, lo cual redundará en una menor predisposición a la reducción de aranceles. Asimismo, cabe recordar que la ayuda a través de los precios es una de las contenidas en la Medida Global de Ayuda y los países deberán pactar su reducción en las próximas negociaciones. Si la Unión Europea sigue manteniendo las ayudas a través de los precios, sólo estará dispuesta a reducir las parcialmente.

En cuanto a las subvenciones a la exportación, los estudios realizados por la Comisión Europea indican que a pesar de la reducción de la superficie cultivada los rendimientos agrícolas siguen creciendo, por lo que es previsible que los excedentes se mantengan. Esto nos lleva a pensar que sus planteamientos en las negociaciones serán de seguir disponiendo de un margen para exportar con subvenciones.

Un aspecto positivo introducido en la reforma de la PAC del año 2000 es el mayor énfasis en el desarrollo rural y en la preservación del medio ambiente que progresivamente debe asumir la política agraria comunitaria. Ambos objetivos y las ayudas destinadas a su consecución están permitidas en el Acuerdo agrícola (caja verde) y pueden ser los ejes sobre los que se sustente el sector agrícola europeo en el futuro.

Por el contrario, Estados Unidos ha dado pasos decisivos para reducir el apoyo a su sector agrícola. Se ha procedido a la aprobación de una modificación en su legislación agrícola (Farm Act 1996) en la que se avanza de forma significativa en la desvinculación de los subsidios agrarios de la producción. Sin embargo, los problemas surgidos en algunas producciones agrarias americanas en 1997 han requerido incrementos puntuales en las ayudas, por lo que es posible que su posición para la eliminación radical de las ayudas vinculadas se modere.

En este clima se plantearon las negociaciones multilaterales sobre el comercio agrícola, que, en un principio, estaba previsto que tuvieran lugar en el marco de la convocatoria de una nueva Ronda de negociaciones multilaterales en Seattle. Al fracasar la convocatoria, las negociaciones agrícolas actualmente tienen lugar en un ámbito exclusivamente sectorial. Los puntos de partida y el estado actual de las negociaciones se comentan a continuación.

Las nuevas negociaciones agrícolas

Las nuevas negociaciones agrícolas multilaterales constituyen uno de los principales capítulos que los países miembros deben abordar. En el artículo 20 del Acuerdo Agrícola logrado en la Ronda de Uruguay, los países se comprometieron a continuar con el proceso de reforma en los siguientes términos:

– Las negociaciones se iniciarían un año antes del término del período de aplicación.⁽¹⁴⁾

– En estas negociaciones se tendrán en cuenta la experiencia adquirida en la aplicación de los compromisos de reducción y sus efectos en el comercio mundial de productos agrícolas.

– Se tendrán en consideración las preocupaciones no comerciales y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo para lograr un comercio equitativo y orientado al mercado.

– Los nuevos compromisos para alcanzar a largo plazo todos los objetivos mencionados.

Este articulado establece el marco y el alcance de las futuras negociaciones que se han presentado difíciles y complejas. De la información disponible, podemos conocer cuáles son los puntos de partida de los principales negociadores. En cualquier caso, los ejes de la negociación se deben remitir a los tres pilares acordados en la Ronda de Uruguay como son: el acceso al mercado, las ayudas internas y las subvenciones a la exportación.

(14) Este período era de seis años contados a partir del 1 de enero de 1995, por lo que el año en que se debían retomar las negociaciones correspondía al 2000.

1. **Acceso al mercado.** Debe proseguirse con la reducción arancelaria. Las controversias surgidas en este ámbito se han centrado en los elevados aranceles que los países impusieron a sus productos agrícolas (véase tabla 7.11) y en la gestión práctica de los contingentes de acceso mínimo al mercado. Estos contingentes permiten el acceso a los mercados con aranceles más bajos y, por ello, son de vital importancia para los países exportadores. Con relación a los contingentes, las demandas que se han presentado pretenden o eliminarlos y sustituirlos por aranceles más bajos, o aumentar su tamaño y eliminar los métodos de asignación que se consideren restrictivos y poco transparentes.⁽¹⁵⁾ La importancia que tienen estos contingentes para muchos países en desarrollo ha determinado que su aplicación se considere como una versión del Acuerdo Multifibras a los productos agrícolas.

También se cuestiona el mantenimiento de la cláusula de salvaguardia especial, que muchos países quieren suprimir o bien que no sea utilizada cuando los países afectados sean países en desarrollo. La Unión Europea ha manifestado claramente que es vital la continuidad de esta cláusula, ya que le permite hacer frente a distorsiones puntuales en los mercados agrícolas internacionales.

2. **Ayuda interna.** Las ayudas no permitidas (compartimento ámbar) deberán seguir reduciéndose. Las ayudas incluidas en la caja verde, en principio, no se modificarán, ya que existe consenso en que deben mantenerse porque no crean distorsiones en el comercio. Las ayudas más controvertidas son las incluidas en la caja o compartimento azul que, aunque tienen carácter permanente, algunos países consideran que al estar parcialmente vinculadas a la producción, como ocurre con las ayudas directas de la PAC, alientan o apoyan la producción agrícola. La Unión Europea las defiende argumentando que representan un instrumento muy útil para apoyar y reformar su política agrícola, así como para conseguir los objetivos «no comerciales» de la agricultura, que más adelante comentaremos.

(15) Los métodos utilizados para el acceso mínimo al mercado son variados: asignaciones por orden de recepción de las solicitudes, concesión de licencias de importación en función de cuotas atribuidas en el pasado u otros criterios, acuerdos bilaterales y asignación por subasta.

3. Subvenciones a la exportación. Las demandas en este capítulo son muy extremas. Algunos países solicitan su total eliminación, incluyendo nuevas reglas para evitar que los gobiernos eludan la prohibición mediante la utilización de empresas comerciales de Estado y/o la concesión de créditos a la exportación subvencionados. Otros países, entre ellos la Unión Europea, aceptan una reducción de las subvenciones, pero no su total eliminación.

4. Países en desarrollo en general y los importadores netos de alimentos. Los países en desarrollo realizan demandas muy concretas en varios temas; con relación a las ayudas y subvenciones al sector agrícola solicitan un tratamiento diferenciado de manera que se les permita potenciar y desarrollar sus mercados agrícolas en aras de garantizar su seguridad alimentaria y potenciar un sector productivo. El apoyo a su agricultura interna les permitiría resolver tanto su excesiva dependencia de las importaciones de alimentos como sus problemas internos de empleo. También solicitan una reducción de los aranceles aplicados a los productos agrícolas transformados que suelen ser superiores a los aplicados a las materias primas agrícolas (progresividad arancelaria), lo que dificulta el desarrollo de sus industrias transformadoras. Para los países en desarrollo importadores netos de alimentos se sigue trabajando en facilitar el acceso a los productos alimenticios mediante la cooperación técnica y financiera.

5. Preocupaciones no comerciales. En general está aceptado que la agricultura no sólo sirve para la producción de alimentos, sino que juega un papel muy importante en la preservación del entorno y del mundo rural. Por ello, los gobiernos deben facilitar las ayudas necesarias para lograr estos objetivos no comerciales. Como muchas de las ayudas comprendidas en la caja verde ya cumplen con este cometido, numerosos países opinan que el acuerdo agrícola preserva perfectamente la denominada «multifuncionalidad» de la agricultura. Sin embargo, la Unión Europea y Japón consideran que las medidas de la caja verde son insuficientes y defienden un concepto de multifuncionalidad más amplio. Para estos países, la multifuncionalidad alcanza no sólo a la preservación de los espacios naturales y rurales y la protección del medio ambiente, sino también a la seguridad de los alimentos y al bienestar de los animales; para implantar medidas eficaces que logren estos objetivos, defienden políticas de intervención que incluyan incentivos y ayudas al des-

arrollo de cultivos alternativos y ayudas para compensar los mayores costes que implica una agricultura que persiga el bienestar de los animales.⁽¹⁶⁾

Otros países, principalmente los países en desarrollo exportadores de productos agrícolas, defienden que este argumento sería utilizable en todos los sectores productivos y, por lo tanto, rechazan incluir más diferencias que las que ya existen y están permitidas.

6. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. La aplicación de la regulación de estas medidas, destinadas a garantizar la salubridad y seguridad de las plantas, animales y productos de consumo agrícola, ha experimentado durante estos años numerosas controversias. Además de los problemas surgidos en la Unión Europea por la denominada crisis de las «vacas locas» y los pollos belgas, indicadores de la necesidad de aplicar rigurosamente las disposiciones que garanticen la salubridad y la seguridad de los alimentos, se han planteado conflictos internacionales cuyo telón de fondo son las dudas sobre el tratamiento artificial de alimentos y sus consecuencias.

Una de las controversias más destacadas es la prohibición en la Unión Europea de importar carne tratada por hormonas, prohibición que afecta a Estados Unidos y Canadá. La prohibición se basa en el temor de que el consumo de este tipo de carne pueda causar cáncer, hipótesis que ha sido rechazada por los científicos del Codex Alimentarius, que aseguran que los niveles de hormonas de la carne son seguros. Esta disputa fue planteada en el seno de la OMC y el dictamen definitivo del panel ha establecido que no hay razones científicas suficientes para la prohibición y que Europa debe retirar la medida. Como la Unión Europea ha mantenido su posición, Estados Unidos ha obtenido el beneplácito para imponer represalias a la Unión Europea.

Otro problema que preocupa a la comunidad internacional es el comercio de productos denominados transgénicos, que incluyen a los alimentos y plantas que han sido modificados genéticamente. Este tipo de productos presenta dos problemas: su impacto en el medio ambiente (su resis-

(16) Uno de los ejemplos utilizados es el que se refiere a las medidas destinadas para evitar la erosión del suelo (objetivo medioambiental), que puede evitarse mediante la promoción del cultivo de arrozales. La reducción del número de animales en una granja para aumentar su bienestar generará mayores costes, que también deberán ser compensados con ayudas para que puedan mantener la competencia.

tencia a determinadas plagas puede afectar a medio plazo al equilibrio del ecosistema) y sus efectos en la salud de los consumidores, también con dudas sobre sus consecuencias. Ante la falta de evidencia sobre sus potenciales efectos, la Unión Europea prohíbe y/o limita su importación. Por lo tanto, este es un tema que será objeto de un intenso debate en las futuras negociaciones. Su contenido, sin embargo, afecta no sólo al acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, sino también a los problemas que presenta su patentabilidad⁽¹⁷⁾ (véase capítulo IX) y al etiquetaje (regulado por el Código de Obstáculos Técnicos). Las diferencias surgidas entre los países en relación con el comercio de estos productos se han regulado recientemente en el «Protocolo de la Biodiversidad» de enero de 2000, con el que se obliga a los productores a notificar claramente el contenido de los transgénicos.

Estas dificultades nos indican que no existe consenso en el ámbito internacional sobre las propias medidas sanitarias y fitosanitarias y que en un futuro se deben ampliar con pruebas científicas suficientes el alcance de los nuevos procedimientos utilizados para los alimentos y las plantas. Como siempre el problema se centra en establecer la línea divisoria entre precaución y seguridad y proteccionismo. Este será uno de los temas de debate en la negociación agrícola.

Como ya hemos indicado, las negociaciones se han iniciado formalmente el 24 de marzo del 2000 y se prevé una duración de tres años. Por ahora se ha establecido el calendario para los trabajos previstos en la denominada «primera fase» en donde se fijan las fechas límite de entrega de los trabajos técnicos (junio del 2000) y de las diferentes propuestas que los países quieren efectuar sobre las negociaciones (diciembre del 2000). Se inicia, pues, un largo proceso que, además, puede ser muy complejo si no se vincula a una ronda global de negociaciones como así reclama la Unión Europea, Japón, Corea y los países en transición, en contraposición con los países del grupo Cairns, que sostienen que las negociaciones deben proseguir aunque no haya negociaciones globales.

(17) El desarrollo de semillas en el laboratorio mediante procesos biotecnológicos de manipulación genética se ha patentado y las empresas productoras de semillas pueden solicitar royalties por su uso. Las grandes multinacionales del sector de las semillas están obteniendo grandes beneficios con la concesión de licencias o contratos de uso. Esta situación es muy criticada por los países en desarrollo.

El Acuerdo sobre el Comercio Textil

Una parte del comercio internacional de productos textiles y vestidos ha tenido un tratamiento diferenciado en cuanto a la aplicación general de la normativa del GATT. En el análisis de las excepciones a la aplicación de la prohibición de restricciones cuantitativas (véase capítulo II) hicimos referencia a que, desde los años sesenta, el comercio textil fue objeto de unos acuerdos específicos. Desde entonces, se han ido modificando y prorrogando los diversos acuerdos que regulaban este comercio, pero siempre manteniendo el «status» de excepción a las normas del GATT. Esta situación cambió en la Ronda de Uruguay, en donde se aprobó un período transitorio de diez años para concluir con esta anomalía.

Para poder valorar el alcance del compromiso logrado y el especial tratamiento que ha recibido este comercio, procederemos a realizar una breve reseña histórica de los acuerdos que lo han regulado y de las normas actuales que rigen el comercio de textiles y vestido hasta el 2005, año a partir del cual este comercio estará sujeto a la normativa general.

El primer acuerdo fue firmado en el año 1961 y abarcaba el comercio de los textiles de algodón, que se estructuró como un acuerdo voluntario de limitación de las exportaciones. Éste fue propuesto por los países desarrollados ante la fuerte competencia de las exportaciones de estos productos provenientes de los países en desarrollo. El argumento que se utilizó para justificar una intervención en este comercio fue el denominado «desorganización del mercado», que era una de las causas en que la normativa GATT permitía el uso de una medida de salvaguardia o limitación de comercio. En los países desarrollados, el crecimiento de las importaciones amenazaba la supervivencia de las empresas de este sector, que no podían competir con los precios muy inferiores de estos productos en los países en desarrollo al contar con una mano de obra con salarios mucho más reducidos y con un acceso a la materia prima (algodón) a precios inferiores. En 1962 se renovó, ampliándose su plazo de aplicación hasta 1973 y los productos incluidos a textiles y vestidos con un 50% de algodón.

En 1973, se negoció en el GATT un acuerdo de naturaleza más amplia conocido como el Acuerdo Multifibras (AMF), el cual entró en vigor en

enero de 1974, prorrogándose en varias ocasiones hasta la puesta en marcha del acuerdo logrado en la Ronda de Uruguay el 1 de enero de 1995.

El AMF ampliaba la cobertura de los productos sujetos a regulación. Además de los textiles y vestidos de algodón, se introdujeron los productos de lana y fibras sintéticas. En 1986 se extendió también a los productos de fibras vegetales, mezclas que contienen seda y otras fibras como el yute. El Acuerdo se administraba mediante el establecimiento de cuotas que podían determinarse por acuerdos bilaterales o unilateralmente. Los países importadores debían cumplir ciertas reglas y obligaciones en la administración de las cuotas, tales como consultas, criterios para la determinación de desorganización de mercado y medidas para limitar las exportaciones. Asimismo, se comprometían a incrementar los contingentes en un 6% anual. Las diferencias que pudieran surgir en la aplicación del AMF se resolvían aplicando el mecanismo previsto a tal fin. Los miembros del AMF en sus últimos años de aplicación eran 44, incluida China, que no era miembro del GATT. Los países importadores firmantes del último AMF fueron Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Noruega.

Cuando se firma el AMF, éste nace con voluntad de aplicación temporal, que evidentemente se incumplió, y también de ordenar el mercado para favorecer los intereses tanto de los países importadores como de los exportadores garantizándoles un volumen de mercado determinado. El impacto y los efectos que ha tenido en los flujos de comercio internacional de estos productos han sido estudiados en numerosos trabajos. A modo de síntesis detallaremos algunas de las conclusiones que estos trabajos evidencian:⁽¹⁸⁾

– La tasa de crecimiento del comercio de textiles ha sido significativa en todo el período de vigencia del AMF. A pesar del establecimiento de mecanismos cada vez más estrictos para controlar su crecimiento, éstos han sido contrarrestados con importantes desviaciones de comercio desde países que no estaban afectados por las cuotas.

(18) Un estudio de impacto del AMF en el comercio se haya en Cable, V. (1987), Martin y Winters (1996). La UNCTAD, la OCDE y el FMI han realizado también estudios del impacto de las restricciones en el comercio de textiles.

– Las estimaciones realizadas sobre los porcentajes de crecimiento de este comercio que se hubieran producido, si no hubiera habido restricciones, evidencian que, pese a la afirmación anterior, estas medidas han significado una pérdida importante de mercados. Las cifras estimadas por la UNCTAD indican porcentajes de un 135% para la confección y un 78% para los textiles. Parte de estas pérdidas de mercado se han compensado con los mayores precios conseguidos por el efecto restricción de la oferta que tiene la cuota.

– Los países desarrollados también han sufrido los costes por las medidas de protección aplicadas. Estos costes han sido soportados principalmente por los consumidores, que han tenido que pagar precios mayores por los productos consumidos. Incluso, si se introduce en la valoración el impacto de los empleos preservados de la industria nacional, el coste en términos de salario por empleo salvado es varias veces superior al salario medio. El estudio de Martin y Winters cuantifica las ganancias que puede significar la eliminación del AMF para la Unión Europea (9.000 millones de dólares anuales) y para Estados Unidos (10.000-12.000 millones de dólares anuales).

– La temporalidad inicialmente prevista en los acuerdos ha estimulado el ajuste y la modernización de la industria textil en los países desarrollados. Esta industria se ha tecnificado y ha invertido en diseño, calidad y diferenciación de los productos.

Los argumentos a favor del AMF insisten en que su aplicación ha permitido ordenar este comercio. Ha garantizado a los países en desarrollo unas determinadas cuotas de mercado y ha proporcionado a los países desarrollados tiempo para que sus empresas realizaran el ajuste. Sin embargo, la temporalidad se había convertido en perpetuidad y, por ello, dejaba de ser un argumento válido para justificarlo.

Aunque el comercio textil proveniente de los países en desarrollo, principalmente asiáticos,⁽¹⁹⁾ ha ido creciendo en importancia, los países desarrollados también tienen un peso importante en el comercio de este sector. Con las cifras del comercio textil de 1997, constatamos que de los diez prin-

(19) En 1997, los países asiáticos exportaban el 40% de los textiles y el 41% de las prendas de vestir.

cipales exportadores de textiles, siete son países desarrollados. En el comercio de vestidos esta proporción es menor y sólo cinco países están en el ranking. Las importaciones, sin embargo, sí están lideradas casi exclusivamente por países desarrollados, como podemos comprobar en la tabla 7.12.

Tabla 7.12

DIEZ PRINCIPALES IMPORTADORES Y EXPORTADORES DE PRODUCTOS TEXTILES. 1997

Textiles		Prendas de vestir	
Exportadores	Importadores	Exportadores	Importadores
China	Estados Unidos	China	Estados Unidos
Corea	China	Italia	Alemania
Alemania	Alemania	Hong Kong	Japón
Italia	Reino Unido	Estados Unidos	Reino Unido
Taiwan	Francia	Alemania	Francia
Estados Unidos	Italia	Turquía	Italia
Francia	Japón	Francia	Holanda
Bélgica-Luxemburgo	Bélgica-Luxemburgo	Reino Unido	Bélgica-Luxemburgo
Japón	Canadá	India	Suiza
Reino Unido	Corea	Corea	México

Fuente: OMC.

La estructura y distribución de los flujos actuales de comercio se verá alterada cuando se elimine el AMF. Si los países desarrollados quieren mantener una presencia relevante deberán ajustarse a la previsible mayor competencia. El proceso de especialización y diferenciación de productos puede permitir competir en una gama de productos de mayor calidad y diseño que faculte una adaptación de las empresas afectadas por la competencia.

Independientemente de los problemas que la liberalización pueda ocasionar a la industria de los países desarrollados, y que han justificado la existencia de los acuerdos de ordenación desde el año 1961, era difícil seguir justificando esta anomalía, sobre todo ante las demandas de liberalización en otros sectores planteadas en la Ronda de Uruguay. ¿Cómo se podía pretender liberalizar el comercio de servicios o incorporar las garantías sobre derechos de la propiedad intelectual manteniendo a la vez restricciones a las exporta-

ciones de productos textiles, donde los países en desarrollo tenían una ventaja comparativa clara en algunos segmentos de este sector?

Es en este contexto en el que debemos situar el acuerdo alcanzado para eliminar el AMF. Para que en la Ronda de Uruguay los resultados finales fueran equilibrados se debían incluir contrapartidas claras. Las ganancias que los países desarrollados podían obtener en algunos de los nuevos capítulos debían compensarse con concesiones en aquellos que eran más beneficiosos para los países en desarrollo como es el comercio de los textiles y prendas de vestir.⁽²⁰⁾

El Acuerdo del Comercio de Textiles que se adoptó en la Ronda de Uruguay es básicamente un acuerdo de eliminación progresiva del AMF en diez años; después de este plazo este comercio estará sujeto a la normativa general de la OMC. Su objetivo es que durante este período los importadores y exportadores se ajusten a la nueva situación. Para ello se han establecido cuatro etapas y un doble mecanismo de liberalización. En cada una de ellas se reducirá en un porcentaje estipulado el comercio sujeto a cuotas o restricciones de efecto equivalente, el cual se integrará a la normativa general del GATT. Simultáneamente, y también en cada etapa, se incrementará el porcentaje de las cuotas establecidas en el AMF. Este procedimiento implica que a la vez que se elimina una parte del comercio sujeto a las cuotas, éstas se amplían, por lo que la suma de los dos procedimientos significa un aumento del comercio potencial, por una parte, el liberalizado y, por otra, el sujeto a cuotas. En la tabla 7.13 se detallan los porcentajes y etapas.

En cada etapa se deberán integrar obligatoriamente productos de los cuatro grupos: fibras artificiales e hilados, tejidos, textiles confeccionados y prendas de vestir, aunque sin establecer proporciones o porcentajes obligatorios en cada uno de ellos. Los países importadores tienen la libertad de elegir los productos y su distribución, pero deben referirse a las cuatro modalidades. A diferencia del AMF, en el nuevo acuerdo se regula la elusión de las restricciones, es decir la desviación de las exportaciones a países que no tienen impuestas restricciones.

(20) La industria textil de los países desarrollados ha argumentado siempre que su sector ha sido la moneda de cambio que se utilizó para lograr contrapartidas en los otros sectores.

Tabla 7.13

ACUERDO DEL COMERCIO TEXTIL Y DE PRENDAS DE VESTIR

En porcentaje

Etapas	Integración de las importaciones a las reglas del GATT. Año base 1990	Incremento de las cuotas AMF restantes ^(*)
1/1/95 a 31/12/1997	16	6,96 anual
1/1/98 a 31/12/2001	17	8,7 anual
1/1/2002 a 31/12/2004	18	11,05 anual
1/1/2005	49	No hay cuotas

(*) Estos porcentajes son el resultado de la aplicación de los porcentajes de incremento pactados sobre la tasa de crecimiento anual establecida en el AMF del 6%. Estos porcentajes son: del 16% en la primera etapa, del 25% en la segunda y del 27% en la tercera. En los casos en que los incrementos anuales pactados en el AMF eran inferiores (algunos productos estaban sometidos al 3% y otros al 1% de incremento anual), los porcentajes de aumento en cada etapa serán distintos.

Fuente: OMC.

El Órgano de Supervisión de los Textiles (OST), de nueva creación, supervisará la implantación de este Acuerdo. Está integrado por un presidente y diez personas que actuarán sobre la base de su capacidad personal. Su misión es informar al Consejo de Comercio de Mercancías, que revisa la operativa del Acuerdo antes de iniciarse cada una de las etapas establecidas. El OST también se encargará de resolver las diferencias que se puedan plantear. Si éstas no se resuelven en él, se deberán dirigir al Órgano de Solución de Diferencias.

El Acuerdo establece un sistema especial de salvaguardias de aplicación para el período transitorio de diez años y que se diferencia del sistema de salvaguardias de aplicación general que hemos analizado en el capítulo VI. La diferencia más importante estriba en que se podrán aplicar salvaguardias específicas a uno o varios exportadores si el importador demuestra que su industria está sufriendo un daño serio y que este daño está causado por el incremento fuerte y sustancial de las importaciones de estos productos (sólo los que están sujetos todavía al período transitorio). La imposición de salvaguardias se podrá acordar entre las partes o se aplicarán unilateralmente, pero serán supervisadas por el OST. Su duración máxima será de tres años.

Por último, el Acuerdo establece un mejor trato a los países menos adelantados exportadores: se asume el compromiso de no utilizar salvaguardias para sus exportaciones e incrementar en porcentajes superiores las cuo-

tas que regulan su comercio, siempre que estén catalogados como pequeños abastecedores.

Actualmente ya ha entrado en vigor la segunda etapa del Acuerdo, procediéndose a una integración a la normativa general del 33% de los productos textiles. El funcionamiento del Acuerdo no ha satisfecho a los exportadores, que han manifestado que los productos integrados por los países importadores han sido los de menor valor añadido y aquellos en los que existían menores limitaciones. Esta actitud vulnera el espíritu del Acuerdo de integrar progresivamente este comercio y de liberalizarlo. También hay quejas en cuanto que se ha recurrido en exceso a la aplicación de la cláusula de salvaguardia especial, principalmente Estados Unidos, y, también, a las medidas antidumping aplicadas por la Unión Europea en los productos sujetos a cuotas; esta última medida significa para los países estar sometidos a un doble sistema de protección.

Estas quejas llevaron a que un grupo de 23 países en desarrollo⁽²¹⁾ plantearan, en la conferencia de Seattle, modificar el acuerdo firmado en Uruguay con el objetivo de acelerar la liberalización y, así, contrarrestar los escasos efectos en sus exportaciones de las aplicadas hasta la fecha. Por ello proponen una liberalización del 50% de los contingentes en el año 2002. Otro de los temores manifestados es el que se deriva de la concentración de gran parte del esfuerzo liberalizador al final de los diez años, situación que puede inducir de nuevo a las empresas de los países importadores a alegar problemas de ajuste y recurrir a las medidas de defensa comercial clásicas, como son la aplicación de derechos antidumping o salvaguardias.

Los empresarios del sector en los países desarrollados temen, a su vez, que estas reclamaciones sean atendidas en el marco de una ronda de negociaciones multilaterales y otra vez, como moneda de cambio de las demandas realizadas por sus países en los nuevos temas a discutir en ella. Por lo tanto, aunque se trata de un capítulo cerrado y sobre el que no se plantean nuevas negociaciones, si las reclamaciones de los exportadores prosperan se

(21) Estos países son: Argentina, Bangladesh, Brasil, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Egipto, El Salvador, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Macao, Maldivas, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Sri Lanka, Tailandia, Uruguay y Hong Kong, China.

podría reabrir el tema, pero sólo en el marco de una negociación multilateral global.

Aunque hemos podido constatar que, finalmente, se ha pactado la eliminación de uno de los incumplimientos más relevantes del acuerdo GATT, su existencia es un ejemplo claro de una aplicación muy sesgada del principio de liberalización del comercio para la plena aplicación de las ventajas comparativas. Además, el sistema utilizado para controlar y regular este comercio ha sido el más perseguido y de hecho prohibido por el GATT: las restricciones cuantitativas. Este tipo de transgresiones son las que han avalado la consideración de que el sistema GATT es como un traje a medida de los intereses de los países desarrollados. Por todo ello es importante que la OMC aplique con rigurosidad el acuerdo pactado y no permita desviaciones para forjar una mayor credibilidad en la institución y en el sistema.

El Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (GATS)

Como ya hemos expuesto en el capítulo II, el GATT abarcaba el comercio de mercancías o bienes, pero no contemplaba en su regulación el comercio explícito sobre los servicios, salvo algunas referencias al transporte y a los seguros en la medida en que están relacionados con el intercambio de mercancías. También hemos detallado, en la evolución del GATT, cómo el desarrollo tecnológico en las telecomunicaciones y el transporte y la mayor integración económica y financiera estaban facilitando el incremento del comercio de servicios. Ante esta realidad, la Ronda de Uruguay del GATT incluyó como uno de los temas nuevos de la agenda el comercio de servicios y, por consiguiente, se inician por primera vez negociaciones internacionales sobre este tipo de comercio internacional.

De la misma forma, los servicios como actividad económica han ido adquiriendo un peso progresivo tanto en la economía de los países como en su comercio. Los datos que a continuación comentamos nos permiten constatar la evolución de este sector:

1.º Importancia creciente del sector servicios en la economía de los países, medido tanto por su peso relativo en el PIB, como por el porcentaje

de personas empleadas en el sector. Las estadísticas que se utilizaron en la época de la negociación nos muestran esta evolución, tablas 7.14 y 7.15. De los datos disponibles podemos observar grandes diferencias en las estructuras productivas entre los países desarrollados y los países en desarrollo. En los primeros, el sector servicios es el único cuya participación relativa en el PIB se ha incrementado y, a su vez, absorbe una mayor proporción de la mano de obra. En los segundos, el proceso de industrialización continúa, razón por la que crecen ambos sectores, el industrial y el de servicios, pero este último es el que tiene el mayor peso en el conjunto de la economía. El empleo de este sector es inferior, en promedio, al del sector agrícola.

2.º Evolución del comercio de servicios. El porcentaje del comercio internacional de servicios es significativamente inferior al del comercio de mercancías como se detalla en la tabla 7.16. En este sentido hay una asimetría entre la importancia de esta actividad en el conjunto de la economía y su participación en el comercio internacional, debido tanto a la imposibilidad de comerciar algunos servicios como a las dificultades técnicas y reglamentarias que han existido para que su comercio fuera posible. Estas limitaciones se han ido eliminando y la tasa de crecimiento del comercio de servicios en el período 1980-93 ha sido del 7,7% frente al 4,9% en el comercio de mercancías (cálculos en términos nominales). Al final del período analizado, el comercio de servicios representaba ya el 22,2% del total del comercio internacional,⁽²²⁾ indicador de que existía una base para negociar sobre el mismo.

Tanto los datos analizados como los factores que han impulsado las transacciones internacionales en los servicios permiten comprender que había llegado el momento para que tuviera lugar una negociación internacional que lo regulara, y que fuera Estados Unidos quien la liderara como principal exportador e importador de servicios. Además, tanto en términos de importancia relativa del sector en la economía como de población activa empleada, este país era el más interesado y el mejor dotado en aquellos servicios que requieren elevados niveles de formación y medios tecnológicos (servicios financieros y telecomunicaciones).

(22) Hay que resaltar que existen problemas estadísticos para computar el comercio de servicios y se considera que las cifras disponibles están subestimadas.

Tabla 7.14

DISTRIBUCIÓN DEL PIB POR SECTORES

En porcentaje

Países	Agricultura		Industria		Servicios	
	1965	1986	1965	1986	1965	1986
<i>Países industriales</i>	5	3	40	35	54	61
Comunidad Europea (CE-12)	7	4	44	38	49	59
Estados Unidos	3	2	38	31	59	67
Japón	9	3	43	41	48	56
<i>Países en desarrollo</i>	30	19	31	36	38	46
Este y sur de Asia	40	24	29	38	31	38
Latinoamérica	17	11	34	38	49	51
Oriente Medio y Norte de África	18	10	40	44	43	46
África Subsahariana	45	36	19	25	37	36

Fuente: Hoekman y Stern (1993).

Tabla 7.15

DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTORES

En porcentaje

Países	Agricultura		Industria		Servicios	
	1965	1980	1965	1980	1965	1980
<i>Países industriales</i>	14	7	38	35	48	58
Comunidad Europea (CE-12)	17	9	42	38	41	53
Estados Unidos	5	4	35	31	60	66
Japón	26	11	32	34	42	55
<i>Países en desarrollo</i>	70	62	12	16	18	22
Este y sur de Asia	75	69	13	16	13	15
Latinoamérica	44	32	22	26	34	42
Oriente Medio y Norte de África	63	47	14	20	23	33
África Subsahariana	79	75	8	9	13	16

Fuente: Hoekman y Stern (1993).

En un principio, los países en desarrollo, encabezados por Brasil y la India, se oponían a la liberalización en este comercio. Sus argumentos se basaban en los mismos que los utilizados para proteger en su sector industrial a la denominada «industria naciente». Argumentando de que no disponen de ventajas comparativas en este sector, la liberalización del comercio

Tabla 7.16

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS. 1980-1993

	1980	1985	1990	1992	1993
<i>Total comercio de servicios (millardos de dólares)</i>	358,0	379,6	790,8	936,1	933,7
OCDE	283,3	298,5	648,2	764,9	752,0
Resto del mundo	74,6	81,8	142,6	171,2	181,8
<i>Porcentaje comercio servicios / comercio total</i>	17,0	18,2	20,4	21,9	22,2
OCDE	18,8	19,3	21,2	22,7	23,1
Resto del mundo	12,7	15,3	17,5	19,0	19,1

Fuente: Banco Mundial (1995).

les condicionaría su desarrollo futuro, creando y aumentando su dependencia económica con los países desarrollados. Algunos autores, como J. Bhagwati (1991c), defienden lo contrario, y sostienen que los países en desarrollo tienen ciertas ventajas comparativas en aquellos servicios que requieren mano de obra (hostelería) y disponen de profesionales formados que podrán ver, así, incrementadas sus posibilidades de prestar servicios en otros países. Además, las cifras de la tabla 7.16 también nos indican que los países no pertenecientes al área de la OCDE han ido progresivamente incrementando su participación relativa en este comercio, indicador de que pueden crecer en esta área.

Las negociaciones sobre el sector servicios fueron, como en muchos otros aspectos de la agenda de la Ronda, difíciles y, en este caso, complejas. La complejidad se explica por las características específicas de este comercio entre las que destacamos:

- a) Los servicios no están sujetos a aranceles, sino a normas y reglamentos elaborados con distintos fines como la protección de los consumidores, la protección de la identidad cultural y de la calidad de los servicios.
- b) Muchos servicios se proveen en régimen de monopolio público.
- c) Existen países que promocionan sus servicios con tratamientos fiscales o requerimientos técnicos diferenciados (pabellones de conveniencia para el transporte marítimo o paraísos fiscales para los sectores financieros).

El comercio de servicios, además, introduce nuevos ámbitos que nunca se habían regulado en el GATT. Por ejemplo, para poder prestar determinados servicios como auditoría o consultoría en un país tercero es necesario la presencia bien temporal, o bien permanente de la empresa o su personal y, por ello, el comercio internacional de servicios debe contemplar, también:

- La inversión extranjera necesaria para prestar un servicio en un país.
- El traslado temporal o permanente de personal especializado para prestar el servicio.

Todas estas características específicas del comercio de servicios que hemos comentado determinaron que fuera necesario redactar un acuerdo nuevo y diferente al GATT tradicional, ya que una simple traslación de sus normas no permitía regularlo. El nuevo acuerdo se bautizó como GATS (General Agreement on Trade and Services).

El GATS es un acuerdo marco compuesto por dos partes: un texto general aplicable a todos los sectores y los anexos, que regulan algunos sectores de servicios que por sus características requieren un tratamiento separado. Estos sectores son:

- Movimiento de personas físicas para prestar servicios.
- Servicios financieros.
- Telecomunicaciones.
- Transporte aéreo y transporte marítimo.

Antes de analizar las principales características del GATS, hemos de destacar que se trata de un nuevo acuerdo cuya gran aportación es haber sentado las bases y las reglas para la liberalización del comercio de servicios. Sobre la base de esta regulación se irá produciendo una liberalización progresiva de este comercio, tal como se señala en el preámbulo del propio acuerdo y, a corto plazo, será de aplicación limitada.

Contenido del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios

No es pretensión de este trabajo realizar un análisis pormenorizado de cada uno de los artículos del GATS, sino extraer aquellos aspectos que definen su contenido y su filosofía de aplicación. Para ello describiremos los elementos que, a nuestro entender, mejor los definen y que permiten una comprensión de la dimensión y el alcance del mismo.

1) Definición del comercio de servicios. Más que una definición técnica de los servicios, el GATS define modos de suministro de servicios. Éstos se refieren a cuatro categorías:

– Comercio transfronterizo entre dos países: incluye todas las transacciones sin presencia física como transporte, la venta de servicios mediante las telecomunicaciones o correo.

– Consumo o adquisición de servicios de consumidores de un país efectuados en otro país: incluye el desplazamiento del consumidor para recibir el servicio, como ocurre con el turismo, pero también el envío de una mercancía para su reparación en otro país miembro.

– Establecimiento de personas jurídicas para prestar el servicio: abarca la presencia de filiales, sucursales, empresas mixtas, oficinas de representación, etc.

– Desplazamiento de personas físicas de un país a otro para prestar el servicio: incluye las personas que trabajan por cuenta propia y las personas empleadas que se trasladan para prestar un servicio (arquitectos, consultores).

El GATS regula todos los modos de distribución de los servicios,⁽²³⁾ y, por las características específicas destacadas y que particularizan este tipo de comercio, podemos comprobar las importantes diferencias que la regulación de este comercio introduce en comparación con el comercio de mercancías. Éstas básicamente son: la inversión directa en otro país necesaria para

(23) Se exceptúan los servicios prestados en el ejercicio de las facultades gubernamentales (seguridad, justicia) pero los gobiernos están sujetos al acuerdo en todos sus niveles (central, regional y local).

prestar un servicio y el movimiento de personas con el mismo fin. Por lo tanto, los compromisos que se adquieren en este Acuerdo significan también obligaciones en estos dos ámbitos.

El número de actividades de servicios que cubre el Acuerdo se eleva a 155, que referidas a las cuatro modalidades establecidas da un total de compromisos asumibles por los países miembros de 620. En el apartado de los compromisos de liberalización nos referiremos a este tema con más detalle.

2) Obligaciones generales

2.1 Nación Más Favorecida. El GATS incorpora el principal pilar sobre el que se ha construido la liberalización del comercio internacional, esto es, la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) que establece (parte II, artículo II.1): *«cada país miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de los servicios de cualquier otro país miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país»*. En este sentido, pues, el trato concedido bilateralmente a otro país se extiende a los demás y los acuerdos que resulten de negociaciones entre dos o más países se extenderán a todos los demás países miembros.

Pero también, como en el acuerdo GATT, se contemplan algunas excepciones a la aplicación rigurosa de este principio:

– Los países podrán establecer, en unas determinadas listas, excepciones a NMF, que se permiten por un período de cinco años, prorrogable otros cinco años si se demuestra que las condiciones iniciales de la excepción persisten. La admisión de estas excepciones estaba justificada en aras del logro final de un acuerdo en este comercio y responde, pues, al enfoque posibilista que siempre ha prevalecido en las negociaciones multilaterales. Estas excepciones se refieren a determinados acuerdos bilaterales en el comercio de servicios que existían con anterioridad y que no se querían hacer extensibles a todos los demás, por razones de no reciprocidad. Cuando las condiciones en la apertura de un sector se consideran que no pueden ser logradas en un marco de cierta reciprocidad y ya existe o existen determinados acuerdos con otros países que regulan el acceso a este sector, se introduce una excepción NMF que permite que dicho trato no se haga extensivo.

Sin embargo, y para evitar que el comercio mundial de servicios se convirtiera en una red de acuerdos bilaterales, se establece un período máximo de «permisibilidad» de diez años. Después de este plazo se aplicará con rigurosidad la cláusula NMF.

– Se contemplan, como excepción general, los acuerdos sobre servicios amparados en un acuerdo de integración económica (artículo V) que cumplan con los requisitos similares a los establecidos en el GATT. También, para los países en desarrollo se estipula que las normas serán más flexibles y se tendrá en cuenta su nivel de desarrollo para admitir la excepción.

2.2 Transparencia. Los países miembros deben publicar todas las medidas (normas, reglamentos) que apliquen en el comercio de servicios, con la excepción de la información confidencial. Cualquier modificación posterior debe ser también comunicada. Si, como hemos destacado antes, el comercio de servicios está sujeto a normas y reglamentos, sin su publicidad y difusión sería imposible la prestación de servicios en cualquiera de sus modalidades, ya que ésta depende fundamentalmente de la normativa interna del país.

2.3 Trato especial a los países en desarrollo. En este ámbito el redactado del Acuerdo establece claramente obligaciones a los países desarrollados en dos sentidos. Primero, en facilitar el acceso de los países en desarrollo a la tecnología en condiciones comerciales de modo que se les permita, progresivamente, la mejora de su capacidad nacional en la producción de servicios; asimismo, realizarán ofertas en aquellos servicios donde los países en desarrollo tengan capacidad exportadora. Segundo, se comprometen a aportar asesoramiento técnico a los países en desarrollo para facilitar su avance en este sector.

2.4 Otras obligaciones. A continuación expondremos algunas de las obligaciones que consideramos que hay que mencionar para poder valorar el alcance del GATS. Se hará de forma breve y concisa para evitar una exposición exhaustiva y excesivamente legalista.

