
comercio internacional

Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes

Verónica Silva y Johannes Heirman



NACIONES UNIDAS



División de Comercio Internacional y
Financiamiento para el Desarrollo

Santiago de Chile, diciembre de 1999

Este documento fue preparado por Verónica Silva y Johannes Heirman, funcionarios de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L-1297-P

ISBN: 92-1-321551-7

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 1999. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.99.II.G.62

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Antecedentes: entre dos rondas multilaterales	7
II. La importancia del acceso a los mercados para los países en desarrollo	9
A. La revisión de la noción de acceso a los mercados.....	10
B. Algunos temas transversales	12
C. Sectores de especial interés para la región	13
III. Los problemas de acceso a los mercados después de la Ronda Uruguay	15
A. Barreras tarifarias y medidas no tarifarias tradicionales	16
B. Las medidas de protección contingentes.....	22
C. Otras barreras al comercio	26
IV. Las dificultades para la adecuación de la oferta exportable	29
V. Temas transversales claves para las oportunidades comerciales	31
A. La dimensión del desarrollo.....	31
B. Regionalismo y multilateralismo	33
C. El sistema de solución de controversias	35
VI. Evaluaciones globales sobre los efectos de la Ronda Uruguay en el comercio	37
VII. Algunas reflexiones e interrogantes finales	41
Bibliografía	43
Serie Comercio internacional: números publicados	47

Índice de cuadros

Cuadro 1	Estructura de tarifas en los países industrializados, 1996	16
Cuadro 2	Tarifas post-Ronda Uruguay elevadas en productos exportados por los países en desarrollo.....	17
Cuadro 3	Cobertura de los productos integrados en las etapas I y II del Acuerdo Textil y el Vestido	21
Cuadro 4	Protección contingente en los años noventa	22
Cuadro 5	Evolución de la protección contingente: número de casos presentados por cada país en promedios anuales aproximados, años 1980 y 1990.....	23
Cuadro 6	Investigaciones de dumping y subsidios: principales sectores y número de casos iniciados por Estados Unidos y la Unión Europea, 1995-1997	25

Índice de recuadros

Recuadro 1	Resumen de los nuevos compromisos hechos en la Ronda	11
Recuadro 2	Sectores de interés de países en desarrollo con mayores barreras comerciales	18
Recuadro 3	Medidas no tarifarias aplicadas en Canadá, Estados Unidos, Japón y Unión Europea, 1997	19

Resumen

El tema de acceso a los mercados de bienes continua ocupando un espacio central en las negociaciones comerciales multilaterales. No obstante los avances logrados en las rondas anteriores en esta materia, persisten ciertas barreras tradicionales, mientras que se fueron agregando nuevos obstáculos. La propia noción de acceso ha evolucionado desde una visión asociada principalmente a la disminución de barreras en la frontera, hasta su concepción actual en la que el acceso llega a depender de un creciente número de políticas aplicadas a la producción y comercialización domésticas.

A pesar de la mayor reglamentación que recibieron las medidas de protección contingente en la Ronda Uruguay, su instrumentación todavía acusa ciertos vacíos, y estos son aprovechados por las leyes y prácticas domésticas, con la consecuente falta de transparencia y previsibilidad. Este uso, con fines proteccionistas, persiste en algunos sectores de especial interés para la región.

Las futuras negociaciones agrícolas son de particular importancia para los países de la región, en vista del potencial de exportación que los productos agropecuarios representan para ellos y de las serias distorsiones que aún afectan su intercambio internacional. Con respecto al sector textil, existe fuerte interés de los países exportadores por el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay por los principales países importadores.

Las limitaciones estructurales que condicionan la oferta de los países de la región, pueden impedir que estos aprovechen oportunidades de mercados abiertas en las negociaciones de acceso.

Por otra parte, las nuevas disciplinas multilaterales también limitan las políticas que los países pueden usar para diversificar su oferta.

El trato especial y diferenciado, el regionalismo y el sistema de solución de controversias constituyen tres dimensiones transversales del acceso a mercados. Cada una ofrece posibilidades complementarias a los países en desarrollo, aunque también presenta limitaciones específicas debido a la naturaleza de su reglamentación.

I. Antecedentes: entre dos rondas multilaterales

La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales ha sido la ronda más ambiciosa en la historia del Acuerdo General del Comercio y Aranceles (GATT), tanto en términos del número de países participantes y de temas incluidos, como por la amplitud y profundidad de las disciplinas introducidas. Los acuerdos firmados en marzo de 1994, en Marrakech, contienen además, la llamada agenda incorporada, un programa de tareas futuras, que involucran nuevas negociaciones con vistas a avanzar en la liberalización del comercio agrícola y en la liberalización progresiva del comercio de servicios¹, de acuerdo con un calendario previamente convenido.²

Los dos períodos de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebradas el primero, en Singapur en diciembre de 1996, y el segundo, en Ginebra en mayo de 1998, definieron un programa de trabajo para los países miembros, que incluye la plena instrumentación de los acuerdos existentes y la preparación de la tercera Conferencia Ministerial, que deberá realizarse en Seattle, Estados Unidos, en los primeros días de diciembre de 1999.

¹ Los compromisos de concluir acuerdos en materia de servicios – financieros y de telecomunicaciones – ya fueron alcanzados, mientras que las negociaciones sobre el movimiento de personas y la liberalización del transporte marítimo han sido postergadas.

² La agenda incorporada comprende cuatro conjuntos de temas: i) las materias pendientes; ii) la revisión especial de la implementación y operación de ciertos dispositivos previstos en los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC); iii) la revisión regular de la implementación y operación de tales dispositivos; y iv) la concreción del compromiso de iniciar nuevas negociaciones para la liberalización progresiva del comercio de servicios y la reforma continua del comercio de productos agrícolas (véase CEPAL, 1996, pp. 149-151).

La principal dificultad para definir el contenido de la agenda y las modalidades de la negociación futura consiste en lograr un equilibrio entre los intereses de todos los distintos miembros de la OMC.

Los países en desarrollo, y en particular los países latinoamericanos y caribeños, están empeñados en que esas negociaciones conformen una Ronda del Desarrollo en la que sus intereses estén claramente contemplados. Aunque se sientan beneficiados por una mayor previsibilidad y seguridad en el acceso a los mercados, como consecuencia de una mayor transparencia de las reglas y políticas comerciales nacionales, proveniente de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, los países de la región saben que aún permanecen elevadas barreras a sus exportaciones en los grandes mercados importadores. Asimismo, los gobiernos de América Latina y el Caribe han adoptado una posición más activa en las negociaciones, y están definiendo una Agenda Positiva, para impulsar los temas de interés común.³ Entre los principales elementos que contribuyen a la construcción de una agenda positiva para la región figura la experiencia anterior con la implementación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, en lo que se refiere a: 1) su impacto en las condiciones de acceso a mercados; 2) la capacidad de adecuación de la región y 3) la limitación dada al trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo.