– La reglamentación nacional de los sectores de servicios que sean objeto de compromisos será objetiva, imparcial y razonable. Para su garantía los países deben establecer procedimientos administrativos o judiciales

mediante los cuales se puedan recurrir decisiones que afecten al comercio de servicios. Asimismo, cualquier reglamentación tiene que ser transparente (normas técnicas, autorizaciones previas, licencias, etc.) y pública para los proveedores de servicios.

– El reconocimiento de los títulos o cualificaciones necesarias para prestar un servicio es un elemento decisivo para evitar que los países recurran a las diferencias que existen entre ellos para no autorizar la prestación de un servicio por un proveedor extranjero. El sistema establecido por el GATS es el de la armonización. Este proceso se llevará a cabo mediante la elaboración de criterios multilaterales y los trabajos se desarrollarán en los órganos que establezca el Consejo de los Servicios. El primero de ellos ha sido el grupo de trabajo sobre los profesionales contables.⁽²⁴⁾ En el caso de que existan convenios o acuerdos de reconocimiento mutuo entre algunos países, éstos deben notificarlos y no pueden discriminar a los países excluidos si demuestran que cumplen con las condiciones exigidas.

2.5 Excepciones generales al Acuerdo de Servicios. Como en el GATT, el Acuerdo de Servicios prevé determinadas circunstancias que posibilitan a un país el incumplimiento del mismo. Éstas son:

– Por motivos de balanza de pagos: cuando un país experimente graves problemas en su balanza de pagos o dificultades financieras exteriores, podrá introducir restricciones al comercio de servicios en el que haya contraído compromisos, incluidas restricciones a los pagos. Estas restricciones serán no discriminatorias, temporales y se disminuirán a medida que mejore la situación. En cualquier caso necesitarán del dictamen del FMI sobre la existencia de un problema en la balanza de pagos.

– Medidas de salvaguardia urgentes: con respecto a estas medidas no se logró un acuerdo sobre su introducción y se estipuló que éstas se negociarían durante los tres próximos años a partir de su entrada en vigor y sobre la base de la no discriminación, si bien se permite que un país la aplique durante este plazo si fundamenta su solicitud.

(24) Las negociaciones sobre los servicios contables han concluido. En diciembre de 1998 se adoptaron las «Disciplinas sobre la reglamentación nacional en el sector de la contabilidad».

– Por motivos de protección de la vida, salud de personas, animales y plantas, protección de la moral y el orden público, prevención de fraudes, protección de la intimidad de las personas y la confidencialidad, la aplicación de convenios de doble imposición y, por último, por motivos fiscales.

– Las compras públicas no están incluidas, salvo las que se regularon en el Acuerdo de Compras Públicas (véase capítulo IX).

– Queda pendiente, también, la elaboración de normas sobre las subvenciones que puedan recibir los proveedores de servicios. Mientras tanto, sólo se ha establecido el sistema de consultas.

3) Compromisos. Los países han efectuado en materia de comercio de servicios sus compromisos específicos, es decir, han ofertado una serie de sectores o subsectores en los cuales garantizan:

a) Acceso al mercado interno, quedando expresamente prohibido, salvo que el país lo explice en su compromiso, cualquier restricción cuantitativa que afecte al valor total de los servicios, al número de proveedores, al número total de operaciones, al número de personas físicas que pueden emplearse, forma jurídica que deben adoptar las empresas suministradoras del servicio y, por último, las limitaciones a las participaciones de capital extranjero.

b) Trato nacional. Es decir, los proveedores de servicios en los sectores comprometidos recibirán un trato no menos favorable que el proveedor nacional.

c) Compromisos adicionales. Se refiere a aquellos que no es obligatorio consignar, pero que los países pueden negociar como: títulos requeridos, características de las licencias, etc.

En su aplicación, este redactado significa que los países realizan compromisos en el comercio de servicios que, en términos genéricos, deben efectuarse sin ningún tipo de restricción ni en el acceso, ni en el trato nacional, salvo aquellas restricciones que los países incorporen a las listas. Por lo tanto, cada país puede realmente modular el grado de compromiso que está dispuesto a asumir con todas las salvedades y límites que considere necesarios.

Para clarificar el alcance que en la práctica tienen estos compromisos, analizaremos algunos ejemplos.⁽²⁵⁾

Tabla 7.17

COMPROMISOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LOS SERVICIOS DE INGENIERÍA

Servicios de ingeniería Unión Europea	Limitaciones al acceso al mercado	Limitaciones al trato nacional	Compromisos adicionales
	1) Gran Bretaña, Italia y Portugal: <u>sin compromisos.</u>	1) Gran Bretaña, Italia y Portugal: <u>sin compromisos.</u>	
	2) Nada.	2) Nada.	
	3) España: acceso restringido sólo a personas. Italia y Portugal: acceso restringido a personas y asociaciones profesionales de personas.	3) Nada.	
	4) No comprometido, con excepción de las consideraciones realizadas para todos los sectores. Gran Bretaña requiere la nacionalidad.	4) No comprometido exceptuando las consideraciones generales para todos los sectores. Italia y Portugal requieren la residencia.	

Notas: 1) Suministro transfronterizo. 2) Consumo en el extranjero. 3) Presencia comercial. 4) Presencia de personas físicas.

Fuente: OMC.

Este ejemplo nos permite comprobar que en el caso del suministro de servicios de ingeniería, la Unión Europea establece compromisos generales, pero el enfoque es país a país. En presencia comercial, algunos países miembros, como el caso de España, sólo admiten a las personas, no a las empresas. Gran Bretaña requiere que los ingenieros que presten el servicio sean nacionales.

Las limitaciones a la presencia de personas físicas (modalidad 4), que tal como nos indica el ejemplo no se han comprometido, se regulan en las

(25) Todos los compromisos en materia de servicios se encuentran en la Web de la OMC, en los documentos: GATS/SC/País.

disposiciones denominadas horizontales. Éstas se refieren a los temas generales como presencia física de personas, limitaciones para la adquisición de terrenos, acceso a subvenciones estatales, etc.

La regulación de la presencia de personas físicas incorpora un catálogo de las personas no nacionales que están autorizadas a residir temporalmente en el país en razón de su pertenencia a la empresa que presta el servicio ya sea de forma temporal o permanente. En la Unión Europea, los compromisos en esta materia alcanzan sólo a determinados cargos profesionales: personal ejecutivo con poderes de dirección y personal muy especializado, para presencia permanente, y, para presencia temporal, personas que van a negociar la venta de servicios, excluyendo la venta directa al público, o que van a establecer negociaciones para crear sucursales o filiales. Este tipo de compromisos son muy similares a los establecidos por otros países desarrollados, como Japón y Estados Unidos, y países en desarrollo, como la India o Brasil.

Siguiendo con el ejemplo anterior referente a los servicios de ingeniería, detallamos en la tabla 7.18 los compromisos asumidos por la India con el fin de poder comprobar que los países en desarrollo han realizado menos concesiones para el acceso a sus mercados de servicios.

El sistema creado para liberalizar el comercio de servicios es, pues, complejo y, según Sauv  (1998), híbrido. Esta calificación responde a la combinación de un doble sistema de compromisos. Todos los sectores de servicios est n incluidos con la excepción de los facilitados por el gobierno central (seguridad social), pero los países incorporan una lista negativa de los sectores no comprometidos y/o de las limitaciones a su aplicación en los comprometidos. Sólo aquellos sectores donde no se estipula ninguna restricción est n totalmente liberalizados.

La tipología de excepciones es muy numerosa. Para acceder al mercado se puede establecer la necesidad de obtener una licencia previa, se puede limitar la participación del capital extranjero y el número de personas físicas, estipular la modalidad de presencia comercial (filial, oficina de representación, sucursal, etc). Para el trato nacional se pueden establecer requisitos previos de residencia, o dar prioridad a los proveedores nacionales.

Tabla 7.18

COMPROMISOS DE LA INDIA EN LOS SERVICIOS DE INGENIERÍA

Servicios de ingeniería. India	Limitaciones al acceso al mercado	Limitaciones al trato nacional	Compromisos adicionales
	1) No comprometido.	1) No comprometido.	
	2) No comprometido.	2) No comprometido.	
	3) Se limita la participación del capital extranjero a un máximo del 51%.	3) Ninguna.	
	4) No comprometido, con la excepción de lo indicado en los acuerdos horizontales.	4) No comprometido, con la excepción de lo indicado en los acuerdos horizontales.	

Notas: 1) Suministro transfronterizo. 2) Consumo en el extranjero. 3) Presencia comercial. 4) Presencia de personas físicas.

Fuente: OMC.

Por ello, es difícil dictaminar con claridad el grado de liberalización alcanzado. Los datos disponibles en la tabla 7.19 nos indican el número de servicios comprometidos por cada uno de los países, sobre un máximo posible de 620. Sin embargo, y a pesar de que el número pueda ser elevado como es el caso de Japón (408), éste no es indicativo de un grado elevado de liberalización puesto que depende de las restricciones impuestas a cada una de estas modalidades, tanto de acceso al mercado como de trato nacional.

La única medición realizada hasta el momento la ha llevado a cabo Hoekman.⁽²⁶⁾ En su trabajo, que se resume en la tabla 7.20, estima el porcentaje real de liberalización ponderando los compromisos adquiridos sobre la base de varios criterios: el número de sectores abarcados y el alcance de las restricciones impuestas al acceso al mercado y al trato nacional en las listas comprometidas. Los datos están agregados por grupos de países: países desarrollados, países en desarrollo y para los mayores países en desarrollo (a partir de 40 mil millones de PIB). Los resultados nos muestran que la cobertura sectorial sobre las 620 modalidades posibles alcanza el 47,3% en el pri-

(26) El trabajo de E. Hoekman «Assessing the General Agreement on Trade in Services» está publicado en Martin, L. y Winters (1996).

Tabla 7.19

NÚMERO DE SERVICIOS COMPROMETIDOS POR LOS PAÍSES EN EL GATS

Argelia	4	Gabón	44	Nueva Caledonia	24
Antigua y Barbuda	68	Ghana	100	Nueva Zelanda	276
Antillas Holandesas	144	Granada	20	Pakistán	108
Argentina	208	Guatemala	40	Paraguay	36
Aruba	140	Guyana	72	Perú	96
Australia	360	Honduras	64	Polonia	212
Austria	412	Hong Kong	200	República Checa	304
Bahréin	16	Hungría	336	República Dominicana	264
Bangladesh	4	India	132	República Eslovaca	308
Barbados	24	Indonesia	140	Rumania	176
Belice	8	Islandia	372	San Vicente y las Granadinas	32
Benín	44	Islas Fiyi	4	Santa Lucía	32
Bolivia	24	Israel	180	Senegal	104
Brasil	156	Jamaica	128	Singapur	232
Brunéi Darussalam	76	Japón	408	Suazilandia	36
Burkina Faso	8	Kenia	84	Sudáfrica	288
Camerún	12	Kuwait	176	Suecia	320
Canadá	352	Liechtenstein	312	Suiza	400
Chile	140	Macao	76	Surinam	16
China	196	Madagascar	8	Tailandia	260
Chipre	36	Malasia	256	Tanzania	4
Colombia	16	Malta	28	Trinidad y Tobago	68
Corea	311	Marruecos	144	Túnez	52
Costa de Marfil	56	Mauricio	43	Turquía	276
Costa Rica	52	México	252	Uganda	276
Cuba	120	Mozambique	48	Unión Europea	392
Dominica	20	Myanmar	12	Uruguay	96
Egipto	104	Namibia	12	Venezuela	156
El Salvador	92	Nicaragua	196	Zambia	64
Estados Unidos	384	Níger	20	Zimbabue	72
Filipinas	160	Nigeria	96		
Finlandia	328	Noruega	360		

Nota: La cifra máxima de compromisos es de 620, que corresponde a 155 actividades de servicios multiplicada cada una por las cuatro formas de suministro de servicios.

Fuente: *Boletín Económico de ICE* N.º 2634, 15 al 21 de noviembre de 1999.

mer grupo, el 16,2% en el segundo y el 38,6% en el tercero. En este sentido, pues, los países en desarrollo han comprometido un porcentaje pequeño de sectores, porcentaje que aumenta considerablemente si en el cálculo sólo se incluye a los países en desarrollo de mayor tamaño. Si estos porcentajes se depuran y se calculan los compromisos adquiridos en las diversas modalidades sin ningún tipo de restricción, las cifras se reducen casi a la mitad en los países desarrollados (27,1%) y en una mayor proporción en los países en desarrollo. Los porcentajes ponderados por las restricciones impuestas reducen los compromisos del comercio de servicios a un 35,9% en el primer grupo, un 10,3% en el segundo y un 22,9% en el tercero.

Tabla 7.20

COBERTURA SECTORIAL DE LOS COMPROMISOS ESPECÍFICOS EN EL GATS

En porcentaje del máximo

	Países desarrollados	Países en desarrollo	Mayores países en desarrollo ^(*)
Compromisos totales: N.º comp. / 620	47,3	16,2	38,6
Índice de cobertura ponderado	35,9	10,3	22,9
Compromisos sin restricciones	27,1	7,3	14,9

(*) Con un PIB superior a 40 mil millones de dólares.
Fuente: Hoekman.

Para completar el análisis del GATS haremos referencia a los cuatro Anexos indicados al inicio de su exposición, que establecen reglas especiales para algunos servicios que requieren de consideraciones específicas como son: los servicios financieros, las telecomunicaciones, el transporte aéreo y el marítimo y el traslado de personas para prestar los servicios.

Servicios financieros

El anexo sobre servicios financieros incorpora la regulación de los aspectos específicos que afectan a la liberalización de estos servicios. Así, prevé la exención de las actividades de los bancos centrales y la no aplicación de los compromisos adquiridos cuando se deban establecer medidas por razones prudenciales para la protección de los inversores, depositantes o

para salvaguardar la estabilidad del sistema financiero. Permite, asimismo, el reconocimiento unilateral o mutuo de los sistemas prudenciales de terceros países. Si este reconocimiento mutuo es fruto de un acuerdo entre dos o más países, dicho acuerdo debe ser abierto para que otros países se sumen a él. Por último, define las modalidades de servicios financieros incluidos: seguros, operaciones bancarias tradicionales, operaciones de bolsa y las actividades de consultoría e intermediación financiera. Además de este Anexo, se firmó un Entendimiento que establece con más precisión cuestiones relativas al derecho de establecimiento, acceso a las operaciones de compensación (clearing) en el país donde se presta el servicio, tratamiento de la financiación pública y la refinanciación bancaria.

Como los compromisos logrados durante la Ronda de Uruguay fueron limitados,⁽²⁷⁾ las negociaciones en este frente continuaron una vez finalizada la Ronda de Uruguay. Finalmente, en diciembre de 1997, se logró un acuerdo que entró en vigor en marzo de 1999. En éste, 70 países mejoraron sus ofertas iniciales de un total de 104 signatarios. Sus logros en el ámbito de la liberalización de los servicios financieros, según los datos aportados en el Informe Anual de la OMC de 1999, son destacables; incluye importantes mejoras en el acceso a este mercado de empresas extranjeras, suaviza las restricciones a la participación de capital extranjero en las empresas financieras del país de acogida y a las operaciones autorizadas para las firmas de terceros países. A su vez, se realizaron compromisos en los tres sectores, seguros, banca y bolsa, en la provisión de información financiera y en la administración de activos.

Movimiento de personas físicas

Se aplica a las personas físicas proveedoras de un servicio o que estén empleadas por un proveedor de servicios. Con relación a ellas, los países miembros podrán negociar compromisos específicos aplicables a todas

(27) El descontento de Estados Unidos con los resultados obtenidos en la Ronda derivó en que este país aceptara provisionalmente los resultados y se estableciera una cláusula por la cual después de seis meses de entrar en vigor el Acuerdo, los países podrían eliminar las concesiones realizadas en base a NMF. Estados Unidos retiró sus concesiones transcurridos estos seis meses por disconformidad con los resultados. Finalmente, y después de las negociaciones de 1997, volvió a restaurarlas.

las categorías profesionales, si bien se excluyen las solicitudes de empleo permanente en el país receptor, los temas de ciudadanía y residencia. Como ejemplo de los compromisos en esta materia nos remitimos a los acuerdos horizontales descritos y que muestran los compromisos adquiridos en esta materia. Los intentos posteriores a la Ronda de ampliar los colectivos autorizados para trasladarse o instalarse en los países donde se presta el servicio fracasaron por la negativa de los países desarrollados.

Transporte aéreo y transporte marítimo

En el transporte aéreo, su ámbito de aplicación se limita a los servicios de mantenimiento y reparación de aviones, comercialización de servicios y servicios informatizados de reservas. Quedan por lo tanto excluidos los derechos de tráfico aéreo.

En el transporte marítimo fue imposible consensuar un acuerdo de liberalización satisfactorio para los países con intereses en este sector y, en junio de 1996, se paralizaron definitivamente las negociaciones. Éstas se centraron y se centrarán en: la liberalización del transporte marítimo y de los servicios auxiliares, y el acceso y uso no discriminatorio de los puertos y sus servicios.

Telecomunicaciones

Este Anexo regula el acceso de proveedores de terceros países a las redes públicas de telecomunicaciones y su utilización sin discriminación y en términos razonables. Además, incluye una Decisión encaminada a favorecer negociaciones futuras en las telecomunicaciones básicas debido, también, a la imposibilidad de lograr compromisos suficientes durante la Ronda de Uruguay y con la intención de que éstas concluyeran a finales de 1996. El acuerdo se logró, finalmente, en enero de 1998 y se refieren a la telefonía vocal, los servicios telefónicos de larga distancia y locales, la transmisión de datos, la telefonía móvil, los servicios por satélite, etc. Además de los compromisos de acceso al mercado, este acuerdo incluye el compromiso (por primera vez) de los países de incorporar las medidas necesarias para evitar el comportamiento anticompetitivo de las grandes empresas que operan en el

sector. Los países signatarios son 69 pero, lógicamente, con diferencias en el grado de liberalización comprometido.

El GATS también estipula que a los cinco años contados a partir de su entrada en vigor, se iniciarán nuevas negociaciones para ampliar la liberalización en el comercio de servicios. Como en el comercio de productos agrícolas, los servicios constituían uno de los temas de la agenda de la Ronda del Milenio pero, al fracasar su convocatoria, se procedió, cumpliendo con lo establecido en el Acuerdo, a convocar el 25 de febrero de 2000 negociaciones específicas. Entre los temas que se están negociando están:

– Concluir todos los aspectos pendientes de desarrollo normativo que, a pesar del mandato del GATS, no fue posible lograr en los cinco años transcurridos: salvaguardias, subvenciones y compras del sector público. La simple traslación de la normativa del GATT a los servicios es compleja debido a sus sustanciales diferencias.⁽²⁸⁾

– Ampliar los compromisos de los países miembros en la liberalización de los servicios. Esta liberalización debe materializarse en tres frentes: eliminación de las excepciones NMF, ampliación del acceso al mercado y eliminación de las restricciones al trato nacional. Destacan entre los sectores difíciles: el transporte marítimo y la inclusión de los derechos de tráfico aéreo dentro del GATS.

– Continuar los trabajos sobre armonización de las normas que deben contemplar las reglamentaciones nacionales que afectan a los servicios profesionales para evitar que estos constituyan verdaderas barreras de entrada para la libre prestación de los servicios.

– Dentro del acuerdo de servicios se continuarán los trabajos sobre comercio electrónico en la medida que este tipo de comercio requiera modificar la legislación actual. Los trabajos relativos al comercio electrónico se iniciaron en 1998, y, por ahora, se ha pactado una moratoria a la aplicación de aranceles a las transacciones electrónicas que afecten a las mercancías.

(28) Por ejemplo: si se quiere proteger un sector de servicios imponiendo una salvaguarda, ésta ¿debe afectar sólo al comercio transfronterizo o también a las empresas instaladas para prestar el servicio?

El camino que aún queda por recorrer en la liberalización del comercio de servicios es largo. Ya indicamos en su exposición que se trata de un acuerdo nuevo y, si ocurre como en el comercio de mercancías, se necesitará tiempo para que se reduzcan las barreras existentes al comercio y la provisión de servicios. El resultado de las negociaciones en curso será una muestra de la voluntad de los países de dar pasos más o menos significativos en este nuevo proceso de liberalización del comercio internacional. Una vez más, insistimos, las negociaciones sectoriales pueden dar frutos más limitados que en el ámbito de una Ronda global.

Hemos procedido, pues, a exponer en este capítulo los grandes acuerdos que han dado lugar a una ampliación considerable de los compromisos de los países en la liberalización del comercio internacional. Aunque sus contenidos específicos han sido en algunos casos todavía modestos (agricultura y servicios), ahora se dispone de un marco claro para que en el futuro se siga progresando en la liberalización de estos intercambios. La evolución en las negociaciones ya iniciadas del comercio agrícola y del comercio de servicios serán un indicativo de la capacidad y de la voluntad de los países de la OMC de seguir avanzando para el logro de un comercio más libre.

VIII. Los acuerdos nuevos

En la Ronda de Uruguay se negociaron dos nuevos temas que no requieren transacciones comerciales directas entre los países, pero que indirectamente afectan al comercio internacional: las inversiones directas extranjeras y los derechos de propiedad intelectual. Las diferentes normativas que los países disponen para regularlas o su carencia, pueden dar lugar a tratamientos discriminatorios y generar distorsiones en los flujos comerciales. Las conductas que se han tratado de corregir, entre otras, son: los requisitos de comercio que pueden ir asociados a la autorización de una inversión foránea y el comercio de mercancías falsificadas.

Los acuerdos logrados en ambos temas, a diferencia de los analizados en el capítulo anterior, no contienen compromisos de apertura de los mercados al comercio internacional. Se trata, por el contrario, de un conjunto de reglas que los países deberán incorporar a sus legislaciones para garantizar conductas que no tengan efectos negativos en el comercio internacional. En este sentido, constituyen un paso adelante en el proceso de establecer normas comunes negociadas multilateralmente con el fin de eliminar conductas que discriminen a los operadores económicos y darles garantías suficientes sobre su cumplimiento. Para conocer el alcance de los compromisos logrados en estos dos ámbitos, analizaremos el contenido de los mismos.

El Acuerdo sobre Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIMS)

Aunque en las discusiones previas al inicio de la Ronda de Uruguay se solicitó e intentó que la agenda de la Ronda incluyera un capítulo sobre normas generales para las inversiones directas, finalmente, las negociaciones sólo se circunscribieron a sus efectos en el comercio internacional y, por lo tanto, se aplazó la elaboración de unas normas internacionales para tratamiento de las inversiones directas.

El objetivo establecido en la Declaración de Punta del Este fue claro: *«A continuación de un examen del funcionamiento de los artículos del GATT relativos a los efectos de las restricciones y distorsiones al comercio resultantes de las medidas en materia de inversiones, a través de negociaciones deberán elaborarse, según proceda, las disposiciones adicionales que pudieran ser necesarias para evitar tales efectos negativos sobre el comercio».*

El mandato explícito se circunscribía sólo a comprobar si la normativa del GATT era suficiente para evitar estas distorsiones y, en caso contrario, elaborar nuevas disposiciones cuyo objetivo último sería evitarlas. El resultado obtenido fue el Acuerdo sobre Inversiones Relacionadas con el Comercio, más comúnmente conocido con el acrónimo TRIMS, que responde a su enunciado en inglés: Trade Related Investment Measures.

Pero antes de proceder a un análisis del contenido del TRIMS, nos referiremos a las razones que motivaron este acuerdo y, también, a las normas que ya existían previamente para hacer frente a los problemas que hemos señalado.

Antecedentes del Acuerdo TRIMS

La gran mayoría de países disponen de legislación que regula las inversiones extranjeras, en donde se establecen las condiciones y/o requisitos requeridos para que las inversiones puedan ser autorizadas. Pero, lógicamente, su contenido puede variar en función de los diferentes objetivos que esta regulación persiga. En términos generales, los países desarrollados han favorecido la inversión externa con leyes liberales que, en muchas ocasiones,

contienen incentivos destinados a atraerlas (subvenciones, exenciones fiscales, etc.). Por el contrario, en los países en desarrollo ha prevalecido un enfoque restrictivo, justificado por diversas razones, entre las que podemos destacar: el temor al poder económico de las multinacionales que pueden limitar la capacidad del gobierno para administrar la economía, el posible incremento de las importaciones por parte de las empresas extranjeras con el consiguiente deterioro de la balanza de pagos, la explotación de sus recursos y, en general, una mayor dependencia económica.

Por ello, bien sea para limitar estos efectos negativos, bien sea para garantizar que dicha inversión reportará beneficios concretos a las economías, en muchos países, incluidos los países desarrollados, se han establecido disposiciones relativas a las inversiones directas cuyo fin es garantizar la obtención de beneficios concretos para su desarrollo económico. Aparecen, así, los requisitos de suministro local para favorecer la producción interna, los requisitos de exportaciones o limitaciones a las importaciones para favorecer el saldo en la balanza comercial y los requisitos de transferencia de tecnología para potenciar la capacidad de desarrollo futuro.

Aunque el Acuerdo GATT no incorporó normas específicas que regularan la inversión directa extranjera,⁽¹⁾ algunas de sus normas son aplicables si la legislación referida a tales inversiones impone compromisos que directa o indirectamente afectan al comercio internacional. En este sentido, las medidas identificadas por el grupo de trabajo sobre los TRIMS que contravienen las reglas del GATT, son:

– Los requisitos de suministro local vulneran el trato nacional porque las obligaciones impuestas al inversor extranjero son discriminatorias con relación al inversor nacional.

– Las limitaciones a las importaciones u obligaciones de equilibrio entre exportaciones/importaciones contravienen la prohibición de utilizar restricciones cuantitativas en el comercio.

(1) Como analizaremos en el capítulo XII, la OIC sí disponía de normas sobre las inversiones internacionales, pero éstas no fueron incorporadas al Acuerdo GATT.

– Las restricciones cambiarias infringen la normativa GATT que exige la adhesión a las normas del FMI.⁽²⁾

– Las obligaciones de exportación no están contempladas en el Acuerdo, pero el inversor puede incurrir en dumping para poderlas cumplir.

– Los incentivos a las inversiones como ayudas fiscales, financieras o de otro tipo, son consideradas como subvenciones en el Código que las regula y, por tanto, pueden ser recurribles y objeto de aplicación de derechos compensatorios.

Todas estas medidas, pues, tienen efectos sobre el comercio internacional; bien obligan al inversor a asumir un compromiso en materia de exportaciones; bien limitan su capacidad de importar directamente o indirectamente, estableciendo un requisito de abastecimiento local y, además, infringen la normativa GATT.

Sin embargo, estas vulneraciones no se hicieron evidentes en el GATT hasta que, en 1984, Estados Unidos presentó una reclamación en contra de los requisitos incluidos en la ley de inversiones extranjeras del Canadá, conocido como el caso FIRA. La decisión del panel sobre este caso expresó claramente que las medidas de inversiones requeridas por la ley canadiense infringían la normativa del GATT.⁽³⁾ Específicamente, se dictaminó que los requerimientos de abastecimiento local vulneraban el principio de trato nacional (artículo III), pues discriminaban al inversor extranjero con relación a los nacionales del país. Por el contrario, las obligaciones de exportación contenidas en la ley canadiense no se consideraron una vulneración al no estar contempladas en el GATT. A pesar de que el caso FIRA dejó muy claro que algunas normas sobre las inversiones extranjeras vulneraban el Acuerdo, fue la única reclamación de esta naturaleza que se presentó en el GATT.

Este caso ilustra dos hechos. El primero, que la normativa del GATT podía aplicarse en contra de las medidas de inversión que afectan al comercio. El segundo, que esta cuestión no había sido un tema que preocupara

(2) Los países miembros del FMI no pueden establecer restricciones a los pagos de operaciones contabilizadas en la balanza por cuenta corriente. Los países con dificultades de divisas pueden mantener dichas restricciones.

(3) La ley canadiense sobre inversiones contenía requisitos de abastecimiento local, de exportación y de transferencia de tecnología.

mucho a los miembros del GATT en vista de la inexistencia de conflictos planteados, con la excepción del mencionado. La explicación de por qué las legislaciones sobre inversiones directas no plantearon conflictos en el GATT se encuentra tanto en el marco en el que estas inversiones internacionales han tenido lugar, como en las diferencias en su tratamiento entre los países desarrollados y en desarrollo que antes hemos señalado.

Como este tema será analizado con detalle cuando abordemos el problema del comercio y las inversiones internacionales en el capítulo XII, aquí sólo haremos alguna mención a las circunstancias que motivaron que el tema de las inversiones extranjeras directas fuera incluido como tema de debate en la Ronda de Uruguay.

Los países en desarrollo podían amparar los requisitos que establecieran sus legislaciones para las inversiones extranjeras, con las excepciones que el GATT les reconoce en la parte IV del Acuerdo para favorecer su desarrollo económico. Estas excepciones les permiten utilizar las restricciones cuantitativas al comercio y/o limitar las divisas disponibles para transacciones comerciales. Por lo tanto, incluso aunque fueran incompatibles con el GATT, los requisitos de comercio exigidos a las inversiones directas en los países en desarrollo estaban permitidos.

Los países desarrollados, que han sido los grandes promotores y destinatarios de las inversiones internacionales (véase gráfico 12.1, página 306), resolvían sus diferencias en esta materia mediante la negociación de acuerdos específicos entre ellos, principalmente de carácter bilateral. Además, y para evitar excesivas diferencias en el tratamiento de las inversiones y la discriminación entre ellos se elaboraron, en el seno de la OCDE, un conjunto de principios comunes o normas de conducta recomendadas, que los países miembros debían tratar de cumplir.

A modo de ejemplo mencionaremos los acuerdos llevados a cabo en el seno de la OCDE. En 1961, se firmaron el Código de Liberalización de los Movimientos de Capital y el Código Liberalización de las Transacciones Invisibles, complementario del primero. En el marco de estos códigos, los países miembros de la OCDE se obligan a eliminar las barreras para la inversión exterior (incluyendo a la inversión directa, pero sin limitarse a ésta) y a

liberalizar las transferencias de las liquidaciones de activos, de la financiación a largo plazo y de las transacciones por cuenta corriente asociadas a las inversiones (dividendos, royalties e intereses). El Código sobre Movimientos de Capital permite que cada país estipule sus reservas o derogaciones en aquellos sectores que quedan excluidos de estos compromisos. Posteriormente, en 1976, se firmó la Declaración sobre Trato Nacional para favorecer el compromiso de trato nacional a las empresas extranjeras y establecer ciertas reglas de conducta que deben observar estas empresas en el país de destino (las Directrices para las Empresas Multinacionales).

Por lo tanto, y a la luz del examen de cómo se abordaban los temas relacionados con las inversiones directas, entendemos por qué éstos no generaron conflictos en el GATT. Como ya hemos señalado, los países más activos disponían de acuerdos bilaterales y normas comunes para regular las diferencias en los requisitos y resolver sus potenciales conflictos; los países en desarrollo estaban exentos de la obligación de cumplir con las normas del GATT.

Sin embargo, este consenso implícito en el tratamiento de las inversiones directas extranjeras se fue progresivamente deteriorando. El fuerte crecimiento de las inversiones internacionales en las últimas dos décadas y la creciente participación de los países en desarrollo en este proceso, hacían necesario un nuevo enfoque que resolviera los problemas del acceso de las inversiones internacionales a los países, así como una regulación de la panoplia de requisitos que cada país exigía para que la inversión fuera admitida. Se consideró que era el momento de elaborar unas normas multilaterales que regularan las inversiones internacionales.

Estas demandas, en la década de los ochenta, fueron lideradas por los Estados Unidos, principal exportador de capitales del mundo. Los estudios realizados por su Administración constataban las numerosas trabas y condicionantes a la presencia de las empresas americanas en numerosos países receptores. Además, se consideró que este debate debería realizarse en el seno del GATT por las vinculaciones existentes entre la inversión y el comercio. Por ello, cuando se negociaba la agenda de la Ronda de Uruguay, Estados Unidos solicitó que se incluyeran normas sobre las inversiones

directas que se fundamentaran en la libertad de acceso a los mercados extranjeros sin ningún tipo de requisito previo. Este planteamiento no obtuvo el respaldo suficiente y las negociaciones se centraron solamente en el ámbito que hemos analizado, esto es, en las medidas de inversión que tienen efectos sobre el comercio y cuyo resultado es el acuerdo TRIMS.

El Acuerdo TRIMS

El texto final del Acuerdo se remite a cumplir el mandato de la negociación y se centra exclusivamente en las medidas de inversión que tienen efectos en el comercio internacional. Para ello, el texto establece que los países se abstendrán de aplicar medidas de inversión que vulneren las obligaciones de trato nacional y de prohibición de restricciones cuantitativas al comercio (artículos III y XI del GATT). Por lo tanto, estipula que estos dos artículos son los pilares sobre los que se sustenta la incompatibilidad y el cumplimiento del TRIMS.

En aras de la tipificación de qué medidas considera el Acuerdo como incompatibles, se anexa una lista ilustrativa que incluye:

1. Medidas incompatibles con el Trato Nacional:

- Obligaciones a las empresas participadas por capital extranjero a suministrarse en el mercado local.
- Las medidas que vinculen las importaciones de la empresa a las exportaciones que realice.

2. Medidas incompatibles con la prohibición de utilizar restricciones cuantitativas:

- Las restricciones a las importaciones de las empresas, supeditadas a su capacidad exportadora.
- Las que limiten las importaciones de las empresas en función de la capacidad de divisas que hayan generado.
- Las que establezcan restricciones a la exportación de los productos obtenidos por la empresa.

Esta lista ilustrativa clarifica, pues, las medidas que no podrán utilizarse para regular las inversiones extranjeras en los países miembros. Sin embargo, hay que considerar que el TRIMS también se beneficia de las excepciones generales contempladas en el GATT (salud, moral pública, etc.) y de las excepciones previstas para los países en desarrollo en materia de balanza de pagos.

Para adecuar las legislaciones internas con la normativa TRIMS, los países disponen de unos plazos para su eliminación, además de la obligación de notificar al Comité creado para supervisar el TRIMS de todas las medidas que son incompatibles. Los plazos de eliminación difieren en función del grado de desarrollo de los países miembros:

- dos años para los países desarrollados
- cinco años para los países en desarrollo
- siete años para los países menos adelantados.

Los problemas que puedan surgir entre los países miembros por la aplicación o el cumplimiento del TRIMS, están sujetos a consultas y al procedimiento de Solución de Diferencias.

El propio Acuerdo establece que a los cinco años de su entrada en vigor se procederá a una revisión de su funcionamiento y, también, a discutir propuestas sobre las modificaciones que se puedan introducir. Además, el Acuerdo establece que se estudiará si el TRIMS debe complementarse con nuevas disposiciones en materia de inversiones directas y de política de la competencia. Estas disposiciones se están analizando en el seno de los Grupos de Trabajo creados a tal efecto en la I Conferencia Ministerial de la OMC y que veremos en el capítulo XII.

La revisión del TRIMS se inició en octubre de 1999 y todavía no ha concluido. Los problemas de aplicación detectados están en los retrasos de los países en las notificaciones de sus regímenes de inversión y, también, en las dificultades que tienen para cumplir con los plazos establecidos en el acuerdo para adecuar las legislaciones nacionales a las nuevas normas. En este sentido, algunos países ya han solicitado formalmente un aplazamiento,

pendiente todavía de resolución; estos países son: Argentina, Chile, Colombia, Filipinas, Malasia, México, Pakistán y Rumania.

La principal aportación del Acuerdo TRIMS, a la espera de que se avance en un acuerdo que regule las inversiones internacionales, ha sido establecer unas normas mínimas para eliminar las distorsiones que algunos de los requisitos sobre inversiones creaban y crean a los agentes económicos y al mercado en general. Por lo tanto, son medidas que van en la línea de garantizar que las decisiones económicas no se vean influenciadas por determinados requerimientos y que puedan adoptarse en función de criterios estrictamente económicos. En la medida que se reduzcan las interferencias gubernamentales en el comportamiento y en la estrategia de las empresas en sus decisiones sobre abastecimiento y destino de sus mercancías, se potenciarán las ganancias de eficiencia basadas en los principios racionales de gestión económica y redundarán en beneficios para las empresas y para el país donde están localizadas. Asimismo, el temor a que ello signifique una pérdida en el control sobre los flujos de comercio y el saldo de la balanza de pagos en los países en desarrollo queda cubierto por la excepción que les permite introducir restricciones cuando existen problemas en la balanza de pagos.

También queremos destacar que la obligación de adaptar las diferentes legislaciones de los países a las nuevas normas es un paso intermedio importante en el camino hacia la elaboración de normas internacionales sobre las inversiones directas.

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

Éste constituye otro de los nuevos acuerdos logrados en la Ronda de Uruguay. Al circunscribirse a los derechos de propiedad intelectual que afectan al comercio, la normativa del GATT no era aplicable y se ha requerido de la redacción de un acuerdo específico denominado ADPIC, más comúnmente conocido en la literatura por sus siglas en inglés, TRIPS (Trade Related Intellectual Property Rights).

Antes de analizar las características del ADPIC, nos referiremos a las razones que motivaron su inclusión en las negociaciones de la Ronda de Uruguay y, también, describiremos el marco internacional que ha promovido el contenido y la defensa de estos derechos, junto con las críticas y temores que este acuerdo ha suscitado.

Antecedentes y marco de regulación de los derechos de propiedad intelectual

Los derechos de propiedad intelectual (DPI) tienen su origen en la convicción de que las ideas nuevas deben estimularse. Los esfuerzos intelectuales y/o financieros que las ideas nuevas requieren son compensados con una protección por parte del Estado. Se trata, pues, de derechos legales sobre ideas nuevas y la protección que reciben consiste en la concesión de un derecho exclusivo por un período de tiempo determinado para la explotación comercial de las mismas. Los DPI se clasifican en dos grandes grupos:

– Los derechos de autor y derechos conexos. Los derechos de autor protegen las expresiones particulares de ideas en una forma escrita (creaciones literarias) y las creaciones artísticas (obras de arte, programas de ordenador y películas cinematográficas). La protección alcanza a la reproducción de la obra sin autorización previa y/o con el pago de los derechos de autor correspondientes. El único requisito exigido para detentar estos derechos es la originalidad de la obra y no el mérito de la misma. Los derechos conexos con los anteriores se refieren a los de los artistas intérpretes o ejecutantes, las grabaciones de sonido y los organismos de radiodifusión. El objetivo de la protección en ambos es el fomento y la recompensa de la labor creativa.

– Los derechos de propiedad industrial: éstos se instrumentan a través de las patentes y las marcas de fábrica.

• Las patentes se conceden para adelantos tecnológicos que signifiquen un avance sobre los existentes; estos adelantos abarcan productos, maquinaria y procesos. También se conceden para dibujos y modelos industriales y para los secretos comerciales. Su objetivo es fomentar la innovación, invención y creación de tecnología mediante la protección temporal de los resultados obtenidos. El sistema de patentes también establece los cauces

para la transferencia de tecnología mediante licencias, empresas conjuntas o inversiones extranjeras directas.

- Las marcas de fábrica y comerciales de bienes y servicios y los indicadores geográficos son los símbolos que utilizan las empresas para identificar sus productos. Su protección se efectúa con el fin de evitar la competencia desleal y evitar la confusión a los consumidores.

La mayoría de estos derechos han sido regulados en Convenciones Internacionales. Los derechos de autor, en la Convención de Berna de 1885, y los derechos de propiedad industrial, en la Convención de París de 1883. Tiempo después, se firmó la Convención de Roma, en 1961, que regula los derechos conexos con los derechos de autor, y el Acuerdo de Washington de 1989, que regula la protección de los esquemas de trazado de los circuitos integrados. Todas ellas han establecido los principios básicos que deben regular estos derechos y garantizan que los signatarios apliquen el trato nacional a los productores de terceros países. Sin embargo, las Convenciones no obligan a los países a legislar sobre estos derechos, careciendo, además, de procedimientos para solucionar los litigios que puedan surgir entre los diferentes signatarios.

En 1967, se creó la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) para administrar multilateralmente los acuerdos de derechos de propiedad intelectual, incluidas las Convenciones de París y Berna. El OMPI es desde 1974 una agencia especializada de las Naciones Unidas. Su función primordial es doble: realizar estudios y dictámenes sobre las cuestiones que afectan a la implantación de estos derechos y fomentar que los países en desarrollo incorporen en su legislación la protección de los DPI, proporcionándoles tanto asistencia técnica como ayuda financiera. Pero, aunque promueve el respeto a estos derechos en los países no dispone de fuerza legal para crear obligaciones y carece de un mecanismo de solución de conflictos.

Existe, pues, un marco internacional que regula el contenido de los DPI y su promoción. Pero, como hemos destacado, este marco no garantiza ni obliga a los países a disponer de una legislación sobre estos derechos y no dispone de mecanismos para resolver los potenciales conflictos entre los países.

Problemas y obstáculos al comercio creados por los DPI

Con relación a los DPI, los problemas que se planteaban en la esfera internacional se debían, principalmente, al creciente comercio internacional de mercancías falsificadas y a las dificultades en lograr penalizar estas prácticas. El comercio de mercancías falsificadas lo constituyen los productos que imitan determinadas marcas o los productos previamente patentados que han sido fabricados sin respetar los derechos de patente. Las empresas perjudicadas no podían iniciar acciones legales contra las empresas infractoras en el país donde operaban o impedir que un gobierno permitiera la importación de mercancías falsificadas debido a la inexistencia en dicho país de legislación en esta materia o a diferencias sustanciales en el contenido de la misma.

Se trataba, pues, de un obstáculo claro al comercio, originado por la carencia de legislación sobre los DPI o por las diferencias en su contenido. De una manera más explícita, los perjuicios ocasionados son:

En el caso de las marcas, el comercio de mercancías falsificadas que principalmente afecta a productos tan conocidos como Rolex, Cartier, Levis, etc., el daño para los propietarios de la marca es doble. Limita el acceso al mercado donde se localiza la producción de dichos bienes y a otros mercados cuando los productos falsificados son, a su vez, comercializados en terceros países. En aquellos países donde existe legislación apropiada sobre los DPI, las autoridades pueden retirar la mercancía falsificada o prohibir su entrada. En aquellos donde no existe, los productores no pueden reclamar ninguna acción que los proteja de esta piratería ni tampoco pueden iniciar un proceso legal de reclamación en el país productor a falta de legislación y tribunales que amparen su reclamación.

En el caso de los productos imitativos producidos sin que hayan respetado la patente ni negociado una licencia de explotación, los productores también ven reducidos sus ingresos por dos conceptos: los royalties y la pérdida de mercado cubierto por los productores imitativos.

Esta situación dio lugar a reacciones unilaterales para promover la observancia y respeto a los DPI. Aunque el GATT en su artículo XX (d) per-

mite el incumplimiento de las obligaciones del Acuerdo cuando fuere necesario proteger las patentes, marcas comerciales, derechos de autor (copyrights) y para la prevención de prácticas engañosas, esta redacción no resolvía ni el problema del acceso a los mercados que los infringían ni limitaba la competencia desleal que generan las exportaciones de productos falsificados a terceros países. Por esta razón, Estados Unidos, en donde las empresas estimaron que cada año perdían entre 40.000 y 60.000 millones de dólares por los motivos expuestos y considerándose que era uno de los países más perjudicados por esta situación, protagonizó numerosas actuaciones encaminadas a obligar a ciertos países a cumplir con la protección de los DPI para sus productos.

Para ello, utilizó su propia ley de comercio, que cuenta con un mecanismo unilateral para imponer sanciones a terceros países en caso de violación del respeto a estos derechos (Sección 337 de la ley arancelaria americana de 1930). La amenaza de sanciones unilaterales solía convencer a los países para retirar las mercancías falsificadas. Otro instrumento utilizado fue el Sistema de Preferencias Generalizadas (SGP), condicionando el acceso a las preferencias al cumplimiento y observancia de los DPI.⁽⁴⁾ Pero todas estas medidas unilaterales contravenían, además, la filosofía del GATT, que defiende que todos los conflictos se resuelvan en el marco del Acuerdo.

Se constataba, pues, una creciente conflictividad en el comercio internacional por los DPI, que se intentaba resolver con acciones unilaterales a falta de normas multilaterales que regularan todos los obstáculos que producían. Los países más perjudicados en general por este tipo de comercio eran los desarrollados, al disponer de una gran cantidad de productos amparados en los DPI.

A pesar de las evidentes pérdidas para algunos países, no estaban claros los beneficios de una aplicación uniforme de los DPI para los países en desarrollo, de ahí el intenso debate sobre la conveniencia o no de regularlos.

(4) Ello ha ocurrido en el caso americano con Corea, México, Brasil y Tailandia.

Pros y contras de una regulación internacional de los DPI

Los países desarrollados son firmes defensores de una legislación apropiada de DPI para promover las nuevas ideas y la investigación que éstas puedan necesitar con el fin de potenciar el desarrollo tecnológico y su aplicación. Por ello, las leyes deben garantizar la posibilidad de patentar estos avances, permitiendo obtener un derecho exclusivo de producción y/o explotación de los resultados por un período limitado, normalmente veinte años. En términos económicos implica que se concede una posición de monopolio sobre este producto o proceso, lo cual permitirá aplicar precios superiores (renta de monopolio) o bien ceder los derechos mediante contrato o licencia y, también así, obtener ingresos o regalías. Los beneficios adicionales que se obtienen por la exclusividad temporal deben compensar los costes invertidos en la investigación para el desarrollo de los nuevos productos o procesos. Los costes que se generan por los mayores precios de los productos o los royalties a pagar por los usuarios de las licencias son aceptados por la sociedad como necesarios para facilitar y promover el desarrollo de conocimientos adicionales que, a su vez, repercutirán en el progreso económico del país.

Si ello es así para los países desarrollados, su extensión a los países en desarrollo no está tan clara. Los estudios económicos realizados⁽⁵⁾ al respecto concluyen que en estos países se generarían pérdidas a corto plazo por ser importadores netos de productos con DPI conexos. Las pérdidas que esta legislación implicaría para estos países, son:

- a) mayores precios de los productos importados,
- b) limitación para producir los productos imitadores con la consiguiente pérdida de renta y empleo, y
- c) dificultades a corto plazo en obtener los beneficios derivados de la legislación sobre los DPI en sus países, a causa de la peor dotación de recursos para realizar investigación propia (menores niveles educativos, medios

(5) Un análisis económico de los DPI y de los efectos de su extensión en el ámbito internacional se encuentra en Maskus, K. (1998).

técnicos para la investigación y falta de ayudas públicas a la investigación y al desarrollo).

A corto plazo, todos estos factores explicarían y justificarían que los países en desarrollo perdiesen con la implantación de esta legislación. Sin embargo, a largo plazo la preservación de estos derechos puede proporcionar un beneficio claro para estos países. La protección de los DPI, aunque las condiciones de partida sean peores, siempre será un estímulo a la investigación y al desarrollo de nuevas ideas y puede permitir crear las condiciones para un desarrollo tecnológico autóctono. Puede, además, atraer inversiones extranjeras que requieran de un marco legal de esta naturaleza y, también, facilitar la transferencia de tecnología que se produce tanto por la importación de bienes y servicios como con la cesión de licencias.

Ahora bien, estos factores favorables a largo plazo sólo se producirían en determinados países en desarrollo, en concreto en los que se catalogan como países de renta media porque, en ellos, empiezan a darse las condiciones para que esta legislación estimule la creación propia o que la importación de la misma genere, mediante la transferencia de tecnología, mejoras en los propios procesos productivos. Pero al margen quedarían los países en desarrollo más pobres, que sólo pierden en este proceso.

Por lo tanto, desde la perspectiva del análisis económico, las recomendaciones sobre una extensión de la legislación sobre los DPI deberían tener en cuenta las pérdidas que pudieran suponer para los países en desarrollo más pobres. Ello significaría o bien su exención de las obligaciones o bien períodos más largos para su implantación. En el supuesto de una extensión generalizada, el acuerdo ADPIC debería ir acompañado de otros acuerdos que claramente reportaran beneficios a estos países (liberalización del comercio textil o agrícola) para compensar las pérdidas que soportarían estos países.

Planteamiento de las negociaciones

Todos los elementos contemplados en la anterior exposición explican que las posiciones estuvieran enfrentadas. Estaban, pues, a favor el grupo de países desarrollados liderados por Estados Unidos, con el apoyo de Japón y de la Unión Europea. Estaban en contra los países en desarrollo que propo-

nían que el foro apropiado para negociar sobre los DPI era la OMPI, desde la cual se promocionaría el uso progresivo de estos derechos. Sin embargo, prevaleció la postura de los países desarrollados al invocar que los problemas que se generaban en el comercio internacional correspondían al ámbito del GATT, y que éste, además, era el único foro que garantiza la solución de diferencias.

En la Declaración de Punta del Este de septiembre de 1986, se marcaron los objetivos de las negociaciones sobre los derechos de propiedad intelectual (DPI) que afectaban al comercio. Estos mismos objetivos fueron después trasladados al preámbulo del ADPIC, y son:

- Elaborar un marco multilateral de principios, normas y disciplinas cuyo fin es la reducción de las distorsiones del comercio internacional y de los obstáculos que le afectan.

- Impulsar y fomentar una protección eficaz y adecuada a los DPI.

- Garantizar que las medidas de protección de estos derechos no signifiquen un obstáculo al comercio de bienes y servicios.

En cualquier caso, estos objetivos (artículo 7) *«pretenden contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de dichos conocimientos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones»*.

Por lo tanto, no sólo se trataba de resolver los obstáculos que los DPI generaban en el comercio internacional, sino que también se pretendía la promoción del uso de estos derechos. Finalmente, y como podremos comprobar en el análisis del mismo, el ADPIC fue más allá, puesto que sobrepasó con creces el mero objetivo de la promoción y desarrolló una exhaustiva legislación de los DPI con la obligación de incorporarla en todos los países miembros, con diferentes plazos.

El ámbito de los DPI, que sería objeto de negociación, incluiría todos los regulados en las Convenciones de Berna, París y Roma y el Tratado de Washington⁽⁶⁾ y se introducirían nuevos derechos como los programas de or-

(6) En lo referente a las Convenciones de Berna y de París, como éstas han sufrido algunas modificaciones, se especifica claramente el año de referencia: 1967 para el de París y 1971 para el de Berna.

denador, las indicaciones geográficas incluidas las denominaciones de origen, los circuitos integrados y la competencia desleal, incluida la información confidencial. Se abarcarían, pues, todos los posibles aspectos de los derechos de propiedad intelectual e industrial y se introducirían aquellos nuevos que se han ido generando a lo largo de los últimos años.

Características del ADPIC

Siguiendo con la misma pauta establecida para el estudio de los acuerdos logrados, procederemos a resaltar los principales elementos que lo definen en detrimento de un análisis pormenorizado de su articulado.

a) Principios generales. Estos se refieren a los básicos de la estructura del GATT, es decir el trato nacional y la aplicación de la cláusula de la NMF. Se garantizará el mismo trato a países terceros que a los nacionales y la aplicación de la NMF será automática. Se contemplan, también, algunas excepciones al trato nacional que son las previstas en las propias Convenciones. Las excepciones a NMF alcanzan a los acuerdos bilaterales y multilaterales existentes antes de la entrada en vigor del ADPIC. Normalmente estos acuerdos contemplan períodos de protección superiores a los mínimos establecidos en las Convenciones y también en el ADPIC.

b) Normas sobre los DPI. En el Acuerdo se detallan todos los DPI regulados en el mismo y los períodos de protección que corresponden a cada uno de ellos. Aunque se menciona claramente que se trata de **obligaciones mínimas** y que los países pueden ampliar la protección de estos derechos, la amplitud de su cobertura nos permite considerar que el Acuerdo regula suficientemente este ámbito respetando el contenido de las Convenciones y completándolo con las nuevas modalidades que han ido apareciendo.

Los DPI incluidos son los siguientes:

a) Derechos de autor y conexos. Además de los tradicionales (obras literarias, artísticas, ejecuciones, grabaciones de sonido y radiodifusión), se extienden a los programas de ordenador en tanto que expresiones, pero no protegen las ideas, procedimientos, etc. Las bases de datos también se consideran creaciones en cuanto a la organización y tratamiento de los datos, pero

no en cuanto a los datos en sí mismos. Se regula el derecho al arrendamiento de programas de ordenador, películas cinematográficas y grabaciones de sonido. Estos derechos se preservarán por un período mínimo de 50 años a contar a partir de la muerte del autor. Los derechos conexos durarán 50 años desde su producción y 20 años para los organismos de radiodifusión.

b) **Marcas de fábrica o comerciales.** Se caracterizan por su distinción y en este sentido se las protege contra la utilización de distintivos que generen confusión, salvo que se haya otorgado la correspondiente licencia de uso. Las marcas se reconocen tanto para productos como para servicios. El período establecido de protección es de siete años y puede renovarse indefinidamente.

c) **Indicaciones geográficas.** Se refieren a la identificación de productos como originario de un territorio o región cuando la calidad o características del mismo sean imputables a ese emplazamiento (Champagne, Rioja, etc.). La protección de estas indicaciones permite garantizar que éstas no sean utilizadas incorrectamente y defenderse de prácticas que confundan al consumidor. Las indicaciones geográficas se refieren a los vinos y a las bebidas «espirituosas». Esta protección no alcanza a las denominaciones incorrectas que ya se hayan utilizado por un largo período de tiempo (más de diez años).

d) **Dibujos y modelos industriales.** La creación original y nueva de dibujos y modelos puede protegerse durante diez años. Se excluyen de esta protección aquellos que sólo se refieren a su funcionalidad o características técnicas (componentes de un coche, por ejemplo, frenos, etc.).

e) **Patentes.** Éstas se podrán solicitar para productos y para procesos que sean nuevos y que puedan tener una aplicación industrial. No se podrán establecer discriminaciones en razón del país de origen de la invención o por el campo de la tecnología que abarcan. Sin embargo, se contemplan excepciones a la patentabilidad: 1) proteger el orden público o moralidad, protección de la salud de las personas, plantas y animales, o daños graves al medio ambiente, 2) métodos de diagnóstico, tratamientos terapéuticos y quirúrgicos para las personas y los animales, y 3) se excluyen los procedimientos biológicos para la producción de plantas y animales (permitidos los no biológicos

o microbiológicos), pero se permite patentar las obtenciones vegetales. Las patentes se concederán por un plazo de 20 años. Los gobiernos podrán, dentro de ciertos límites, establecer licencias obligatorias con el fin de difundir una determinada tecnología o para corregir un comportamiento anticompetitivo de los DPI.

f) **Esquemas de trazado de los circuitos integrados.** Regulados en el Tratado de Washington que se adoptó en 1989 y que todavía no había entrado en vigor. La duración de la protección es de 10 años y está permitida la posibilidad de licencia obligatoria.

g) **Información no divulgada y secretos comerciales.** Se protegen aquellas informaciones no reveladas que tengan valor comercial contra su apropiación indebida.

h) Por último, el ADPIC regula el **control de las prácticas abusivas** y anticompetitivas que puedan estar contenidas en las licencias otorgadas para la explotación de un DPI. Las condiciones contractuales contenidas en una licencia pueden ser anticompetitivas (exclusividad en el aprovisionamiento) o impedir la transferencia de tecnología. Por ello los gobiernos podrán adoptar medidas para impedir los abusos en los DPI para lo cual se prevé un mecanismo de consultas entre los países para evitar dichas prácticas.

c) **Observancia de los DPI.** Para que se puedan preservar los DPI, los países miembros deben garantizar su cumplimiento en cada uno de sus territorios y para ello no es suficiente con la incorporación de la legislación sobre los DPI. Es necesario, también, garantizar que la justicia del país donde se ha infringido la ley tutele y haga efectiva la demanda del perjudicado, debiendo habilitarse los medios jurídicos para que los perjudicados por omisión o perjuicio en el cumplimiento de los mismos puedan realizar sus correspondientes demandas dentro de su ordenamiento jurídico. En este sentido cabe destacar que el ADPIC regula con todo detalle los procedimientos civiles y administrativos para garantizar la demanda. Hay también disposiciones específicas sobre actuaciones en frontera (aduanas) para confiscar o impedir la entrada de las mercancías falsificadas. Asimismo, se estipula que

las usurpaciones dolosas de marcas y de derechos de autor serán objeto de procedimiento penal.⁽⁷⁾

Los plazos de que disponen los países para la asunción de todos los compromisos del ADPIC son los siguientes:

- Países desarrollados: un año.
- Países en desarrollo: cinco años y cinco más para patentes.
- Países en transición: cinco años.
- Países menos adelantados: once años.

Los conflictos en este ámbito podrán resolverse a través del mecanismo de Solución de Diferencias, aunque en sus primeros cinco años de vigencia sólo se prevén demandas por infracción.

Una valoración de la aplicación del ADPIC es todavía difícil puesto que los plazos establecidos para la incorporación en las leyes de los países en desarrollo vencían a finales de 1999 y, por lo tanto, no se disponen de datos suficientes para esta labor. Es de resaltar, sin embargo, los nuevos trabajos de Maskus (2000) que, de nuevo, efectúa una valoración de los beneficios y pérdidas para algunos países tanto desarrollados como en desarrollo por la aplicación de los DPI. Sus conclusiones confirman los resultados previstos: a corto plazo, las ganancias por royalties las perciben los países con mayores ventajas en los productos que incorporan DPI, Estados Unidos y Alemania. Las pérdidas las registran los países que más utilizan estos productos, Brasil y Canadá. Los resultados a medio plazo son todavía difíciles de valorar por la dificultad de medir los efectos dinámicos asociados a la implantación de los DPI. Luego, todavía es pronto para poder extraer conclusiones definitivas.

Sin embargo, sí disponemos de información sobre cuestiones que han planteado algunos países en relación con el contenido y la aplicación del ADPIC. La mayoría de ellas requieren de su modificación y, por lo tanto, deberán resolverse en el marco de una negociación formal. Entre los temas a

(7) Destacamos que no existe precedente en un acuerdo internacional con una regulación tan específica que se refiera a los procedimientos civiles y administrativos que un país debe disponer e incluso de las penas que deben ser como mínimo impuestas para las infracciones.

debate destacan algunos que van encaminados a ampliar y a mejorar el contenido del ADPIC:

– En el ámbito de las indicaciones geográficas: a) creación de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vino y bebidas «espirituosas», y b) aumento de protección a las indicaciones geográficas de otros productos como objetos de artesanía, productos agropecuarios y otras bebidas.

– La inclusión de la reclamación sin infracción en el mecanismo de solución de diferencias, que ha quedado excluido por un período de cinco años.

Otras cuestiones planteadas pretenden resolver los problemas que la aplicación de los ADPIC suscita en los países en desarrollo:

– Analizar la solicitud de algunos países en desarrollo para alargar el plazo de incorporación de la legislación que debía ser efectiva el 1 de enero del 2000.

– Reforzar los compromisos de los países desarrollados en su obligación, recogida en el Acuerdo, de transferir tecnología sobre todo a los países menos adelantados. A pesar de los esfuerzos realizados desde el Comité del ADPIC en esta línea, los países en desarrollo las consideran insuficientes.

– Productos farmacéuticos: algunos países solicitan que los medicamentos considerados esenciales por la Organización Mundial de la Salud no se les aplique la norma de la patentabilidad y/o puedan establecerse licencias obligatorias con respeto a sus DPI, pero siempre que los precios finales resulten «razonables». Además, se reclama al sector farmacéutico de los países desarrollados el que no esté invirtiendo en investigación para desarrollar medicinas o vacunas que puedan hacer frente a sus enfermedades consustanciales: malaria, cólera, y sobre los costes de determinadas medicinas como las destinadas al sida, que son excesivamente elevados para su nivel de renta.⁽⁸⁾

(8) Este debate preocupa mucho a gran parte de la comunidad internacional, que reclama soluciones drásticas a este conflicto. El economista Sachs ha propuesto destinar parte de la ayuda al desarrollo específicamente a promover las investigaciones de estas enfermedades.

Además de los problemas y reclamaciones enumeradas, debe también negociarse, como así lo establece el ADPIC, sobre la patentabilidad de los vegetales obtenidos con métodos biológicos, que hasta ahora pueden excluirse, y todo lo relacionado con los organismos genéticamente modificados, que no están incluidos en el Acuerdo. Esta regulación afecta al comercio agrícola y a los aspectos medioambientales relacionados con el comercio y se hace alusión a ellos en sendos temas. Si se adopta algún acuerdo en esta materia deberá modificarse el ADPIC.

Nos encontramos, por lo tanto, con problemas en la aplicación del ADPIC. Algunos son de tipo moral y afectan al sector farmacéutico; para resolverlos se deberá encontrar una solución que permita proporcionar medicamentos a precios asequibles para los países en desarrollo afectados de graves enfermedades y, a la vez, garantizar a las empresas el sistema que les permite destinar cuantiosas inversiones para la investigación de nuevos fármacos. Otros problemas están relacionados con la alimentación y la obtención de vegetales que la revolución genética y biológica está planteando en la actualidad. El debate en esta área es muy complejo, pero cualquier acuerdo sobre los problemas planteados afectará al ADPIC.

En base a la exposición realizada podemos extraer algunas conclusiones acerca de lo que ha significado la introducción del ADPIC dentro del marco regulador del comercio internacional. En primer lugar, queremos destacar que es un ejemplo de la creciente complejidad de las relaciones comerciales internacionales. La defensa de la libertad de comercio requiere que progresivamente los países acerquen o armonicen aquellos aspectos que regulan la actividad económica con incidencia negativa en el comercio internacional. En este sentido, el ADPIC es un buen ejemplo de ello.

En segundo lugar, y como corolario de lo expuesto, el sistema utilizado para resolver esta complejidad ha sido, precisamente, la armonización de la legislación sobre los DPI. Es la primera vez, me atrevo a afirmar, que se procede a elaborar unas normas internacionales para garantizar unos estándares mínimos y, además, que obliga a todos los países miembros de la OMC a incorporarlas a sus legislaciones y a garantizar su cumplimiento. El resultado ha sido que un gran número de países miembros de la OMC, con la excepción de los PMA, han introducido estas normas o las han modifica-

do en sólo cinco años. En este sentido, pues, se ha procedido a una armonización multilateral y en un tiempo récord.

Asimismo, el ADPIC, ha significado un precedente que puede volver a ser utilizado para regular otros aspectos del comercio internacional. Como veremos en el capítulo XII, este enfoque ya ha sido reclamado para cuatro temas muy concretos: los estándares laborales, las normas medioambientales, las inversiones internacionales y las normas sobre la competencia.

IX. Los acuerdos plurilaterales

Como ya indicamos en el capítulo III, en la Ronda de Tokio se negociaron, además de los códigos que ya hemos analizado, otros acuerdos que después de la Ronda de Uruguay han seguido conservando su característica de acuerdos plurilaterales y que sólo obligan a los países que los han suscrito. Éstos son:

- El Acuerdo sobre las Compras Públicas.
- El Acuerdo sobre Aeronaves Civiles.
- El Acuerdo sobre Productos Lácteos.
- El Acuerdo sobre la Carne de Bovino.

Los dos últimos se dieron por concluidos en 1997 porque sus signatarios consideraron que los problemas derivados del comercio de los productos lácteos y de la carne de bovino se podrían tratar mejor en el ámbito del Acuerdo sobre Comercio Agrícola y de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Su funcionamiento, además, no fue muy exitoso como consecuencia del reducido número de signatarios y de la ausencia de algunos de los importantes países exportadores. Dado que no están en vigor, obviaremos referirnos a ellos. Nos centraremos, pues, en los dos primeros.

El Acuerdo sobre Compras Públicas

Se negoció en la Ronda de Tokio con el objetivo de abrir a la competencia extranjera las compras que realizan los entes públicos. La progresiva importancia económica del sector público, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, determinó que el volumen de adquisiciones que realizan los gobiernos y, en general todas las administraciones públicas y entes gubernamentales, adquiriera una dimensión cada vez mayor. Se estima que actualmente las compras públicas alcanzan un valor que se sitúa entre el 10 y el 15% del PIB.

El GATT original excluyó a las compras del sector público del cumplimiento de la obligación de trato nacional (artículo III (8)) y, también, las empresas comerciales de estado recibían un trato diferenciado (artículo XVII). Por lo tanto, no existían obligaciones concretas por parte de las autoridades públicas en sus adquisiciones de bienes con relación a terceros países.

Además de no tener obligaciones internacionales, la práctica habitual del sector público ha sido la de utilizar su capacidad de demanda como un instrumento de política económica destinado a favorecer a las empresas nacionales con diferentes objetivos: garantizarles su existencia, fomentar la promoción del empleo y desarrollar nuevas industrias nacionales en sectores estratégicos o de alta tecnología. La legitimidad en el uso de esta potestad no es discutida, pero se considera excesiva la exclusión total del sector público de las obligaciones del GATT. Esta sustracción es claramente discriminatoria e incumple el principio económico de abastecerse del proveedor más eficiente. Además, al exceptuar a los proveedores de terceros países se está limitando, también, el comercio internacional.

Aunque no esté prohibida explícitamente la participación de las empresas extranjeras en las compras públicas, de hecho los procedimientos utilizados por parte del sector público permiten excluir a los competidores extranjeros. Estos procedimientos pueden consistir en introducir requisitos de producción nacional o estándares que sólo pueden cumplir las empresas nacionales, utilizar sistemas restringidos de publicidad, establecer plazos que impidan a los proveedores extranjeros cumplir con ellos o, simplemente, dirigir directamente la demanda a las empresas nacionales. Estos mecanis-

mos juegan, por lo tanto, un papel muy importante en el acceso a las compras de bienes y servicios del sector público.

La importancia económica de este mercado y la falta de obligaciones internacionales fueron los factores determinantes para que durante las negociaciones de la Ronda de Tokio se abordara esta problemática. El Acuerdo allí logrado entró en vigor en enero de 1981, con 20 signatarios. Desde entonces ha sido revisado dos veces; una en 1987 y otra en la Ronda de Uruguay. Esta última revisión entró en vigor en 1996 y fue firmada por 25 países. Ambas revisiones han tenido como objetivo ampliar el ámbito de las compras públicas sujetas al Acuerdo, así como el de las entidades públicas que debían aplicarlo. La última revisión mantuvo el «status» de acuerdo plurilateral, por lo que la liberalización lograda en el acceso a las compras públicas de terceros países se mantiene restringida a los países que han firmado el Acuerdo.

A continuación describiremos el contenido pactado en Tokio para después detallar las modificaciones que fueron introducidas en su revisión en las negociaciones de la Ronda de Uruguay.

Los objetivos fijados en Tokio fueron dos:

1) La obligación de trato nacional o no discriminación para las compras públicas.

2) El establecimiento de reglas detalladas para favorecer la transparencia de los procedimientos que cada país utilizaba en la realización de sus compras públicas. Estas reglas precisas estaban encaminadas para que garantizaran el acceso de los proveedores de terceros países signatarios.

Sin embargo, se establecieron numerosas limitaciones y sólo se liberalizó una parte de las compras del sector público. Así, sólo se aplicaba a:

– Los suministros de bienes y/o servicios conexos con el suministro de bienes. Las adquisiciones de servicios quedaban excluidas, junto con los bienes de carácter militar o defensivo.

– Las compras o contratos por encima de una determinada cantidad. Ésta se cifró en 130.000 DEG⁽¹⁾ (unos 34 millones de pesetas).

(1) El DEG es el Derecho Especial de Giro, unidad monetaria utilizada por el Fondo Monetario Internacional y algunos organismos internacionales. Equivale aproximadamente a 1,33 dólares.

– Las adquisiciones realizadas por determinadas entidades públicas que se detallaban en un Anexo al Acuerdo. Estas entidades debían corresponder al nivel de gobierno central, quedando excluidas las entidades públicas territoriales, regionales y locales.

Además de los límites en su ámbito de aplicación, también hay que destacar algunos problemas conexos como la necesidad de utilizar normas de origen por ser un acuerdo sólo para los signatarios y, también, los países podían continuar exigiendo determinados requisitos a los proveedores extranjeros como la cesión de licencias de tecnología, un compromiso de inversión en el país, etc.

Su principal aportación fue el establecimiento de un procedimiento de licitación detallado y transparente.

En resumen, el Acuerdo sólo logró compromisos para las compras del gobierno central de mercancías a partir de un determinado importe. Por ello, la renegociación de su contenido en la Ronda de Uruguay pretendía lograr mayores compromisos de liberalización en este sector: ampliar las compras públicas comprometidas y las entidades públicas sujetas. Finalmente, ambas pretensiones fueron alcanzadas y el nuevo Acuerdo significa un nuevo avance en la liberalización de las compras públicas.

El Acuerdo sobre Compras Públicas de la Ronda de Uruguay

Como ya hemos indicado, la segunda revisión amplía el contenido de las compras y las entidades públicas sujetas al mismo, pero ha modificado sustancialmente su esquema de funcionamiento. La ampliación de las compras públicas al suministro de servicios y a la construcción se ha realizado sobre la base de la reciprocidad, es decir, los nuevos compromisos sólo se aplicarán a los signatarios que efectúen ofertas recíprocas en cada una de las diferentes categorías de los suministros. En consecuencia, se han establecido dos listas. La primera es una lista de los servicios en general y de los servicios de la construcción que se comprometen (lista positiva). La segunda es una lista negativa en la que se indican todas las excepciones a la primera que se aplican a cada uno de los signatarios del Acuerdo por no haber llegado a

consensuar un trato recíproco. Ello complica la valoración real de la ampliación de este Acuerdo, que debe analizarse a la luz de cada uno de los compromisos adquiridos. Teniendo en cuenta el sistema utilizado para adquirir compromisos, detallaremos a continuación algunas de sus principales características.

Ámbito de aplicación: se aplica sólo a los signatarios y por lo tanto se sigue manteniendo la excepción al trato nacional tanto para las compras públicas del GATT como del GATS. El Acuerdo de Compras Públicas se aplicará a todas las leyes, reglamentos, procedimientos o prácticas relativas a los contratos que celebren las entidades sujetas al cumplimiento del Acuerdo. Éstas son:

- Las entidades de los Gobiernos centrales detalladas en su Anexo I.
- Las entidades de los gobiernos subcentrales detalladas en su Anexo II.
- Otras entidades que se sujeten al Acuerdo y que incluyen a las empresas públicas detalladas en su Anexo III.

Las adquisiciones o suministros se amplían a: los servicios que se detallan en su Anexo IV y los servicios de construcción en su Anexo V. ⁽²⁾

A partir de este esquema, los países signatarios realizan sus ofertas, que variarán, además, para cada una de las entidades sujetas al acuerdo. Dada la diversidad de modalidades de servicios y el número de entidades afectadas, para que las ofertas fueran equilibradas y además recíprocas, se ha establecido un sistema que es totalmente bilateral. Cada signatario efectúa sus ofertas detalladas por modalidad y entidad pública demandante. Si éstas no son equivalentes a las ofertadas por cada uno de los demás signatarios, se introduce una excepción para cada país y para cada tipo de suministro. Si un país decide ampliar con posterioridad, por ejemplo, los servicios sujetos para una entidad pública local, si este servicio ya había sido ofrecido por otro signatario, éste le retirará la excepción que le aplicaba por considerar que la nueva oferta equivale a la ofrecida por él.

(2) La lista de servicios incluidos es muy extensa: financieros, telecomunicaciones, publicidad, contabilidad, consultoría, etc. Los servicios de construcción, obra civil, construcción de inmuebles, instalaciones y montajes, etc.

Como ejemplo podemos señalar algunas excepciones que la Unión Europea tiene establecidas y que se deben a que no ha obtenido el tratamiento recíproco de estos dos países en el suministro de estos servicios:

- Los contratos de servicios ofertados por Canadá y Estados Unidos a las entidades públicas subcentrales.

- Los contratos de servicios de agua ofertados por Canadá y Estados Unidos a las empresas públicas. Para los servicios de electricidad, se excluyen a Canadá y Japón.

Todos estos compromisos pueden variar en cualquier momento y, en este sentido, se trata de un **acuerdo abierto**. Las excepciones, como ya hemos comentado, pueden eliminarse desde el momento que dos o más signatarios negocian un trato recíproco en cualquiera de los servicios incluidos en las listas. Por ello, y para que se pueda conocer en cada momento el alcance real de los compromisos, se ha establecido un sistema denominado de «hojas movibles»; cuando hay un cambio de compromisos se retira la hoja que lo regulaba y se sustituye por la nueva.

Los umbrales o importes mínimos de la compra pública establecidos a partir de los cuales es obligatoria la apertura a los proveedores de los países signatarios, no fueron consensuados, salvo para el suministro de mercancías, que quedó en la cifra pactada en Tokio (130.000 DEG) a nivel de gobierno central. En los demás casos, cada país ha establecido libremente unos valores a partir de los cuales y según las entidades implicadas se comprometen. A continuación reproducimos los datos correspondientes a la Unión Europea:

Tabla 9.1

UMBRALES COMPROMETIDOS POR LA UNIÓN EUROPEA PARA LAS COMPRAS PÚBLICAS

En DEG

	Bienes	Servicios	Construcción
Entidades gobiernos centrales	130.000	130.000	5.000.000
Entidades gobiernos subcentrales	200.000	200.000	5.000.000
Otras entidades	400.000	400.000	5.000.000

Fuente: OMC.

Las cifras, en general, son similares entre los países signatarios, pero con algunas importantes diferencias. Por ejemplo, Japón ha establecido el umbral para las obras de construcción requeridas por las administraciones subcentrales y otras entidades públicas en 15.000.000 DEG.

Los principios sobre los que se basa el Acuerdo de Compras Públicas no se han modificado: debe garantizarse el trato nacional y la no discriminación. Asimismo, y para que las oportunidades de los diferentes agentes económicos sean reales, se han mantenido los dos compromisos adicionales: transparencia de todas las leyes y reglamentos que afectan a la contratación pública y unas normas comunes sobre los procedimientos de licitación. Brevemente destacamos algunos de los elementos más importantes:

Principios. Se aplicarán los de trato nacional y no discriminación. El primero garantiza igual trato que a los proveedores nacionales. El segundo no discriminar el acceso a los signatarios de este acuerdo, ya sea un proveedor exterior o una empresa extranjera instalada en el país donde se realice la compra pública.

Trato especial a los países en desarrollo. Se establece que en las listas de los países desarrollados se incluirán entidades que compren bienes o servicios a los países en desarrollo; se contempla, también, la asistencia técnica y un trato especial para los países menos adelantados.

Procedimientos de licitación. Se clasifican en tres grupos:

- 1) Públicas: todos los proveedores pueden presentar ofertas.
- 2) Selectivas: sólo pueden presentar ofertas los proveedores invitados por la entidad a presentar las ofertas. Con objeto de garantizar que este tipo de licitación no implique discriminación hacia los proveedores de los países signatarios, las condiciones de participación sólo deben referirse a aquellos requisitos esenciales necesarios para garantizar la capacidad de las empresas para cumplir con el suministro solicitado.
- 3) Restringidas: la entidad se pone en contacto con cada proveedor por separado. Para limitar el uso de este procedimiento, el Acuerdo incluye las circunstancias que pueden determinar su utilización: la ausencia de licitadores en una licitación previa, en caso de confabulación, cuando el

suministro sólo lo pueda ofrecer un proveedor o en situaciones de urgencia extrema.

Se regula la publicidad, el acceso de los proveedores a la calificación para estar incluidos en las listas selectivas, los plazos de licitación y entrega para que sean suficientes y así evitar que no exista discriminación en el trato, la publicidad de los requisitos técnicos requeridos de forma que sean conocidos por los licitadores y no sean causa de discriminación en la resolución. Además, se estipula que la licitación se resolverá a favor del suministrador que realice la oferta más baja o bien la más ventajosa una vez aplicados los criterios de evaluación especificados en la licitación.

Otro aspecto importante del nuevo Acuerdo es la eliminación de cualquier requisito adicional que se le pudiera exigir a un proveedor extranjero para poder optar a la adjudicación (concesión de licencia de tecnología, compromiso de adquirir determinados bienes de contenido nacional, etc.). Garantiza, por lo tanto, la aplicación correcta del principio de trato nacional. Sin embargo, los países en desarrollo podrán, en el momento de su adhesión a este Acuerdo, negociar condiciones para la utilización de alguno de estos requisitos, pero sólo a efectos de calificación para participar en el proceso de contratación y no como criterios para la adjudicación de contratos.

Las notificaciones de todas las leyes y reglamentos, disposiciones y procedimientos relativos a los contratos públicos se efectuarán al Comité de Compras del Sector Público. Esta obligación se amplía al suministro de estadísticas anuales que permitirán valorar la utilización del Acuerdo por parte de los diferentes signatarios.

Las diferencias que puedan surgir en su aplicación se regularán por el Entendimiento general para la Solución de Diferencias. Sin embargo, este Acuerdo contiene en este ámbito algunas peculiaridades:

– No permite que se suspendan las concesiones en este Acuerdo por incumplimiento de otras normas de la OMC. Es decir, que la suspensión de obligaciones en las compras públicas sólo puede originarse por la infracción o incumplimiento en los compromisos del mismo.

– Los signatarios deben establecer en su país un sistema que permita a los licitadores extranjeros recurrir cuando consideren que el resultado de la

licitación es inconsistente o incumple la normativa. Los recursos podrán ser presentados ante un tribunal o entidad independiente establecida a tal efecto. El procedimiento de recurso interno por parte de las empresas extranjeras es una novedad del nuevo Acuerdo. La resolución del recurso puede dar lugar a la anulación del proceso, rectificación de la infracción o compensación al proveedor por los daños causados.

Excepciones. Se incluyen excepciones por motivos de seguridad o defensa nacionales, protección de la moral, el orden y la seguridad públicas, protección de la salud y la vida humana, animal y vegetal o la protección de la propiedad intelectual.

Acuerdo abierto. Además de poderse modificar en cualquier momento los compromisos de los signatarios, está previsto que los miembros de la OMC se vayan progresivamente adhiriendo al Acuerdo, previa negociación con los participantes. Se convino, también, que a partir de su tercer año de aplicación se debía proceder a la primera negociación global y establecer calendarios para los siguientes años. La primera revisión se inició en febrero de 1997 y aún continúa. Esta revisión va destinada a simplificar y mejorar el Acuerdo, ampliar su cobertura y eliminar las prácticas discriminatorias que todavía persisten.

Los actuales países signatarios son: las Comunidades Europeas y sus quince países miembros, Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea, Hong Kong, Israel, Suiza, Noruega, Liechtenstein, Singapur, el Reino de Holanda con respecto a Aruba. Tienen el estatuto de observador 22 países de la OMC,⁽³⁾ un país que no es miembro (Taiwán), y tres organizaciones internacionales (FMI, OCDE y el Centro de Comercio Internacional).

Los países que actualmente están negociando su adhesión son: Islandia, Taiwán, Panamá, República Kirguisa y Letonia.

Este Acuerdo lo podemos considerar como un paso más en el proceso de apertura a la competencia exterior,⁽⁴⁾ en este caso de los sectores públicos

(3) Argentina, Australia, Bulgaria, Chile, Colombia, Croacia, Eslovenia, Estonia, Georgia, Jordania, Letonia, Lituania, Malta, Moldavia, Mongolia, Omán, Panamá, Polonia, República Checa, República Eslovaca, República Kirguisa y Turquía.

(4) Las cifras disponibles facilitadas por las estadísticas que remiten los países signatarios indican que se ha multiplicado por diez el valor de los contratos anuales realizados en aplicación del nuevo Acuerdo, alcanzando una cifra aproximada de 3 billones de dólares.

de un número importante de países desarrollados y algunos en desarrollo. Pero se trata de un proceso controlado y restringido y, además, estrictamente recíproco que intenta, de forma todavía limitada, conseguir un equilibrio entre mantener el control de la capacidad política que tiene el sector público a través de la gestión de su demanda y, a la vez, ser consistente con los principios de eficiencia económica y competencia. Por lo tanto, con la excepción que hemos analizado y que representa este Acuerdo, las compras públicas se siguen manteniendo fuera de los compromisos de trato nacional en el GATT y en el GATS.

Su aplicación restringida puede considerarse como su elemento negativo. Pero, desde un análisis realista, es difícil pensar que los países en desarrollo puedan aceptar un compromiso de esta naturaleza que limita su capacidad de actuación económica. Sin embargo, si se establecieran normas más limitadas para ellos, aumentaría la transparencia en las operaciones que ahora se realizan entre proveedores de países desarrollados y países en desarrollo, y se facilitaría un procedimiento más competitivo.

Precisamente en esta línea, los países de la OMC decidieron en su I Conferencia Ministerial en Singapur en diciembre de 1996, crear un grupo de trabajo sobre la transparencia de la contratación pública. El mandato específico fue: *«establecer un grupo de trabajo encargado de realizar un estudio sobre la transparencia de las prácticas de contratación pública, que tenga en cuenta las políticas nacionales, y, sobre la base de ese estudio, elaborar elementos para su inclusión en un acuerdo apropiado»*.

Los trabajos realizados hasta el momento nos permiten conocer cuál es el objetivo concreto que se persigue y cómo se podría aplicar este potencial acuerdo: se pretende exclusivamente tener un acuerdo sobre transparencia, no sobre compromisos de acceso a las compras del sector público. Esta transparencia permitiría conocer: las complejas normas que rigen las compras públicas (concursos, licitaciones, etc.), el alcance de las restricciones existentes para los proveedores de terceros países, las preferencias establecidas para los proveedores nacionales y los requisitos para que un proveedor extranjero pueda acceder a los diferentes concursos o licitaciones.