Este documento tiene como objetivo revisar algunas cuestiones sobre las condiciones de acceso a los mercados de bienes, que resultaron de los compromisos de la Ronda Uruguay, entendiéndose que la noción de acceso a los mercados está asociada con la capacidad de los productos extranjeros de competir en los mercados nacionales con los productos nacionales en condiciones parejas. El próximo capítulo introduce la noción de acceso a mercados y presenta otros temas que inciden sobre la negociación y defensa de derechos adquiridos. El capítulo III revisa algunas de las evaluaciones sobre la implementación de los acuerdos de la ronda destacándose sus efectos potenciales sobre la región, en materia de acceso a mercados, en su sentido restringido. También describe la utilización de medidas de protección contingente, así como se refiere a otros instrumentos, como barreras técnicas, sanitarias y fitosanitarias, y medidas de protección medioambiental. El capítulo IV propone algunas cuestiones sobre los Acuerdos de la Ronda Uruguay que inciden sobre la capacidad nacional de diversificación de la oferta exportadora. El capítulo siguiente revisa los temas horizontales que inciden en las oportunidades comerciales, tales como la dimensión del desarrollo, el regionalismo y la solución de controversias. El capítulo VI resume algunas evaluaciones de los efectos de la Ronda de Uruguay sobre el comercio, y el capítulo final plantea unas reflexiones acerca de las próximas negociaciones.

³ La idea de elaborar una agenda positiva fue introducida por el Secretario-General de la UNCTAD durante una reunión de expertos realizada luego de la primera Conferencia Ministerial de Singapur en diciembre de 1996 (véanse los antecedentes en la página Web de la UNCTAD - <http://www.unctad.org/en/posagen>).

II. La importancia del acceso a los mercados para los países en desarrollo

La década de los noventa se caracteriza por la aceleración del proceso de globalización en sus diversas expresiones, entre las cuales el comercio internacional ocupa un lugar de primera importancia. La integración de los mercados ha incidido sobre el ámbito y el carácter de las negociaciones comerciales. A su vez, las nuevas disciplinas propician el avance del proceso de globalización, dando así lugar a un ciclo con una dinámica propia.

En esas negociaciones, el tema de acceso a los mercados de bienes continúa ocupando un espacio central. Empero, las negociaciones no parecen haber recogido un componente importante y dinámico del comercio internacional que consiste en el intercambio administrado por empresas transnacionales, en especial el comercio intrafirma y la subcontratación internacional. Su evolución se rige por pautas poco transparentes y sobre las cuales los países en desarrollo tienen escasa ingerencia. En estos casos, las condiciones de acceso a mercados se vinculan estrechamente a los espacios de la inversión extranjera, sobre los que habría que establecer normas para la protección de la competencia.

A. La revisión de la noción de acceso a los mercados

El término “acceso a los mercados”, aunque de amplio uso en la literatura especializada, no cuenta con una acepción precisa, en parte porque corresponde a una condición relativa y dinámica (Harris, 1998, p.263). Básicamente, se busca caracterizar la naturaleza y el grado del acceso a los mercados, partiendo de los elementos que afectan las condiciones de competencia que las importaciones enfrentan en un determinado mercado, en comparación con los productos nacionales. Estas condiciones, que están determinadas por normas y conductas de gobiernos y de empresas, restringen el acceso a los mercados cuando encarecen los productos importados en términos relativos y/o limitan las cantidades de los productos transados internacionalmente.

En cuanto a su contenido, el tema de acceso a los mercados ha evolucionado desde una visión tradicional asociada principalmente a la disminución de barreras en la frontera, hasta su concepción actual en la que el acceso llega a depender de un creciente número de políticas aplicadas a la producción y comercialización domésticas. Por lo tanto, la noción tradicional es más restringida y se vincula con los esfuerzos de larga data tendientes a reducir las barreras tarifarias y medidas no tarifarias que dificultan el traspaso de la frontera de los productos importados. En este ámbito, la Ronda Uruguay avanzó en el proceso de reducción arancelaria para los productos industriales, permitió la arancelización de varias medidas no tarifarias, comprometió a los países a rebajas en los subsidios otorgados en la agricultura, y definió un proceso de desmantelamiento de cuotas del Acuerdo Multifibras en el sector textil (ver Recuadro 1).

En su versión más amplia, el acceso a mercados incluiría las condiciones de competencia imperantes en los mercados de destino, y la opción de acceso por medio de la inversión extranjera. Las condiciones de competencia pueden ser alteradas por la presencia de subsidios, medidas contingentes, estándares y barreras culturales, entre los principales obstáculos. Por su parte, la inversión extranjera puede estar condicionada por regulaciones nacionales, así como por prácticas de los agentes privados. El Acta de Marrakech incluyó el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (antidumping), y los Acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. En el área de inversión la Ronda Uruguay aprobó el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC)⁴, que limita severamente las exigencias a la inversión extranjera que los gobiernos pueden imponer en el campo comercial, sin que existan normas o códigos equivalente que regulen el comportamiento de los agentes privados.

En su última expresión, el acceso a mercados depende no sólo de la liberalización del intercambio de bienes y servicios y de las regulaciones complementarias, sino también de movimientos similares en el ámbito de la inversión y de las personas. El avance anotado hasta ahora en las distintas materias ha sido desigual y desequilibrado, al haber respondido especialmente a los intereses de los países más desarrollados.

Adicionalmente, debe considerarse que en muchas ocasiones la capacidad productiva del país exportador puede constituir una restricción más determinante que las condiciones de acceso efectivas en los mercados de destino. En efecto, las limitaciones estructurales que condicionan la oferta de los países en desarrollo pueden impedir que éstos aprovechen oportunidades de mercado abiertos para ellos, en términos generales o preferenciales. Una evidencia de este último caso se encuentra en el limitado aprovechamiento que los países en desarrollo han hecho, en muchas ocasiones, de las facilidades concedidas en el Sistema General de Preferencias (SGP).

⁴ Su sigla en inglés, de uso más difundido, es TRIMs.

Recuadro 1.
RESUMEN DE LOS NUEVOS COMPROMISOS HECHOS EN
LA RONDA URUGUAY

Agricultura:

Tarificación de medidas de frontera no tarifarias.
Disminución de tarifas y de subsidios a la exportación.
Reducción del apoyo doméstico.
Cuotas de acceso mínimo.

Textiles y Vestido:

Completa integración del acuerdo multifibras (AMF) en el GATT al 2005
Aumento en tasas de crecimiento de las cuotas.

Productos no agrícolas:

Disminución de tarifas promedio mínimo en 35%.

Servicios:

Compromisos de acceso a mercado, principios de trato nacional y NMF (con excepciones y exclusiones).
Compromiso de liberalización progresiva a través de concesiones negociadas.

Derechos de propiedad intelectual:

Compromiso de hacer cumplir los principios de trato nacional y NMF.
Compromiso de acuerdo con, y efectivo cumplimiento de, las convenciones internacionales existentes.

Antidumping (AD), subsidios, medidas compensatorias y salvaguardias:

Requerimientos más ajustados para acciones antidumping (AD).
Prohibición sobre subsidios relacionados al comercio y "accionables" (recurribles).
Requerimiento de daño mínimo para medidas de AD y compensatorias.
Cláusula de extinción ("sunset") para salvaguardias y restricciones voluntarias a las exportaciones (RVEs).

Otros:

Fortalecimiento de los procedimientos de solución de controversias
Compromisos de reducción de barreras técnicas al comercio y racionalización de los procedimientos de inspección de pre-embarque.
Compromisos de una mayor transparencia en la definición de política comercial.