En concreto, las 14 cuestiones analizadas por el grupo de trabajo han sido: definición y alcance de la contratación pública; métodos de contratación; publicación de información sobre la legislación y los procedimientos nacionales; información sobre oportunidades de contratación, presentación de ofertas y calificación; plazos; transparencia de las decisiones en materia de calificación; transparencia de las decisiones sobre adjudicación de contratos; procedimientos nacionales de recurso; otras cuestiones relacionadas con la transparencia; mantenimiento o registro de actuaciones; tecnología de la información; idioma; lucha contra el soborno y la corrupción; información que ha de facilitarse a otros gobiernos (notificación); procedimientos de solución de diferencias de la OMC; y cooperación técnica y trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

En base a estos trabajos, se ha comprobado que existe consenso en muchos de los aspectos sujetos a estudio, pero todavía se está lejos de un acuerdo sustancial en otros muchos, condición necesaria para que estos principios de transparencia sean de aplicación multilateral. Su negociación definitiva se espera que tenga lugar en el marco de una futura ronda de negociaciones.

En resumen, el Acuerdo analizado y el futuro compromiso en transparencia de la contratación pública nos indica que se están dando los pasos para que algún día las compras públicas estén sujetas a las mismas normas que los demás sectores económicos. Por ahora tenemos un acuerdo limitado plurilateral y trabajos y negociaciones en el tema de transparencia y de adquisiciones públicas de servicios.

El Acuerdo sobre Aeronaves Civiles

Se trata de un acuerdo sectorial diseñado para regular el comercio de una concreta actividad económica, la fabricación y venta de aeronaves civiles, que presenta algunas características especiales y que ha requerido de un tratamiento particular en el comercio internacional. Además de que el número de empresas fabricantes es reducido, dos compañías, Boeing y Airbus, controlan una gran parte del mercado y los gobiernos han regulado su actividad porque una parte de su producción va destinada a la fabricación de avio-

nes militares y, por lo tanto, se considera un sector estratégico. También es un sector clasificado como de alta tecnología y, como tal, recibe el apoyo gubernamental para su desarrollo.

La referencia a este Acuerdo será muy breve por tratarse de un aspecto del comercio internacional muy específico y sectorial. Solamente detallaremos algunas de sus características generales y obviaremos una valoración sobre su funcionamiento.

Los objetivos que se perseguían con este acuerdo eran y son:

- Liberalizar el comercio mundial de aeronaves civiles y sus componentes.
- Fomentar el desarrollo tecnológico de la industria aeronáutica.
- Fomentar la competencia.
- Proporcionar un trato particular a un sector que es importante para la política económica de algunos de los países firmantes del acuerdo.

Se trata, pues, de un acuerdo cuyo fin es doble: facilitar el acceso al mercado de estos productos reduciendo los aranceles aplicados, y regular la intervención gubernamental en el sector. Este acuerdo fue negociado en Tokio, y entró en vigor el 1 de enero de 1980.

Para lograr los objetivos señalados, el Acuerdo establece:

Ámbito de aplicación. Aeronaves civiles, motores de aeronaves civiles, piezas y componentes, simuladores de vuelo con sus partes y componentes.

Compromisos:

- Eliminación de todos los derechos arancelarios y cargas para los productos y servicios de reparación.
- Prohibición a los países signatarios de obligar a los compradores a adquirir las aeronaves civiles de una fuente determinada o ejercer presiones para ello.
- Regulación de la participación de los Estados signatarios en programas de aeronaves civiles, estableciendo que los apoyos que se realicen a los

mismos no deben causar efectos desfavorables al comercio internacional. Se regulan las subvenciones de forma muy imprecisa.

Son signatarios del acuerdo 25 países: los 15 países miembros de la Unión Europea, Bulgaria, Canadá, Egipto, Estados Unidos, Japón, Letonia, Macao, Noruega, Rumania y Suiza. Algunos países miembros de la OMC son observadores, además de Rusia, China, Taiwan, el FMI y la UNCTAD.

La imprecisión en las obligaciones sobre subvenciones desató un conflicto entre Estados Unidos y la Unión Europea a raíz del apoyo que la compañía Airbus estaba recibiendo en Europa. El conflicto se resolvió temporalmente mediante la firma de un acuerdo bilateral, en julio de 1992. Entre las características más destacables de este acuerdo bilateral está el límite establecido a las subvenciones que pueden recibir las empresas fabricantes: 33% del coste total del proyecto y, además, esta ayuda será reembolsable en un plazo de 17 años. Ambos países se comprometieron a multilateralizar el acuerdo mediante negociaciones con los firmantes del Acuerdo de Tokio.

Las negociaciones en este sentido tuvieron lugar durante la Ronda de Uruguay, no como tema de la agenda, sino como negociación paralela. Aunque se avanzó considerablemente en el contenido del nuevo acuerdo, éste no se logró por discrepancias de Estados Unidos con alguna de sus cláusulas, principalmente la regulación de las ayudas indirectas (investigación y desarrollo, principalmente).

Este comercio, pues, se sigue regulando por el Acuerdo de 1980. Los conflictos entre Estados Unidos y la Unión Europea continúan, ya que los respectivos gobiernos siguen apoyando con recursos la investigación y el desarrollo de sus dos compañías, Boeing y Airbus, y éstas siguen acusándose de competencia desleal.

X. Disposiciones destinadas a garantizar el cumplimiento de los acuerdos

Uno de los ejes fundamentales del Acuerdo GATT consistía en la disposición de un mecanismo para la resolución de los conflictos y las diferencias que pudieran surgir de la aplicación práctica del Acuerdo o del incumplimiento de las normas pactadas entre los países miembros. Esta regulación, destinada a favorecer y, también, a obligar al cumplimiento del Acuerdo GATT, era y es una de sus características distintivas que le han dotado de una fuerza persuasiva de que carecen otros acuerdos, instituciones o tratados internacionales.

Además del sistema de solución de diferencias, en la Ronda de Uruguay se creó otro dispositivo adicional para mejorar la adhesión de los países a las normas. Se trata del denominado Examen de las Políticas Comerciales de los países miembros, examen que periódicamente se lleva a cabo en la OMC con el fin de efectuar una revisión multilateral de las políticas comerciales de los países que facilite el cumplimiento de los acuerdos.

Ambas disposiciones serán las que analizaremos en este capítulo ya que conjuntamente constituyen las normas que dispone la OMC para facilitar o forzar a sus miembros para que cumplan con las obligaciones y con los compromisos que la institución regula.

El Sistema de Solución de Diferencias

Como en otras disposiciones que hemos analizado en anteriores capítulos, el origen del GATT es determinante, nuevamente, del alcance de su regulación, en este caso con relación a la solución de diferencias. La Carta de La Habana dotaba a la OIC de un sistema de solución de diferencias en el que se establecía un procedimiento de carácter judicial. El GATT, sin embargo, sólo incluyó algunas de sus cláusulas para regular las consultas y las diferencias mientras se creaba la OIC, pero, en su redacción, no se estableció de forma precisa el procedimiento para su aplicación. A pesar de esta carencia, la práctica de las consultas y la resolución de diferencias a lo largo de su existencia consolidó un procedimiento que ha constituido el eje de su funcionamiento hasta la creación de la OMC. En esta organización se aplicará el nuevo Entendimiento sobre la Solución de Diferencias aprobado en la Ronda de Uruguay, revisión sustancial del sistema tradicional aplicado en el GATT y que resuelve algunos de sus problemas: la falta de definición estricta de los plazos y las dificultades para imponer el resultado de la resolución sobre la diferencia.

Para valorar el contenido y el alcance del nuevo sistema, procederemos a analizar la regulación originaria del GATT, su aplicación en la práctica y las modificaciones introducidas, primero, en la Ronda de Tokio y, después, en la Ronda de Uruguay.

Como indicamos en el capítulo II, el Acuerdo GATT original estableció dos cláusulas para resolver las diferencias que podían surgir entre los países miembros:

– Artículo XXII, que regulaba las consultas. Estas consultas estaban previstas en numerosos artículos del GATT, como por ejemplo en las discrepancias con la aplicación del valor de aduanas, y/o en cualquier asunto que afectara a la operatividad del Acuerdo. Si las consultas bilaterales no resolvían la diferencia, ésta se planteaba a todas las Partes Contratantes.

– Artículo XXIII, que regulaba la solución de diferencias en aquellas situaciones en las que una parte alegaba y probaba que se le había anulado o menoscabado algún derecho de los que le confería el Acuerdo. Las Partes

Contratantes ejercían conjuntamente la función de tribunal y resolvían la diferencia.⁽¹⁾

El procedimiento que se seguía era el siguiente:

1) Cuando una Parte Contratante consideraba que otra Parte Contratante había incumplido una obligación del Acuerdo o, sin incumplirlo, había menoscabado un derecho, presentaba por escrito sus alegaciones.

2) Se abría un período de consultas que podía ser o con la Parte o con Partes Contratantes demandadas; también las consultas podían ampliarse a más países miembros interesados.

3) Si las consultas no resolvían la demanda, las Partes Contratantes reunidas procedían a la investigación y dictaminaban sobre la misma, es decir, decidían sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones del GATT relevantes para solucionar la diferencia. Además de la resolución, también podían determinar las obligaciones dimanantes para la parte infractora.

4) En el caso de que la Parte Contratante infractora no eliminara o reparara el incumplimiento, la Parte contratante afectada podía aplicar las denominadas medidas de retorsión o represalias, que consistían en retirar al país infractor concesiones equivalentes al perjuicio causado.

Este método fue modificado en varias ocasiones. Progresivamente, se fueron introduciendo cambios con el fin de independizar los dictámenes y aplicar un enfoque jurídico para el cumplimiento estricto de las obligaciones del Acuerdo. En un principio y hasta 1952, el procedimiento seguido para resolver las primeras diferencias se basaba en el establecimiento de grupos de trabajo, formados por representantes de las partes contratantes afectadas y miembros de otros países, con la misión de llevar a cabo la investigación. Sus dictámenes se remitían a las Partes Contratantes, que resolvían por consenso. Pero, a partir de 1952, se utilizó el sistema conocido en el lenguaje del GATT como panel. El panel estaba compuesto por un grupo de personas elegidas basándose en su capacidad y sin vínculo alguno con las Partes Contratantes enfrentadas. Aunque la introducción del panel significó una mejora

(1) Las diferencias en el seno del GATT abarcan no sólo el incumplimiento de obligaciones sino también el menoscabo de los beneficios que pueda reportar el acuerdo no por incumplimiento, sino por omisión.

en el funcionamiento del sistema al independizar las investigaciones y las conclusiones, en la práctica siguió prevaleciendo el carácter diplomático, es decir, político, en la solución de diferencias como consecuencia del requerimiento del consenso de todos los países miembros para la adopción de la resolución de los paneles.

Los países en desarrollo criticaron este sistema porque consideraban que favorecía a las grandes potencias comerciales por su mayor capacidad de negociación frente a los países pequeños o en desarrollo. La primera modificación, introducida en 1966, pretendió resolver esta desventaja y para ello se elaboró un procedimiento concreto para las consultas o las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, este nuevo sistema no funcionó y, de hecho, sólo lo utilizaron Uruguay y Brasil en dos de sus reclamaciones, que no prosperaron.

La aplicación del sistema original presentaba diversos problemas. El más importante era el requerimiento del consenso de todos los países miembros para la adopción de la resolución final sobre el dictamen del panel, incluida la parte contratante infractora. Este requisito dificultaba «de facto» la adopción de las resoluciones, que dependía de la fuerza del país demandante para «convencer» a la parte demandada que aceptara la resolución. Otro de los problemas era la carencia de plazos precisos para todas las fases del procedimiento: nombramiento del panel, resolución de las partes y aplicación de las recomendaciones. En cuanto a la constitución de los grupos especiales, existieron dificultades para el nombramiento de personal adecuado.

En la Ronda de Tokio, se acordó un Entendimiento para la Solución de Diferencias que establecía de forma precisa el procedimiento a seguir y cuyo contenido, con algunas mejoras, era la plasmación escrita de la práctica seguida durante todos estos años en el seno del GATT. Se establecieron algunos plazos para la formación de los paneles y para la elaboración del dictamen en caso de urgencia. Con respecto a la resolución de las Partes Contratantes, no se establecieron tiempos precisos, sólo se utilizó la terminología de tiempo razonable para su adopción. Para las diferencias presentadas por los países en desarrollo, se estableció la posibilidad de recurrir a la mediación del Director General y acceder al asesoramiento técnico de la Secretaría del GATT para facilitar su comparecencia en los procedimientos.

Sin embargo, este procedimiento no era único. Los códigos elaborados en la Ronda de Tokio comprendían normas propias para la solución de los conflictos que su aplicación pudiera originar, pero sólo para los signatarios. En algunos códigos, los procedimientos coincidían con el de aplicación general (obstáculos técnicos, valoración de aduanas y compras públicas), en otros se establecían plazos estrictos (subvenciones y derechos compensatorios) y otros no contenían referencias a este mecanismo (licencias de importación, carne de bovino y productos lácteos). Esta diversidad de procedimientos fue muy criticada por plantear divergencias y diferencias en el tratamiento de las diferentes obligaciones resultantes de la aplicación del Acuerdo.

A pesar de los avances que la reforma acordada en la Ronda de Tokio introdujo, hubo muchos problemas en su funcionamiento. Desde finales de los años ochenta y principios de los años noventa, muchos de los informes de los grupos especiales no se aplicaron, sobre todo por parte de las grandes potencias comerciales (la Comunidad Europea y los Estados Unidos), lo cual restaba credibilidad al nuevo procedimiento. Las razones eximidas por ambas potencias para demorar la retirada de las medidas que obstaculizaban el comercio, se fundamentaban en que se debía esperar a que finalizaran las nuevas negociaciones de la Ronda de Uruguay en la medida que éstas pudieran afectar a la normativa sobre la que se basaba la resolución.⁽²⁾ Esta actitud fue considerada por muchos miembros como una paralización del Acuerdo GATT y una clara transgresión de las normas establecidas.

Otro problema que debía resolverse y relacionado con el que acabamos de describir fue el uso creciente por parte de Estados Unidos de la Sección 301 de su ley de comercio. Ésta le permite aplicar represalias unilaterales cuando otro país infringe las normas internacionales de comercio y causa un perjuicio a los intereses comerciales americanos. La disconformidad americana con el sistema de solución de diferencias del GATT determinó que recurriera a su potestad unilateral de imponer represalias unilaterales para resolver ciertos conflictos comerciales. Ello ocurrió con Canadá, Japón

(2) Por ejemplo, la CE no quería modificar sus reglamentos agrícolas de las oleaginosas que habían sido dictaminados como incompatibles con el principio de trato nacional ante una reclamación americana, alegando que se estaba negociando el acuerdo agrícola en la Ronda de Uruguay.

y la Comunidad Europea. Esta actitud era una muestra más de los problemas que estaba planteando la aplicación del sistema de solución de diferencias en el GATT.

La reforma de Tokio, por lo tanto, fue un camino intermedio sin gran éxito hasta el nuevo Entendimiento acordado en la Ronda de Uruguay.

Una vez descrita la evolución del procedimiento en el GATT hasta la nueva reforma, es interesante realizar un primer balance del funcionamiento y del uso de la solución de diferencias en este período. En este sentido hay que destacar dos aspectos. El primero, que en tanto que mecanismo de consultas y resolución de conflictos, su gran aportación ha sido la de interpretar el alcance de toda la normativa GATT (muy imprecisa en numerosas disposiciones) y, de hecho, la de elaborar una jurisprudencia que ha permitido esclarecer y establecer las obligaciones resultantes de las normas pactadas y, en muchos casos, ampliarlas a otros ámbitos que, en principio, no se consideraban sujetos al GATT. Como ejemplo mencionaremos el caso FIRA, expuesto en el capítulo VIII. En su dictamen se expone que las normas aplicadas a la inversión extranjera directa están sujetas al principio de trato nacional y, por ello, no pueden estar sujetas a normas distintas de las aplicadas a las empresas nacionales. Este precedente, como ya señalamos, propició la elaboración de normas más precisas sobre las inversiones directas en la Ronda de Uruguay.⁽³⁾

El segundo aspecto que importa destacar son los casos presentados a la solución de diferencias. Estos son analizados por dos autores e ilustran distintos aspectos sobre su aplicación. Jackson (1969) hace un balance del funcionamiento del sistema desde 1947 hasta 1969. De todos los casos presentados, la mitad se resolvieron durante las consultas; un tercio de las resoluciones por diferencias dieron lugar a la retirada de la medida distorsionadora y sólo hubo un caso en que se aprobó la aplicación de represalias. Concretamente Holanda fue autorizada a aplicar una cuota, durante siete años, sobre las exportaciones de trigo americano, como represalia por las restricciones que aplicaba Estados Unidos a la leche holandesa.

(3) Es interesante destacar su similitud con el efecto que tuvo la sentencia «Cassis Dijon» (1979) del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea para esclarecer el alcance del principio de reconocimiento mutuo en la libertad de circulación de mercaderías en el mercado común.

Hudec y otros autores (1998), para el período 1948-89, obtienen los resultados siguientes: el grado de cumplimiento de las resoluciones fue del 88%. Más de la mitad de los casos presentados lo fueron en la década de los ochenta, como consecuencia del incremento de los conflictos en el comercio internacional. Los países demandantes fueron básicamente cuatro: Estados Unidos, Canadá, la Comunidad Europea y Australia, que protagonizaron el 73% de todas las reclamaciones. Asimismo, los países demandados fueron Estados Unidos, Canadá, la Comunidad Europea y Japón en un 83% de los casos. Los ámbitos del GATT con más reclamaciones fueron: 52% en barreras no arancelarias, 21% en aranceles, 16% en subvenciones y 11% en medidas antidumping. El sector económico que lideró las demandas en los años ochenta fue la agricultura (50%). El trabajo también confirma que los problemas más graves de funcionamiento se presentaron en los años ochenta, no sólo en cuanto al número de casos, sino también por la negativa de Estados Unidos y la Unión Europea a aplicar los dictámenes.

Aparentemente, pues, el sistema funcionó para resolver las diferencias hasta finales de los años ochenta, pero estos datos no nos permiten valorar si realmente este sistema permitió a todos los países llevar sus reclamaciones al GATT. No obstante, los datos de Hudec nos permiten inducir que el sistema favorecía las reclamaciones de las principales potencias comerciales y entre ellas.

Era, pues, necesaria una reforma del Sistema de Solución de Diferencias no sólo para solventar cuestiones de procedimiento, sino también para facilitar su uso y reforzar el cumplimiento de las obligaciones en la adopción de las resoluciones por los países miembros.

La Declaración de Punta del Este estableció de forma clara los objetivos de esta reforma y su alcance: *«Con el fin de asegurar la solución pronta y efectiva de las diferencias en beneficio de todas las partes contratantes, las negociaciones tendrán por finalidad mejorar y fortalecer las normas y procedimientos del proceso de solución de diferencias, reconociendo al mismo tiempo la contribución que prestarían normas y disciplinas del GATT más eficaces y exigibles. Las negociaciones deberán incluir la elaboración de disposiciones adecuadas para la supervisión y control del procedimiento, que faciliten el cumplimiento de las recomendaciones adoptadas».*

El resultado de las negociaciones de la Ronda de Uruguay fue el **Entendimiento para la Solución de Diferencias Integrado** cuyas características más importantes a destacar son:⁽⁴⁾

• **Ámbito de aplicación.** El Entendimiento se aplicará a todos los acuerdos concluidos en la Ronda de Uruguay, GATT 94, GATS, ADPIC y los Acuerdos Plurilaterales. A determinados acuerdos se les aplican normas complementarias específicas: obstáculos técnicos al comercio, antidumping, valor de aduanas, medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios financieros y transporte aéreo en el ámbito de los servicios. Sin embargo, en caso de conflicto de normas, prevalecerá el Entendimiento general.

Los países en desarrollo podrán si lo desean utilizar el procedimiento que se adoptó en 1966, en el que se establece la obligación de mediación del Director General y plazos breves en la notificación de la aplicación de las recomendaciones cuando los que hayan vulnerado los derechos de un país en desarrollo sean los países desarrollados.

Objetivos del Entendimiento. Se mantiene la filosofía que había imperado en la aplicación de la solución de diferencias en la vida del GATT. Su objetivo es favorecer en primera instancia la búsqueda de soluciones consensuadas y/o pactadas. Sin embargo, este mecanismo de contenido más diplomático, como comprobaremos cuando detallemos el procedimiento, sólo se aplica en una primera fase. Si en esta fase no se alcanza el acuerdo, la solución de las diferencias se llevará a cabo por un procedimiento claramente de carácter judicial.

Institucionalización. Se crea una estructura para este Entendimiento. El Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que sustituye la función que hasta ahora efectuaba el Consejo General integrado por las Partes Contratantes, en el que participan todos los países miembros y sus funciones son:

– Facultad exclusiva de establecer los grupos especiales de expertos o paneles.

(4) Sin embargo, hay que matizar que en la reunión de Montreal de diciembre de 1988, conocida como la revisión a mitad del camino para concluir las negociaciones de la Ronda de Uruguay, se aprobó una Decisión de las Partes Contratantes, denominada «las mejoras de 1989», que introducía modificaciones en el sistema adoptado en 1979. Algunas de estas modificaciones se aplicaron después en el acuerdo final. Nosotros nos referiremos exclusivamente al nuevo Entendimiento acordado en la Ronda de Uruguay.

- Aceptar o rechazar las conclusiones de los grupos especiales o los resultados de las apelaciones.
- Vigilar la aplicación de las resoluciones.
- Potestad para autorizar la adopción de medidas de retorsión o represalia cuando un país no cumpla la resolución.

En el OSD todas las decisiones se tomarán por consenso, pero con importantes modificaciones, que detallaremos. Además del OSD, se crea también un Órgano Permanente de Apelación, formado por siete personas nombradas por un período de cuatro años, renovables, y que actuarán por turnos en grupos de tres. Su función será la de proceder como un tribunal de justicia internacional, ya que su dictamen será concluyente, salvo que el OSD por consenso lo rechace.

Procedimiento. Se han establecido plazos concretos para las distintas fases del procedimiento, lo que garantiza que éste tenga una duración de un año y tres meses como máximo como se muestra en la tabla adjunta. Los plazos podrán ser más flexibles en determinadas circunstancias.

Resolución. Se han introducido cambios muy importantes en los requisitos para aprobar las resoluciones de los paneles. Así, para adoptar una resolución se ha invertido la regla del consenso; si antes era necesario el consenso del Consejo General para que se aprobara un dictamen del panel, incluida la parte perjudicada, ahora sólo se rechazará el dictamen del panel si se decide por consenso en el seno del OSD. Es decir, se requiere de la aquiescencia de todos los países miembros para rechazarlo incluida, también, la del país perjudicado, situación que, obviamente, no es fácil que ocurra. El nuevo sistema claramente facilita que prevalezca la decisión jurídica sobre la política, que queda confinada a la fase de consultas.

A efectos de una mejor comprensión del procedimiento exponemos sus plazos y sus principales fases en la tabla 10.1.

A continuación, nos detendremos en comentar algunos de los cambios introducidos con relación al funcionamiento anterior:

Tabla 10.1

Fases	Plazos	Contenidos
Pre-Panel	60 días	Consultas, mediación y buenos oficios.
Panel	45 días	Establecimiento del grupo especial y designación de sus miembros.
	6 meses	El grupo especial da traslado de su informe definitivo al OSD.
	3 semanas	El OSD adopta el informe si no hay apelación.
Total (Pre-Panel + Panel)	1 año	Sin apelación.
Post-Panel	60-90 días	Examen del dictamen del Órgano de Apelación.
	30 días	El OSD adopta el informe del Órgano de Apelación.
Total	1 año y tres meses	Con apelación.

– Cuando las partes no resuelven las diferencias en la fase de consulta o pre-panel,⁽⁵⁾ la parte reclamante tiene el derecho a que se forme un grupo especial o panel. En el sistema adoptado en Tokio sólo se reconocía este derecho en los procedimientos para resolver los conflictos en la aplicación de algunos códigos. Es éste un claro avance para garantizar una resolución basada en una interpretación jurídica e independiente de la diferencia.

– Composición de los grupos especiales (tres o cinco personas): sus miembros se eligen entre expertos con formación suficiente y con garantía de independencia. Deben actuar a título personal y no pueden recibir instrucciones de ningún gobierno. El informe o dictamen que elaboren será aceptado, salvo que el OSD se oponga por consenso.

– Entre las personas que formen el grupo especial o panel para emitir el dictamen sobre una diferencia, no habrá ningún nacional de los países implicados en esa diferencia. Si la diferencia afecta a un país en desarrollo, uno de los miembros del panel deberá proceder de un país también en desarrollo.

– Se establece como novedad la posibilidad de que cualquiera de las partes pueda apelar el informe elaborado por el grupo especial. La apelación

(5) En la fase de consultas también está regulado el procedimiento de urgencia (para productos perecederos) y la intervención de terceros países interesados en las consultas.

se ha de basar en cuestiones de derecho, interpretación jurídica, pero no se reexaminarán las pruebas presentadas, ni tampoco la presentación de nuevas pruebas. La apelación puede dar lugar a la confirmación, modificación o revocación del dictamen emitido por el panel. El OSD debe aceptar o rechazar el informe del Órgano de Apelación. El rechazo sólo podrá ser por consenso.

- Se regula también el procedimiento cuando hay más de un país como parte reclamante o bien hay terceros países interesados tanto en la consulta como en el dictamen que elabora el grupo especial.

- Se establecen reglas especiales para reclamaciones que no estén motivadas por una infracción, sino por la eliminación o menoscabo de alguna ventaja negociada dentro del acuerdo como consecuencia de la adopción de una medida legítima por la parte demandada.⁽⁶⁾ Se aplica el mismo procedimiento, pero la parte demandada no está obligada a retirar la medida y la solución se encamina a encontrar un ajuste pactado que elimine las consecuencias negativas, o bien que exista la correspondiente compensación.

Una vez ha concluido el procedimiento, incluida la posibilidad de apelación, debe procederse con la **resolución**. Con respecto a la diferencia, la resolución dictaminará si un país miembro ha aplicado una medida incompatible o no con el acuerdo. Si el dictamen establece que la medida es incompatible, el OSD deberá conceder un plazo prudencial para que el país miembro infractor retire la medida. La mecánica estipulada es la siguiente:

- La parte infractora propone a la parte afectada, para su aceptación, un plazo para eliminar la medida.

- En el supuesto que no haya acuerdo, se inicia un período de 45 días para encontrar una solución. Si no se alcanza, se debe proceder a un arbitraje vinculante, el cual señalará el período de tiempo que se otorgará para la supresión de la medida, período que en ningún caso superará los 15 meses.

(6) El ejemplo citado por Castillo, J. A. (1994), puede facilitar la comprensión de esta situación. Australia negoció con Chile una concesión arancelaria para el nitrato natural. La utilización de este producto recibía una subvención del gobierno australiano con el objetivo de incentivar el uso de fertilizantes en la agricultura. Posteriormente, el gobierno australiano eliminó la subvención y las exportaciones chilenas se vieron bruscamente reducidas. Chile alegó que una medida legítima del gobierno australiano había menoscabado la concesión arancelaria que en su momento negociaron ambos países.

– El OSD vigilará que se cumpla la resolución y que el país retire la medida.

Si el país infractor no retira la medida, pueden darse dos situaciones:

1) La imposibilidad de retirarla. En este caso el país infractor negociará con la parte demandante **una compensación** que remplace los perjuicios causados por no eliminar la medida.

2) Cuando el país incumple la resolución y no ofrece compensaciones, la parte demandante podrá suspender obligaciones que supongan concesiones equivalentes al país infractor. La autorización de **represalias** compete al OSD. Si no existe acuerdo entre las partes en conflicto sobre las represalias a aplicar se procederá a un arbitraje vinculante ejecutado por el propio panel. Estas represalias serán temporales y podrán mantenerse mientras la parte infractora no retire la medida.

Es muy importante destacar el ámbito jurídico en el que deben aplicarse las represalias. Si la diferencia se produce en el comercio de bienes o mercancías (GATT), la represalia se debe establecer en el mismo ámbito. Si tuviera lugar en el sector servicios (GATS) o en derechos de propiedad intelectual (ADPIC), las medidas de retorsión deberían aplicarse en cada uno de los dos mencionados. Si no fuera posible aplicar represalias en el mismo sector o bien se consideran ineficaces, se podrán aplicar en cualquier otro acuerdo dentro de la OMC. Este proceso se denomina de represalias cruzadas y el objetivo del mismo es evitar que se apliquen medidas en sectores que no estén relacionados y, a la vez, potenciar su eficacia. Precisamente, con relación a la eficacia de la medida, si los países pueden solicitar la aplicación de las represalias a otro acuerdo distinto para que la medida pueda ser verdaderamente eficaz, este cambio puede, a nuestro entender, favorecer la posición negociadora de los países miembros, sobre todo para los países pequeños o menos desarrollados.⁽⁷⁾ Ésta es una posibilidad que no puede contrastarse porque todavía no se ha utilizado en el nuevo Entendimiento.

(7) La posibilidad de que se puedan establecer represalias en otros acuerdos puede favorecer la posición negociadora de los países demandantes. Si una reclamación se efectúa en el ámbito del GATT y no es atendida por el nulo temor del demandado a represalias en el comercio de bienes, la posibilidad de modificar el acuerdo donde se aplique la represalia, por ejemplo servicios, sí puede producir el efecto deseado de que el demandado retire la medida.

Otros elementos a destacar que se introducen en este Entendimiento son:

– Las medidas tomadas por autoridades regionales o locales pueden ser objeto del procedimiento descrito.

– Todos los países miembros aceptan solventar sus diferencias en todos los acuerdos que regula la OMC en el ámbito del Entendimiento. Este compromiso garantiza que no se apliquen medidas unilaterales por parte de algún país.⁽⁸⁾

– Todo el Entendimiento se revisará al cabo de cuatro años de su entrada en vigor.

– Los países intentarán no acudir a este procedimiento si el infractor es un país menos adelantado. Si el procedimiento se iniciara, el país menos adelantado demandado podrá solicitar la mediación del Director General o del presidente del OSD.

Los cambios, pues, introducidos en el Entendimiento negociado en la Ronda de Uruguay son muy importantes. A modo de resumen, establece plazos concretos para todas y cada una de las fases, desde el inicio hasta la elaboración del informe y, posteriormente, para aplicar la resolución y/o negociar compensaciones o represalias. En total el proceso no puede durar más de treinta meses (quince meses para cada uno de los dos procesos). Asimismo, la inversión de la regla del consenso garantiza que los informes de los paneles y los dictámenes del Órgano de Apelación se acepten, lo que confiere una mayor seguridad jurídica en el cumplimiento de los acuerdos.

Un dato que ilustra la importancia de los cambios es el incremento en el uso de este Entendimiento, prueba de que existe una mayor confianza, entre los países miembros, sobre su funcionamiento efectivo. Hasta el 13 de julio de 2001 se presentaron 234 solicitudes referidas a 180 asuntos distintos para ser resueltas al amparo del nuevo Entendimiento, frente a 296 que se habían producido en los primeros 47 años de vida del GATT. También hay que resaltar que numerosas solicitudes han sido presentadas por países en desarrollo, circunstancia que antes era la excepción.

(8) Estados Unidos deberá acudir a Entendimiento y no aplicar medidas unilaterales.

De los 234 casos presentados, se han adoptado 51 resoluciones de los grupos especiales y del Órgano de Apelación y 39 se han resuelto.⁽⁹⁾ Muchos de estos casos se han solucionado en la etapa de consultas, resolviéndose las diferencias a través de negociaciones bilaterales. En concreto, durante el período de 1995-99, se resolvieron 77 solicitudes, de las cuales 41 lo fueron en la fase de consultas. En este sentido, la práctica diplomática de resolución de los conflictos sigue siendo cuantitativamente el mejor medio.

En la tabla 10.2 se detallan los países demandantes y demandados desde que entró en vigor el nuevo Entendimiento, así como los acuerdos de la OMC objeto de las diferencias.

Tabla 10.2

NÚMERO DE DEMANDAS PRESENTADAS EN LA OMC. 1995-1999

	Demandante	Demandado	Con PVD	
			USA/CE/Japón como demandante	USA/CE/Japón como demandado
Estados Unidos	60	42	22	15
Unión Europea	50	28	23	11
Japón	8	12	3	0
Países en vías de desarrollo	50	67		

Nota: PVD = Países en vías de desarrollo.

ACUERDOS DONDE SE HAN PRESENTADO LAS DEMANDAS

SPS/TBT	Agricultura	Textiles	Inversiones	ADPIC	GATS
26	25	13	15	21	9

Nota: SPS: Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. TBT: Acuerdo sobre obstáculos técnicos.

Fuente: OMC.

El líder en la utilización del Entendimiento ha sido Estados Unidos, pero también ha sido el mayor demandado. Destaca su utilización por los países en desarrollo tanto para demandas a países desarrollados (21 de las 50

(9) Como ejemplos de aplicación de las resoluciones del OSD cabe citar la eliminación por los Estados Unidos de algunas tasas específicas que se aplicaban a la gasolina venezolana (WT/DS2) y la modificación que Japón ha introducido a sus impuestos sobre las bebidas alcohólicas importadas (WT/DS8).

presentadas, última columna de la primera tabla) como en desarrollo; los países que más han acudido al Entendimiento han sido Brasil, México, Tailandia y la India.

Uno de los casos más aireados a través de los medios de comunicación, siendo, además, el primero que ha dado lugar a la aplicación de represalias con el nuevo procedimiento, es el conocido como el «caso del banano», en el que la Unión Europea ha sido condenada por el incumplimiento, en dos ocasiones, de la normativa de la OMC con relación a su régimen especial de importación de banano con los países ACP. Una vez concluido todo el procedimiento, Estados Unidos fue autorizado a imponer represalias, que consisten en aumentos de aranceles a un total de exportaciones europeas equivalentes a 191,4 millones de dólares. Estados Unidos ha duplicado los aranceles en 14 productos europeos que van desde los bolsos Louis Vuitton hasta cafeteras alemanas. Recientemente otro demandante, Ecuador, por el mismo motivo, también ha sido autorizado para imponer represalias a la Unión Europea por un importe de 201,6 millones de dólares.

Este caso preocupa, ya que significa que una potencia comercial como la Unión Europea no cumple con la normativa y no retira o modifica las medidas comerciales incompatibles. En este sentido, se considera un precedente que daña al sistema de comercio mundial. Asimismo, la estrategia seguida por la Unión Europea de introducir modificaciones y reiniciar el proceso para que la OMC se pronuncie sobre el cumplimiento o no de la normativa,⁽¹⁰⁾ es considerada como una estrategia para alagar así su incumplimiento con las reglas de la OMC, lo cual resta credibilidad a las reglas pactadas.⁽¹¹⁾ Para que ello no sucediera, los paneles deberían poder dictaminar si las soluciones propuestas contravienen de nuevo la normativa de la OMC y se requeriría de una reforma del actual Entendimiento.

(10) La demanda fue presentada en septiembre de 1995. Dos años más tarde, la resolución definitiva estipuló que el régimen del banano de la Unión Europea incumplía la normativa OMC y que debía eliminar la medida en los próximos 15 meses. En enero de 1999, la Unión Europea introdujo algunos cambios en el régimen preferencial que se consideró ilegal por los demandantes. La OMC volvió a dictaminar en abril-mayo del 2000 que las medidas no cumplían con el Acuerdo.

(11) Actualmente la Unión Europea está negociando con los países demandantes la modificación de su régimen del banano. Ha solicitado la aceptación de un período transitorio hasta el 2006 en el que se aplicarían contingentes arancelarios. Finalizado este plazo, sólo se aplicarían aranceles a estas importaciones. Las discusiones se centran actualmente en el sistema de adjudicación de los contingentes. No ha sido aceptada la propuesta de adjudicación en base a las importaciones pasadas y, ahora, se negocia el sistema de primer solicitante, primer adjudicado.

El Entendimiento también ha recibido algunas críticas. Se considera que su diseño discrimina su utilización por parte de los países pequeños y de los menos desarrollados. De hecho, la tercera parte de los países miembros de la OMC no ha hecho uso nunca del sistema. Las razones esgrimidas se basan en la falta de poder comercial para poder aplicar represalias para que realmente puedan afectar al país que ha incumplido la norma y en los elevados costes legales del proceso, que puede durar unos 30 meses.

La revisión del Entendimiento estaba prevista a los cuatro años de su entrada en funcionamiento. De acuerdo con la información facilitada en los Informes Anuales de la OMC, la revisión se inició a principios de 1998 y debía concluir a finales de año. Este plazo se amplió hasta 31 de julio de 1999, al final del cual se constató que no existía un consenso sobre las diferentes recomendaciones para modificar el procedimiento. Ante ello, el proceso de revisión se dio por concluido, si bien se acordó continuar informalmente los trabajos sobre las diferentes propuestas.

El nuevo sistema de solución de diferencias permite a la OMC disponer de un mecanismo mucho más eficaz para resolver los conflictos que puedan surgir en los distintos acuerdos que administra que el aplicado en el GATT. El incremento en el número de países que han utilizado el nuevo Entendimiento es una clara señal de que éstos confían en que sus reclamaciones serán atendidas. La aplicación de la resolución de los paneles, con la excepción de la Unión Europea en el caso comentado, también indica que los países están dispuestos a cumplir con las normas comerciales pactadas. Queda por demostrar si los países en desarrollo más pobres y los países pequeños podrán también beneficiarse del sistema cuando presenten casos ante la OMC.

El mecanismo de examen de las políticas comerciales

Uno de los pocos acuerdos que se lograron en la reunión de Montreal de diciembre de 1988, donde se procedió a la revisión «a medio camino» de la Ronda de Uruguay, fue el establecimiento de un Mecanismo para el Examen de las políticas comerciales de los países miembros que se empezó a aplicar en el año 1989, mucho antes de que concluyera la Ronda.

Lógicamente este Mecanismo forma parte de los acuerdos de la OMC y se considera una de las cinco funciones que tiene asignada la organización (véase capítulo IV). Sus principales características son las siguientes:

• **Objetivos.** Tal como se expresa en el texto, la finalidad es «*coadyuvar a una mayor adhesión de todos los miembros a las normas y disciplinas de la OMC y de los acuerdos plurilaterales y, por ende, a un mejor funcionamiento del sistema multilateral de comercio, mediante la consecución de una mayor transparencia en las políticas y prácticas comerciales de los países miembros y una mejor comprensión de las mismas*». Además, se expresa claramente que este examen no tiene como finalidad ni hacer cumplir las obligaciones, ni sustituir al sistema de solución de diferencias, ni tampoco imponer a los miembros nuevos compromisos en materia de políticas comerciales.

• **Transparencia.** No se imponen obligaciones en materia de transparencia de los sistemas nacionales, pero se acuerda alentar y promover una mayor transparencia en la adopción de decisiones sobre cuestiones de política comercial de los países miembros tomadas en el plano nacional, que permitan una mejor comprensión de las medidas y sus efectos en el sistema multilateral. Sin embargo, esta transparencia será voluntaria y teniendo en cuenta los sistemas jurídicos y políticos de cada país miembro.

El mecanismo de examen establece un **procedimiento** y una **periodicidad**. La periodicidad difiere según los países:

– Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Japón (las cuatro mayores potencias comerciales), cada dos años.

– Los siguientes 16 países, por orden de importancia en el comercio internacional, cada cuatro años.

– El resto de países, cada seis años.

El procedimiento establecido requiere de dos informes. Uno es elaborado por el país miembro que se somete al examen y el otro por la Secretaría de la OMC, basado en sus informaciones y en las que le facilite el país miembro. El examen se llevará cabo en el órgano creado a tal efecto, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC), y sobre la base de los dos

informes mencionados. En este órgano están representados todos los países miembros.

Los informes deben seguir un esquema predeterminado. Una parte debe hacer referencia a todos los aspectos de la política comercial del país y la otra al contexto en el cual se debe realizar la evaluación: necesidades de desarrollo, entorno económico y dificultades de acceso a mercados de terceros países. Los informes del país y de la Secretaría y el resultado del examen son públicos y pueden ser consultados en formato electrónico en la Web de la OMC. Se trata, pues, de una información que puede ser útil para conocer más a fondo las políticas comerciales de los países miembros de la OMC. Además, el Informe Anual de la OMC incorpora un resumen de los comentarios de la Presidencia del OEPC sobre los informes realizados en dicho año.

Tal como se indicaba en el texto de este Acuerdo, el Examen de las Políticas Comerciales debía revisarse a los cinco años. Esta revisión tuvo lugar durante 1999 y se concluyó que no era necesario introducir ninguna modificación.

Este mecanismo ha contribuido a ampliar el conocimiento de las políticas comerciales de los países miembros de la OMC. Al hacerse en un contexto económico global, permite incorporar al análisis otros elementos que afectan al comercio y que no son exclusivamente de política comercial, como son los tipos de cambio o los problemas de desarrollo. Se revisan, también, los problemas económicos a los que se enfrentan los países y en ese sentido contribuyen a un mejor entendimiento de su inserción en el comercio multilateral. En este sentido, los exámenes son una buena contribución a la comprensión de los problemas económicos generales de los países miembros. Su publicidad permite a las empresas y a los particulares disponer de información adicional para conocer las políticas comerciales de los países y el contexto que las determina.

Se trata pues, de un instrumento complementario para lograr la progresiva adhesión de todos los países a las normas de la OMC. Este examen multilateral permite una mejor comprensión del trasfondo en el cual se instrumentan las políticas comerciales. Asimismo, la revisión conjunta y las

conclusiones de este examen pueden orientar y alentar al país examinado de las mejoras potenciales que puede introducir en su sistema de comercio o de las medidas que deben revisarse a la luz de los problemas que causan en el sistema multilateral de comercio.

XI. El GATT y la OMC y los países en desarrollo

Como se ha ido constatando a lo largo de esta exposición, los países en desarrollo han recibido en el GATT, y ahora en la OMC, un trato diferenciado en cuanto a sus obligaciones de aplicación y cumplimiento de las normas que regulan el comercio internacional, con el fin de atender y dar respuesta a los problemas consustanciales con el subdesarrollo económico.

En el ámbito del comercio internacional, los problemas a los que estos países se enfrentaban provenían fundamentalmente de:

1. Su patrón de comercio. La mayoría de países en desarrollo exportaban materias primas y productos agrícolas básicos e importaban productos manufacturados.

2. Su modelo de desarrollo. Desde la crisis en los precios internacionales de las materias primas en los años treinta, la mayoría de estos países adoptaron un modelo de desarrollo económico basado en la industrialización sustitutiva de las importaciones (ISI), es decir, se optó por desarrollar la producción propia de muchos de los productos manufacturados que se importaban con la clara finalidad de reducir o limitar la dependencia derivada de su tradicional patrón de comercio.

3. Los problemas en la balanza de pagos. Las fluctuaciones en los ingresos en divisas, derivadas de la evolución de los precios de las materias primas en los mercados internacionales, daban lugar a sucesivas crisis de

liquidez internacional que dificultaban todavía más su capacidad de desarrollo económico.

Para resolver los tres problemas enunciados, los países en desarrollo reclamaron un trato diferenciado en el comercio internacional encaminado a:

- Impulsar y conseguir acuerdos internacionales de productos básicos que permitieran tanto la estabilización de los precios de las materias primas como la promoción de su consumo. Si se lograban ambos objetivos se facilitaría el aumento de la demanda internacional de estos productos y la estabilidad de sus ingresos de exportación.

- Garantizar el poder mantener la protección de sus industrias y, así, asegurar su supervivencia. El proceso de industrialización sustitutiva de importaciones requería de un elevado grado de protección de la industria catalogada como infante o naciente.

- Consideración especial a sus problemas de balanza de pagos. Los países en desarrollo querían imponer limitaciones al comercio internacional en función de su capacidad de generar divisas y, también, en la medida necesaria para asegurar la viabilidad de su estrategia de desarrollo económico.

Cuando se negoció la Carta de La Habana, las demandas de los países en desarrollo fueron incorporadas a su redactado. Se introdujo, así, un marco para negociar los acuerdos internacionales de productos básicos y se contempló, también, la aplicación de restricciones cuantitativas para proteger a la industria naciente. Pero, con respecto al principio de la liberalización del comercio, principio en el que se sustenta tanto la Carta de La Habana como su heredero el GATT, se mantuvo el de trato igual y no discriminatorio, es decir, la reducción de la protección arancelaria entre los países signatarios debía realizarse sin discriminaciones y los acuerdos que se logaran debían ser recíprocos y mutuamente ventajosos.

Sin embargo, el Acuerdo GATT, a la espera de que la OIC se constituyese, no incorporó algunos de los capítulos de la Carta de La Habana importantes para los países en desarrollo, como es el referido a los acuerdos internacionales de materias primas. Sólo se incluyó un artículo, el XVIII, en el que se establecía que estos países podrían imponer restricciones al comer-

cio por motivos de desarrollo, si bien con previo consentimiento de las partes contratantes. Este redactado fue muy criticado por los países en desarrollo, que hubieran preferido reglas automáticas para favorecer el desarrollo y sin autorización previa, pero, finalmente, ante la negativa de los negociadores tuvieron que desistir en su empeño. A pesar del redactado, cabe recordar que el artículo XII del Acuerdo posibilitaba la imposición de restricciones al comercio por motivos de balanza de pagos siempre que fueran evidentes los problemas de liquidez; en los primeros años del GATT, los países en desarrollo recurrieron al artículo XII para imponer restricciones al comercio.

La revisión del GATT de 1955 modificó el artículo XVIII, introduciendo un reconocimiento más explícito a las excepciones que los países en desarrollo⁽¹⁾ podrían utilizar en el marco del GATT. En su sección A, con el fin de promover el establecimiento de una determinada industria, se permitió a estos países modificar o retirar concesiones tarifarias consolidadas en condiciones más flexibles que las generales previstas en el artículo XXVIII. En su sección B, se admitió que los problemas de la balanza de pagos de estos países eran profundos y no podían resolverse a corto plazo, por lo que se les concedió una mayor flexibilidad en el uso de las restricciones cuantitativas que las permitidas en el artículo XII. Por último, en su sección C, se les autorizó, previa notificación, consulta y en algunos casos autorización previa, que pudieran tomar medidas encaminadas a promocionar su industria, aunque no estuvieran permitidas en el Acuerdo.⁽²⁾

Asimismo, se introdujo una adenda al artículo XXVIII, y el XXVIII (bis), que estipuló que en las rondas de negociaciones multilaterales se les tuviera especial consideración en cuanto a sus necesidades de disponer de una mayor flexibilidad en el uso de su protección tarifaria que facilitara el logro de sus objetivos de desarrollo o, en su caso, para preservar su capacidad recaudatoria. Por último, se adoptó una Resolución por la que los países miembros del GATT se comprometían a realizar una revisión de las ten-

(1) En esta revisión se especificaron las características estipuladas para que un país fuera considerado en desarrollo: «la economía en la que existen bajos niveles de vida y que está en sus primeras etapas de desarrollo económico».

(2) Así, podían subvencionar, proteger y salvaguardar sus industrias con aranceles o restricciones cuantitativas, pero con una única condición: que todas estas medidas fueran aplicadas de manera no discriminatoria, es decir, que todos los países terceros serían tratados igual.

dencias del comercio internacional de materias primas, que, si la situación de los mercados así lo aconsejaban, podría dar lugar a alguna acción común.

Todas estas nuevas disposiciones cubrían prácticamente cualquier medida que un país en desarrollo pudiera tomar para proteger su industria y su balanza de pagos. Aunque se mantuvo el requisito de las consultas, como mecanismo de control de las Partes Contratantes sobre las medidas aplicadas y su justificación, en la práctica este requisito se aplicó de manera muy permisiva y se autorizaron casi automáticamente todas las restricciones y aumentos de aranceles, los cuales fueron renovados periódicamente sin excesivos problemas. De hecho, el artículo XVIII fue un aval a las políticas de sustitución de importaciones y permitió que los países en desarrollo protegieran su economía interna a voluntad.

A pesar de los cambios que la revisión del Acuerdo en 1955 introdujo, las críticas de los países en desarrollo al sistema GATT continuaron, y centrándose en:

- La dificultad de acceso de sus exportaciones a los mercados de los países industrializados, porque estos países seguían manteniendo una fuerte protección en el sector agrícola y, también, en aquellos productos manufacturados de interés para los países en desarrollo como el textil.

- El sistema de negociación arancelaria aplicado les perjudicaba tanto por la reciprocidad exigida como por la regla del primer suministrador. Recordemos que en las negociaciones arancelarias producto por producto se requería ser el principal abastecedor o tener un interés sustancial para poder participar de forma activa, requisitos que para los países en desarrollo no eran fáciles, por lo que se quedaban al margen y a la espera de los resultados finales sin poder expresar sus intereses y demandas.

Todas estas críticas motivaron que el GATT encargara, a un grupo de expertos, un examen de los problemas del comercio internacional de los países en desarrollo cuyo resultado fue el informe Haberler de 1958. El informe concluía: *«que existe una base razonable para considerar que las actuales reglas del comercio internacional no son favorables para los países productores y exportadores de productos básicos»*. Sus recomendaciones fueron las siguientes: reducir el proteccionismo agrícola practicado en los países de-

sarrollados, al menos para los productos de interés para los países menos desarrollados (tabaco, algodón, azúcar y oleaginosas),⁽³⁾ y tomar medidas destinadas a estabilizar las fluctuaciones a corto plazo de los precios de las materias primas para, así, garantizar los ingresos de las exportaciones de estos productos a los países en desarrollo.

Para atender a tales recomendaciones, se creó un Comité, conocido como Comité III, que durante los primeros años sesenta llevó a cabo trabajos encaminados a estudiar medidas que pudieran facilitar la expansión del comercio internacional y, en especial, la de las exportaciones de los países en desarrollo. Sus trabajos concluyeron con un programa de seis puntos aprobado en 1963, destinado a eliminar todas las trabas que limitaban las exportaciones de los países en desarrollo. Pero dicho programa carecía de compromisos concretos para su ejecución y, además, algunos países desarrollados introdujeron numerosas excepciones, sobre todo en determinados productos agrícolas.⁽⁴⁾

La insatisfacción con la lentitud de los trabajos en el GATT y con su normativa motivó que los países en desarrollo lideraran una demanda, ante las Naciones Unidas, para convocar una conferencia internacional para tratar los problemas del comercio internacional y del desarrollo económico. Esta conferencia tuvo lugar en 1964 y dio origen al nacimiento de la UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), siendo, desde ese año, organismo permanente de las Naciones Unidas. En este foro se expresaron numerosas críticas al funcionamiento del sistema GATT y, desde su creación, ha sido el lugar donde se han presentado todas las reivindicaciones de los países en desarrollo,⁽⁵⁾ entre ellas las que hacen referencia al comercio internacional y a los productos básicos. La expresión y culminación de las demandas de estos países a instancias de la UNCTAD fue la aprobación, en los años setenta y en Naciones Unidas, del Nuevo Orden Económico Inter-

(3) El Informe identificaba como uno de los problemas más discriminatorios para el comercio de los países en desarrollo las restricciones a las exportaciones de productos agrícolas por parte de los países desarrollados. Véase capítulo VII.

(4) Entre los compromisos previstos estaba eliminar los impuestos al consumo del tabaco y del café en los países desarrollados para favorecer su consumo.

(5) Sin embargo, desde la creación de la OMC y del cambio de los países en desarrollo a favor de la liberalización del comercio, la UNCTAD ha dejado de ser el foro tradicional de reivindicación, el cual se ha trasladado en gran medida a la OMC.

nacional donde estaban presentes todas las demandas de los países en desarrollo y que definía un modelo de relaciones internacionales Norte-Sur muy distinto del diseñado después de la II Guerra Mundial.

La respuesta del GATT a esta fuerte presión fue la aprobación, en 1964, de la denominada parte IV del Acuerdo, incorporada formalmente en 1965. Esta parte recibe el título de «Comercio y Desarrollo» y significó un paso en el reconocimiento de los problemas específicos del comercio de los países en desarrollo.

Del contenido de la parte IV, destacamos:

– Su objetivo: impulsar el acceso de los productos provenientes de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados. Para ello, los países desarrollados se comprometen *«a realizar esfuerzos, considerar activamente o dar un trato especial»* a las exportaciones de los países en desarrollo. Del redactado deducimos que no se trata de obligaciones concretas sino de un catálogo de buenas intenciones.

– Consagra una de las demandas de los países en desarrollo, hasta entonces no regulada, de forma precisa: el principio de no reciprocidad en las relaciones comerciales. El redactado es el siguiente: *«las partes contratantes desarrolladas no esperan obtener reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en las negociaciones comerciales para reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos de las partes contratantes poco desarrolladas»*. Este compromiso permitió a los países en desarrollo que tuvieran una participación más activa en las negociaciones comerciales a partir de la Ronda Kennedy, sin tener que ofrecer concesiones arancelarias.

– Con relación a los productos básicos se reconoce *«la necesidad de mejorar la situación de los mercados de productos básicos con el fin de que sus precios permitan obtener ingresos suficientes a los países productores y sean equitativos para los consumidores»*. Los acuerdos internacionales de estos productos se consideraron como un método entre otros para la estabilización de los mercados. No hubo, por lo tanto, un apoyo claro al desarrollo de este tipo de acuerdos.

Así, pues, el artículo XVIII y la parte IV del Acuerdo constituyen los dos pilares que han regulado el «status» de los países en desarrollo en el

GATT. Estos países han podido mantener elevados niveles de protección a favor de su industria naciente y/o por dificultades de su balanza de pagos y, desde mediados de los años sesenta, no se les exige reciprocidad en el trato.

Faltaba, sin embargo, obtener respuesta a una demanda adicional: el acceso preferencial de sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados. Esta demanda fue conseguida en la II Conferencia de la UNCTAD de 1968 y adoptada en el GATT en 1971 como una «excepción transitoria» a las normas generales. Este procedimiento se conoce como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y consiste en la concesión de reducciones arancelarias o eliminación de los aranceles sin reciprocidad a las exportaciones de los productos manufacturados procedentes de los países en desarrollo. Estas concesiones se realizan sólo a estos países y, por tanto, se incluyeron como excepción a la cláusula nación más favorecida. La aplicación del SGP se caracteriza por:

1) El SGP sólo se aplica, en principio, a los productos manufacturados o semimanufacturados y a los agrícolas transformados. Ello es así porque fue reclamado como un instrumento para favorecer el desarrollo industrial de los países en desarrollo.

2) No hay obligaciones precisas en la concesión del SGP.

3) Las concesiones arancelarias concedidas en el SGP no se consolidan, lo que significa que pueden ser retiradas.

4) Deben ser aplicadas de manera general para que beneficien a todos los países en desarrollo.

5) Los productos elegidos para beneficiarse del sistema son escogidos por los países desarrollados y suelen estar excluidos todos los productos sensibles como los textiles y calzado, el acero, etc.

Otro de los acuerdos logrados en la UNCTAD, incluido en el GATT en 1971, fue el Protocolo relativo a las Negociaciones Comerciales entre Países en Desarrollo. Este protocolo, también excepción a la aplicación de NMF, regula las concesiones arancelarias realizadas entre países en desarrollo con el objetivo de fomentar el comercio entre ellos, es decir para promo-

cionar el comercio denominado Sur-Sur, con lo que a su vez se consigue reducir la dependencia con los países del Norte.

Formalmente, el trato preferencial y discriminatorio que ambos sistemas permiten, y que fueron adoptados transitoriamente, se legalizó y consolidó mediante la Cláusula de Habilitación introducida en 1979 en el Acuerdo GATT. Esta cláusula prevé, también, la graduación de los países, es decir, que las ventajas que este tratamiento diferenciado comporta sólo se aplicarán a los países mientras sean países en desarrollo, debiendo asumir todas las obligaciones del Acuerdo en el momento que dejen de serlo. Pero en ningún articulado del GATT se establece una definición precisa de país en desarrollo. Este es, pues, un tema que no está resuelto.⁽⁶⁾

El refuerzo que se dio a la normativa del GATT con la elaboración de los Códigos en la Ronda de Tokio no afectó a los países en desarrollo porque sólo un número muy limitado de ellos los suscribieron, a pesar de que algunos de esos códigos contenían algunas provisiones especiales para ellos.

A pesar de las modificaciones introducidas en el GATT para favorecer las exportaciones de los países en desarrollo, hemos de recordar que éste también permitió dos grandes excepciones al cumplimiento de las normas generales: el comercio de los productos agrícolas y el acuerdo sobre el comercio textil, el AMF, ambos de gran interés para los países en desarrollo. Por lo tanto, aunque progresivamente el GATT fue incorporando normas que facilitarían las exportaciones de estos países, es evidente que prevalecieron los intereses de los países desarrollados porque mantuvieron una protección elevada en aquellos sectores donde no les convenía la competencia de las exportaciones de los países en desarrollo.

En la década de los ochenta, como ya comentamos en el capítulo III, se introdujeron importantes cambios en la tradicional actitud proteccionista de los países en desarrollo. La profundidad de la crisis de la deuda externa requirió financiación por parte del FMI y del Banco Mundial de programas

(6) En los esquemas del SGP a veces se introduce un criterio de graduación. Por ejemplo, en el sistema que aplica Estados Unidos, la graduación se establece a partir de que el país en desarrollo alcanza una renta per cápita de 8.500 dólares. La Unión Europea también aplica el criterio de renta per cápita, pero más restrictivo, 6.000 dólares y, desde 1998, ha excluido totalmente del SGP a Hong Kong, Singapur y Corea.

de ajuste estructural a largo plazo, cuyo objetivo era la reforma de las políticas internas de los países afectados en aras de resolver sus problemas de crecimiento económico. Las reformas económicas incorporadas en dichos programas fueron muy diversas; además de las encaminadas a estabilizar las variables macroeconómicas fundamentales como la tasa de inflación, el tipo de cambio, el déficit público y el déficit de la balanza de pagos, se incluyeron medidas de política económica diseñadas para reformar ciertas deficiencias estructurales, entre ellas las reformas fiscales, las financieras y las comerciales.

En el capítulo de las reformas comerciales, estos programas impulsaron un cambio radical en su orientación, sustentado en los numerosos estudios económicos elaborados en los años ochenta, que demostraron que existía una fuerte correlación positiva entre el crecimiento económico y la liberalización del comercio exterior en los países en desarrollo.⁽⁷⁾ Tampoco hay que olvidar el éxito resultante de la estrategia de desarrollo económico orientada a la exportación aplicada por los países en desarrollo del Sudeste Asiático (Hong Kong, Singapur, Tailandia, Corea y Taiwan), pues permitió comparar esta estrategia con la basada en un elevado nivel de protección exterior aplicada por la gran mayoría de los países en desarrollo.

Además de los estudios empíricos, se elaboraron importantes contribuciones teóricas que analizaron los costes negativos de la aplicación de políticas de protección y de sustitución de importaciones para el conjunto de la economía. Una de las aportaciones más importantes fue la del economista J. Bhagwati (1991(a)), que analizó las distorsiones creadas en la asignación eficiente de los recursos internos por los diferentes regímenes de sustitución de importaciones. La protección exterior de determinados sectores económicos favorecía el que las inversiones se concentraran en los sectores protegidos en detrimento de otros sectores potencialmente más productivos. Ello ocurría porque la protección posibilitaba, a los sectores protegidos, la obtención de una determinada renta. La protección actuaba, así, como un impuesto a muchas actividades no protegidas al desincentivar las inversiones en otras actividades productivas que, además, podrían ser

(7) En Banco Mundial (1987), capítulo 5, se recopilan todos los trabajos empíricos que refuerzan este enfoque.

potencialmente exportadoras. Además de este impuesto implícito al sector exportador, la protección añadía otros costes como el incentivo a la corrupción para capturar las rentas implícitas en la protección, y la falta de competencia en los mercados internos, que disminuían la eficiencia económica de las empresas.

Este cuerpo teórico y empírico apoyó las medidas de política comercial adoptadas en los programas de ajuste estructural de los años ochenta y noventa. Las reformas comerciales estipularon liberalizar unilateralmente las medidas de protección existentes para conseguir dos efectos: mejorar la asignación de los recursos internos e introducir la competencia en la actividad empresarial. A corto plazo estas políticas tuvieron importantes costes como consecuencia de la caída del empleo y de la actividad económica en algunos sectores, pero como más adelante mencionaremos, fueron un acicate al desarrollo exportador de estos países y, en general, han contribuido al crecimiento económico.

Este cambio de actitud tuvo su reflejo en la Ronda de Uruguay tanto en la participación de los países en desarrollo en las negociaciones como en los compromisos que asumieron en todos los acuerdos. Esta participación más activa propició que lograsen acuerdos importantes en sectores claves como son la agricultura y el textil.

Los compromisos y las disposiciones especiales que estos países disponen en las normas del GATT/OMC ya han sido detallados y analizados a lo largo de esta exposición, pero, a modo recordatorio, presentamos la siguiente síntesis:

– En el ámbito arancelario han consolidado (comprometido) por primera vez un porcentaje significativo de sus aranceles que han pasado, para las mercancías, del 15% al 58%. En cuanto a los productos agrícolas, la consolidación ha sido del 100%. En el ámbito de los servicios, su compromiso se ha limitado al 16,2% del total de servicios a comprometer.

– Toda la actual normativa que regula la OMC es obligatoria para todos sus miembros, con la excepción de los acuerdos plurilaterales. Como ya conocemos el alcance de esta regulación, estamos en condiciones de afirmar que se trata de un cambio que podemos calificar de histórico porque

supone la incorporación real y efectiva de estos países a las normas que regulan el comercio internacional.

– Para el cumplimiento de la nueva normativa, estos países disponen de plazos más largos, en especial los países menos adelantados. También se exigen menores compromisos para algunos de los nuevos acuerdos, como es el de agricultura o el de subvenciones.

– Todas las prerrogativas de trato preferencial arancelario (SGP) y normas especiales para los acuerdos de comercio entre países en desarrollo se mantienen. Ello ocurre, también, para las disposiciones que exhortan a los países miembros a incrementar las oportunidades de comercio en aquellos productos de interés para los países en desarrollo, disposición que también ha sido introducida en el GATS.

– Los nuevos acuerdos incorporan el compromiso de brindar asistencia técnica a los países en desarrollo, bien directamente por parte de los países desarrollados o por la OMC.

Esta voluntad liberalizadora ha continuado desde la creación de la OMC. Así, muchos países en desarrollo han participado en todas las negociaciones que han tenido lugar después de la Ronda de Uruguay. Recordemos, en este sentido, el acuerdo para eliminar los aranceles de los productos de la tecnología de la información que fue suscrito por 29 países (93% del comercio mundial) contando la Unión Europea como uno, de los cuales 15 son países en desarrollo. Asimismo, y en el área de los servicios, destacamos la significativa participación en el acuerdo sobre servicios financieros (45 de los 70 participantes son economías en desarrollo o en transición) y en el de telecomunicaciones (suscrito por 56 países en desarrollo de un total de 83 países firmantes). En otro ámbito, el de movimiento de personas, de gran interés para los países en desarrollo, los escollos a la ampliación de compromisos los plantean los países desarrollados que, por ahora, limitan su movimiento al personal directivo o muy cualificado.

Sin embargo, las reclamaciones de los países en desarrollo en la aplicación de las normas de la OMC no han finalizado. En este sentido, hemos de distinguir entre dos tipos de problemáticas. La que afecta a los países en

desarrollo, que podíamos catalogar como de renta media, y la de los países menos adelantados (PMA).

Las demandas de los primeros, ya expuestas en su mayoría a lo largo de la exposición, hacen referencia, a modo de síntesis, a los siguientes temas. Con respecto al acceso a los mercados, denuncian la persistencia de las dificultades en la exportación de sus productos agrícolas a los países desarrollados, así como la insatisfacción con la aplicación del desmantelamiento del acuerdo de textiles. Con respecto a los acuerdos en los que estaba previsto una especial consideración a sus intereses o un trato más considerado en función de su situación (Obstáculos Técnicos, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Antidumping), señalan su incorrecta aplicación, desatendiendo a sus necesidades.

Asimismo, reclaman mayor asistencia técnica para abordar los problemas técnicos y legales que requieren muchos acuerdos de la OMC. Los que presentan mayores problemas son: Obstáculos Técnicos, Valoración de Aduana, Medidas Sanitarias, el comercio de servicios y los Derechos de Propiedad Intelectual. Por último, solicitan un alargamiento de los plazos estipulados para implementar los acuerdos sobre Inversiones y Derechos de Propiedad Intelectual.

Los PMA⁽⁸⁾ han recibido un trato más especial en cuanto a las obligaciones que deben asumir en la OMC. Así y todo, se es consciente de las dificultades que estos países tienen todavía para integrarse en la economía mundial y de la necesidad de ayuda para resolver sus graves problemas de desarrollo económico. Por ello, además de disponer de plazos superiores y estar exentos de algunas de las obligaciones, se han aprobado diversas iniciativas para intentar favorecer sus exportaciones. En la I Conferencia Ministerial de la OMC, en 1996, se aprobó El Plan de Acción de la OMC en favor de los PMA, cuyo objetivo es mejorar las oportunidades de comercio de estos países y su integración en el sistema mundial de comercio. Uno de los resultados de este Plan fue la Reunión de Alto Nivel de octubre de 1997 que reunió a la OMC, al FMI, al Banco Mundial, al PNUD (Programa de las

(8) De acuerdo con la clasificación de Naciones Unidas, 48 países son considerados PMA. De estos 48 países, 29 son miembros de la OMC.

Naciones Unidas para el Desarrollo), al ITC (Centro de Comercio Internacional) y la UNCTAD. En dicha reunión se elaboraron las directrices para un Plan Integrado de Asistencia Técnica a los PMA en los temas de comercio con la finalidad de mejorar su capacidad de exportación,⁽⁹⁾ y en el que participen todas las organizaciones mencionadas. Posteriormente, y como medida incluida en el Plan de Acción, en 1999, se adoptó una Decisión (WT/L/304) en la que se autoriza a los países de la OMC a conceder preferencias arancelarias a los productos de los PMA sin exigirles reciprocidad a cambio y como excepción a la cláusula de NMF. En este sentido, se trata de un Sistema Generalizado de Preferencias exclusivo para estos países.

Una vez descritas las medidas que se han adoptado en el GATT/OMC para adaptar las reglas del comercio internacional a las necesidades de los países en desarrollo y de los PMA, es el momento de analizar cuál ha sido la evolución de la participación de estos países en el comercio mundial.

Los datos de la tabla 11.1 nos indican que desde 1948 el peso relativo en el comercio internacional de los países en desarrollo ha disminuido y solamente empiezan a recuperarlo a partir de la década de los ochenta. Este proceso se explica por dos razones. La primera, porque el crecimiento del comercio internacional durante estos años ha correspondido en mayor medida a los productos manufacturados que al de los productos básicos y los productos agrícolas.⁽¹⁰⁾ En cambio, el 96% de las exportaciones de los países en desarrollo en 1948 fueron de productos agrícolas y básicos, como nos muestra el gráfico 11.1. Sin embargo, a medida que los países en desarrollo incrementan sus exportaciones de productos manufacturados, aumentan su participación relativa en el comercio de mercancías, como así ha ocurrido desde mediados de los años setenta.

Esta situación, por lo tanto, ha ido modificándose como muestra el gráfico 11.1. En 1963, los productos manufacturados sólo significaban el 7% de sus exportaciones totales y, en 1997, alcanzaban el 65%.

(9) El plan integrado se estructura sobre la base de las necesidades planteadas por cada PMA y del compromiso que estos países asuman para resolverlas.

(10) Como se indica en la tabla 1.1 del capítulo I, el crecimiento del comercio de manufacturas durante el período 1948-98 creció a una tasa anual acumulativa del 7,8%, mientras que el comercio total lo hizo al 6%.

Tabla 11.1

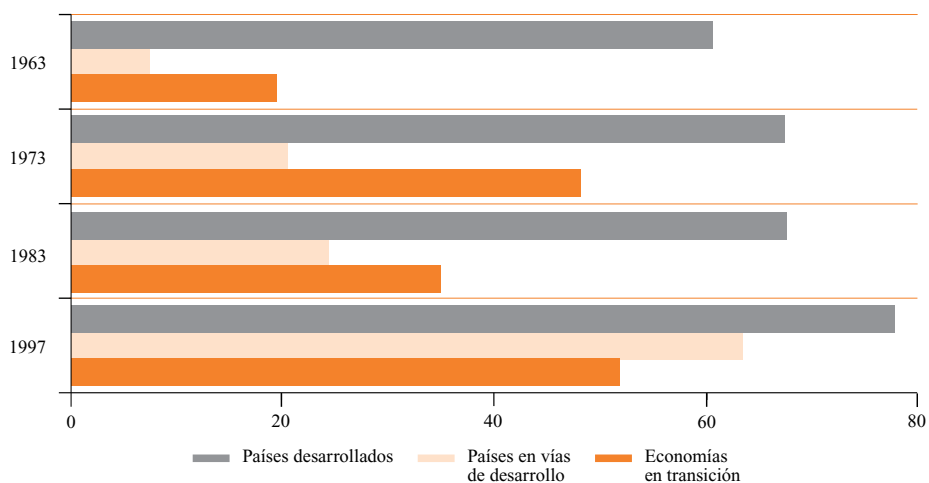
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN LAS EXPORTACIONES DE MERCANCIAS MUNDIALES

	1948	1958	1963	1973	1985	1995	1997
Países desarrollados	61,5	64,8	65,5	69,8	65,7	70,3	68,5
Países en desarrollo	32,5	25,8	23,5	21,3	26,2	26,5	28,1
Economías en transición (antiguas economías planificadas)	6	9,4	11,0	8,9	8,1	3,2	3,4

Fuente: OMC (1999b).

Gráfico 11.1

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE EXPORTACIONES DE MERCANCIAS



Fuente: OMC (1999b).

Pero, el examen de este proceso nos indica que ha sido muy desigual y que no todos los países en desarrollo han evolucionado en la misma dirección, como se muestra en la tabla 11.2. Por regiones, el mayor crecimiento de las exportaciones ha tenido lugar en China y en los países del Sudeste Asiático; en 1997, sus exportaciones superaban el 50% de las del conjunto de los países en

Tabla 11.2

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO POR REGIONES

	1948	1958	1963	1973	1985	1995	1997
Latinoamérica y Caribe	38,7	34,7	29,5	21,9	21,4	17,3	18,7
África	23,1	23,5	24,4	22,3	15,9	8,1	8,3
Asia, excluidos China y Sudeste Asiático	16,1	10,7	11,1	8,8	5,6	6,2	6,6
China y Sudeste Asiático	14,3	18,4	17,6	21,7	33,3	54,5	52,5
Otros(*)	7,8	12,7	17,3	25,3	23,8	14,0	13,9

(*) Turquía, Extremo Oriente y Rumania.

Fuente: OMC (1999b).

desarrollo frente a un 14% del total en 1948. A excepción del grupo catalogado como «otros» la participación relativa del resto de regiones ha disminuido.

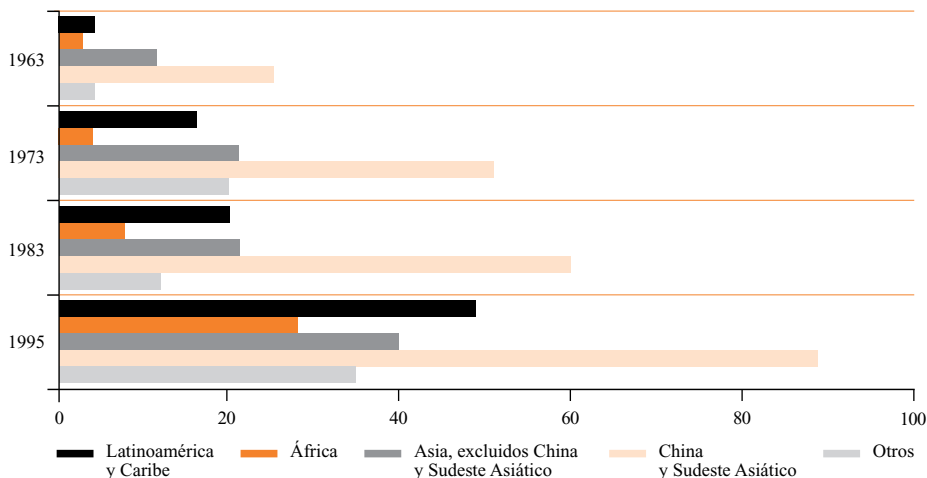
Este comportamiento se explica, también, por el fuerte dinamismo de las exportaciones de manufacturas de los países asiáticos, que pasaron de representar un 25% de sus exportaciones en 1963, a un 88% en 1995. En las demás regiones sus exportaciones de productos manufacturados también han ido aumentando, pero en menor proporción, como se detalla en el gráfico 11.2.

Por lo tanto, a medida que los países en desarrollo han modificado su patrón de comercio a favor de la exportación de manufacturas, su participación en el comercio internacional se ha incrementado y de forma muy destacada en China y Sudeste Asiático.

La segunda razón de la evolución de este proceso se encuentra en el grado de liberalización que han aplicado los diferentes países en desarrollo, ya comentado en este capítulo. Los países del Sudeste Asiático mantuvieron un mayor grado de liberalización del comercio porque su modelo de desarrollo estaba fundamentado en gran medida en el fomento de su sector exportador. Por el contrario, en las demás regiones prevaleció un enfoque muy proteccionista. A medida que este enfoque ha ido modificándose durante los años ochenta, la tasa de crecimiento de las exportaciones ha aumentado considerablemente. Así, entre 1989-97, el valor de las exportaciones de los países en desarrollo creció a una tasa anual del 9,7% frente al 7,2% de las exportaciones mundiales. El grado de apertura (exportaciones totales/PIB)

Gráfico 11.2

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE MERCANCÍAS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO



Fuente: OMC (1999b).

de las economías en desarrollo también pasó del 23% al 35% desde mediados de 1985 a 1997. Por lo tanto, la liberalización progresiva del comercio ha influido positivamente en el incremento de la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial.

La contribución de este mayor crecimiento del comercio en los países en desarrollo ha sido recientemente analizada,⁽¹¹⁾ concluyéndose que, si bien el comercio es uno de los múltiples factores que contribuye al crecimiento y desarrollo económico de los países, se constata que los países que han adoptado políticas de comercio más abiertas crecen más deprisa, porque facilitan la transmisión de los efectos dinámicos del comercio (innovación, transmisión de tecnología) a los que hacíamos referencia en el capítulo I. Sin embargo, destacamos que se trata de un factor más dentro del complejo y dificultoso proceso de crecimiento económico en las economías en desarrollo.

(11) Un nuevo trabajo que mide el crecimiento económico de los países en desarrollo en la década de los noventa es el de Nordström, H. y Winters (1999).

Como resumen de lo expuesto en este capítulo, queremos señalar que los países en desarrollo han ido progresivamente aceptando la libertad de las transacciones comerciales como un medio que puede favorecer su capacidad de crecimiento a medio y largo plazo. En este sentido, pues, se han ido adhiriendo a la filosofía y a los principios que han inspirado la regulación de las relaciones comerciales internacionales de la posguerra. Sin embargo, mientras no estuvieron o no estén convencidos de estas ventajas, las normas GATT/OMC les permitieron y les permiten eximirse de las mismas; además, se han diseñado instrumentos destinados expresamente a favorecer sus exportaciones, como medio de cooperación para su desarrollo económico.

Su participación más activa en el GATT/OMC desde la Ronda de Uruguay ha permitido iniciar un proceso encaminado a liberalizar las exportaciones más protegidas como las agrícolas o las textiles, y eliminar otras formas de protección, como las RVE que a muchos de ellos les perjudicaban. Se ha reforzado, también, la capacidad para recurrir a la OMC cuando los países, en general, y los desarrollados en particular, lesionen sus derechos en el comercio internacional. La contrapartida ha sido la aceptación de todas las normas que hoy regulan el comercio internacional y los acuerdos nuevos, como el TRIMS y el ADPIC, junto con la liberalización del comercio de servicios.

El efecto que todos estos nuevos compromisos tendrán en el comercio internacional de los países en desarrollo y, también, en su capacidad de crecimiento económico están por comprobar. Recordemos que los plazos para aplicar muchos de estos acuerdos finalizaban en el año 2000 y es todavía pronto para conocer si tendrán los efectos beneficiosos que se esperan de ellos.

Sin embargo, los problemas que persisten y preocupan a los países en desarrollo con relación al comercio internacional y sus normas son como hemos expuesto todavía numerosos y, algunos de ellos, se expondrán con más detalle en los capítulos siguientes.

XII. La agenda del futuro de la OMC

En este capítulo, analizaremos los nuevos temas vinculados al comercio internacional que hoy son objeto de estudio y debate en el seno de la OMC. En la reunión de Marrakech de abril de 1994, con la que concluyó formalmente la Ronda de Uruguay y a petición expresa de los países que participaron en las negociaciones, se detallaron en sus Consideraciones Finales todas aquellas materias o aspectos del comercio internacional que no habían sido abordados o bien resueltos en la Ronda de Uruguay. Los principales temas, incluidos en las Consideraciones, que han conformado la agenda de trabajo de la OMC son: el comercio y el medio ambiente, el comercio y las inversiones, el comercio y la política de la competencia y el comercio y las normas laborales.

El estudio de cualquier tema relacionado con el comercio internacional exige la creación de un Comité o Grupo de Trabajo con el mandato de examinarlo y de canalizar las diferentes propuestas y opiniones de los países miembros. No se trata, pues, de un grupo de negociación, sino que su misión es el análisis, estudio y, también, la presentación de las diferentes posiciones que sobre el tema objeto de estudio mantienen los países miembros. En base a los resultados de estos trabajos los países miembros pueden iniciar sus negociaciones, generalmente en el marco de una ronda de negociaciones multilaterales.

Es este procedimiento el que se ha seguido en la OMC para trabajar en tres de los cuatro temas seleccionados. El primer tema abordado fue el

comercio y el medio ambiente; fue precisamente la controversia que en las relaciones comerciales internacionales provocaba esta cuestión la que motivó que en la propia Reunión de Marrakech se acordara la creación de un Comité de Comercio y Medio Ambiente, el cual inició sus trabajos desde la constitución formal de la OMC. Posteriormente, en la I Conferencia Ministerial de la OMC, que tuvo lugar en Singapur en diciembre de 1996, se aprobó la formación de dos grupos de trabajo, uno sobre inversiones y comercio y otro sobre competencia. Por el contrario, sobre el tema del comercio y las normas laborales, la Declaración de la I Conferencia fue muy explícita: las normas laborales son competencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, por lo tanto, a la OMC no le corresponde su regulación específica, aun a pesar de su incidencia sobre los flujos comerciales.

Son, pues, estos cuatro temas los que abordaremos en este apartado, tres de ellos con un plan de trabajo estructurado en la OMC y el último fuera de sus discusiones formales, pero que por tratarse de un debate que despierta gran interés y para el que todavía se reclama a la OMC como el foro encargado de su regulación hemos creído oportuno incluirlo.

El estudio de cada uno de estos temas tiene una estructura clara. Primero, analizar las causas que explican por qué esta materia está siendo objeto de discusión en el seno de la OMC. Segundo, qué vínculos existen actualmente entre cada uno de estos temas y la regulación de la OMC. Por último, cuál es el estado actual de la negociación y cuáles son las propuestas en el marco de unas futuras negociaciones multilaterales.

El comercio y el medio ambiente

Una de las cuestiones que hoy más preocupan a la comunidad internacional es la protección del medio ambiente. La concienciación del deterioro progresivo de la naturaleza, originado por la sobrexplotación de los recursos y la degradación que producen las emisiones de determinados gases a la atmósfera, ha impulsado a los países a realizar acuerdos internacionales dirigidos a eliminar las causas e imponer compromisos de protección medioambiental. Asimismo, y ya en el ámbito nacional, muchos países, progresi-

vamente, han elaborado e introducido normas destinadas a mejorar y, sobre todo, a preservar el medio ambiente.

La relación entre el medio ambiente y el comercio internacional ha sido planteada desde varios ángulos:

1) Como medida proteccionista. Se trata de determinar si las medidas de control medioambiental pueden tener efectos proteccionistas en el comercio internacional. Los primeros análisis de este potencial efecto fueron realizados por la Secretaría del GATT, a solicitud de Naciones Unidas, para contribuir al debate de la primera conferencia internacional convocada en Estocolmo en 1972, en donde se afrontó el problema de la preservación del medio ambiente. La Secretaría elaboró un estudio sobre «Control de la contaminación industrial y comercio internacional» donde se planteaban los problemas y obstáculos al comercio que esta posible normativa podía ocasionar.

En este análisis se concluyó que dado que los problemas de degradación del medio ambiente tenían lugar durante el proceso de producción y de consumo, pero no en el del comercio, salvo en la fase de su transporte, el comercio no debía ser utilizado como instrumento para hacer cumplir las reglas medioambientales; muy al contrario, lo que se temía era que en el comercio estas reglas pudieran ser utilizadas como una forma adicional de discriminación.

2) Como promotor de la degradación medioambiental del planeta. Los grandes defensores del medio ambiente argumentan que la competencia que conlleva el comercio internacional, teniendo en cuenta las distintas sensibilidades y legislaciones protectoras sobre el medio ambiente que existen en los diversos países, provoca un sesgo negativo hacia dicha protección. Los gobiernos, ante el temor que sus industrias no puedan competir con los productos de otros países que no tienen o no imponen a sus empresas los costes para reducir la contaminación que producen, optan por establecer normas menos estrictas en aras de preservar su competencia. Este argumento también se hace extensible a la denominada deslocalización por motivos medioambientales; las industrias se desplazan a aquellos países en donde la normativa medioambiental es menos estricta y, en consecuencia, pueden operar con costes más bajos; esta deslocalización reduce la actividad produc-

tiva y aumenta el desempleo en los países con normativas más estrictas; ante este peligro, los gobiernos se verán inducidos a reducir o a suavizar sus normas medioambientales para evitar estos riesgos. En ambos casos, pues, se sostiene que es el comercio internacional la causa de que los gobiernos no impongan o suavicen las normas destinadas a la protección del medio ambiente.