Fuente: Traducido de Carlo Perroni (1998), "The Uruguay Round and its impact on developing countries: an overview of model results", en Thomas, Harmon y John Whalley (comps.), *Uruguay Round results and the emerging trade agenda. Quantitative-based analysis from the development perspective*, Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), Ginebra Publicación de Naciones Unidas N° de venta GV.E.98.0.26 (Cuadro 1, p.13)

En este contexto conviene tener presente que el estado actual de la apertura comercial internacional entraña por lo menos tres limitaciones para los países en desarrollo. En primer lugar, es una práctica común que muchas de las concesiones otorgadas resulten de concesiones recíprocas entre países industrializados y por lo tanto correspondan a aquellos rubros donde los países en desarrollo no cuentan con la capacidad de oferta adecuada. En segundo lugar, las condiciones de acceso aún existentes en los mercados ambicionados pueden inducir a los países exportadores a limitar su oferta a aquellos rubros que no enfrentan obstáculos. Finalmente, cabe tener presente que

los países que se proponen desarrollar nuevos rubros de exportación, deben enfrentar restricciones a los espacios de acción interna, representados por el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC), el acuerdo que norma los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)⁵ y el referente a las subvenciones y medidas compensatorias.

B. Algunos temas transversales

Cabe señalar otros tres conjuntos de temas que inciden en la capacidad de maniobra de los países en desarrollo para negociar derechos y obligaciones multilaterales en el acceso a los mercados y garantizar su instrumentación. El trato especial y diferenciado, el regionalismo y el sistema de solución de controversias constituyen tres dimensiones adicionales del acceso a los mercados, y cada una de ellas ofrece posibilidades complementarias a los países en desarrollo, aunque también presenta limitaciones específicas.

La creciente heterogeneidad entre los niveles de ingreso y desarrollo de los países miembros del GATT generó una demanda colectiva por un tratamiento especial y diferenciado a los países en desarrollo y países menos adelantados. Después de lograr un compromiso de no reciprocidad en la Ronda Tokio, el tratamiento especial y diferencial se redujo, en la Ronda Uruguay, a una serie de disposiciones insertas en los acuerdos y una Decisión Ministerial relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados.⁶ El trato especial y diferenciado fue limitado al otorgamiento de exenciones o menores niveles de exigencias, períodos de transición más largos, acciones de asistencia técnica para ayudarles a crear la capacidad necesaria para aplicar los acuerdos y participar en las negociaciones, además de compromisos no vinculantes tendientes a brindarles mayores oportunidades comerciales.

A su vez, el auge del regionalismo registrado en años recientes podría deberse, entre otras causas, a una respuesta estratégica de los países miembros ante la manifiesta ineficacia del sistema comercial multilateral para dar debida cuenta de las diferentes capacidades competitivas de los países. En efecto, mediante su participación en acuerdos de integración regional los países en desarrollo buscan asegurar su acceso en condiciones preferenciales a mercados de gran potencial, elevar su competitividad, mejorar su inserción en el comercio mundial y fortalecer su posición negociadora en diversos foros. Esta tendencia, en el caso de América Latina y el Caribe, fue inicialmente influenciada por los procesos de apertura general emprendidos por los países de la región desde fines de la década pasada, pero recibió su impulso definitivo a partir de los variados arreglos de integración que proliferaron en los noventa.

Muchos observadores sostienen que el entendimiento que instaura el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) constituye uno de los mayores logros de la Ronda Uruguay, ya que el nuevo mecanismo en principio concede a todos los países las mismas posibilidades para defender sus derechos y, principalmente, para aclarar aspectos irresolutos en temas de acceso a mercados. Desde su implementación el sistema ha sido ampliamente usado también por los países en desarrollo, tanto por conflictos que han surgido con países desarrollados, como por los que aparecieron entre ellos mismos. No obstante, continúan existiendo dudas sobre la capacidad del sistema para resguardar eficazmente los legítimos intereses de los países en desarrollo. A pesar del aporte que este

⁵ Su sigla en inglés, de uso más difundido, es TRIPs.

⁶ Con posterioridad a la Ronda y durante la Primera Sesión de la Conferencia Ministerial en Singapur (1996), se definió un Plan de Acción especial dirigido a estos países (véase sección V.A.)

sistema y otros de índole institucional en la OMC⁷ representan en términos de transparencia y previsibilidad, persisten vacíos que aún rodean el ejercicio pleno de los derechos y deberes.

C. Sectores de especial interés para la región

El sector agrícola fue incorporado al marco regulatorio multilateral del GATT recién a partir de la Ronda Uruguay. Las futuras negociaciones agrícolas son de particular importancia para los países de la región, en vista del potencial de exportación que los productos agropecuarios representan para ellos y de las serias distorsiones que aún afectan su intercambio internacional. Tradicionalmente, el sector se ha caracterizado por la fuerte incidencia de medidas gubernamentales en la producción y en la comercialización de sus productos y que han favorecido la posición competitiva de algunos países desarrollados.

El comercio de productos textiles y de prendas de vestir, de importancia para muchos países de la región, tuvo su reforma totalmente instrumentada por la misma Ronda Uruguay. Los compromisos para eliminar las cuotas administradas por el Acuerdo Multifibras se encuentran en proceso de aplicación, pero sus principales efectos no se dejarán sentir hasta fines del próximo quinquenio. Aunque no están contempladas nuevas negociaciones para este sector, se percibe el interés de los países exportadores por revisar algunos aspectos de la forma en que se están cumpliendo los compromisos del Acuerdo.

⁷ Cabe señalar el mecanismo de examen de políticas comerciales y las exigencias de notificación de cambios en los regímenes comerciales.

III. Los problemas de acceso a los mercados después de la Ronda Uruguay

Esta sección presenta una visión resumida de los resultados de una serie de estudios recientes que evalúan las implicancias de compromisos de la Ronda Uruguay para las oportunidades de acceso a los mercados de bienes.⁸ Esta literatura contiene limitadas referencias a los países de la región y considera básicamente la instrumentación de los acuerdos en relación a instrumentos específicos, más que sus efectos sobre el comercio. Además, los estudios se concentran en los problemas de acceso que todavía permanecen en los mercados de los países desarrollados⁹. En términos generales, las evaluaciones muestran que, a pesar del peso que están adquiriendo algunas medidas no tarifarias como estándares y medidas de protección contingente¹⁰, las barreras tarifarias y no tarifarias “tradicionales” plantean aún desafíos significativos en sectores de interés para América Latina, como son

⁸ Para otras referencias bibliográficas véase Heirman y Silva, 1997.

⁹ Al respecto, cabe tener presente que los principales mercados desarrollados aún absorben dos terceras partes de las exportaciones de América Latina y el Caribe (Estados Unidos 50%, Unión Europea 14% y Japón 3% de las exportaciones totales de 1997) (CEPAL, 1999, Anexo Estadístico).

¹⁰ El sistema del código UNCTAD sobre medidas de control del comercio considera más de cien tipos distintos de medidas no tarifarias, clasificadas en seis categorías de medidas: i.) de control de precios (donde se incluyen las medidas contingentes), ii.) financieras, iii.) de licencia automática, iv.) de control cuantitativo, v.) monopolísticas, vi.) técnicas y misceláneas para categorías de productos sensibles. Por lo tanto, los estándares técnicos y la protección contingente – antidumping, salvaguardias y derechos compensatorios –, se incluyen en la categoría de Medidas no Arancelarias de acuerdo a la UNCTAD, (UNCTAD, 1998a, Anexo 1, pp. 61-65).

los productos agrícolas, alimentos, textiles y sectores industriales básicos.

Además, los estudios sugieren la conveniencia de precisar algunos acuerdos, alargar plazos para su implementación, instrumentar más efectivamente el trato especial y diferenciado, profundizar la liberalización en sectores estratégicos para la región e incluir temas que son del interés de sus países.