3) Un tercer argumento sostiene que una de las causas que más contribuye a la degradación medioambiental es la pobreza, y que reduciéndola se contribuye a la mejora del medio ambiente. Una de las maneras más efectivas de combatir la pobreza es mediante el estímulo del crecimiento económico del país y el comercio internacional es un factor que contribuye favorablemente a este objetivo. Desde este punto de vista, la expansión del comercio internacional puede apoyar claramente la preservación del medio ambiente. A medida que la renta de los países aumenta, y se reducen los niveles de pobreza, los países tienen una mayor capacidad para afrontar los costes medioambientales y hay una mayor exigencia por parte de la sociedad en la resolución de estos problemas.

Básicamente, el primer y tercer enfoques son defendidos por los países en desarrollo. Estos países consideran que la normativa medioambiental les puede ocasionar o bien un aumento del proteccionismo en los países desarrollados amparado por dicha reglamentación, o bien dificultar el acceso a dichos mercados por falta de cumplimiento de la normativa. Si tienen que asumir los costes que implican las medidas más estrictas contra la contaminación, eliminación de residuos, etc., sus ventajas comparativas pueden verse seriamente dañadas y sus posibilidades de crecimiento económico a través del comercio muy limitadas. Por el contrario, el segundo enfoque es defendido por los países desarrollados, que temen la competencia calificada como desleal de las empresas situadas en países sin normativa medioambiental, así como que el avance en las medidas de protección se ralentice o se suavice en aras de salvaguardar la competencia de su producción.

Por lo tanto, nos encontramos ante dos posturas muy alejadas y, en cierta medida, contradictorias. Precisamente, y como comprobaremos en este capítulo, el enfoque de la OMC en este tema va encaminado a resolver este enfren-

tamiento con una solución equilibrada que responda a las demandas legítimas de cada una de las partes.

Sin embargo, aunque la relación entre el comercio y el medio ambiente se plantee bajo premisas contrapuestas, no significa que no exista cierto consenso sobre cómo abordar algunos de los problemas más graves a los que la comunidad internacional se enfrenta para preservar la salud y la vida del planeta. Por ello y desde hace años, existen numerosos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente identificados con las siglas AMMA, algunos de los cuales contienen disposiciones sobre el comercio internacional de la materia regulada.

Por ejemplo, en 1973, se firmó la Convención sobre el Comercio de Especies Amenazadas o en Peligro de Extinción (CETIS en sus siglas inglesas), que regula la prohibición de las exportaciones y de las importaciones de ciertas especies como focas, marfil, etc.; en este sentido, las normas del comercio internacional se consideran un instrumento destinado a favorecer la aplicación de políticas destinadas a proteger la fauna del planeta.⁽¹⁾ También cabe destacar el Protocolo de Montreal sobre sustancias que amenazan la capa de ozono y que regula las emisiones y el comercio de los clorofluorocarbonatos, y la Convención de Basilea sobre el comercio de mercancías y residuos peligrosos. El problema que se plantea con estas disposiciones es el siguiente: ¿qué ocurre con los conflictos que se pueden presentar en el comercio internacional con los países que no son signatarios de estos acuerdos? Esta cuestión es objeto de debate en la OMC y la comentaremos más adelante.

Una vez hemos identificado cuál es el debate sobre el comercio y el medio ambiente, procedemos a describir cómo se reguló esta materia en el GATT.

En el ámbito de la normativa originaria del Acuerdo GATT no existía una mención explícita al comercio y sus efectos sobre el medio ambiente. Sin embargo, en su artículo XX, se establecía que los países podían limitar el comercio para preservar la salud y seguridad de las personas, animales y plantas. También se estipulaba que se podían introducir medidas restrictivas

(1) Como ejemplo podemos citar la prohibición de importar focas, marfil, etc. Si esta norma la aplican muchos países se favorece la preservación de estas especies al cerrar el mercado para su explotación económica.

al comercio cuyo objetivo fuera conservar los recursos naturales de su posible agotamiento o expoliación. Es decir, existían unas disposiciones que amparaban muchas de las medidas que pueden integrarse dentro de las políticas medioambientales. En ambos casos, sin embargo, el GATT obligaba a que éstas se aplicaran sin discriminación a los países exportadores, así como que fueran consistentes con el Trato Nacional, es decir que las mismas limitaciones y/u obligaciones fueran impuestas a los productores y consumidores nacionales.

Ahora bien, este marco ha resultado insuficiente para abordar la creciente problemática sobre la protección del medio ambiente y sus efectos en el comercio, especialmente la relacionada con los problemas medioambientales transfronterizos.⁽²⁾ El único avance en la normativa del GATT tuvo lugar en la Ronda de Tokio, cuando se negoció el Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio; en su regulación sobre las medidas reglamentarias que los países pueden establecer para lograr los objetivos legítimos permitidos, y que coinciden con los mencionados en el artículo XX, se añadió la preservación del medio ambiente. Por lo tanto, este Código legitima más claramente la reglamentación con este fin. Además, cabe recordar que las reglamentaciones destinadas a defender los intereses legítimos deben estar fundamentadas en estándares internacionales siempre que éstos existan y que su alcance sea suficiente para lograr tales objetivos.

Pero, a pesar de las normas disponibles en el GATT, los conflictos en el comercio internacional por temas medioambientales fueron crecientes. Un indicador de esta conflictividad fue el número de casos presentados a la solución de diferencias del GATT. Desde 1981, se presentaron 11 casos y, excepto en tres de ellos, las medidas de restricción al comercio impuestas por justificaciones medioambientales se consideraron que contravenían las normas del GATT. Por lo tanto, y de forma progresiva, el GATT se fue identificando como un acuerdo en contra del medio ambiente o, de una manera más simplista, que el comercio internacional no favorecía o, incluso, impedía la protección del medio ambiente.

(2) Por ejemplo, la lluvia ácida causada por emisiones de gases en Estados Unidos, que deteriora la salud de los bosques canadienses.

El enfrentamiento más importante entre el GATT y los defensores del medio ambiente tuvo lugar a raíz del resultado del dictamen sobre la reclamación que México presentó a Estados Unidos en 1991, reclamación basada en la prohibición que este país impuso a sus exportaciones de atún. México utilizaba unas redes para la pesca del atún que no protegían suficientemente a los delfines, que eran capturados o morían en la operación. Estados Unidos prohibió la importación de atún argumentando que México incumplía la ley americana de preservación de los delfines. El panel resolvió a favor de México alegando dos razones. La primera que, de acuerdo con las reglas del GATT, el atún mexicano como producto no podía ser discriminado del atún americano. La forma en que éste había sido capturado y procesado no se contemplaba en el Acuerdo y, por lo tanto, no podía ser utilizada como argumento para limitar el comercio (este dictamen deja claro que el GATT trata con productos, no con procesos productivos). La segunda se fundamentó en que no se podía unilateralmente aplicar la legislación nacional, en este caso la americana, sobre protección de los recursos al territorio de otro país miembro a pesar del artículo XX. En concreto, una medida destinada a preservar los recursos que están en peligro de extinción sólo puede afectar al territorio propio y no extenderse a otras jurisdicciones. Por ello, el panel recomendaba que se suscribieran acuerdos plurilaterales o multilaterales para la preservación de los recursos. La resolución del panel nunca se aplicó, ya que México llegó a una solución diplomática y que dio lugar a un acuerdo plurilateral para la preservación de los delfines.

Este caso fue muy controvertido y polémico y los defensores del medio ambiente consideraron que el GATT actuaba en contra de la preservación de las especies y del medio ambiente; desde entonces, se ha creado una corriente de opinión muy crítica entre los denominados «verdes» y el GATT/OMC. Esta actitud se vio reforzada con otro conflicto entre Estados Unidos y cinco países asiáticos (India, Malasia, Pakistán, Tailandia y Filipinas), el denominado «caso de las tortugas». Estados Unidos prohibió la importación de camarones porque las redes que se utilizan para su captura atrapaban las tortugas y amenazaban con su extinción. En este caso, también, el dictamen dio la razón a los demandantes no porque no se pudieran tomar medidas para la conservación de los recursos naturales agotables (ar-

título XX), sino porque Estados Unidos trató de forma discriminatoria a los países exigiendo, sólo a algunos de ellos, como un requisito previo para permitir las importaciones, que sus sistemas de pesca fueran certificados de acuerdo con la legislación americana.⁽³⁾

Sin embargo, esta dicotomía negativa entre el comercio y la defensa del medio ambiente ha sido contrarrestada en numerosos foros internacionales. En 1987, en la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo se elaboró el Informe Brundtland, que identificaba la pobreza como una de las principales causas de la degradación del medio ambiente. Para combatirla se requería un mayor crecimiento económico, al que contribuiría positivamente la expansión del comercio internacional. Posteriormente, la Cumbre de Río de 1992, y su programa de acción, conocido como la Agenda 21, estableció la importancia de lograr el desarrollo sostenible a través, entre otros medios, del comercio internacional. Estas resoluciones apoyaban las tesis de los países en desarrollo de priorizar la pobreza frente a la protección del medio ambiente.

Este debate también tuvo lugar en el GATT y estuvo presente en las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Algunos de los acuerdos negociados e incluso los objetivos que persigue la nueva OMC recogen esta nueva sensibilidad y problemática. Para valorar cómo y en qué medida la normativa actual de la OMC la trata, repasaremos las modificaciones introducidas y los pasos que se han dado para resolver los problemas pendientes.

En el preámbulo del Acuerdo por el que se crea la OMC se establecen los objetivos de la nueva organización y entre los que se incluye el de lograr «...la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico». Esta declaración deja claro el compromiso de la OMC con la protección del medio ambiente, pero teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo económico de los países miembros.

(3) Los verdes alegaron que prevalecía un enfoque técnico y legalista sobre uno que realmente defendiera la preservación de las especies.

Además de mantener el artículo XX del GATT en sus mismos términos, los nuevos acuerdos de la Ronda de Uruguay introducen algunas disposiciones referidas a las medidas medioambientales. En concreto:

1) El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, adoptado en Tokio, establece como objetivo legítimo de regulación la preservación del medio ambiente. La Ronda de Uruguay no varió su redactado pero sí perfeccionó las garantías para un mejor cumplimiento en la aplicación de las reglamentaciones que afectan al comercio internacional.

2) En el nuevo Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias se regulan las disposiciones que los países pueden establecer para prevenir la transmisión de enfermedades y epidemias en plantas y animales, la utilización de aditivos y los contenidos de toxinas u organismos microbiológicos que puedan causar perjuicios a los consumidores en alimentos, bebidas y piensos. Este acuerdo pretende clarificar y garantizar que la legislación destinada a asegurar la salubridad de los alimentos, animales y plantas se aplique correctamente y no se utilice como obstáculo al comercio de estos bienes.

3) En el Acuerdo sobre el Comercio Agrícola, las subvenciones gubernamentales a los programas de mejoras medioambientales están permitidas dentro de ciertos límites. La agricultura, por lo tanto, podrá recibir ayudas públicas encaminadas a este fin. El Acuerdo sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios también considera como subvenciones permitidas las destinadas a los programas medioambientales.

4) En el GATS, se recogen las mismas excepciones que en el artículo XX del GATT: los países podrán limitar o introducir una excepción a la liberalización del comercio de servicios para proteger la salud de las personas, plantas y animales.

5) En el ADPIC, los países podrán excluir del derecho de patente a los productos o los procesos que puedan atentar contra la protección de las personas, animales y plantas o su salud y, también, aquellos que puedan ocasionar perjuicios al medio ambiente. También se excluyen de la patentabilidad los procesos biológicos para la producción de plantas y animales.

Por lo tanto, todos los nuevos acuerdos tienen en consideración y permiten la regulación de los países miembros para proteger el medio ambiente

o cuestiones muy relacionadas o vinculadas con él. Sin embargo, esta regulación no resolvía todas las discrepancias existentes sobre la materia ni los problemas derivados en la aplicación de los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMMA). Para seguir profundizando y tratar de resolver los temas pendientes, los países miembros acordaron, en Marrakech, la creación de un Comité de Comercio y Medio Ambiente con un mandato muy específico:

a) Identificar la relación entre las medidas comerciales y las medidas medioambientales destinadas a promover el desarrollo sostenible.

b) Realizar recomendaciones o proponer modificaciones en el actual sistema de comercio, compatibles con un sistema comercial abierto, equitativo y no discriminatorio.

Además, el trabajo que debía y debe realizar este Comité estará sujeto a determinados principios:

1) La OMC no es una agencia de protección del medio ambiente; por lo tanto, el trabajo del Comité debe centrarse exclusivamente en el comercio y las medidas medioambientales relacionadas con él, no en el contenido de dichas medidas.

2) Garantizar que la normativa de los países relativa a la protección del medio ambiente, contemplada en los acuerdos, no sea utilizada de manera discriminatoria.

3) Garantizar que las exportaciones de los países en desarrollo tengan acceso a los mercados de los países desarrollados como medio fundamental para ayudar a lograr un desarrollo sostenible. Este principio es consistente con la Declaración de Río.

4) Promover la coordinación entre los países en cuanto a las preocupaciones medioambientales.

Los trabajos del Comité se han centrado en determinadas áreas:

• **Defensa de un enfoque multilateral para establecer reglas de protección del medio ambiente y evitar el uso de acciones unilaterales.** Ya hemos mencionado que se han firmado numerosos AMMA, y que algunos de ellos (unos 20) contienen disposiciones sobre comercio internacional.

Este es el enfoque que defiende la OMC: la mejor manera de resolver los problemas medioambientales es mediante la negociación de acuerdos multilaterales. Sin embargo, no todos los países de la OMC son signatarios de todos los acuerdos, lo cual plantea un problema importante.

Con relación a los países signatarios de los AMMA, las normas por éstos establecidas prevalecen de acuerdo con el derecho internacional público sobre las normas del GATT al ser tratados internacionales especializados y elaborados con posterioridad. Pero los no signatarios podrían, en caso de verse sancionados o perjudicados por la aplicación de alguna disposición de estos acuerdos, utilizar el mecanismo de solución de diferencias de la OMC y, a través de este procedimiento, el dictamen les podría ser favorable. Aunque esta situación todavía no se ha planteado en la OMC, es uno de los temas que más preocupa; se teme una reducción de la efectividad en la aplicación de los AMMA y favorecer a los denominados «free-riders» o ventajistas.

Los trabajos realizados hasta la fecha por el Comité, sin ser todavía concluyentes, recomiendan en aquellas situaciones en la que un país considera se le está dañando el medio ambiente, las siguientes actuaciones:

1) Si el país que se considera dañado en su medio ambiente dispone de regulación nacional que contempla el daño, podrá hacerla respetar, pero sin vulnerar los principios de no discriminación y trato nacional.

2) Si la cuestión medioambiental en litigio está regulada en un AMMA, los conflictos deben resolverse en el marco de dicho acuerdo.

3) En la circunstancia prevista en el punto 2 pero con un país infractor no signatario del AMMA, la forma de proceder no está resuelta, y todavía es objeto de debate. Se trata de resolver qué ocurre si el país no signatario es sancionado y éste recurre a la OMC para que se le apliquen las reglas de esta organización. Para tener garantías de que prevalecerán las normas internacionales sobre el medio ambiente sobre las de la OMC, es necesario introducir modificaciones en su normativa que contemplen estas situaciones. Los países en desarrollo se oponen a ello porque consideran que se les obligaría a aceptar los estándares impuestos por determinados países.

4) Si la disputa que se plantea no está regulada por ningún AMMA, prevalecerá el sistema OMC. Pero, en este sentido, las resoluciones de

los paneles anteriores (Atún/México) no son alentadoras para los defensores del medio ambiente, que discrepan de la jurisprudencia de dicho dictamen; recordemos: las restricciones al comercio no pueden imponerse a un producto por el modo o forma por el cual ha sido obtenido o producido y ningún país puede imponer u obligar a cumplir sus estándares a otro país miembro.

• **Etiquetaje ecológico.** El sistema de información medioambiental a través del etiquetaje se considera un importante instrumento de la política del medio ambiente, ya que permite garantizar el cumplimiento de los estándares y, a su vez, concienciar y estimular a los consumidores a dirigir su demanda hacia este tipo de bienes. De hecho, muchos autores lo consideran como el mejor sistema para resolver los conflictos en el cumplimiento de las normas medioambientales. En el caso del atún ya comentado, si el etiquetado indica la forma utilizada para su captura, será el consumidor el que decida qué tipo de atún quiere adquirir y tendrá opción a penalizar la captura del atún que no garantice la supervivencia de los delfines.

Los problemas que se plantean con relación al etiquetaje ecológico son varios:

– Si las normas de etiquetaje son muy estrictas, este requisito impondrá mayores dificultades a las exportaciones de los países en desarrollo.

– El contenido de la información: si ésta sólo debe referirse a los productos que contiene o bien debe hacer referencia a lo que se denomina «el ciclo vital», es decir, los procesos utilizados para la obtención del producto y sus efectos sobre el medio ambiente. Este último sistema se considera que puede dar lugar a la imposición de sistemas de producción y, por lo tanto, sería como la imposición de una barrera proteccionista.

– La creciente exigencia de algunos países en las normas sobre empaquetado, solicitando la utilización de materiales reciclables o recuperables, etc., está dificultando e incrementando los costes de los exportadores.

Los trabajos en el Comité van encaminados a lograr un acuerdo sobre estos problemas entre los diversos países. Algunos de ellos, como las reglamentaciones sobre los procesos, se debaten en el ámbito de los Obstáculos Técnicos al Comercio.

• **Tasas e impuestos.** Muchos países utilizan determinadas tasas o impuestos para prevenir el consumo o corresponsabilizar a los contaminantes de los costes medioambientales (aplicación del principio de quien contamina paga). Si estas tasas se aplican a los productos importados, las normas de la OMC no se vulneran si, a su vez, son aplicadas a los productos nacionales. Sin embargo, ¿qué ocurre cuando la tasa sólo se aplica a uno de los componentes del producto (por ejemplo la energía consumida) y no al producto final?; las diferentes normativas pueden crear costes diferenciados y las empresas consideran que tales diferencias generan problemas de competencia desleal; este punto es, hoy, objeto de debate.

• **Transparencia.** Notificación de todas las normas medioambientales y políticas establecidas en los países. Como existen algunas normas que ya obligan a notificar determinadas normativas medioambientales, el Comité está trabajando en la creación de una base de datos que integre toda la información. Su contenido y la facilidad de acceso favorecerá que los países conozcan la normativa de cada país y puedan actuar en consecuencia.

• **El comercio de productos prohibidos.** Los países en desarrollo desean que la OMC establezca algunas reglas que permitan evitar el comercio de productos tóxicos o de riesgo que a veces son exportados a sus países y, en cambio, están prohibidos en los países de origen. Se solicita que se incorpore la obligación de que estos productos sean exportados con todas las indicaciones que permitan decidir sobre su importación. Dado que existen algunos acuerdos internacionales que regulan esta materia, como la Convención de Basilea antes citada, la OMC está estudiando la manera de ayudar en este tema.

• **Medidas de apoyo al comercio de los países en desarrollo** como instrumento indirecto para que estos países reduzcan su pobreza y puedan asumir mayores compromisos medioambientales. Aunque los acuerdos logrados en la Ronda de Uruguay para abrir los mercados ya van en esa línea, es necesario avanzar más en medidas especiales para favorecer el comercio de estos países.

Además de estos trabajos todavía inconclusos, la OMC señala que una aplicación radical de sus disposiciones contribuiría a mejorar el medio ambiente. En concreto, algunas de sus sugerencias son muy ilustrativas:

– Una reducción importante de las subvenciones actuales a la agricultura y a la pesca puede ser un instrumento efectivo para reducir la sobreexplotación de los recursos pesqueros, así como reducir el uso de fertilizantes y contaminantes del suelo.

– La disminución de los aranceles que se aplican a los productos transformados favorecería que los países productores no destruyeran masivamente sus bosques para la exportación de madera en bruto, y alentarían la fabricación de productos transformados, deteniendo la deforestación.

– Un comercio más libre de los bienes y de los servicios medioambientales facilitaría su uso y reduciría los costes de las inversiones destinadas a promover la utilización de sistemas de producción limpios y de sistemas y tecnologías medioambientales.

La descripción detallada de los trabajos del Comité de Comercio y Medio Ambiente nos permite identificar los temas en los que se está trabajando y los problemas que más preocupan a los diferentes países miembros de la OMC. Todos ellos se debatirán en el marco de una futura ronda de negociaciones multilaterales porque, además de ser un tema de gran preocupación, son la bandera de las acusaciones y reticencias del papel que juega la OMC en el contexto internacional.

En este sentido, la OMC ha hecho y está haciendo esfuerzos para mejorar su imagen y convencer a la sociedad de que la liberalización del comercio internacional favorece el crecimiento de los países y que no es la causante de los daños medioambientales. Así, pues, está dando algunos pasos para que las ONG dispongan de la información adecuada. Incluso se ha previsto que, cuando se presente un conflicto a la solución de diferencias sobre una cuestión medioambiental, estas organizaciones remitan sus opiniones por escrito al panel, el cual dispondrá de expertos medioambientales.

Pero el debate de fondo, y que desde un principio hemos planteado, no tiene una respuesta clara y definida. Los «verdes» seguirán considerando que las medidas medioambientales deben anteponerse al comercio internacional. Por el contrario, los países en desarrollo seguirán reclamando que estas medidas aumentan la protección y disminuyen sus posibilidades de

incrementar su tasa de crecimiento económico a través del comercio. En esta misma línea están los defensores de un comercio libre. La solución a través de acuerdos multilaterales parece el camino más adecuado para resolver los problemas medioambientales que afectan a todos, pues la OMC no debe ser el instrumento para obligar a que todos los países cumplan con dichos acuerdos, ni tampoco para obligar a que todos los países armonicen su legislación medioambiental.

La existencia de países con distintas estructuras económicas, sistemas climáticos y dotación de recursos naturales es una de las bases que determinan la ventaja comparativa y en ella se fundamenta el comercio internacional. Por ello, se ha de encontrar un equilibrio que permita preservar las diferencias a la vez que garantizar que algunos problemas medioambientales graves puedan ser resueltos con el consenso de todos los países participantes.

El comercio y las inversiones

Como ya mencionamos en el capítulo VIII, en las reuniones preparatorias para fijar la agenda de las negociaciones de la Ronda de Uruguay se propuso incluir el tratamiento de las inversiones extranjeras directas. Esta iniciativa fue rechazada y sólo se aceptó negociar sobre los efectos de las inversiones directas en el comercio, cuyo resultado se recoge en el acuerdo TRIMS. Este tema, sin embargo, quedó abierto a futuras negociaciones como así cita textualmente su texto. Como ya señalamos al principio de este capítulo, en cumplimiento de este compromiso, la I Conferencia Ministerial de la OMC acordó la creación de un grupo de trabajo sobre inversiones y comercio. Antes de abordar cuál ha sido el resultado de los trabajos del grupo y el grado de consenso alcanzado, procederemos a analizar algunas cuestiones previas necesarias para poder comprender los problemas que plantea una regulación internacional sobre inversiones.

La inversión directa extranjera (utilizaremos a partir de ahora la terminología de inversiones internacionales) constituye uno de los componentes de las relaciones económicas entre los países. Técnicamente ésta tiene lugar cuando un inversor, normalmente una sociedad mercantil, de un país (origen) adquiere un activo en otro país (receptor) con la intención de admi-

nistrarlo.⁽⁴⁾ Sin entrar en un estudio de las razones que motivan o promueven estas inversiones, los tres aspectos que nos interesa destacar son los siguientes: la creciente importancia que han adquirido estas inversiones en las relaciones internacionales, las distintas actitudes de los países ante la presencia de inversores extranjeros y las controversias existentes y, por último, el marco que ha regulado las inversiones internacionales entre los países.

La importancia de las inversiones directas extranjeras

En las dos últimas décadas, las inversiones internacionales han experimentado un gran crecimiento, como nos muestran los datos del gráfico 12.1. Este hecho refleja una mayor internacionalización de las empresas impulsada por el proceso de desregulación y liberalización de los mercados y el avance tecnológico al que ya nos hemos referido en el capítulo III. Además, en los últimos años la inversión internacional ha sido la magnitud más dinámica de las relaciones económicas entre los países. Así, entre 1990 y 1997, el comercio internacional medido en dólares creció un 60%, mientras que el volumen de inversión directa extranjera lo hizo en casi un 100%.

Aunque los flujos de inversión se originan principalmente entre los países desarrollados, durante esta década algunos países en desarrollo, como los asiáticos y los latinoamericanos, como se muestra en el gráfico 12.2, han sido grandes receptores de estas inversiones, obteniendo en 1997 más del 50% de la inversión neta total del año, como indica el gráfico 12.2.

Otro dato relevante es el creciente vínculo entre la inversión internacional y el comercio. Tradicionalmente, el proceso de inversión internacional se había considerado como una alternativa al comercio internacional promovido, en cierta medida, por la existencia de un fuerte proteccionismo comercial en los países receptores de las inversiones.⁽⁵⁾ Sin embargo, los datos de que hoy disponemos nos indican lo contrario: las inversiones internacionales no son sustitutivas del comercio sino complementarias. Según la OMC, en 1995 el comercio entre empresas multinacionales supuso un tercio del mundial

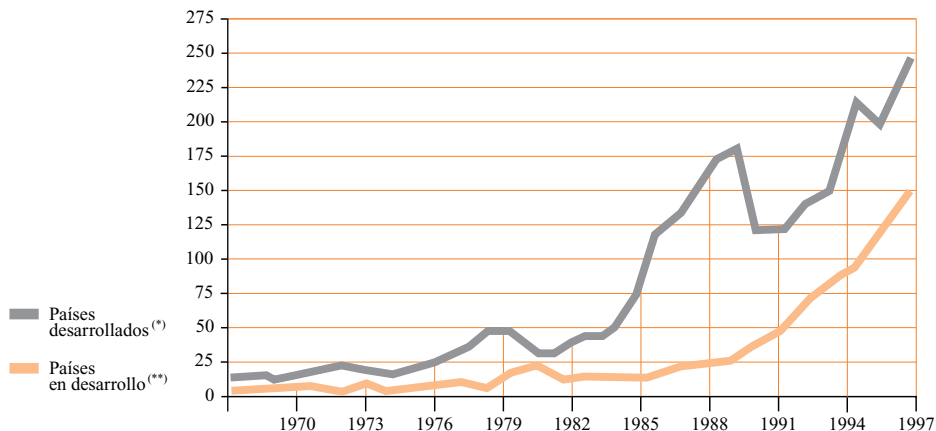
(4) La administración del activo es el elemento que diferencia una inversión directa de una inversión de cartera o financiera.

(5) Las fuertes inversiones japonesas en Estados Unidos y en Europa en la década de los ochenta fueron fruto de las elevadas barreras que se impusieron a las exportaciones de productos japoneses.

Gráfico 12.1

FLUJOS NETOS DE INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA EN PAÍSES DESARROLLADOS Y EN DESARROLLO. 1970-1997

En miles de millones de dólares



(*) Incluidos Hong Kong (China) y Singapur.

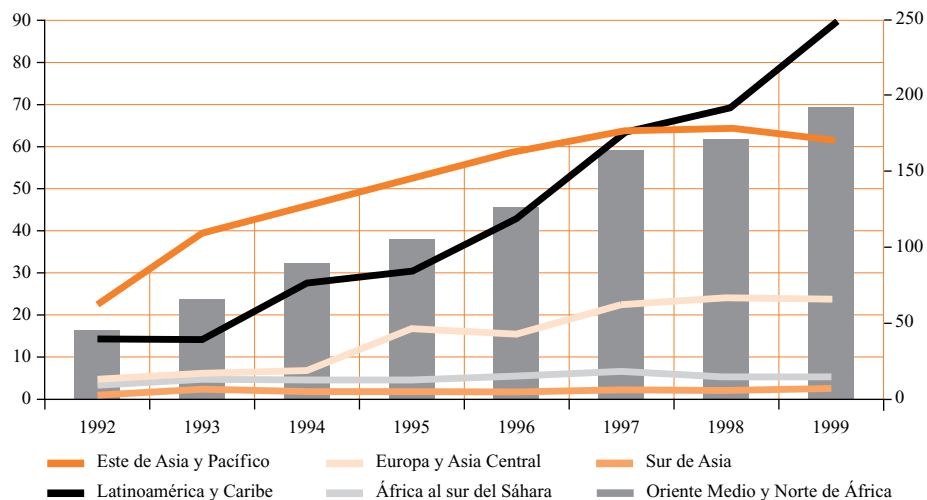
(**) Incluido Taiwan, economías en transición y algunas pequeñas islas con servicios bancarios *offshore*.

Fuente: UNCTAD (1999).

Gráfico 12.2

INVERSIONES EXTRANJERAS EN PAÍSES EN DESARROLLO

En miles de millones de dólares



Notas: Total inversión extranjera, escala derecha. Datos de 1999, preliminares.

Fuente: Banco Mundial (2000).

y las exportaciones de estas empresas a otras sociedades no catalogadas como multinacionales alcanzaron otra tercera parte del total exportado mundialmente. Es decir, un 30% del comercio internacional tuvo lugar entre los inversionistas internacionales más importantes, las empresas multinacionales, que, a su vez, generaron un volumen de comercio similar con otras empresas.

Todos estos datos son, pues, ilustrativos de que las inversiones internacionales están jugando un papel cada vez más importante en las relaciones económicas de los países, y que el número de países en desarrollo receptores de estas inversiones va en aumento, lo cual genera un flujo mayor de comercio internacional.

La actitud de los países con relación a las inversiones internacionales y sus controversias

Las inversiones internacionales han protagonizado grandes controversias entre sus defensores y sus detractores. Los argumentos utilizados en su favor se fundamentan en los efectos positivos que generan en la economía de los países receptores: incrementan la producción y el empleo, favorecen la innovación tecnológica mediante la transmisión y transferencia de tecnología, mejoran la formación y los métodos de gestión y, en muchos casos, afianzan una mayor competencia en la economía que sirve de estímulo a la innovación y mejora de la eficiencia en las empresas nacionales. Los argumentos en contra se basan en sus potenciales efectos negativos como son los problemas que pueden originar a medio plazo en la balanza de pagos del país receptor por el posible incremento de las importaciones, el pago de royalties y las transferencias de dividendos, o bien, de lograr una posición monopolística, podrían afectar a la base empresarial, ocasionando problemas de paro y de reducción de la capacidad productiva.

En los países de origen también existen discrepancias entre los que consideran que reportan beneficios, porque se incrementan las exportaciones y los beneficios empresariales, y los que argumentan que destruyen empleo y presionan los salarios a la baja.⁽⁶⁾

(6) Una recopilación de todos los trabajos que se han realizado para medir todos los efectos positivos y negativos que hemos mencionado se detallan en OMC (1996).

Además de estas controversias, las inversiones internacionales plantean otros problemas que sobrepasan la dimensión económica. Se las acusa de atentar contra la soberanía de los países, porque limitan su capacidad para establecer sus políticas sociales y medioambientales, y existe, también, un rechazo a la transferencia de la propiedad nacional a las empresas extranjeras.

Se trata, pues, de un tema sensible sobre el que existen numerosos y diferentes argumentos que han estado y están presentes en este debate. Por ello y para intentar anticipar sus efectos y/o evitar los no deseados, los países disponen de leyes para regular el proceso de modo que les permita controlarlo y decidir qué inversiones son o no aceptadas.

Este tratamiento legislativo difiere, en términos generales, según se trate de países desarrollados o de países en desarrollo. Estas diferencias son relevantes y, lógicamente, deben estar presentes en una negociación de ámbito multilateral. A grandes rasgos, el enfoque que ha prevalecido en cada uno de ellos ha sido y es:

– *En los países desarrollados.* Desde el final de la II Guerra Mundial, los países desarrollados han procedido a una paulatina liberalización del régimen aplicable a las inversiones extranjeras, tanto en las directas como en las de cartera (éstas últimas asociadas a la liberalización de los movimientos de capital que se ha producido, sobre todo, a partir de los años ochenta). Esta liberalización progresiva ha conllevado un considerable crecimiento de los flujos de inversión directa entre los países de la OCDE, entre los que destacan la fuerte expansión de las empresas multinacionales. Sin embargo, este proceso ha ido acompañado de una normativa cuyo objetivo ha sido establecer ciertas garantías para la defensa de los intereses nacionales, optimizar los resultados de las inversiones extranjeras, o bien favorecerlas. Por lo tanto, esta liberalización no ha significado la eliminación de la regulación, bien al contrario, ésta se ha establecido para asegurar que los intereses nacionales, políticos, económicos y sociales estuvieran adecuadamente protegidos. A modo de ejemplo, citaremos algunas de estas disposiciones:

- Por motivos de seguridad nacional, se excluyen determinados sectores productivos generalmente asociados a la defensa nacional, pero también a sectores considerados estratégicos como el transporte aéreo, las telecomunicaciones, etc.

- Para optimizar los resultados de la inversión, se establecen algunas condiciones que deben asumir las inversiones extranjeras: localización en ciertas regiones deprimidas o en sectores donde se carece de una determinada tecnología, etc.

- Para atraer las inversiones extranjeras, ha proliferado el desarrollo de incentivos de todo tipo como: desgravaciones fiscales, créditos blandos, suelo subvencionado, etc., exclusivamente diseñados para su aplicación a las empresas extranjeras.

– *En los países en desarrollo.* Estos países, en general, han aplicado una política frente a las inversiones extranjeras radicalmente opuesta. Muchos de ellos, al finalizar el proceso de descolonización o por otros motivos, procedieron a la nacionalización de las empresas extranjeras que operaban en sus países para así poder controlar sus recursos naturales y ejercer su soberanía política y económica. Las inversiones extranjeras permitidas fueron muy controladas, estando sujetas a multitud de requisitos y limitaciones. Esta actitud radical se suavizó y se modificó en los años ochenta. Los problemas causados por la crisis de la deuda externa motivaron que muchos de ellos modificaran su esquema de captación de capitales exteriores, sustituyendo los créditos bancarios por las inversiones directas, lo cual condujo a importantes cambios en sus legislaciones sobre inversiones extranjeras, con el fin de facilitar este proceso. A pesar de este cambio de enfoque, la nueva normativa legal también pretende lograr determinados objetivos:

- Garantizar la contribución de estas inversiones a sus necesidades de desarrollo económico, fijando requisitos de abastecimiento local, limitando las importaciones o exigiendo compromisos de exportación.

- Garantizar la transferencia de tecnología, a través de requisitos a la presencia de las empresas extranjeras que favorezcan la transmisión de determinadas tecnologías.

- Garantizar el control del comportamiento de las multinacionales ante el temor de que su poder económico condicione la capacidad del país para ejercer su soberanía económica y política, estableciendo normas que lo permitan (por ejemplo se prohíben las participaciones mayoritarias de las empresas extranjeras en el capital social).

Aunque, como ya hemos destacado, en los últimos años se ha creado un clima más favorable a la inversión internacional en los países en desarrollo, es evidente que los objetivos de estos dos grandes grupos de países siguen siendo distintos, problema que dificulta, como veremos, el consenso.

El Marco regulador de las inversiones internacionales

Estas diferencias en las legislaciones han sido, precisamente, las que han favorecido los acuerdos bilaterales como los marcos más adecuados para la promoción y protección del flujo de inversiones internacionales entre los países. La mayoría de países de la OCDE han firmado acuerdos bilaterales o regionales entre ellos y, también, con numerosos países en desarrollo, y en todos se han establecido disposiciones para el tratamiento de las inversiones directas. Si bien los países de la OCDE disponen de normas comunes, que se recogen en los Códigos de Conducta que hemos detallado en la página 222, en ningún caso pueden considerarse como un marco regulador común de las inversiones directas entre ellos. Los desarrollos más avanzados en el tratamiento de las inversiones internacionales los encontramos en los acuerdos regionales de integración: el programa del mercado único de la Unión Europea de 1992 y el NAFTA (North American Free Trade Area).

El creciente interés de los países en desarrollo en atraer inversiones extranjeras también ha tenido como resultado su participación progresiva en numerosos acuerdos bilaterales. Las cifras en este sentido son muy ilustrativas: en 1990, existían 400 acuerdos bilaterales y, en 1997, se contabilizaron 1330 con participación de 162 países.

De lo que acabamos de comentar, podemos deducir que no existe un marco común de normas que regulen las inversiones directas, sino una panoplia de relaciones bilaterales que, en la mayoría de los casos, regulan situaciones comunes: el trato nacional (no discriminación con las empresas nacionales),⁽⁷⁾ muchos de ellos contemplan la cláusula NMF (el mejor trato que se

(7) El trato nacional garantiza el mismo trato a la empresa extranjera que a la empresa nacional. El derecho de establecimiento es precisamente el que garantiza el acceso al mercado y es el que regulan las leyes de inversión extranjera.

concede a un país inversor se hace extensivo a los demás), las condiciones de admisión, las garantías de las inversiones y la solución de conflictos.

Además de los acuerdos bilaterales y ciertas normas plurilaterales (los Códigos de la OCDE), se han creado o han sido propuestos algunos instrumentos de carácter multilateral con intención de resolver algunos de los problemas que presentan las inversiones internacionales. Éstos son:

– Un sistema para la solución de las diferencias que se puedan producir entre los inversores y los países receptores de la inversión. Hoy se dispone de: en el ámbito del Banco Mundial, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) creado en 1965, que ejerce de árbitro en los conflictos entre países receptores e inversores;⁽⁸⁾ la Comisión de las Naciones Unidas para Derecho Comercial Internacional; y la Cámara Internacional de Comercio. Muchos acuerdos bilaterales hacen referencia al CIADI como el foro para resolver sus diferencias y, en los últimos años, se ha incrementado sensiblemente el número de países que se han sumado a este foro. Pero son numerosos los países que consideran que el sistema utilizado por la OMC sería el más idóneo para resolver los conflictos entre países y, por ello, éste es uno de los argumentos que se utilizan para solicitar que sea la OMC el marco para regular las inversiones internacionales.

– Unas normas para garantizar la transferencia de tecnología. Los países en desarrollo han reclamado insistentemente la elaboración de un Código de conducta para la transferencia de tecnología que consideran necesaria para impulsar la capacidad de desarrollo de sus economías. La propuesta de las Naciones Unidas, a instancias de la UNCTAD, nunca fue aprobada ante la negativa de los países desarrollados a adquirir obligaciones en este ámbito.⁽⁹⁾ Sin embargo, las reclamaciones en esta línea continúan y se insiste en que cualquier acuerdo sobre inversiones directas debe incluir cláusulas que permitan fomentar esta transferencia.

– Unas normas para garantizar la conducta de las empresas multinacionales. Conscientes del poder económico de muchas de estas empresas y

(8) El arbitraje puede establecer el derecho del inversor a una indemnización económica y a la restitución de la propiedad.

(9) Los países desarrollados defienden que la transferencia de tecnología se ha de producir a través del mercado y nunca han aceptado compromisos en esta materia.

del daño que determinados abusos pueden causar en las economías de los países receptores, se han creado una serie de normas, un código de buena conducta, para estas empresas. En 1976, la OCDE elaboró las Directrices para las Empresas Multinacionales, revisadas en 1991 y en el año 2000. Aunque después haremos mención a esta última revisión, destacamos que se trata de directrices voluntarias que los países de la OCDE recomiendan para su observación y cumplimiento por las empresas multinacionales.⁽¹⁰⁾ Se cuenta, también, con la Declaración Tripartita de la OIT, adoptada en 1977, y dirigida a los gobiernos originarios de las empresas multinacionales, a los gobiernos de los países receptores, patronales, sindicatos, empresas en general y multinacionales. Pero, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo consideran necesario introducir algunas garantías sobre el comportamiento de los inversores internacionales para evitar determinadas conductas lesivas para los intereses nacionales.

– Garantías a las empresas inversoras de los posibles cambios que puedan producirse en el marco regulador de los países receptores. Los precedentes de nacionalizaciones en los años cincuenta y sesenta y la inestabilidad política en muchos países inhibe las inversiones hacia ellos. Para resolverlo se creó, en 1988, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) dentro del Grupo del Banco Mundial, institución que concede garantías que cubren los riesgos no comerciales (expropiación, transferencia, conflictos civiles o bélicos) a las inversiones directas de países desarrollados en países en desarrollo.

Los cuatro elementos analizados nos permiten concluir que existe una base suficiente para que tenga lugar un proceso de negociación internacional de normas sobre inversiones internacionales. El número de acuerdos bilaterales y de países que participan en ellos es un claro dato de la necesidad de regulación intrínseca que esta relación económica conlleva. Las iniciativas multilaterales son, también, un indicativo de la necesidad de resolver algunos conflictos que unas normas comunes tendrían que regular para satisfacer intereses contrapuestos: garantías a los inversores, transferencia de tecnología, conducta de las multinacionales y solución de diferencias.