A. Barreras tarifarias y medidas no tarifarias tradicionales

1. Tendencias generales

La persistencia de las restricciones tradicionales en el ámbito tarifario se expresa especialmente a través de la incidencia de “crestas arancelarias” (*tariff peaks*) en algunos mercados, definidas por la UNCTAD como tarifas que se elevan sobre el 12% ad-valorem¹¹. Asimismo, a pesar del recorte sufrido por los máximos tarifarios a partir de la Ronda Uruguay, el escalonamiento de los aranceles aún existente puede implicar altas tasas de protección efectiva en algunos productos de interés para la región, como son los productos metálicos, los textiles y el vestido y los derivados de las maderas.

Cabe destacar que en 1996 la estructura arancelaria de Canadá, Estados Unidos, Japón y Unión Europea, se caracterizaba por los siguientes aspectos: i. sus líneas libres de arancel oscilaban entre 11% (Unión Europea) y 35% (Japón), ii.) las tarifas específicas y compuestas aún mantenían cierto peso, alcanzando hasta 18% del total de los aranceles de Estados Unidos, y iii.) la tasa arancelaria promedia ponderada por importaciones se situaba entre 3.5% (Japón) y 6.6% (Unión Europea) (Laird, 1998, pp.19-20)¹² (véase cuadro 1)

Cuadro 1
ESTRUCTURA DE TARIFAS EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, 1996
(en porcentajes)

	Canadá	Unión Europea	Japón	Estados Unidos
Líneas libre de arancel	31.6	11.4	34.8	17.8
Tarifas específicas y compuestas/ todas las tarifas	9.1	12.1	10.6	17.7
Tasa consolidada, promedio simple (a)	5.1	7.2	4.7	3.9
Tasa aplicada, promedio simple	9.2	9.5	6.7	6.2
Tasa media ponderada por importaciones	5.7	6.6	3.5	3.7
Crestas arancelarias /todas las tarifas (b)	1.4	4.8	6.8	3.8

Fuente: Sam Laird, mayo 1998, pp.19-20, *Multilateral approaches to market access negotiations*. Staff Working Paper TPRD-98-02, Organización Mundial del Comercio (OMC), Ginebra.

(a) Después de la implementación total de la Ronda Uruguay. (b) Considera el criterio de la Organización y Cooperación para Desarrollo Económico (OCDE), para la cual las crestas son aquellas tasas que triplican el promedio nacional.

Al final del período de implementación de la Ronda Uruguay se prevén para ese grupo de países los siguientes parámetros: i.) las líneas tarifarias libres de arancel deben alcanzar un tercio

¹¹ La definición adoptada en la Ronda Uruguay consideraba las tarifas superiores al 15% (GATT, 1994, p.11). La OCDE trabaja con una definición distinta de cresta arancelaria (“*spike*”), que comprende aquellas tarifas que más que triplican el promedio nacional (Laird, 1998).

¹² Como resultado de la Ronda Uruguay, las reducciones tarifarias de países desarrollados en productos industriales alcanzaron un 40%. Vale decir, el promedio arancelario ponderado a base del comercio pasó de 6.3% antes de la Ronda a 3.8% después (GATT, 1994, p.14). Con posterioridad a la Ronda y en acuerdos plurilaterales se concedieron rebajas adicionales para productos farmacéuticos, alcohol destilado y productos de tecnología de información (Finger y Schuknecht, 1999).

de su universo arancelario, aunque para algunos países pueda abarcar más de la mitad, ii.) el promedio de aranceles correspondientes al de nación más favorecida (NMF) para todos los productos no debe superar el 7.1%, e incluyendo las preferencias otorgadas en el Sistema General de Preferencias (SGP), será inferior a 5%, iii.) el promedio de los aranceles agrícolas estará entre 4.9% (Estados Unidos) y 16.1% (Japón), mientras que el arancel promedio de los industriales se situará entre 0.8% (Japón) y 4.5% (Canadá) y iv.) el número de crestas arancelarias aún será superior al 10% de las partidas arancelarias (UNCTAD/OMC, 1997, pp. 8-10 y Cuadro 2 del Anexo).

La UNCTAD estimó que las crestas arancelarias pueden proveer tasas de protección efectiva de hasta 50%. Además, tasas que exceden el 30% persisten como un problema extendido, y muchas veces incluyen tasas específicas o combinadas. El problema de las crestas arancelarias se presenta especialmente en seis sectores: i.) principales productos alimentarios agrícolas y productos básicos, en especial, la carne, el azúcar, la leche y sus derivados, los cereales, y también los productos del tabaco y el algodón, ii.) frutas, legumbres y hortalizas y pescado, iii.) industria alimenticia, como por ejemplo el jugo de naranja y la manteca de maní en los Estados Unidos, iv.) productos textiles y prendas de vestir, v.) calzado, cuero y artículos de viaje y vi.) sector automotriz, equipos de transporte y productos electrónicos (ver Cuadro 2 y Recuadro 2).

Cuadro 2
TARIFAS POST RONDA URUGUAY ELEVADAS
EN PRODUCTOS EXPORTADOS POR LOS PAÍSES EN DESARROLLO
(en porcentajes y número de productos)

Sector	Unión Europea	Japón ^b	Estados Unidos	Canadá	Brasil	China	Corea	Malasia
Agrícolas^a								
Carne bovina congel./ deshuesada	215							
Leche en polvo			179	243				
Mantequilla				300				
Queso				246				
Arvejas deshidratadas		640						
Bananas frescas	180							
Trigo						114		
Maíz						114		
Arroz pulido		550						
Maní pelado		550						
Aceite de poroto soja refinado						122		
Jugo de uva	215							
Tabaco elaborado			350					350
Cigarrillos								165
Tabaco de fumar			310					150
Número de productos con tarifas iguales o superiores a 100%	5	12	7	7	0	3	0	4
Industriales								
Zapatos con cuero en la parte superior		160						
Autos, capacidad > 2.500 cm ³						100		140
Número de productos con tarifa igual o superior a 100%	0	1	0	0	0	1	0	1

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), 1998, *Accessing and utilizing data on trade and trade control measures in goods and services*, (mimeo), Ginebra 31 de marzo pp. 42-44.

(a) Considera la menor tarifa entre: las tarifas NMF post-Ronda sobre cuotas tarifarias, las aplicadas NMF (1996-1997) o las del SGP general. (b) Existen tarifas SGP a nivel de la mitad de las NMF para la mayoría de estos productos, pero éstas están condicionadas por cuotas.

Recuadro 2

SECTORES DE INTERÉS DE PAISES EN DESARROLLO CON MAYORES BARRERAS COMERCIALES

Sector (Productos más afectados)	Crestas Arancelarias (a)	Escalonamiento	Otras barreras (d)
Productos agrícolas básicos (trigo, cereales, lácteos, carnes)	-presentan gran frecuencia, -derivados de tarificación	(b)	-derechos adicionales -cuotas tarifarias sujetas a crestas o ventajas a oferentes tradicionales -estándares sanitarios y fitosanitarios a productos de ciertos orígenes -afectados por derechos compensatorios -objeto del mecanismo especial de salvaguardias (acuerdo agrícola)
Fruta, verdura y pescado (plátanos, arvejas, maní)	-pueden ser las más altas en los principales mercados	(b)	- pescado : afectado por derechos compensatorios, investigaciones antidumping, regulaciones y estándares técnicos y medidas ambientales (casos de controversias)
Industria alimenticia (conservas, azúcar, jugos, café)	-altas tarifas en los principales mercados	(b) (harina, jugo de naranjas, aceites vegetales, lácteos)	-objeto de acciones antidumping -afectados por derechos compensatorios -objeto del mecanismo especial de salvaguardias (acuerdo agrícola)
Metales		-persiste	-objeto de acciones antidumping -afectados por derechos compensatorios
Textiles y vestido	-altas tarifas en grandes mercados	-persiste y es notorio en ropa	-restricciones cuantitativas -exclusión del SGP en ciertos mercados -objeto de acciones antidumping (muchas post 1993) -objeto de salvaguardias de transición (casos de controversias) -afectados por derechos compensatorios
Calzado, cuero y productos de viaje	-altas tarifas en países desarrollados y en desarrollo	-persiste (c)	-limitado en SGP -objeto de acciones antidumping
Celulosa			-objeto de acciones antidumping
Productos de madera – y muebles		-persiste	
Productos químicos			-objeto de acciones antidumping -afectados por derechos compensatorios
Plástico y productos plásticos			-objeto de acciones antidumping
Materiales de construcción			-afectados por derechos compensatorios
Maquinaria y equipo eléctrico			-objeto de acciones antidumping -afectados por derechos compensatorios
Automotriz y otros tecnológicos	-altas tarifas en países desarrollados y en desarrollo		-principales exportadores de países en desarrollo excluidos de SGP

Fuente: UNCTAD/OMC (1997), *Market access development since the Uruguay Round: Implications, Opportunities and Challenges, in particular for Developing Countries and Least Developed Countries, in the Context of Globalization and Liberalization*; Ginebra 1997, Constantine Michalopoulos, *Trade policy and market access issues for developing countries*. Ginebra, junio de 1999, pp.47-60.

a) Sobre la base de tarifas post-Ronda a exportaciones de países en desarrollo. Considera la menor tarifa entre: tasa de nación más favorecida (NMF) post Ronda Uruguay sobre cuotas tarifarias, la aplicada en 1997-1998, o la tasa Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) (UNCTAD/OMC, *op. cit.*, 1997, Cuadro 3 de anexo). Persiste como restricción a la diversificación de ciertas exportaciones agrícolas, de acuerdo con un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) citado en UNCTAD/OMC (1997). (c) La tasa de protección efectiva del calzado casi duplica a la del cuero en Estados Unidos y Canadá pero en cambio es mayor en cuero en la Unión Europea. (d) Considera información sobre casos antidumping en el período 1987-1997.

Como resultado de los compromisos de tarificación de las medidas no arancelarias que incidían en los productos agrícolas, como las carnes, los cereales, el azúcar, ciertas frutas y verduras, productos lácteos y de tabaco, se encuentran aranceles particularmente elevados. En los productos industriales, las crestas arancelarias generalmente se ubican entre el 12% y el 30%, y son en muchos casos aplicados a un amplio rango de productos, aunque se concentran en cuero, calzado, textil y vestido¹³ (UNCTAD, 1998a, pp.40-44).

En cuanto a las medidas no arancelarias, los principales esfuerzos de la Ronda apuntaron a la eliminación de las medidas de control cuantitativo, es decir las más tradicionales, a través de: i.) la tarificación agrícola, ii.) el desmantelamiento del Acuerdo Multifibras, basado en cuotas, previsto en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, iii.) la eliminación de las Restricciones Voluntarias a las Exportaciones (RVE) (véase el recuadro 3).

Recuadro 3
MEDIDAS NO TARIFARIAS APLICADAS EN CANADÁ, ESTADOS UNIDOS, JAPÓN Y UNIÓN EUROPEA, 1996
(en porcentajes)

Cobertura	Canadá	Unión Europea	Japón	Estados Unidos
a) Importaciones				
Todas las MNTs	10.4	19.1	10.7	16.8
• Restric. Cuantitativas (a)	5.9	13.1	9.2	0.9
• Control de Precios (b)	1.3	3.2	0.7	7.6
b) Producción	3.8	5.6	2.8	7.2
• Sectores con mayor aplicación de MNT	Textil y vestido (45.8), Petróleo crudo (9.1)	Textil y vestido (75.4), Minas de carbón (42.9)	Textil y vestido (28.7)	Textil y vestido (68.3), Ind. metales básicos (30.4)
• Mayores cambios en aplicación de MNT (c)			(e)	
• Disminución	ABT (d) - Ind. Metales básicos - Minas de carbón	Agric. Forestal y Pesca - ABT - Ind. metales básicos	ABT	ABT - Ind. metales básicos
• Aumento		Minas de carbón		

Fuente: Sam Laird, (1998), Multilateral approaches to market access negotiations, *Staff Working Paper TPRD-98-02, Ginebra, OMC, mayo. Cuadros 5 y 6, p.20*

Incluye: i.) restricciones a las exportaciones, ii.) licencias no automáticas, iii.) otras. (b) Incluye: i.) cargos variables, ii.) Antidumping, medidas compensatorias y restricciones voluntarias a precios de exportación, iii.) otros. (c) Informaciones relativas a 1989. (d) Alimentos, Bebidas y Tabaco (ABT). (e) No hay información respecto a minería

¹³ En textiles, se trata especialmente de productos de algodón, lana y fibras sintéticas.

Tanto las medidas no arancelarias tradicionales como las no tradicionales presentaron una reducción significativa en los mercados de la Unión Europea y Estados Unidos¹⁴ (véase el recuadro 3). Aún así, en 1996, llegaron a cubrir cerca del 20% de las importaciones. Asimismo, éstas se concentran particularmente en el sector de textiles y vestido, dado que a pesar de las reducciones post-Ronda, entre 30% (Japón) y 75% (Unión Europea) de la producción sectorial estuvo cubierto por esas medidas. En cambio, en los sectores de alimentos, bebidas y tabaco e industrias de metales básicos, la aplicación de las medidas no arancelarias se redujo más y de un modo más generalizado, excepto en los Estados Unidos, en el cual cerca del 30% de la producción de esos bienes estaban afectados por medidas no arancelarias (Laird, 1998, p.20, Cuadros 5-6).

2. Acuerdos sobre la agricultura y sobre textiles y el vestido

a. Acuerdo agrícola

El Acuerdo sobre la Agricultura busca convertir las medidas no arancelarias en aranceles, limitar la utilización de subsidios a la exportación y de medidas de apoyo doméstico al sector; fortalecer el mecanismo de resolución de disputas, además de comprometer a las partes a continuar el proceso de liberalización del comercio agrícola (UNCTAD, 1999b, p. 25). En términos generales se estima que el acuerdo, aunque bastante completo, sigue siendo sólo un acuerdo de liberalización parcial (FAO, 1995, p. 3).

Con respecto a la tarificación se constata que casi todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, han consolidado prácticamente el 100% de sus líneas arancelarias agropecuarias. Empero, la aplicación de los compromisos no ha sido satisfactoria. En efecto, los estudios empíricos demuestran que el acceso a los mercados agrícolas de los países desarrollados continúa muy restringido y que en algunos casos la protección inclusive se incrementó. La tarificación sucia, las modalidades de administración de las cuotas arancelarias y la aplicación de las medidas especiales de salvaguardia explican este último resultado (UNCTAD, 1999b, p. 26). El proceso de tarificación ha resultado en aranceles para determinados productos agrícolas sensibles que superan en mucho a las tarifas para los productos industriales. Además hay que tomar en cuenta que el crecimiento en el comercio de productos agropecuarios se está trasladando hacia productos de mayor grado de elaboración, donde el escalonamiento tarifario y las exigencias de calidad dificultan el acceso. Una proporción considerable de las cuotas ha sido asignada a los proveedores tradicionales, lo que limita el acceso para terceros países.

b. Acuerdo textil y del vestido

La incorporación del sector textil a la normativa multilateral a través del Acuerdo de Textiles y Vestido (ATV) tenía como objetivo principal eliminar las restricciones cuantitativas que lo caracterizaban conforme al Acuerdo Multifibras (AMF). Este proceso debe efectuarse a lo largo de un período de 10 años, a contar de la creación de la OMC, por medio de la integración paulatina a las normas multilaterales de aquellos productos para los que se eliminan las restricciones cuantitativas, y a través del incremento en las tasas de crecimiento de las cuotas para los productos que se mantienen restringidos.