(10) La Declaración es un compromiso moral para: respetar los derechos humanos, condiciones de trabajo, formación de los empleados, y respeto a las normas legales del país de acogida.

Precisamente, el hecho de que no prosperara la negociación de un código multilateral liberal para las inversiones directas en el marco de la Ronda de Uruguay propició que continuaran los intentos, aunque en foros más restringidos. Uno de los más importantes tuvo lugar en la OCDE,⁽¹¹⁾ en 1995, iniciándose los trabajos encaminados con la finalidad de elaborar un código de inversiones internacionales para los países de la OCDE que, a su vez, pudiera ser extendido, también, a países no miembros, como los países en desarrollo más avanzados. El acuerdo propuesto es conocido con el acrónimo de MAI (Multilateral Agreement on Investment), que se negoció durante tres años, pero que, finalmente, no obtuvo el consenso suficiente y, en diciembre de 1998, se rompieron formalmente tales negociaciones.

Analizaremos brevemente las principales características del MAI porque pueden servirnos como ejemplo de los contenidos a negociar en un futuro acuerdo internacional en la OMC y, también, de los aspectos que deberían excluirse en aras de integrar a los países en desarrollo. También nos permitirá conocer cuáles fueron los factores que hicieron fracasar este proyecto.

- La definición de inversión en el MAI incluía: la inversión directa, la inversión en cartera, préstamos, derechos concedidos en virtud de una ley o contrato, licencias y autorizaciones u otros instrumentos financieros. Se trataba, pues, de un concepto muy amplio de inversión que iba más allá del tratamiento exclusivo de las inversiones directas.

- Principios en los que se fundamentaba: la aplicación del trato nacional y nación más favorecida a los inversores extranjeros. Estas obligaciones podían estar sujetas a algunas excepciones generales (seguridad nacional y medidas de política monetaria y de gestión de divisas). Los países podían introducir, también, excepciones particulares que serían objeto de seguimiento y de negociación posterior para su eliminación.

- Prohibía la utilización de requisitos de ejecución (exportaciones mínimas, contenido local, requisitos de aprovisionamientos, etc.), pero no

(11) En el ámbito regional cabe destacar además de la creación del mercado único en la Unión Europea, y el acuerdo NAFTA ya citados, el acuerdo no vinculante negociado en el seno del APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation Council) y el Protocolo para la promoción y protección recíproca de inversiones del Mercosur. Todos estos acuerdos tienen alcance y estructuras muy diferenciadas. Su ámbito de aplicación trata de regular las inversiones que se produzcan en el ámbito bilateral o regional y en algunos casos recogen la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

incluía regulación alguna respecto a los incentivos a las inversiones extranjeras que establecieran o tuvieran establecidos los países de acogida que, sorprendentemente, quedaron fuera del acuerdo. Prohibía las obligaciones relacionadas con la transferencia de tecnología en previsión de la incorporación futura de países en desarrollo.

- Otros elementos a destacar del MAI eran: contemplaba la movilidad del personal necesario (directores, técnicos, asesores, etc.), pero siempre respetando la ley del país de acogida; introducía la protección de la inversión extranjera frente a la expropiación desde un enfoque muy amplio: cualquier medida gubernamental que directa o indirectamente tuviera por efecto reducir el valor de la inversión; introducía un mecanismo de solución de diferencias que alcanzaba tanto a las disputas de gobierno a gobierno como de empresa a gobierno.

En cuanto a las causas que determinaron que el acuerdo final no fuera posible, principalmente, fueron:

- La exclusión en las excepciones generales de regulaciones en materia de salud y seguridad de las personas, de protección del medio ambiente, de los derechos laborales y de la cultura, aunque las quejas contra la falta de esta regulación motivaron su posterior consideración. En este sentido, la presión de grupos civiles contra el acuerdo, enarbolando que el MAI no protegía adecuadamente los derechos de los ciudadanos en materia económica, social y medioambiental, fue muy fuerte. Se acusó a los gobiernos de elaborar unas normas para satisfacer los intereses de las multinacionales, así como de falta de publicidad y transparencia en el proceso de negociación.

- La excesiva protección de los inversores contemplada en el amplio concepto de expropiación del texto. La posibilidad de que éstos pudieran alegar menoscabo en sus inversiones por una modificación cualquiera de las leyes o reglamentos del país receptor y solicitar la indemnización correspondiente, se consideró difícil de admitir.

- La negociación sobre excepciones a NMF para los acuerdos de inversión que estaban amparados en un acuerdo de integración económica, como el existente en el Unión Europea.⁽¹²⁾

(12) La Unión Europea no haría extensible su régimen de inversiones directas que se aplica entre los países miembros.

Las diferencias surgidas son ilustrativas de las dificultades y diferencias que todavía existen entre los países desarrollados para lograr un acuerdo en esta materia. En este caso, el conflicto entre los intereses de las empresas y los gobiernos no logró el equilibrio necesario para permitir la aceptación del MAI.

Sin embargo, este fracaso reforzó las demandas de algunos países desarrollados, liderados por la Unión Europea, para que las negociaciones sobre inversiones internacionales tuvieran lugar en el marco de la OMC. Estaba claro que un acuerdo como el MAI nunca sería aceptado por los países en desarrollo y, si se continuaba por ese camino, la probabilidad de disponer de un marco regulador de ámbito internacional sería muy pequeña. Por el contrario, un acuerdo en el seno de la OMC, en donde participarían todos los países, tendría un contenido más equilibrado y atendería, también, a las demandas de los países en desarrollo. Además, recordemos que la OMC ya dispone de regulación en materia de inversiones en algunos de sus acuerdos, como:

- El GATS regula las inversiones de las empresas de terceros países para prestar de forma permanente un servicio.

- El TRIPS permite a las empresas solicitar protección o defender sus derechos de propiedad en terceros países cuando sus intereses han sido lesionados. Esta normativa garantiza que la transferencia de tecnología respete los derechos de la propiedad intelectual.

- El TRIMS regula los incentivos a la inversión que afectan al comercio.

- El Código de Subvenciones también establece límites a los incentivos a las inversiones que no afecten al comercio.

Los trabajos realizados en el grupo Comercio e Inversión durante estos cuatro años han ido en esta dirección. Se han identificado los principales elementos que deberían ser incorporados en un futuro acuerdo para que fuera aceptable por los diferentes países. A continuación detallamos una tipología de los principales puntos en discusión que presentó en las negociaciones de Seattle:

– las negociaciones sólo abarcarían a las inversiones extranjeras directas.

– las disposiciones relativas al desarrollo serían un elemento fundamental del marco de normas y disciplinas, que, por lo demás, se basarían en principios similares de la OMC, como los de transparencia y no discriminación.

– deberá respetarse la facultad de los gobiernos de los países receptores para reglamentar la actividad de los inversores.

– deberían abordarse, mediante disciplinas adecuadas, las políticas y prácticas que distorsionan el comercio y la inversión.

– los compromisos sobre el acceso a las oportunidades de inversión en los países receptores deberían negociarse «siguiendo el sistema de inclusión en una lista» (similar al utilizado en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios).

– las normas de solución de diferencias de la OMC deberían ser aplicables, pero sólo en las diferencias entre gobiernos.

Aunque se ha dejado claro que todavía no hay suficiente consenso entre los distintos países, sí parece admitido que el método seguido en el GATS es el que debería aplicarse en un futuro acuerdo. Además de los puntos señalados, también se ha solicitado que sean examinados en la negociación el trato que debe darse a la conducta de los inversores⁽¹³⁾ y a la protección de los inversores frente a los incumplimientos de los gobiernos. Curiosamente, no hay mención alguna a los incentivos que los países ofrecen para atraer a las inversiones internacionales y que puede tener efectos importantes en la capacidad de competir de las empresas.

(13) Una contribución importante y actualizada sobre todas las cuestiones que afectan o puedan afectar a la conducta de los inversores está en las Directrices para las Empresas Multinacionales de la OCDE, aprobada en junio de 2000. Ésta incluye un decálogo de 11 compromisos que las empresas deben cumplir en el país receptor como: favorecer el desarrollo económico, social y medioambiental, respeto a las normas laborales y a los derechos humanos, ofrecer formación y prácticas a los empleados, no aceptar excepciones al cumplimiento de las normas laborales, medioambientales o fiscales y en general desarrollar los negocios de manera transparente y que favorezca a la comunidad donde se lleven a cabo. Además se establecen normas precisas sobre las relaciones laborales, el medio ambiente, la corrupción, la transferencia de tecnología, la protección de los consumidores y las prácticas restrictivas de la competencia. Aunque las normas son voluntarias, se podrían incluir para que obligaran moralmente a las empresas.

Con esta exposición tenemos identificadas las cuestiones que se están debatiendo y los distintos intereses de los países desarrollados y en desarrollo. Los problemas que se deben resolver ya no sólo se refieren a las clásicas diferencias entre estos países, sino que también deberán dar respuesta a nuevos retos. Éstos han sido planteados por diferentes colectivos en los países desarrollados que, a pesar de disfrutar de regímenes liberales de inversión, están encontrando una fuerte oposición interna a un acuerdo que pueda limitar la capacidad de los gobiernos para regular y establecer las pautas que deben cumplir las empresas extranjeras que quieran instalarse, como quedó patente en las negociaciones del MAI.

El comercio y la política de la competencia

Como ya indicamos al principio de este capítulo, en la Conferencia Ministerial de Singapur se acordó la creación de un grupo de trabajo, en el seno de la OMC, sobre la Interacción entre Comercio y Política de la Competencia. Siguiendo con el esquema anterior, sobre medio ambiente e inversiones internacionales, antes de proceder a un análisis de los trabajos desarrollados en este grupo, realizaremos algunas consideraciones generales que nos faciliten una mejor comprensión del alcance de la relación entre el comercio y la política de la competencia y, también, de los problemas que puede plantear una regulación internacional sobre esta materia.

¿Cuál es el objetivo que se desea alcanzar con el establecimiento de este vínculo entre el comercio y la política de la competencia? Garantizar que la liberalización progresiva conseguida en el comercio y en las inversiones internacionales no se vea amenazada por los comportamientos anticompetitivos de las empresas o de los Estados. Para lograrlo, sería necesario consensuar unas normas de política de la competencia comunes a todos los países e instarlos a introducir esta legislación en sus respectivas jurisdicciones con el fin de ofrecer garantías de su cumplimiento en cualquier territorio, evitando así las prácticas anticompetitivas en el comercio internacional. La aplicación de esta normativa a todo el ámbito del comercio internacional justifica que se proponga a la OMC como la institución encargada de su regulación y observancia.

La desregulación y liberalización de los mercados implantada en numerosos países en las últimas dos décadas ha ido acompañada de la incorporación progresiva de legislación en defensa de la competencia para garantizar el respeto a las leyes del mercado y castigar los comportamientos anti-competitivos. Por ello, muchos países miembros de la OMC disponen hoy de leyes para la defensa de la competencia. Ahora bien, mientras que Estados Unidos y Canadá disponen de una legislación antimonopolio desde hace más de cien años y la Comunidad Europea desde su constitución en 1957, en la mayoría de países esta incorporación es muy reciente, sobre todo en los países en desarrollo. Hoy son ya 80 países miembros de la OMC los que disponen de esta legislación, 50 de los cuales son países en desarrollo.

A pesar de ello, se constata que existen grandes divergencias en el contenido de las legislaciones, en el diseño institucional y en los procedimientos establecidos para aplicar la normativa, y que todavía el número de países de la OMC que no disponen de este tipo de legislación es elevado.

Por lo tanto, la tarea para establecer un marco multilateral de normas de la competencia debería tratar de:

- Que la aplicación de la política de la competencia a los comportamientos anticompetitivos de las empresas se extienda también a las relaciones comerciales internacionales. Es decir, el ámbito de la política de la competencia debería ampliarse a las conductas que tienen lugar a través de las fronteras con los mismos criterios que los que se aplican en el mercado interno.

- Resolver los conflictos o problemas que surjan o puedan surgir debido a los diferentes contenidos de las distintas leyes nacionales sobre política de la competencia y los problemas de extraterritorialidad que aparezcan cuando su aplicación afecte a otras jurisdicciones.

- Promover y generalizar la legislación sobre política de la competencia en los países que carecen de ella.

Una vez puntualizados los principales elementos que un marco común de normas de la competencia debería contener y disponer, procedemos a identificar qué tipo de conductas regula la política de la competencia

y cuáles de ellas tienen efectos anticompetitivos en el comercio internacional. También analizaremos el marco regulador existente para hacer frente a este tipo de prácticas.

Tipología de las conductas que regula la política de la competencia

Sin pretender hacer un análisis pormenorizado del contenido de la política de la competencia, tema complejo y que sobrepasa el objetivo de esta publicación, haremos referencia a las diferentes conductas que esta política regula y a cuáles de ellas tienen efectos en el ámbito internacional.

Las reglas de la competencia en general pretenden regular aquellas prácticas restrictivas de la competencia que se produzcan por:

- acuerdos entre empresas competidoras (horizontales).
- acuerdos entre empresas proveedoras y distribuidores (verticales).
- abuso de posición dominante: los monopolios y los oligopolios.
- fusiones entre empresas que puedan dar lugar a una posición dominante.

El conflicto se presenta cuando alguna de estas prácticas se utiliza impidiendo o limitando el comercio internacional sin vulnerar las normas internas de la competencia. Al no estar contempladas en la normativa nacional, constituyen prácticas anticompetitivas que quedan inmunes. Algunas de ellas son:

- Acuerdos horizontales entre empresas cuyo fin es aplicar precios más bajos a sus productos para impedir la entrada de productos extranjeros.
- Acuerdos verticales que establezcan vínculos y cláusulas de suministro con los proveedores y distribuidores nacionales que impidan a una empresa extranjera acceder al circuito de distribución del país.⁽¹⁴⁾

(14) Ésta ha sido una reclamación constante de Estados Unidos y la Unión Europea al Japón, argumentando que su sistema de distribución interno está fundamentado en un entramado de vínculos entre empresas y constituye una barrera infranqueable para los suministradores extranjeros y, por lo tanto, este sistema constituye una vulneración a la competencia.

– La existencia de los monopolios de importación y de los cárteles de exportación. Ambas son figuras admitidas por los países, suelen estar exentas del cumplimiento de las normas de la competencia y, también, suelen ser de propiedad pública. Los monopolios de importación y, en menor medida los cárteles de exportación, han sido objeto de regulación en el GATT. Ambos tipos de empresas se utilizan, básicamente, para la gestión de recursos naturales y productos básicos y para los productos agrícolas.

– Las fusiones transfronterizas entre empresas. Este tipo de operaciones es un fenómeno más reciente y su tratamiento presenta algunos problemas técnicos en la elaboración del dictamen para dilucidar si una fusión puede dar lugar a una posición dominante en el mercado. Las legislaciones de Estados Unidos y de la Unión Europea ya se aplican tanto en el ámbito nacional como a las empresas extranjeras si demuestran que estas fusiones pueden crear una situación de monopolio o bien restringir la competencia. Pero, en cualquier caso, las fusiones transfronterizas plantean dos problemas: el acceso a las pruebas, al estar las empresas situadas en jurisdicciones distintas, y sus efectos sobre los mercados nacionales e internacionales.⁽¹⁵⁾ Por otro lado, el dictamen que se realice en un país no tiene en cuenta el impacto que pueda ocasionar la fusión en otros países de la comunidad internacional. Un acuerdo de fusión puede repercutir favorablemente en los consumidores de un país a la luz del análisis del impacto en el mercado nacional, pero, en cambio, puede perjudicar los intereses de los consumidores en otros países donde adquiera una posición dominante. Los países pequeños se encuentran en desventaja si no pueden influir o expresar sus consideraciones sobre los efectos del comportamiento de las empresas fusionadas en sus mercados.

– La utilización de los derechos antidumping para hacer frente al comercio desleal que se produce cuando el proveedor extranjero aplica precios discriminatorios, siempre ha constituido un tratamiento distinto y discriminatorio con relación al que se aplica a las empresas nacionales. Cuando

(15) Una fusión puede ser examinada por varias jurisdicciones distintas como lo fue la de Gillette-Wilkinson en 1992, que fue analizada por 14 jurisdicciones distintas, lo que representa un coste material y temporal considerable. Asimismo, los dictámenes pueden ser distintos, como ocurrió en el caso DeHavilland (canadiense), con Alenia (Italia) y Aeroespatale (Francia). La Unión Europea dictaminó en contra y Canadá a favor. Recientemente se ha creado una situación difícil en el caso de la fusión de General Electric con Honeywell. Estados Unidos la ha aprobado y la Unión Europea la ha denegado en base a que los efectos en la competencia en el mercado europeo así lo justificaban. Se trata, pues, de un ejemplo de la dificultad que presentan las fusiones transfronterizas.

las empresas nacionales aplican precios discriminatorios en el mercado doméstico no están penalizadas salvo que esta conducta lleve a una posición dominante.

Como podemos deducir después de esta descripción, las reglas de la competencia no se aplican con el mismo rasero. Muchas conductas que serían consideradas como anticompetitivas en el mercado nacional no lo son cuando sólo afectan a empresas de terceros países. Si a esta evidencia le añadimos los problemas que plantean las fusiones transfronterizas, la diversidad de contenidos de las leyes y sus excepciones y el distinto grado de independencia de los órganos encargados de gestionarlas, podemos concluir que existen suficientes razones para plantearse seriamente una normativa internacional sobre las reglas de la competencia.

Además, el ámbito de aplicación de la política de la competencia debería extenderse a la inversión directa extranjera, a la gestión de los derechos de propiedad intelectual y a los contratos de transferencia de tecnología. Como ya hemos destacado a lo largo de esta exposición, estas operaciones han adquirido una gran importancia en las relaciones económicas internacionales y, por ello, las conductas anticompetitivas que puedan generar también deberían ser contempladas en unas futuras normas internacionales de la competencia.

En referencia a las inversiones internacionales, está claro que están sujetas a las normas de la competencia del país donde operan si disponen de leyes al respecto. Pero la práctica anticompetitiva que la legislación nacional difícilmente puede controlar son las operaciones entre las distintas empresas del grupo: compras a mayor/menor precio entre las filiales de los distintos países, obligaciones de suministro o distribución, etc. Estas operaciones constituyen de hecho un acuerdo vertical entre empresas y limitan el acceso de otras empresas competidoras. Una acción coordinada en el ámbito internacional podría permitir un mayor control de estas prácticas y limitar su utilización.

Los derechos de propiedad intelectual confieren siempre al titular de la patente un derecho exclusivo para su explotación temporal, permitiéndole resarcirse de las inversiones efectuadas para su logro. El problema de su aplicación anticompetitiva se presenta en la concesión de licencias para

ceder el uso de las patentes. Estas licencias pueden requerir la obligación de suministro y, así, restringir la libertad de importación. Las condiciones de cesión de uso de las licencias pueden, pues, dar lugar a un abuso de posición dominante.

¿Cuál ha sido el marco regulador internacional de las cuestiones relativas al comercio y la política de la competencia?

Una vez hemos expuesto la tipología de las conductas anticompetitivas que se producen en las relaciones económicas internacionales, comprobaremos cómo se regulan o se han intentado regular los problemas de competencia.

A medida que la interdependencia y globalización económica han ido aumentando, ha sido más evidente la necesidad de garantizar los comportamientos competitivos, pero esta preocupación no es nueva y ya fue planteada cuando se negoció la Carta de La Habana. Si la OIC se hubiera creado a finales de la década de los cuarenta, se hubiera dispuesto de cierta normativa contenida en la regulación sobre «Prácticas Comerciales Restrictivas», recogida en su capítulo V, en el que se incluían las prácticas de empresas que pudieran restringir el comercio internacional⁽¹⁶⁾ y regulaba las medidas gubernamentales que también produjeran ese efecto. Asimismo, establecía un mecanismo de denuncia y de consultas para resolver los conflictos.

Pero en el GATT no se incluyó este capítulo y sólo se logró una Decisión, negociada en 1955 y adoptada en 1960, con disposiciones para realizar consultas sobre prácticas comerciales restrictivas. Esta Decisión únicamente ha sido invocada en tres ocasiones en los años noventa, para resolver los problemas de distribución de películas y material fotográfico americano en el mercado japonés. Esta Decisión forma parte de la regulación actual para resolver las denuncias sobre estas prácticas.

(16) Estas prácticas abarcaban una amplia tipología de conductas anticompetitivas, incluidas las relativas a los derechos de propiedad intelectual.

Existen, también, algunas disposiciones del Acuerdo GATT que afectan a estas prácticas. En el artículo XVII se regula que el comportamiento de los monopolios de importación no implique una protección superior al arancel consolidado, no permite la discriminación en función del país origen de la mercancía y exige la aplicación del trato nacional a las importaciones de países terceros. Los problemas que han surgido en su aplicación se centran en su control y vigilancia. A pesar de la obligación de notificación de todas las normas gubernamentales que regulan el monopolio, la no discriminación efectiva siempre es difícil de observar. Con relación a los cárteles de exportación, su control en la normativa del GATT es menos consistente porque no están sujetos al trato nacional, por tratarse de exportaciones, y nada se dice sobre el poder que puedan ejercer sobre los precios; sólo prohíbe la aplicación de restricciones a la exportación a las empresas estatales. Por último, recordemos la legislación antidumping que regula los comportamientos predatorios y el Acuerdo sobre Compras Públicas, que obliga a los países signatarios a abrirse a la competencia de los proveedores extranjeros.

La falta, pues, de normas más amplias en el GATT para hacer frente a todos los comportamientos anticompetitivos de las empresas se ha intentado paliar en otros foros. Concretamente, en la UNCTAD y en las Naciones Unidas se elaboraron normas para regular el comportamiento anticompetitivo de las empresas multinacionales. En 1980, en la UNCTAD se adoptó el «Código de prácticas empresariales restrictivas del comercio», que recoge un conjunto de recomendaciones, pero sin fuerza legal para aplicarlas. El Código de Conducta de las Empresas Multinacionales de la Naciones Unidas que incluye la normativa de la UNCTAD sobre prácticas comerciales restrictivas, tampoco ha recibido el apoyo de los países industrializados por considerar que su redacción está fundada para satisfacer el enfoque limitativo de los países en desarrollo.

También, en 1967, en la OCDE se elaboró una Recomendación relativa a la cooperación entre sus Miembros sobre «Prácticas Comerciales Restrictivas que afectan al Comercio Internacional» que ha sido revisada en varias ocasiones, la última en 1995. En esta última Recomendación se reconoce que *«la progresiva internacionalización de las actividades comerciales aumenta la probabilidad de que existan prácticas anticompetitivas origina-*

das en uno o varios países que pueden afectar adversamente los intereses de los Estados miembros e incrementa también el número de concentraciones transnacionales que están sujetas a los sistemas de control de concentraciones de varios Estados miembros». Además, se señala que la aplicación extraterritorial de las normas de la competencia puede generar conflictos entre las distintas autoridades de defensa de la competencia e investigaciones para la obtención de pruebas sobre prácticas anticompetitivas. En este sentido, recomienda la notificación, el intercambio y la coordinación de las acciones cuando un país inicia una investigación o procedimiento, al amparo de sus normas, sobre la competencia y ésta pueda afectar a intereses importantes de otro Estado miembro. Asimismo, establece un procedimiento de consultas y de conciliación de ser requerido. Aunque estas recomendaciones suelen ser atendidas por los países miembros de la OCDE, no contienen obligaciones jurídicas y, en este sentido, son de alcance limitado.

Tanto el Código de la UNCTAD como la Recomendación de la OCDE reflejan que existe una preocupación antigua sobre las prácticas anticompetitivas que afectan al comercio internacional, y ambos incorporan disposiciones encaminadas a resolver los conflictos. Pero ninguna de ellas constituye un acuerdo multilateral de reglas y obligaciones en este ámbito.

Los nuevos acuerdos y las negociaciones sobre los artículos del GATT logrados en la Ronda de Uruguay introducen algunas mejoras y, en este sentido, se puede considerar que se han dado algunos pasos para que las reglas de la OMC garanticen un mejor cumplimiento de las normas de la competencia. Los acuerdos que se han visto mejorados o que incluyen por primera vez referencias a la política de la competencia son:

1) El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, establecen normas que disponen que los reglamentos técnicos y las pruebas de conformidad no restrinjan el comercio más allá de lo necesario.

2) El entendimiento para la interpretación del artículo XVII contempla un aumento de la supervisión de las empresas de comercio de Estado y las compromete a ejercer su función sin discriminar a los proveedores.

3) El Acuerdo sobre Salvaguardias prohíbe los acuerdos voluntarios de exportación.

4) El Acuerdo sobre Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMS) contempla la posibilidad de que se amplíe en el futuro con normas sobre inversiones y política de la competencia.

5) Ampliación del Acuerdo de Compras Públicas a otros sectores (construcción y servicios) y a otros organismos públicos, con mejoras sobre el procedimiento de licitaciones.

6) En el acuerdo sobre el comercio de servicios, GATS, se regula la instalación de empresas, en los países destinatarios, para proveer de los servicios que requieran de una presencia temporal o permanente. Este acuerdo establece normas para que los monopolios o suministradores exclusivos de un servicio no anulen o bien impidan beneficiarse de las obligaciones y compromisos asumidos por los países. El problema del acceso al mercado cuando existe un monopolio y se precisa de la utilización de las instalaciones controladas por el monopolista es especialmente relevante en el sector de los servicios de telecomunicaciones y, por ello, ha sido objeto de un acuerdo específico que regula la interconexión o el acceso a las redes públicas.

7) El acuerdo sobre Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) prevé medidas para controlar que la concesión de licencias no pueda constituir un abuso o limiten la competencia y, en general, previene de las limitaciones que los derechos de propiedad intelectual puedan imponer al comercio de manera injustificable.

8) Estos dos últimos acuerdos ya disponen de procedimientos para entablar consultas entre los países si se constata que ciertas prácticas en el suministro de servicios o el uso de derechos de propiedad intelectual limitan la competencia.

Los países que disponen desde hace años de leyes de la competencia, y que consideran su correcta aplicación como un elemento fundamental para garantizar el buen funcionamiento de los mercados, han elegido otros caminos para resolver los problemas transfronterizos. Estos caminos son: los acuerdos bilaterales o los acuerdos regionales. Entre los acuerdos bilaterales,

destacamos los firmados entre Estados Unidos y la Unión Europea en 1991, entre Estados Unidos y Canadá, renegociado en 1995, y entre Australia y Nueva Zelanda en 1994. Básicamente, todos ellos obligan a informarse mutuamente de las investigaciones en proceso que puedan tener un impacto en el otro país, regulan el tratamiento de la información confidencial y los conflictos que los dictámenes de un país pueda causar en el otro. El acuerdo USA-UE, además, ha establecido para los conflictos la actuación denominada «cortesía internacional positiva».⁽¹⁷⁾ Entre los acuerdos regionales, destacan algunas disposiciones en el NAFTA y el reciente acuerdo para la promoción de la competencia en el seno del APEC. Por supuesto que el modelo seguido por la Unión Europea en materia de política de la competencia es el más completo y, además, es único porque no sólo dispone de una normativa aplicable a los problemas de competencia que se puedan presentar en la Unión, sino que, también, dispone de una autoridad responsable de su ejecución (la Comisión) y de un Tribunal al cual se puede apelar sobre las disposiciones en caso de conflicto (el Tribunal de Justicia).

Este repaso del marco regulador y de las diferentes iniciativas para resolver los comportamientos anticompetitivos de las empresas en las relaciones económicas internacionales, nos permite constatar tanto la falta como la necesidad de un tratamiento global, dada la variedad de normas y acuerdos que pretenden dar respuesta a esta problemática.

La cuestión que todavía debe resolverse es si se requiere un marco multilateral para afrontar los conflictos que puedan surgir en este contexto de mayor interdependencia, y, en caso afirmativo, cuál es el foro más adecuado donde insertar un acuerdo multilateral de esta naturaleza. En esta línea se han presentado dos propuestas que diseñan su posible contenido. La primera es el Borrador del Código Internacional Antimonopolio, conocido como el Código de Munich, elaborado por el International Antitrust Working Group en 1993, formado por expertos juristas en política de la competencia. Ésta es una propuesta que puede calificarse de muy ambiciosa porque plantea incorporar a la OMC un código mundial sobre competencia. Este código

(17) Esta regla prevé que, si una parte cree que actividades anticompetitivas realizadas en territorio de la otra están causando detrimento en importantes intereses suyos, puede notificárselo y pedir a las autoridades de la competencia de esa otra parte que inicie las actividades apropiadas para la aplicación de la ley de la competencia.

contendría unos estándares mínimos aplicables a los casos transnacionales a incorporar en las legislaciones de los países miembros de la OMC. Las diferencias se resolverían ante una Panel Internacional Antimonopolio de carácter permanente integrado en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

La segunda propuesta corresponde a la Unión Europea. Fue elaborada por un grupo de expertos, a solicitud del entonces Comisario de la Competencia Sr. Van Miert, y fue publicada en julio de 1995. Sus planteamientos son similares a los del Código de Munich, pero, a diferencia de éste, no se pronuncia sobre el foro y propone un acuerdo de ámbito plurilateral que incluyera a los países OCDE, los países en transición y las principales economías latinoamericanas y del sudeste asiático. Aunque no se trata de un documento oficial de la Comisión, sí que puede considerarse como el enfoque que ésta defiende.

En el marco de la OMC, el debate y las propuestas tienen lugar en el seno del grupo de trabajo sobre la Interacción entre el Comercio y la Política de la Competencia, cuyo mandato explícito es el de: *«estudiar las cuestiones que los Miembros planteen acerca de la interacción entre comercio y política de la competencia, incluidas las prácticas anticompetitivas, con vistas a identificar cualesquiera áreas que puedan merecer ulterior atención en el marco de la OMC»*. También se especifica que *«los trabajos no prejuzgarán si se iniciarán negociaciones en el futuro. Estas negociaciones tendrán lugar si la OMC adopta una decisión en este sentido»*.

Los trabajos realizados por este grupo durante los años 1997 y 1998 se han centrado en el análisis de:

- Relación entre los objetivos, principios, conceptos, alcance e instrumentos de la política comercial y la política de competencia; y su relación con el desarrollo y el crecimiento económico.

- Inventario y análisis de los instrumentos, normas y actividades existentes relacionados con el comercio y la política de competencia, con inclusión de la experiencia adquirida en su aplicación.

- Interacción entre el comercio y la política de competencia; incluido el examen de:

- la repercusión de las prácticas anticompetitivas de las empresas y asociaciones en el comercio internacional;
- la repercusión de los monopolios estatales, los derechos exclusivos y las políticas reglamentarias en la competencia y el comercio internacional;
- la relación entre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y la política de competencia;
- la relación entre inversiones y política de competencia;
- la repercusión de la política comercial en la competencia.

Además, en cumplimiento de una decisión del Consejo General de la OMC, el Grupo de Trabajo examinó en 1999 otros tres temas:

- 1) la importancia de los principios fundamentales de la OMC relativos al trato nacional, la transparencia y el trato de la nación más favorecida, para la política de competencia y viceversa;
- 2) criterios para promover la cooperación y la comunicación entre los Miembros, incluso en la esfera técnica; y
- 3) la contribución de la política de competencia al logro de los objetivos de la OMC, incluida la promoción del comercio internacional.

Del documento de trabajo elaborado por el Grupo, que recoge las observaciones y opiniones de los países miembros que han contribuido a los debates sobre los tres puntos mencionados, se pueden extraer las líneas principales de un potencial acuerdo sobre la política de la competencia e identificar los problemas más difíciles de resolver. Por ello, consideramos interesante presentar aquellos aspectos que pueden ser ilustrativos del contenido de un futuro acuerdo en este ámbito, relacionándolo con los problemas que un código de conducta multilateral sobre política de la competencia debe resolver y que hemos señalado al principio de ese Apartado. Es importante tener en cuenta que el estado actual es de análisis y debate y que todavía no se ha logrado un consenso suficiente para que el Consejo de la OMC decida que se debe proceder a la negociación concreta sobre esta materia.

- 1) La aplicación correcta y en todos los ámbitos de los principios de trato nacional, no discriminación y transparencia, ejes fundamentales de las

regulaciones de la OMC, se consideran fundamentales para garantizar la competencia a los diferentes agentes económicos y, por lo tanto, ya por sí solos contribuyen al cumplimiento de la política de la competencia. Sin embargo, se reconoce que algunas conductas escapan a estos principios, lo cual justificaría una ampliación de la regulación de la OMC acorde con los contenidos que regulan las políticas de la competencia. Estas conductas se refieren a los cárteles de importación y exportación y los acuerdos entre empresas que den lugar a un abuso de posición dominante o de reparto de mercados. Los diferentes tratamientos de estas conductas en las normas de la competencia de los países junto a que un gran número de ellos todavía no disponen de esta legislación son un argumento adicional en favor del desarrollo de normas multilaterales.

2) El esbozo preliminar sobre las características de un acuerdo multilateral es el siguiente:

- Los principios de no discriminación y trato nacional son los ejes fundamentales en los que sustentaría el acuerdo.

- Los estándares mínimos: las reglas comunes destinadas a limitar las prácticas anticompetitivas con un efecto claro en el comercio internacional y en la inversión. Éstos deben ser: la prohibición de los cárteles a la exportación y a la importación. Los comportamientos que requieran un estudio caso por caso como el abuso de posición dominante, los acuerdos verticales y los acuerdos horizontales, no deben estar sujetos a reglas comunes y debe concretarse cómo se regularán sus efectos en otros países. Hay que establecer los procedimientos de cooperación internacional entre los países sobre esta materia, si bien se rechaza la obligación de examinar un caso a solicitud de un país tercero (cortesía positiva).

- Los países deben incorporar esta legislación mínima a sus respectivas legislaciones, así como disponer de una autoridad responsable de esta política. Para su consecución, en los países en desarrollo será necesario concederles plazos largos, aceptar que introduzcan algunas excepciones y garantizar la cooperación técnica que precisen para afrontar esta nueva obligación.

- Debe arbitrarse un mecanismo de solución de diferencias sobre el que todavía no hay consenso.

Por lo tanto, se ha avanzado considerablemente en el estudio de un marco multilateral sobre comercio y política de la competencia, pero, como ya hemos mencionado, todavía no existe un consenso suficiente para considerar que el tema está maduro para un acuerdo. Los países que defienden este marco multilateral son la Unión Europea y Japón⁽¹⁸⁾ y se oponen firmemente Estados Unidos y los países en desarrollo. Uno de los caballos de batalla es la eliminación de la legislación antidumping que debería integrarse en las normas de defensa de la competencia. Estados Unidos ya ha indicado que no lo aceptará, por lo que el debate eterno sobre esta cuestión es muy probable que quede aparcado.

A pesar del debate con posturas contrapuestas entre los líderes mundiales, las grandes operaciones de fusión transfronteriza que cada día aparecen en la prensa económica, hacen temer que la competencia pueda verse amenazada en el futuro. Después de duros años en los que la liberalización de los mercados ha tenido como único objetivo, precisamente, incrementar la competencia, sería una contradicción que no se dotara a la comunidad internacional de medios para controlar eficazmente, y en interés de todos los países participantes, su vulneración.

El comercio y los estándares laborales

El cuarto y último de los nuevos temas que actualmente es objeto de debate es el que se refiere al vínculo entre los estándares laborales y el comercio. Aunque en la I Reunión Ministerial de la OMC se acordara que los estándares laborales eran una materia que correspondía a la OIT y, por consiguiente, no era necesario crear ninguna estructura permanente de trabajo en la organización para abordar esta materia, no ha dejado de ser una reclamación importante y que continúa planteándose en su seno. Estados Unidos es uno de sus principales impulsores, liderando la propuesta presentada en Seattle de crear un grupo de trabajo que permita al menos trabajar sobre algunos aspectos entre el comercio y los estándares laborales. Por ello,

(18) Japón defiende este marco para que se elimine el recurso al antidumping por ser el país que más investigaciones recibe.

consideramos que no se trata de un tema zanjado, sino sólo aplazado, y de ahí el interés en incluirlo en este apartado.

Por estándares laborales se entiende toda la normativa laboral que regula las condiciones de trabajo, los derechos laborales y los sistemas retributivos. Lógicamente, las legislaciones laborales de los países contienen diferencias muy significativas que tienen su origen, principalmente, en los distintos niveles de desarrollo económico de los países, pero también, en las diferencias culturales e incluso religiosas que influyen en la concepción y en el diseño de las relaciones laborales.

La controversia planteada entre el comercio y la normativa laboral se centra en dos ámbitos de contenido muy distinto. El primero, que lo podemos catalogar como el argumento «proteccionista», es defendido por un grupo de colectivos (empresas y asociaciones de trabajadores) que argumentan que las diferencias en las normas laborales son el factor explicativo de que los costes de producción sean inferiores en los países en donde, o bien no existen, o no se aplican o difieren sustancialmente. Como consecuencia de estas diferencias se produce el denominado «dumping social», término que se utiliza para señalar que la mayor competencia de los productos está fundamentada en los menores costes laborales que a ellos se incorporan. El dumping social provoca dificultades en la capacidad de competir, la deslocalización de las inversiones, el cierre de empresas y el aumento de la desocupación. Basándose en estas premisas, estos colectivos reclaman una armonización de las normas laborales que permita una aproximación de los costes laborales. Además de estos costes, las asociaciones de trabajadores alegan que las diferencias en las normas laborales ejercen una presión en las empresas de los países desarrollados para reducir o minar los estándares laborales y, así, poder preservar su competitividad en el ámbito internacional.

El otro argumento a favor de una armonización de los estándares laborales tiene un fundamento moral basado en el catálogo de los derechos fundamentales de las personas. Una parte de estos derechos hacen referencia a las condiciones de trabajo y a los derechos sociales. La conciencia progresiva de la comunidad internacional de la necesidad de que todos los países respeten los derechos fundamentales del hombre es utilizada para requerir una armonización de los derechos laborales considerados esenciales y priori-

zar su cumplimiento por encima de cualquier consideración económica o comercial. Este segundo enfoque es el que tiene un mayor soporte y las propuestas actuales van encaminadas a este fin.

Los argumentos en contra del primer planteamiento provienen, por un lado, de los países en desarrollo que rechazan cualquier estandarización que tenga como consecuencia la igualación de los costes laborales, por ser una de sus principales bases de su ventaja comparativa; consideran esta propuesta como una forma más de proteccionismo encubierto de los países desarrollados y en contra de los fundamentos del comercio libre. Los economistas también rechazan estas propuestas, argumentando que no existe evidencia de que las diferencias en los costes laborales expliquen las diferencias en los costes de producción; si en los cálculos de dichos costes se introduce la productividad del factor trabajo, ésta es muy superior en las economías desarrolladas por lo que se necesita menor cantidad de trabajo por unidad producida; la mayor productividad permite absorber los mayores costes laborales sin incrementar los costes de producción.⁽¹⁹⁾

Tampoco existe consenso con relación al argumento moral para la armonización de los estándares laborales. En este plano se enfrentan los defensores del libre comercio frente a los defensores del comercio equitativo. Los primeros, desde un enfoque neoliberal, defienden que el mercado sea el que determine la competencia de los productos. Como las diferencias en las estructuras de los mercados son las que determinan los costes de producción y las ventajas comparativas en los diferentes productos, si se limita el comercio sólo se conseguirá retrasar el crecimiento económico de estos países y reducir sus posibilidades de desarrollo económico. Este desarrollo es, precisamente, el que permitirá mejorar progresivamente las condiciones laborales como ha ocurrido en los países desarrollados. Cualquier injerencia en el funcionamiento de los mercados altera esta relación, y, en base a ello, rechazan la imposición de normas.

Los defensores del comercio equitativo proponen la adopción de determinadas normas laborales acordadas por la comunidad internacional,

(19) Golub (1997) demuestra que los costes laborales unitarios calculados teniendo en cuenta la productividad laboral son superiores en algunos países en desarrollo que en los países desarrollados invalidando el argumento esgrimido por los proteccionistas.

que garantizarían el respeto de los derechos sociales de las personas y evitarían prácticas laborales que se consideran inadmisibles desde el punto de vista de la dignidad humana. La adopción de estas normas laborales no tendría como objetivo igualar los costes laborales, es decir garantizar los mismos derechos y retribuciones mínimas, sino evitar las prácticas inadmisibles y hacer respetar los derechos que se consideran consustanciales con la dignidad de la persona humana.