La implementación de este Acuerdo aún no ha derivado en una liberalización significativa del comercio de productos textiles y de prendas de vestir. Los países importadores cumplieron con los compromisos de desmantelamiento del AMF, a partir de muchas líneas que nunca habían estado

¹⁴ Esta conclusión se basa en la cobertura de las medidas no arancelarias respecto a importaciones y producción, entre 1989 y 1996 (Laird, 1998, Cuadro 5, p.20)

restringidas,¹⁵ dado que la selección de productos se dejó a la discreción de los países. Por lo tanto, dentro de las dos primeras fases del ATV (hasta el año 2001), los países pueden empezar incorporando precisamente tales productos, sin que se modifiquen las cuotas existentes. Así por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, de las 750 cuotas del AMF y cuotas existentes al 31 de diciembre de 1994, solamente dos fueron efectivamente eliminadas hasta la segunda etapa del Acuerdo. La Unión Europea por su parte, habría eliminado hasta esa etapa, 14 de las 219 existentes en 1994 (AITIC, 1999).

Además, los compromisos de integración de los productos textiles y del vestido fueron expresados en volumen y no en valor, lo que permitió que el proceso empezara con bienes de alto volumen pero bajo valor, vale decir, la liberalización incidió mucho más en los productos como “tops”, hilados y tejidos, que en prendas de vestir (véase cuadro 3). Asimismo, es importante reiterar el énfasis del Acuerdo en el desmantelamiento de las restricciones cuantitativas, aunque los aranceles del sector permanecen con elevadas crestas arancelarias.¹⁶

Cuadro 3
COBERTURA DE LOS PRODUCTOS INTEGRADOS EN LAS
ETAPAS I Y II DEL ACUERDO TEXTIL Y DEL VESTIDO (a)

(porcentaje de importaciones en 1990)

	Canadá	Unión Europea	Noruega	Estados Unidos	Compromiso
Volumen	35.0	34.4	40.4	33.2	33.0
Valor	29.7	21.6	24.0	17.4	n.a.

Fuente: Carlo Perroni, (1998), “The implementation of the Uruguay Round Agreement on Textiles and Clothing: some general issues”, en Thomas, Harmon y John Whalley (comps.), *Uruguay Round results and the emerging trade agenda. Quantitative-based analysis from the development perspective*, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Ginebra Publicación de Naciones Unidas N°. de venta GV.E.98.0.26, Cuadro 1, p.13.

(a) Etapa I: 1 Enero 1995 – 31 diciembre 1997; Etapa II: 1 Enero 1998 – 31 diciembre 2001.

Finalmente, la acumulación de la liberalización de los productos sensibles en las etapas finales de aplicación del Acuerdo Textil y del Vestido, suscita interrogantes sobre la factibilidad de su total incorporación dentro del período acordado, ya que existe la posibilidad de que surjan presiones para la revisión o extensión del acuerdo.

En resumen, los antecedentes aportados en esta sección muestran que, a pesar de las reducciones arancelarias y de las medidas no arancelarias tradicionales, persisten barreras precisamente en sectores de gran interés para la región como son los productos agrícolas y alimenticios, los productos metálicos, los textiles y el vestido, y los derivados de las maderas, entre otros¹⁷. Tales barreras inhibirían además los esfuerzos de los países para incorporar mayor valor agregado en algunos de estos rubros.

¹⁵ Estos rubros representan en torno al 40% de las importaciones totales de 1990 en mercados como Canadá, la Unión Europea y Estados Unidos. En otros mercados importadores importantes, como Austria, Finlandia y Noruega, alcanzan a más del 80% (UNCTAD, 1998b, p.275) “The implementation of the Uruguay Round Agreement on Textiles and Clothing: some general issues”.

¹⁶ Es el caso del arancel sobre el algodón en Estados Unidos (79%), varias confecciones y prendas de vestir en China (40%), en Estados Unidos (14-32%) o en Malasia (20%) (UNCTAD, 1998b, p.44).

¹⁷ En CEPAL (1999, p.37) puede verse el significativo peso que aún tienen los principales productos básicos en las exportaciones de los países de la región, como son minerales – cobre y zinc -, petróleo y sus derivados, banano, camarones, azúcar, café, harina de pescado y soja.

B. Las medidas de protección contingentes

En el pasado, el uso de las medidas de protección contingente había generado conflictos comerciales debido a la ausencia de normas multilaterales que impidieran su uso con fines proteccionistas. Por eso, en la Ronda Uruguay los países se abocaron a precisar las normas para su aplicación (casos de antidumping y salvaguardias) o a aprobar un acuerdo nuevo (caso del acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias). No obstante estos esfuerzos, la instrumentación de esta medidas todavía acusa ciertos vacíos, que son llenados con leyes y prácticas domésticas, con la consecuente falta de transparencia y previsibilidad. Además, las normas existentes permiten el uso simultáneo de varias medidas con respecto a un mismo rubro (Tórtora, 1999).

Empero, como consecuencia de la mejor instrumentación de los Acuerdos, en los últimos años, se redujo el número global de casos de investigación o de aplicación de las medidas antidumping y medidas compensatorias, con excepción de las salvaguardias.¹⁸ Esta apreciación general será luego matizada, cuando se examinan los sectores más afectados y el interés específico de América Latina en éstos (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
PROTECCIÓN CONTINGENTE EN LOS AÑOS NOVENTA

	Antidumping	Salvaguardias	Medidas Compensatorias
Período	1987-97	1991-98	1990-97
Número de investigaciones	2.196	30	(a)
Medidas definitivas	1.034		95
Países más activos en la aplicación	Estados Unidos, Unión Europea, Australia, Canadá	India, Estados Unidos, Corea	Estados Unidos, Australia, Brasil
Sectores más afectados (% en medidas)	Metales básicos (30%), Químicos (18%), Máquinas y equipos eléctricos (15%)	Desde 1995: Juguetes, Alimentos (carne), Químicos	Metales básicos (38%), Productos animales (15%) Alimentos preparados (14%)
Pre Ronda	1991-94	1991-94	1992-94
-Número de inves- tigaciones	1.081	11	137
Post Ronda	1995-98	1995-98	1995-97
-Número de inves- tigaciones	860 (b)	19	33

Fuente: Vera Thorstensen (en prensa), -OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a Rodada del Milenio. (mimeo), (versión de mayo de 1999); Michael Finger y Ludger Schuknecht (1999) Market access advances and retreats since the Uruguay Round Agreement, documento presentado a la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía de Desarrollo, Washington D.C., 29 y 30 de abril.

(a) Numero de investigaciones 1987-97 = 258 (UNCTAD/OMC, 1997, p.17) y 1992-97 = 170 (Finger y Schuknecht (1999, p.36),(a) A los datos de Constantine Michalopoulos para 1995-1997 (1999, p.55) se agregó la estimación de 250 casos para 1998 efectuada por Michael Finger y Ludger Schuknecht (1999, p. 27), Market access advances and retreats since the Uruguay Round Agreement, documento presentado a la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía de Desarrollo, Washington D.C., 29 y 30 de abril de 1999.

¹⁸ Cabe considerar que la aplicación de medidas de protección contingente se había intensificado en los primeros años de los noventa respecto a lo observado en los ochenta (véase el cuadro 5).

1. Medidas antidumping y derechos compensatorios

Con respecto al uso de medidas antidumping por los países desarrollados, varios estudios han destacado que la proporción de comercio afectado por las mismas ha declinado desde la Ronda.¹⁹ En los Estados Unidos la proporción del comercio total cubierta por investigaciones antidumping bajó de 2.3% en el período 1985-1994 a 1.6% en los años 1988-1997. En el caso de la Unión Europea esta proporción declinó de 0,6% del comercio en 1993 hasta 0,3% en 1997 (ver Cuadro 5).

Cuadro 5

**EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN CONTINGENTE: NÚMERO DE CASOS
PRESENTADOS POR CADA PAÍS EN PROMEDIOS ANUALES
APROXIMADOS, 1980 Y 1990**

Tipo de medidas (Países denunciantes)	1980-86	Años noventa	Pre Ronda: 1991-94	Post Ronda: 1995-98
ANTIDUMPING	184	217 (a)	270	215
-Estados Unidos	50		55	24
-CEE/Unión Europea	40		34	31
-Australia	59		53	19
-Canadá	33		21	10
Países desarrollados	184	131	175	88
Países en desarrollo		86	95	115 (c)
-México			32	8
-Argentina			15	18
-Brasil			15	14
-India			4	20
-Corea			4	8
DERECHOS COMPENSATORIOS	66		46 (b)	11 (c)
-Estados Unidos	40		20	3
-CEE/Unión Europea				2
-Australia	3		3	
-Chile	20		3	
-Brasil			8	
-México			5	

Fuente: Elaborado a base de: Diane Tussie y Gabriel Casaburi, Los nuevos bloques comerciales: a la búsqueda de un fundamento perdido, en *Desarrollo Económico*, vol. 31, N°. 121, abril-junio. IDES, Buenos Aires (p. 15); Michael Finger y Ludger Schuknecht (1999) *Market access advances and retreats since the Uruguay Round Agreement*, documento presentado a la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía de Desarrollo, Washington D.C., (pp. 29 y 36) y Constantine Michalopoulos, (1999) *Trade policy and market access issues for developing countries*. Ginebra, junio, pp. 55-56).

(a) Las medidas antidumping alcanzaron niveles máximos en 1992-93, y crecieron nuevamente desde 1995 en adelante. Entre 1990 y 1992, más del 80% de las investigaciones fueron iniciadas por países desarrollados. En 1994 y 1997, los países en desarrollo iniciaron 50% y 51% de las investigaciones, respectivamente (Constantine Michalopoulos, 1999). (b) Período: 1992-94. (c) Período: 1995-1997.

Sin embargo, en la aplicación de derechos antidumping los países desarrollados no han seguido las recomendaciones contenidas en el acuerdo respectivo, que invita a los países miembros

¹⁹ Véanse los antecedentes al respecto en Laird (1998, cuadro 5, p.20), Michalopoulos (1999, cuadros 15-18, pp.50-60), Finger y Schuknecht (1999, pp.26-33).

a buscar soluciones constructivas cuando las investigaciones afectan a países en desarrollo²⁰ (Finger y Schuknecht, 1999). Al contrario, la mayor parte de la imposición de medidas antidumping recae sobre los países en desarrollo, lo que aumenta mayor vulnerabilidad de sus exportaciones y resulta desproporcionada con respecto a la participación de estos países en las exportaciones mundiales (Michalopoulos, 1999). Respecto a tales medidas, cabe notar que el sistema de solución de diferencias, sólo se ha pronunciado sobre la forma y no sobre el contenido de las reclamaciones (Tórtora, 1999).²¹

Al mismo tiempo, algunos países de la región, como Argentina, Brasil y México, empezaron a usar intensamente estas medidas desde fines de los ochenta, aunque los dos últimos países redujeron su aplicación desde el término de la Ronda.²² La difusión en el uso de tales medidas puede explicarse por los efectos de la apertura unilateral implementada por estos países, por la tendencia a la sobrevaloración de sus monedas, y por la eventual competencia desleal de sus socios comerciales.

Por otra parte, la experiencia recogida hasta el momento indica que el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI sobre antidumping del GATT dificulta su uso expedito por los países de menor desarrollo relativo. Asimismo, cuando estos países son objetos de denuncias antidumping su defensa puede resultar exageradamente complicada y costosa (“lawyer intensive”), mientras que los países desarrollados pueden hacer amplio uso de esta clase de medidas dado que tienen mayor capacidad institucional.²³

Como se verifica en el cuadro 4, el uso de derechos compensatorios ha declinado considerablemente desde el fin de la Ronda Uruguay, como resultado de una notable disminución en su aplicación por parte de Australia, Estados Unidos, Brasil y México, -principales usuarios antes de la Ronda-, aunque se ha incrementado en el caso de la Unión Europea (Finger y Schuknecht, 1998, p.36). Esta tendencia general podría explicarse tanto por las mayores restricciones impuestas por el acuerdo sobre Subvenciones y Medidas compensatorias, como por la mayor disciplina fiscal introducida desde fines de los ochenta y generalizada entre todos los países.

También ha disminuido la aplicación de estos instrumentos de protección en contra de los países de la región, particularmente en el caso de Brasil respecto a derechos antidumping y este mismo país y Venezuela respecto a medidas compensatorias. Sin embargo, algunos especialistas han llamado la atención sobre la persistente aplicación de derechos antidumping y medidas compensatorias por parte de los Estados Unidos, en particular en el sector de hierro y acero, que afectan a tres países de la región (SELA, 1999).

En relación a la distribución sectorial de las medidas de protección contingente los datos indican que los derechos antidumping y las medidas compensatorias son utilizados con mayor frecuencia en sectores más tradicionales y que pueden afectar con mayor intensidad a los países en desarrollo (véase el cuadro 6).²⁴

²⁰ Se ha procedido en la gran mayoría de los casos a la aplicación de sobretasas, más que llegar a acuerdos de ajuste de precios (*price undertakings*), y tales recargos resultaron bastante elevados.

²¹ Tórtora (1999) sugiere que la actual formulación de los compromisos multilaterales deja a juicio de las autoridades nacionales la mayor parte de las definiciones y decisiones específicas en las investigaciones en casos de dumping, en relación a su pertinencia, precisión y plazos, cálculo del dumping, determinación de daño y definición de medidas a aplicar, entre otras.

²² El número de investigaciones iniciadas entre los períodos 1991-94 y 1995-98, en Argentina pasó de 59 a 72, en Brasil de 59 a 54 y en México de 137 a 31 casos (Finger y Schuknecht, 1999, p.29).

²³ Esta inquietud empieza ya a manifestarse en los comunicados que algunos países presentaron a la Conferencia Ministerial de la OMC (web: www.wto.org/wto/minist/seatmin.htm).

²⁴ Se ha hecho notar que en los años setenta y ochenta se presentaban dos fenómenos simultáneos, protección de bienes de “retaguardia” (primarios, industrias textil y siderúrgica), mientras se procedía a liberalizar e integrar productivamente a aquellos de “vanguardia” o innovativos (Tussie y Casaburi, 1991).