Las normas laborales mínimas o derechos sociales a respetar por todos los países ya están establecidos en las convenciones adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta organización, creada en 1919, es una institución tripartita en la que están representados los países, las organizaciones patronales y las organizaciones sindicales o de representación de los trabajadores. La normativa laboral de derechos y obligaciones que se ha elaborado en su seno es muy extensa y se recoge en una multitud de convenciones. Sus contenidos se pactan por consenso y los países las suscriben voluntariamente mediante un proceso de ratificación. No existe obligación de adherirse a todas ellas y tampoco un mecanismo efectivo que obligue a su cumplimiento.⁽²⁰⁾

Entre todas las convenciones elaboradas en la OIT, algunas de ellas se consideran como la normativa laboral fundamental que deberían aplicar todos los países; éstas son:

- Prohibición del trabajo forzado (Convención nº 29 y 105)
- Derecho a la libre asociación (Convención nº 87)
- Derecho a la negociación colectiva (Convención nº 98)
- Prohibición de la discriminación laboral (Convención nº 100 y 111)
- Edad mínima laboral (Convención nº 138)
- Salario mínimo (Convención nº 131)

(20) El mecanismo de que dispone la OIT es de supervisión y recomendaciones a los países para el cumplimiento de las Convenciones. Sin embargo, dispone de una cláusula que permite incluso la utilización de sanciones en caso de grave y reiterativa infracción de las normas laborales. Esta cláusula se ha utilizado muy poco. Recientemente, se ha invocado para Myanmar (Birmania) por incumplir la prohibición de trabajo forzado. Las sanciones consisten en retirar la ayuda técnica y prohibir su asistencia a las reuniones de la OIT.

- Seguridad y salud laboral (Convención n° 155)
- Trabajo infantil (Convención n° 182) (ha entrado en vigor en el 2000).

El consenso sobre estas normas laborales mínimas se ha visto recientemente reforzado. Así, en el seno de la OIT se adoptó, en junio de 1998, una Declaración sobre «Los principios fundamentales y los derechos del trabajo» que establece que algunas de las Convenciones enumeradas constituyen derechos fundamentales y como tales deben ser respetados, promovidos y hechos realidad aunque no hayan sido ratificados. Ello implica que los países miembros se comprometen, por el mero hecho de pertenecer a la OIT, a cumplir necesariamente, sin el requisito previo de la ratificación, con las normas básicas elaboradas por esta institución a lo largo de su existencia. En concreto, estos derechos son:

- 1) La libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.
- 2) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
- 3) La abolición efectiva del trabajo infantil.
- 4) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Han quedado fuera de estos derechos laborales básicos el salario mínimo y la seguridad y salud laboral. En 1999, se reforzaron las normas sobre trabajo infantil con la aprobación de la Convención n° 182, en la que se prohíbe y se acuerda eliminar las formas más deplorables de trabajo infantil: esclavitud, pornografía, prostitución, tráfico de estupefacientes y trabajo insalubre o peligroso para la salud de los niños.

El número de países que ha firmado estas convenciones se detalla en la tabla 12.1.

Aunque el número de países signatarios de cada convención es significativo, sólo 35 países habían ratificado la totalidad de las siete convenciones en el año 1998. Pero, como ya hemos señalado antes, a partir de la Declaración de 1998, todos los países se comprometen a hacer respetar estos derechos aunque no los hayan ratificado. Este compromiso es un paso

Tabla 12.1

CONVENCIÓNES OIT QUE CONSTITUYEN NORMAS LABORALES FUNDAMENTALES

Nº Convención	Fecha	Tema	Países signatarios
29	1930	Trabajo forzoso	149
105	1957	Trabajo forzoso	132
87	1948	Libre asociación	122
98	1948	Negociación colectiva	138
100	1951	Igual remuneración	137
111	1958	No discriminación	128
138	1973	Edad mínima	61
182	1999	Trabajo infantil	n.d.

Nota: n.d. = no disponible.

Fuente: *The Economist*, 3 de octubre de 1998 (datos OIT) actualizado con datos de la OMC.

importante, y se puede afirmar que, en el ámbito internacional, se ha logrado un consenso de un marco de derechos laborales mínimos fundamentado en el respeto y en la aplicación universal de los derechos humanos. La propia Declaración contempla un mecanismo de supervisión anual para exhortar a los países a cumplirla.⁽²¹⁾

El debate actual sobre el comercio y sus efectos en los derechos laborales, que constituye uno de los ejes principales de las críticas que se realizan al proceso de globalización, es en realidad muy viejo. La propia constitución de la OIT (1919) reconoce que las diferencias en materia laboral pueden causar perjuicio a otras naciones: *«si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo para otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países»*; por lo tanto, desde esta organización ya se contemplaba esta problemática. También, cuando se elaboró la Carta de La Habana y para evitar estos efectos negativos en el comercio, se reguló en su artículo 7 *«la eliminación de las condiciones laborales desleales que crearan problemas en el comercio internacional»*. Esta regulación, nuevamente, no fue traspasada al GATT y sólo se incluyó en su artículo XX (e) la prohibición de importaciones de productos fabricados por prisioneros.

(21) Elliot (2000) intenta sacar conclusiones de la primera valoración de la aplicación de la Declaración de 1998, pero la falta de datos facilitados por los países las dificulta enormemente.

A falta de regulación explícita, esta controversia se ha ido planteando a lo largo de la vida del GATT. Los primeros acuerdos sobre el algodón, de los años sesenta, y el Acuerdo Multifibras de 1974 (véase capítulo VII), son claros ejemplos de cómo en la práctica se resolvieron los problemas surgidos en el comercio internacional de mercancías cuando el coste de la mano de obra es el factor determinante del coste total. Como ya sabemos, el resultado fue un fuerte aumento de la protección. Pero, desde finales de los años ochenta y durante los años noventa, esta controversia se ha recrudecido, motivada por el papel cada vez más residual de los aranceles como elemento clásico de protección; los trabajadores de las empresas afectadas por la competencia de las importaciones crecientes de los países en desarrollo están llevando a cabo campañas donde reclaman y exigen que estos países apliquen las mismas normas laborales que las exigidas a sus empresas.⁽²²⁾

Desde una óptica distinta, también se han acrecentado las demandas de distintos colectivos en cuanto a la obligación de todos los países que constituyen la comunidad internacional de observar y aplicar los derechos laborales fundamentales que hemos analizado. Por ello, se ha propuesto que la OMC incluya una «cláusula social» obligatoria que permita sancionar comercialmente a los países que la incumplan. Precisamente, es esta capacidad, que únicamente dispone la OMC para dictaminar y, en su caso, sancionar a los países que incumplen la normativa reguladora del comercio internacional, la que se considera como arma disuasoria indispensable para luchar de una manera efectiva contra las prácticas laborales indeseables. Se trataría, por lo tanto, de utilizar los mecanismos de sanción económica como instrumento para hacer cumplir estos derechos laborales mínimos, en la misma línea de otras importantes vulneraciones que ya se han arbitrado en el ámbito internacional para eliminar otras prácticas inadmisibles por la comunidad internacional, como el «apartheid» en Sudáfrica o el genocidio en Serbia.

De hecho, ya existen algunos precedentes de sanciones o amenazas por el incumplimiento de normas laborales, utilizados tanto por Estados

(22) Como ejemplo de esta presión, para que el NAFTA pudiera ser finalmente firmado por los Estados Unidos, fue necesario negociar un acuerdo suplementario denominado «North American Agreement on Labor Cooperation» en el que se establecen compromisos de cumplimiento por parte de los tres países signatarios (Canadá, México y EE.UU.) de determinadas normas laborales. Este acuerdo prevé la aplicación de sanciones laborales en tres supuestos: trabajo infantil, empleo mínimo y condiciones de trabajo, sanitarias y de seguridad.

Unidos como por la Unión Europea. Estados Unidos ha utilizado el Sistema de Preferencias Generalizadas para exigir el cumplimiento de determinadas normas laborales con Chile, Malasia y algunos otros países. La continuidad de los beneficios de la utilización de este sistema se condicionó a mejoras en las normas laborales de estos países y la amenaza surtió efecto, ya que éstas mejoraron. Asimismo, el Congreso americano ha aprobado una nueva ley que prohíbe expresamente la importación de productos elaborados con trabajo infantil. La Unión Europea ha introducido en su Sistema Generalizado de Preferencias, desde 1998, la exigencia del cumplimiento de algunas Convenciones de la OIT, en concreto libre asociación, negociación colectiva y trabajo infantil. En ambos casos se trata de medidas unilaterales que están permitidas porque las preferencias generalizadas se conceden, precisamente, a título individual.

A pesar de todas las demandas comentadas desde los diferentes planteamientos, la resistencia de los países en desarrollo de aceptar una cláusula social en el GATT/OMC ha sido y es muy fuerte. Buena muestra de ello es la negativa a la creación de un grupo de trabajo en la OMC para debatirlo, aunque en la Declaración de Marrakech de abril de 1994 se acordó que se iniciarían trabajos encaminados a estudiar el problema entre el comercio y los estándares laborales, en la Conferencia Ministerial de Singapur de diciembre de 1996 se adoptó la siguiente declaración:

«Renovamos nuestro compromiso en la observancia de los derechos laborales fundamentales reconocidos internacionalmente. La Organización Internacional del Trabajo es la institución competente para establecer y desarrollar estas normas, que nosotros reconocemos y apoyamos. Creemos que el crecimiento económico y el desarrollo promovido por el comercio creciente y su progresiva liberalización contribuyen a la promoción de las normas laborales. Rechazamos el uso de las normas laborales con motivos proteccionistas y acordamos que la ventaja comparativa de los países, principalmente los menos desarrollados, no debe en ningún sentido cuestionarse. Desde esta óptica, destacamos que los Secretariados de la OMC y de la OIT continuarán con la actual colaboración».

Los términos son bien explícitos: por ahora, los países miembros de la OMC no comparten la inclusión de esta cláusula social y consideran que

la OIT es la organización que debe ocuparse de estos temas. Además, se reitera que el crecimiento económico apoyado con un comercio progresivamente liberalizado es el mejor instrumento para mejorar los estándares laborales.

Pese a esta oposición, existen algunos casos que requieren algún tipo de respuesta por parte de la OMC. Se trata de las denominadas «zonas de procesamiento para la exportación», en las que expresamente se derogan el cumplimiento de algunas leyes laborales para atraer a las inversiones extranjeras. Esta situación se está dando en Pakistán, Panamá, Bangladesh y Malasia, según datos de la OIT. Para evitarlo, se solicita que la OMC instrumente algún mecanismo para prohibir a los inversores internacionales beneficiarse de estas prácticas.

Sin embargo, el debate sigue abierto. Algunos trabajos realizados tratan de cuantificar los efectos que sobre la ventaja comparativa supondría la implantación de estos derechos laborales fundamentales y los resultados obtenidos no evidencian un deterioro del comercio⁽²³⁾ y, por el contrario, consideran que tendrían efectos beneficiosos desde una perspectiva dinámica en el desarrollo político e institucional y en la productividad laboral. Otros trabajos consideran que los efectos a corto plazo de la eliminación del trabajo infantil pueden ser muy perjudiciales para algunos sectores de la sociedad y sólo debería reducirse progresivamente mediante compensaciones con otro tipo de ayudas que pudieran paliar los costes del ajuste.⁽²⁴⁾

A pesar de la contribución de estos estudios en clarificar los potenciales efectos de estas medidas sobre la economía de los países afectados, tanto desarrollados como en desarrollo, existen problemas de fondo no resueltos. Algunos son de carácter cultural y religioso que dificultan un acuerdo sobre el contenido de los propios derechos sociales fundamentales. Como ejemplo podemos citar el derecho a la no discriminación por razón de sexo, que no es admitida por los países islámicos. Otros cuestionan la injerencia en la soberanía de los países para establecer sus propias normas y que éstas les sean impuestas por las potencias económicas mundiales. Por otra parte, tampoco hay acuerdo sobre si las sanciones comerciales son el mejor sistema

(23) Uno de los trabajos más completos es el realizado por la OCDE (1996).

(24) Una recopilación de los trabajos que evalúan los costes y beneficios de la inclusión de las normas laborales y sus efectos en el comercio se encuentra en Golub (1997).

para lograr este objetivo. Existen propuestas alternativas, como incrementar la ayuda financiera para eliminar el trabajo infantil, liberalizar la inmigración para evitar los excedentes de mano de obra en algunos países y así facilitar la aceptación de condiciones laborales mínimas o la promoción de la democracia como requisito previo para facilitar el acceso a estos derechos.

Mientras tanto, los sindicatos de los países desarrollados, sobre todo en Estados Unidos, siguen reclamando una armonización urgente de las normas laborales como único camino para salvaguardar sus puestos de trabajo. Esta percepción es tan fuerte en la sociedad americana que el Congreso dejó claro que no se firmarían más acuerdos de comercio que no contemplen el cumplimiento de las normas laborales, y también medioambientales. Como veremos en el capítulo siguiente, así ocurrió en Seattle, donde Estados Unidos presentó una propuesta para crear un grupo de trabajo sobre el comercio y los derechos laborales fundamentales, que fue firmemente rechazada.

Será necesario, pues, llegar a un punto intermedio de encuentro entre intereses y posturas tan opuestos, que permita que el respeto de ciertos derechos sociales y, a la vez, garantice que esta exigencia no represente una forma velada de nuevo proteccionismo. Para que este debate se produzca y, progresivamente, se vayan acercando posturas, sería bueno que en este tema se siguiera el mismo método que en los analizados en este capítulo: medio ambiente, inversiones y competencia; creando mecanismos institucionalizados de trabajo y consulta se facilita ir identificando los problemas y sus posibles soluciones.

Hemos finalizado el análisis de todos los temas que podrían ser incorporados en un futuro a la OMC. Todos ellos tienen tres características comunes. En primer lugar, se trata de temas muy complejos y cuya regulación interfiere cada vez más con la capacidad soberana de los países para establecer sus propias prioridades económicas y sociales. Por ello, es lógico que despierten un interés especial por parte de la ciudadanía y colectivos que hasta ahora nunca se habían manifestado cuando en el GATT/OMC negociaba sobre aranceles.

En segundo lugar, los tres temas que son objeto de estudio y negociación en la OMC todavía no han alcanzado un grado de consenso suficiente,

como hemos podido constatar. Aparentemente, todos ellos estarían lejos de lograrlo pero si, finalmente, se convoca una ronda de negociaciones multilaterales, formarían parte de ella. En este supuesto, las probabilidades de que se lograra algún consenso y, por lo tanto, un acuerdo, serían mayores, ya que constituirían parte de una negociación global. Es posible que algunas de las propuestas que hemos comentado fueran aceptadas si, por ejemplo, se ofrece como contrapartida una mayor liberalización del comercio agrícola.

En tercer lugar, la elección de la OMC como foro para su regulación está fundamentada en su relación con el comercio, pero también en su capacidad demostrada para establecer normas aplicables para todos los países miembros (el ejemplo del acuerdo ADPIC es en este sentido paradigmático) y en su fuerza para que éstos las cumplan gracias al mecanismo de solución de diferencias.

XIII. El fracaso de Seattle y el futuro de la OMC

Empezábamos esta exposición preguntándonos el porqué de la contundente respuesta de un determinado ámbito de la sociedad civil contra la libertad de comercio y contra la OMC en Seattle. Después de haber analizado con detalle el proceso de liberalización de los intercambios comerciales en el GATT y ahora en la OMC y la evolución de las normas que han regulado y regulan hoy las prácticas comerciales, estamos en condiciones de comprender y de dar respuesta a esta pregunta.

Hemos constatado a lo largo de esta exposición que la eliminación de las barreras tradicionales al comercio ha requerido del desarrollo paulatino de unas normas comunes que regulen las prácticas comerciales entre los países como el mejor medio de garantizar el acceso real a los mercados. Así, hemos podido comprobar cómo, desde mediados de los años setenta, los trabajos más laboriosos en el GATT se han encaminado al desarrollo de una normativa exhaustiva que uniforme y discipline las actuaciones de los países en la aplicación de su política comercial y, también, en la elaboración de pautas comunes en aquellas políticas internas que afectan de una manera más directa a la capacidad de competir de las empresas, como son las subvenciones, los apoyos internos a la agricultura, etc. Asimismo, la regulación comercial se ha ampliado a otros ámbitos no contemplados anteriormente por el GATT como el de las inversiones, los derechos de la propiedad intelectual y el comercio de servicios.

Algunas de las protestas en Seattle son el resultado de este proceso. Las normas comunes imponen algunos límites a la capacidad de los países para desarrollar autónomamente sus propias políticas o, como argumentan los reclamantes, en defensa de la competitividad de las empresas en este mundo global se menoscaban los derechos adquiridos por los colectivos laborales o no se avanza en la medida requerida en la protección de los valores culturales o en la protección del medio ambiente. En sentido opuesto se manifiestan los países en desarrollo que ven en estas reclamaciones un trasfondo proteccionista que les haría más difícil el acceso de sus productos a los mercados, bien por la introducción de nuevas restricciones al comercio, bien por la inviabilidad de poder cumplir con los requisitos exigidos.

Este conflicto, entre los defensores de la imposición de límites a la libertad de comercio en aras de salvaguardar otros valores o intereses que la sociedad reclama, y los que por el contrario argumentan que estos límites impedirán que la libertad de comercio, tan ampliamente defendida a lo largo de más de cincuenta años, pueda utilizarse como un medio para acelerar su crecimiento económico, no está resuelto. Paradójicamente, pues, en las posturas tradicionales frente a la libertad de comercio se ha producido un giro de 180 grados; en un principio, la presión ejercida en favor de la liberalización de los intercambios comerciales fue liderada, básicamente, por los países desarrollados con una gran oposición por parte de los países en desarrollo, que defendían la protección como el medio más idóneo para salvaguardar sus intereses. Después de un arduo proceso, cuando los países en desarrollo han aceptado la liberalización del comercio como uno de los medios que puede facilitarles su desarrollo económico, se encuentran con una fuerte oposición de ciertos colectivos de los países desarrollados que ponen en entredicho este principio.

Si, como hemos analizado en el capítulo anterior, el comercio internacional es uno de los instrumentos reconocidos por la comunidad internacional para eliminar la pobreza en el mundo y la creciente brecha entre los países ricos y los países pobres, sería en cierto modo incomprensible que se impusieran nuevas restricciones al comercio justificadas en la defensa de unos intereses muy loables para las sociedades desarrolladas, pero difíciles de asumir en las sociedades poco desarrolladas o con graves problemas de pobreza.

El que este debate pueda ser más o menos difícil y/o condicionar el futuro de las negociaciones y las relaciones comerciales internacionales dependerá de cómo y en qué medida estas reclamaciones sean atendidas o encauzadas por los gobiernos. Cuando analizamos la problemática del comercio y los derechos laborales y el medio ambiente, quedó claro que, a pesar de la palpable existencia de desigualdades importantes en estas materias entre los países, no hay evidencia empírica de que las diferentes normativas sean la causa o que, de un modo generalizado, afecten negativamente a la capacidad de competir de las empresas. A pesar de ello, si los gobiernos quieren satisfacer estas demandas o aprovecharse de ellas para imponer límites a los flujos comerciales y, así, atender a las reclamaciones proteccionistas, de nuevo nos podemos encontrar con un cambio de actitud que afecte de forma negativa a la libertad de comercio.

En cierto modo, esto fue lo que ocurrió y se planteó en Seattle. La propuesta de Estados Unidos sobre el contenido de la agenda de la nueva Ronda de negociaciones multilaterales incluía tanto un capítulo sobre normas laborales, como negociaciones sobre el comercio y el medio ambiente. Como ya comentamos en el capítulo anterior, en Estados Unidos algunos colectivos ejercen fuertes presiones en su defensa. Incluso, la posibilidad de obtener la autorización («fast track») del Congreso para negociar nuevos acuerdos comerciales puede estar condicionada, como así lo demandan la mayoría de congresistas demócratas y un número significativo de republicanos, a que estos nuevos acuerdos contengan, obligatoriamente, normas sobre ambas materias. Pero esta propuesta estaba en clara contradicción con la Decisión tomada en la I Conferencia Ministerial de la OMC, en la que se estableció que la OMC no era la institución competente para negociar y tratar sobre normas laborales.

Lógicamente, esta exigencia fue muy criticada y rechazada por los países en desarrollo, y ello a pesar de que, durante la III Conferencia, la propuesta inicial se suavizó y sólo se reclamó la creación de un grupo de trabajo en la OMC que estudiara la introducción de las normas laborales básicas referidas a los derechos catalogados como fundamentales para la dignidad de la persona. Aunque, como a continuación veremos, esta propuesta no fue la única que motivó discrepancias entre los países de la OMC, en cuanto al

contenido de las negociaciones futuras, sí que fue un claro ejemplo de las consecuencias que la aplicación de un determinado enfoque para encauzar las reclamaciones internas puede causar en las relaciones comerciales internacionales.

Es por esta razón que, en nuestra opinión, si se desea atender a las preocupaciones de la sociedad civil sin poner en peligro la liberalización del comercio alcanzada y los nuevos retos que todavía se han de lograr en este campo, hay dos alternativas de conducta: explicar con claridad los beneficios que reporta el comercio a la sociedad en su conjunto y atender a los posibles conflictos internos con otro tipo de mecanismos que suavicen los costes del ajuste. Si ello no es así, es posible que la defensa o exigencia de cualquiera de los extremos planteados dé como resultado un deterioro o un estancamiento en las negociaciones futuras sobre el comercio internacional.

Aunque podemos afirmar que las demandas americanas condicionaron, en gran medida, este fracaso, no fueron la única causa. Las numerosas divergencias existentes en muchos otros temas explican, también, la imposibilidad de consensuar una agenda lo suficientemente amplia como para satisfacer los intereses de todas las partes.

Todos los temas que debían tratarse en la agenda de la nueva Ronda del Milenio ya expuestos a lo largo de los diferentes capítulos, se concretan en:

- Agricultura.
- Servicios y comercio electrónico.
- ADPIC.
- Inversiones.
- Medio Ambiente.
- Normas sobre la Competencia.
- Transparencia de las compras públicas.
- Cuestiones específicas de los países en desarrollo y PMA.
- Cuestiones Institucionales.

En los tres primeros capítulos, ya estaba especificado que se iniciarían negociaciones en el año 2000, hubiera o no negociaciones globales. En el resto, los trabajos resultantes en los grupos creados a tal fin disponían de una base de propuestas y contrapropuestas para ser debatidas en el marco de unas negociaciones globales. Asimismo, se debían atender las demandas concretas de los países en desarrollo e intentar resolver algunos problemas en el funcionamiento de la institución.

A pesar de que los temas a debatir en la nueva Ronda estaban acotados, en las negociaciones previas para consensuar el contenido de la agenda en Ginebra éste no se logró como, tampoco, en Seattle. Las principales divergencias se produjeron entre las principales potencias comerciales, tanto en los temas a incluir como en el alcance de los compromisos que los países parecían dispuestos a realizar. Así, Estados Unidos defendía una agenda limitada a los temas de agricultura y servicios junto con normas laborales, normas sobre medio ambiente y comercio electrónico. La selección de pocos temas favorecería unas negociaciones que, como máximo, debían durar tres años. Esta agenda de mínimos tenía su razón de ser en las dificultades que cualquier otra propuesta hubiera generado para la obtención de la autorización del Congreso para negociar acuerdos comerciales («fast track»), ya denegada en los últimos seis años.

Por el contrario, la Unión Europea defendía una agenda amplia que comprendiera todos los temas apuntados, con un especial interés en el desarrollo de normas sobre inversiones y competencia; sus compromisos en materia de agricultura eran limitados y exigía, junto a Canadá, excepciones para las industrias culturales. Japón también mantenía reservas a la liberalización agrícola, apoyaba a la Unión Europea en el capítulo de inversiones y competencia y reclamaba la eliminación de la legislación antidumping. Las divergencias, pues, entre las potencias comerciales eran manifiestas y no se logró un acuerdo entre ellas, ni en el alcance que debería tener la negociación agrícola ni en los temas que deberían estar presentes en las negociaciones.

Por su parte, los países en desarrollo, muy descontentos con la aplicación de los acuerdos de la Ronda de Uruguay, demandaban resolver, en primer lugar, todos los problemas detectados, principalmente en la agricultura y

en los textiles, como una muestra de buena voluntad antes de iniciar negociaciones en nuevos temas. Además, solicitaban una revisión de los contenidos, así como una ampliación de los plazos en Inversiones y en el ADPIC, junto con algunas demandas específicas como el endurecimiento de la normativa antidumping, negociar los servicios en transporte marítimo y en el movimiento de personas y, por último, reducciones arancelarias en los productos agrícolas transformados y en los productos de interés para sus economías.

El problema que la propuesta americana planteaba era su falta de contrapartidas claras para que los demás países, tanto sus principales socios comerciales como los países en desarrollo, no la consideraran lo suficiente equilibrada para lograr los objetivos que cada grupo se había propuesto. Recordemos, en este sentido, que para iniciar un nuevo proceso de negociaciones comerciales son necesarios dos requisitos. Uno de ellos es obvio, el consenso de todos los países para iniciarlo y, el segundo, es fruto de las experiencias anteriores; la probabilidad de consenso es mayor si la agenda de negociaciones es lo suficientemente amplia e incorpora todos los temas de interés para los diferentes países, de modo que los temas más difíciles de asumir puedan quedar notoriamente compensados con los que reporten claros beneficios. Este fue, precisamente, el motivo por el cual los países miembros de la OMC fracasaron en el logro de un amplio consenso para iniciar la Ronda del Milenio.

Finalmente, pues, la convocatoria formal de una nueva Ronda se aplazó y los esfuerzos en esta dirección continúan en el seno de la OMC, en donde ya se han iniciado las negociaciones formales, pero separadas, en agricultura y servicios.

Durante todo el año 2000 y los meses transcurridos de 2001, se ha trabajado intensamente para lograr un acuerdo sobre la agenda de la futura ronda de negociaciones internacionales y, es probable, que ésta pueda ser formalmente inaugurada en la IV Conferencia Ministerial de la OMC, convocada para los días 9-13 de noviembre de este año en Doha, Qatar. Aunque parece que el consenso es amplio y, además, ha recibido el apoyo formal en la reunión anual del G8 del mes de julio en Génova, todavía existen algunas dudas sobre el éxito final de esta propuesta.

En este contexto ¿cuál es el futuro de la OMC? De todo el trabajo expuesto creo, sinceramente, que se puede concluir la gran importancia, relevancia y alcance tanto de la liberalización del comercio lograda como del contenido de las normas que hoy regulan las relaciones comerciales entre los países desde que, en 1947, se inició esta andadura. Aunque la frustrada OIC hubiera dispuesto de más instrumentos para abordar la complejidad de las relaciones comerciales entre los países y constando, también, que muchas de sus disposiciones han tardado muchos años en ser incorporadas a las reglas actuales, finalmente, con mucho pragmatismo y realismo, se ha ido consolidando un sistema mundial de comercio basado en reglas comunes, que permite afrontar con más garantías para todas las partes implicadas la creciente interdependencia de las economías y su complejidad.

En este sentido el papel de la OMC es vital. No sólo deberá velar y arbitrar por la correcta aplicación de las normas y su desarrollo, sino que tiene, también, un doble reto. El primero, liderar el consenso sobre los nuevos temas que, como hemos comprobado, son complejos y afectan a sensibilidades muy distintas. El segundo, favorecer la integración de los países más pobres en el sistema mundial de comercio con el fin de ayudar a resolver sus graves problemas de pobreza.

A pesar de que algunos aspectos de su funcionamiento deberán ser mejorados con el fin de que la sociedad comprenda mejor la importancia de su labor y que la participación de los países pequeños y los menos desarrollados pueda incrementarse para que todos los intereses estén mejor representados, no hay duda de que, con sus defectos, la OMC ha jugado, juega y jugará un papel muy importante para que el comercio internacional proporcione, en la medida que le corresponda, un mayor aumento en el bienestar y en la riqueza de los países que integran la comunidad internacional.

Anexo

Países miembros de la OMC y observadores, julio 2001

- Albania 8.09.2000
- Alemania 1.01.1995
- Angola 23.11.1996
- Antigua y Barbuda 1.01.1995
- Argentina 1.01.1995
- Australia 1.01.1995
- Austria 1.01.1995
- Bahreín 1.01.1995
- Bangladesh 1.01.1995
- Barbados 1.01.1995
- Bélgica 1.01.1995
- Belice 1.01.1995
- Benín 22.02.1996
- Bolivia 12.09.1995
- Botsuana 31.05.1995
- Brasil 1.01.1995
- Brunéi Darussalam 1.01.1995
- Bulgaria 1.12.1996
- Burkina Faso 3.06.1995
- Burundi 23.07.1995
- Camerún 13.12.1995
- Canadá 1.01.1995
- Chad 19.10.1996
- Chile 1.01.1995
- Chipre 30.07.1995
- Colombia 30.04.1995
- Comunidades Europeas 1.01.1995
- Congo 27.03.1997
- Congo, República Democrática del 1.01.1997
- Corea, República de 1.01.1995
- Costa de Marfil 1.01.1995
- Costa Rica 1.01.1995
- Croacia 30.11.2000
- Cuba 20.04.1995
- Dinamarca 1.01.1995
- Dominica 1.01.1995
- Ecuador 21.01.1996
- Egipto 30.06.1995
- Emiratos Árabes Unidos 10.04.1996
- Eslovenia 30.07.1995
- España 1.01.1995

- Estados Unidos 1.01.1995
- Estonia 13.11.1999
- Filipinas 1.01.1995
- Finlandia 1.01.1995
- Fiyi 14.01.1996
- Francia 1.01.1995
- Gabón 1.01.1995
- Gambia 23.10.1996
- Georgia 14.06.2000
- Ghana 1.01.1995
- Granada 22.02.1996
- Grecia 1.01.1995
- Guatemala 21.07.1995
- Guinea 25.10.1995
- Guinea-Bissáu 31.05.1995
- Guyana 1.01.1995
- Haití 30.01.1996
- Honduras 1.01.1995
- Hong Kong, China
1.01.1995
- Hungría 1.01.1995
- India 1.01.1995
- Indonesia 1.01.1995
- Irlanda 1.01.1995
- Islandia 1.01.1995
- Islas Salomón 26.07.1996
- Israel 21.04.1995
- Italia 1.01.1995
- Jamaica 9.03.1995
- Japón 1.01.1995
- Jordania 11.04.2000
- Kenia 1.01.1995
- Kuwait 1.01.1995
- Lesotho 31.05.1995
- Letonia 10.02.1999
- Liechtenstein 1.09.1995
- Lituania 31.05.2001
- Luxemburgo 1.01.1995
- Macao, China 1.01.1995
- Madagascar 17.11.1995
- Malasia 1.01.1995
- Malawi 31.05.1995
- Maldivas 31.05.1995
- Malí 31.05.1995
- Malta 1.01.1995
- Marruecos 1.01.1995
- Mauricio 1.01.1995
- Mauritania 31.05.1995
- México 1.01.1995
- Moldavia 26.7.2001
- Mongolia 29.01.1997
- Mozambique 26.08.1995
- Myanmar 1.01.1995
- Namibia 1.01.1995
- Nicaragua 3.09.1995
- Níger 13.12.1996
- Nigeria 1.01.1995
- Noruega 1.01.1995
- Nueva Zelanda 1.01.1995
- Omán 10.10.2000
- Pakistán 1.01.1995
- Panamá 6.09.1997
- Papúa Nueva Guinea 9.06.1996
- Paraguay 1.01.1995
- Perú 1.01.1995
- Polonia 1.07.1995
- Portugal 1.01.1995
- Qatar 13.01.1996
- Reino Unido 1.01.1995
- República Centroafricana
31.05.1995
- República Checa 1.01.1995
- República Dominicana
9.03.1995

- República Eslovaca 1.01.1995
- República Kirguisa 20.12.1998
- Ruanda 22.05.1996
- Rumania 1.01.1995
- Saint Kitts y Nevis 21.02.1996
- Salvador, El 7.05.1995
- Santa Lucía 1.01.1995
- San Vicente y las Granadinas 1.01.1995
- Senegal 1.01.1995
- Sierra Leona 23.07.1995
- Singapur 1.01.1995
- Sri Lanka 1.01.1995
- Suazilandia 1.01.1995
- Sudáfrica 1.01.1995
- Suecia 1.01.1995
- Suiza 1.07.1995
- Surinam 1.01.1995
- Tailandia 1.01.1995
- Tanzania 1.01.1995
- Togo 31.05.1995
- Trinidad y Tobago 1.03.1995
- Túnez 29.03.1995
- Turquía 26.03.1995
- Uganda 1.01.1995
- Uruguay 1.01.1995
- Venezuela 1.01.1995
- Yibuti 31.05.1995
- Zambia 1.01.1995
- Zimbabue 5.03.1995
- Armenia^(*)
- Azerbaiyán^(*)
- Bahamas
- Bielorrusia^(*)
- Bhután^(*)
- Bosnia-Herzegovina^(*)
- Cabo Verde^(*)
- Camboya^(*)
- China^(*)
- Etiopía
- Kazajistán^(*)
- Laos, República Democrática Popular^(*)
- Macedonia, ex República Yugoslava de^(*)
- Líbano^(*)
- Nepal^(*)
- Rusia, Federación de^(*)
- Samoa^(*)
- Santa Sede
- Santo Tomé y Príncipe^(*)
- Seychelles^(*)
- Sudán^(*)
- Taiwán^(*)
- Tonga^(*)
- Ucrania^(*)
- Uzbekistán^(*)
- Vanuatu^(*)
- Vietnam^(*)
- Yemen^(*)
- Yugoslavia, República Federal de^(*)

Gobiernos con la condición de observador

- Andorra^(*)
- Arabia Saudita^(*)
- Argelia^(*)

Nota: Con excepción de la Santa Sede, los observadores deben iniciar las negociaciones de adhesión en un plazo de cinco años después de obtener la condición de observador.

(*) Países que están negociando su adhesión.

Organizaciones con la condición de observador

- Naciones Unidas (NU)
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)
- Fondo Monetario Internacional (FMI)
- Banco Mundial
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Fuente: OMC.

Bibliografía

La bibliografía utilizada y consultada para la elaboración del texto ha sido muy extensa. Para evitar realizar una exposición exhaustiva de ella, sólo detallaremos las obras expresamente citadas en el texto, junto a una referencia genérica a los autores e instituciones más relevantes en el estudio y análisis del comercio internacional. Así, han sido consultados las publicaciones o documentos del GATT, OMC, Banco Mundial, FMI y UNCTAD. En cuanto a los autores en lengua inglesa consultados más destacados en cuanto a sus aportaciones, cabe citar, además de los detallados, a Trebilcock, Stern, Skyes, Petersmann, Goldstein, Irwin y Deardorff, entre otros muchos. En lengua castellana, los miembros de la Secretaría de Comercio, Ávila, Blanco, Carderera, Casado, Cerro, Cortés, Domínguez, Fernández, Gómez Crespo, López, Márquez, Sáez y Tejeilo, que realizaron un trabajo muy detallado y completo sobre el contenido de los acuerdos de la Ronda de Uruguay del GATT, y los profesores Díaz Mier y Montañá, entre otros.

BALASSA, B. (1980): *The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies*, Documento de trabajo del Banco Mundial, n.º 438, Washington D.C.

BANCO MUNDIAL (1986): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986*, Washington, D.C.

— (1987): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1987*. Washington D.C.

— (1995): *Las Perspectivas Económicas Globales y los Países en Desarrollo*, Washington D.C.

— (2000): *Global Development Finance*, Washington, D.C.

- BHAGWATI, J. (1982): «Directly-Unproductive, Profit-seeking Activities», *Journal of Political Economy*, 90, 5 octubre.
- (1991a): *El Proteccionismo*, Madrid, Alianza Universidad.
- (1991b): «Export Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence», en *Political Economy and International Relations*, Cambridge, MIT Press.
- (1991c): «Splintering and Disembodiment of Services and Developing Nations», en *Political Economy and International Economics*, Cambridge, MIT Press.
- BLACKHURST, R. (1997): «The impact of the Uruguay Round», en Wong, C-H. y Kirmani, N., editores: *Trade Policy Issues*, Washington D.C., FMI.
- CABLE, V. (1987): «Textiles y vestido», en Finger, J.M. y Olechowski, editores: *Manual para las Negociaciones Comerciales Multilaterales*, Washington D.C., Banco Mundial.
- CASTILLO, J. A. (1994): «El sistema integrado de solución de diferencias», en *La Ronda de Uruguay del GATT*, *Boletín Económico de ICE*, número extraordinario.
- (1998): «Historia de España en el GATT», *Información Comercial Española*, n.º 770, abril-mayo.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Competition Policy in the New Trade Order: Strengthening International Cooperation and Rules*, Bruselas, COM(95) 359, final.
- CURZON, G. (1964): *La Diplomacia del Comercio Internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ELLIOT, K. (2000): «Getting Beyond No...; Promoting Worker Rights and Trade», en Schott, J., editor: *The WTO after Seattle*, Washington D.C., Institute of International Economics.
- FINGER, J. M. y NOGUES (1987): «International Control of Subsidies and Countervailing Duties», *World Bank Economic Review*, Vol. I, septiembre.
- GATT (1995): *Los Resultados de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Los Textos Jurídicos*, Ginebra.
- GOLUB, S. (1997): «International Labour Standards and International Trade», *Staff Studies for the World Economic Outlook*, Washington D.C., FMI.
- HOEKMAN, B. y STERN, R. (1993): «An Assessment of the Tokio Round Agreements and Arrangements», en Stern, R., editor: *The Multilateral Trading System. Analysis and Options for Change*, Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- HUDEC, R., KENNEDY, D. y SGARBOSSA, M. (1998): «A Statistical Profile of GATT Dispute Settlement Cases: 1948-89», en Howse, R., editor: *The World Trading System. Critical Perspectives on the World Economy*, Londres, Routledge. Vol. IV.

- HUFBAUER, G. (1999): «World Economic Integration: the long view», *International Economic Insights*, (May-June).
- JACKSON, J. (1969): *World Trade and the Law of GATT*, Florida, The Bobbs-Merrill Company, Inc.
- (1999): *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*, Massachusetts, MIT Press, 3.^a ed.
- KELLY, M., KIRMANI, N., XAFA, M., BOONEKAMP, C. y WINGLEE, P. (1988): «Issues and Development in International Trade Policy», *Occasional Paper*, n.º 63. Washington D.C., FMI.
- KELLY, M. y KENNY, A. (1992): *Issues and Developments in International Trade Policy*, Washington D.C., FMI.
- KRUEGER, A. y BARAN, T. (1982): «Empirical Test of the Infant Industry Argument», *American Economic Review*, 72, diciembre.
- LAIRD, S. y YEATS, A. (1989): «Barreras no Arancelarias de Países Desarrollados, 1966-1986», *Finanzas y Desarrollo*, Vol. 26, n.º 1.
- MARTIN, W., y WINTERS, L. A. (1996): *The Uruguay Round. Widening and Deepening the World Trading System*, Washington D.C., Banco Mundial.
- MASKUS, K. (1998): «Normative Concerns in the International Protection of Intellectual Property Rights», en Howse, R., editor: *The World Trading System. Critical Perspectives on the World Economy*, Londres, Routledge.
- (2000): «Intellectual Property Issues for the New Round», en Schott, J., editor: *The WTO after Seattle*, Washington D.C., Institute of International Economics.
- MESSERLIN, P. (2000): «Antidumping and Safeguards», en Schott, J., editor: *The WTO after Seattle*, Washington D.C., Institute of International Economics.
- NORDSTRÖM, H. y WINTERS, A. (1999): *Trade, income, disparity and Poverty*, Ginebra, OMC.
- OCDE, varios años, *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE*, París, OCDE.
- (1996): *Trade, Employment and Labour Standards: A study of Core Workers' Rights and International Trade*, París.
- (2000): «*The OCDE Guidelines for Multilateral Enterprises*», París.
- OMC (1996): «Comercio e Inversiones Extranjeras Directas», *Informe Anual*, Ginebra.
- (1997): «El Comercio y la Política de Competencia», *Informe Anual*, Ginebra.
- (1998a): *El Comercio hacia el futuro*, Ginebra.

- (1998b): «Globalización y Comercio», *Informe Anual*, Ginebra.
- (1999a): *Informe Anual*, Ginebra.
- (1999b): *High Level Symposium on Trade and Development, March 17-18 1999; Background document*, Ginebra.
- (2000): *Informe Anual*, Ginebra.
- SAUVÉ, P. (1998): «A First Look at Investment in the Final Act of the Uruguay Round», en Howse, R., editor: *The World Trading System. Critical Perspectives on the World Economy*, Londres, Routledge. Vol. III.
- SCHOTT, J. (2000): «Decision Making in the WTO», en Schott, J., editor: *The WTO after Seattle*, Washington D.C., Institute of International Economics.
- The Economist* (1998): «Survey World Trade», *The Economist*, 3 de octubre.
- TRÁPEGA, Y. (1990) «El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional», *Comercio exterior*, Vol. 40, octubre.
- UNCTAD (1999): *Trade and Development Report*, New York, United Nations.

Impreso en:
CEGE Creaciones Gráficas, S.A.
Ciutat d'Asunción, 42
08030 Barcelona
D.L.: B. 29641-2001
ISBN: 84-88099-76-2