Cuadro 6

INVESTIGACIONES DE DUMPING Y SUBSIDIOS: PRINCIPALES SECTORES Y NÚMERO DE CASOS INICIADOS POR ESTADOS UNIDOS Y UNIÓN EUROPEA, 1995-1997

	Dumping	Subsidios
Estados Unidos	<u>62 casos:</u> *Industria Básicas de hierro y acero - 13 *Fabricación de Productos metálicos – 12 *Fabricación de Sustancias químicas industriales– 6 *Fabricación de Maquinaria no eléctrica – 6	<u>9 casos</u> *Industria Básica de hierro y acero – 4 *Elaboración productos alimenticios - 3 *Industria Madera y productos madera – 1 *Fabricación de Productos metálicos – 1
Unión Europea	<u>107 casos</u> *Construcción de maquinaria y suministros eléctricos – 23 *Fabricación de textiles – 21 *Fabricación de Sustancias químicas industriales– 10	<u>6 casos:</u> *Elaboración productos alimenticios – 2 *Fabricación Otros productos químicos – 1 *Fabricación Vidrio y productos de vidrio – 1 *Fabricación de Productos metálicos – 1

Fuente: Sobre la base de Gloria Peña y Jorge Selaive, *Dumping y subsidios. Herramientas de análisis para exportadores.* Santiago de Chile, Cámara de Comercio de Santiago, agosto de 1999, cuadro 2, p. 78.

2. Salvaguardias

En relación a salvaguardias, el nuevo acuerdo (Artículo XIX) contiene mayores exigencias, como la demostración de “daño serio” o la necesidad de compensación a los países afectados. Por lo tanto, se esperaba una disminución en su utilización. Sin embargo, se observó una ligera elevación en el uso de medidas de salvaguardias desde el término de la Ronda Uruguay, aunque la mayor parte de los casos presentados se iniciaron en 1998 (cuadro 4). Este mayor uso, aunque moderado, encontraría su explicación en que el Acuerdo admite la aplicación de restricciones cuantitativas a un determinado país e incrementos de los aranceles más allá de los niveles consolidados. De la misma manera que ocurrió con las medidas antidumping el uso de medidas de salvaguardia, ha sido adoptado por los países en desarrollo de mayor envergadura económica, tales como Argentina y Brasil en la región (Finger y Schuknecht, 1999, p.29).

Cabe señalar que a diferencia de la cláusula general de salvaguardias del GATT 1994, la cláusula especial de salvaguardias incorporada al acuerdo agrícola puede ser aplicada sin que sea necesario la prueba de daño serio a la producción, ni requiere ser precedida por consultas con los países proveedores (UNCTAD, 1999b, pp. 12 y 13). Empero, se ha destacado que tan sólo 38 de los países miembros han reservado el derecho del uso de estas salvaguardias, entre los cuales figuran muy pocos países en desarrollo (Finger y Schuknecht, 1999, p. 22). En el período 1995-1997 cinco países recurrieron a esta clase de medidas (UNCTAD, 1999b, p.13). Específicamente, ha sido usado en el caso de algunos productos de interés exportador para los países en desarrollo, como son la carne, los lácteos, los cereales y los vegetales, que muchas veces ya se encontraban protegidos por altas tarifas. Más recientemente, los países en desarrollo demostraron interés en contar con un entendimiento que les permita aplicar esta clase de salvaguardias, aún cuando en su momento no reservaron el derecho a su uso.

Por su parte, aunque la aplicación de las salvaguardias de transición en el sector textil, requiera que las exportaciones causen serio daño o amenaza de daño, también permite la introducción de medidas discriminatorias como nuevas restricciones cuantitativas y “acumulación

de daño”.²⁵ Además, estas medidas pueden recaer sobre países no firmantes del AMF. El uso de esas medidas, aunque reducido en los años recientes, sumado a la proliferación de acusaciones antidumping en el sector, generan preocupación en los países en desarrollo. Existe el temor que los países importadores recurran crecientemente a sustitutos de las cuotas a través de cambios en las reglas de origen, medidas contingentes, o protección ambiental y laboral.²⁶

En síntesis, aunque se observe una disminución en la aplicación de las medidas de protección contingente, éstas se concentran en algunos sectores de especial interés para la región, tal como ocurre con las barreras arancelarias y no arancelarias. Además, su empleo puede resultar en restricciones muy elevadas, al ser aplicadas de modo selectivo y puntual a determinados sectores y países, y resulta difícil separar su uso legítimo de aquel con fines proteccionistas. Esta situación es agravada por las indefiniciones en la normativa multilateral que permite un uso discrecional de las mismas. Son especialmente los países más desarrollados los que cuentan con la capacidad para aprovechar tales vacíos, aunque ciertos países en desarrollo también están interesados en mantener estos espacios que otorgan flexibilidad para sus necesidades de protección comercial. El interés en el uso de estas medidas se ha agudizado desde que se hicieron sentir los efectos de la crisis financiera internacional sobre el comercio.

C. Otras barreras al comercio

Entre las barreras de mayor proliferación en el último tiempo figura una diversidad de estándares técnicos, que se refieren a controles de la calidad de los productos, exigencias de empaque y de etiquetado, restricciones basadas en preocupaciones medioambientales o para proteger el sector laboral en el país exportador y la aplicación de medidas zoonosanitarias y fitosanitarias. Según la opinión de un analista, en todos estos casos, los estándares han sido diseñados para alcanzar objetivos no comerciales, que sin embargo, se intenta hacer cumplir mediante el uso de retaliaciones comerciales amparadas en la OMC (Whalley, 1999, p.49).

Cabe hacer notar que, si bien la Ronda ha reglamentado la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y de estándares técnicos²⁷, la creciente exigencia de altos y diversos estándares como condiciones de acceso a mercados, plantea interrogantes sobre los niveles de protección asociados. En particular, la variedad de estándares mandatorios y voluntarios, y la falta de definición a nivel multilateral de órganos de reconocimiento de certificación en el caso de obstáculos técnicos, a diferencia de aquellos reconocidos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, dejan un mayor margen de discrecionalidad a los países para la aplicación de tales medidas u obstáculos. De hecho, varios casos examinados por el sistema de solución de controversias se refieren a problemas originados por la aplicación de medidas técnicas.

El Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias puede ser considerado un avance, en el sentido que tiene por objeto someter a un régimen multilateral la creciente proliferación de medidas nacionales de protección sanitaria y fitosanitaria, cuyo uso indiscriminado se había transformado en obstáculo para el acceso a los mercados. Sin embargo, el acuerdo admite que cada país aplique sus propios reglamentos sobre la base de una evidencia científica a veces débil, lo que implica que estas medidas aún pueden ser utilizadas para ofrecer una protección indebida a los productores nacionales (Fischer, 1997). El Acuerdo debería proteger especialmente los derechos de los países

²⁵ Estados Unidos aplicó salvaguardias de transición a un conjunto de ocho países, seis de los cuales pertenecen a la región, en relación a las importaciones de ropa interior y de noche para hombre hecha de algodón y de fibra (UNCTAD, 1998b).

²⁶ Ver al respecto Croome (1998) y Laird (1998).

²⁷ Estos acuerdos reconocen la función de los estándares en la provisión de información y de facilitación de transacciones de mercado, así como para responder a la creciente demanda pública de productos sin riesgos para la salud o ambientales (UNCTAD, 1999a).

en desarrollo, al ser estas medidas de mayor utilización en los mercados desarrollados, si bien, para aquellos países es especialmente difícil y costoso cumplir con las normas.

Los canales de comercialización y distribución al interior de los países también pueden ejercer un impacto restrictivo sobre las importaciones. Son conocidos los casos de las denuncias de los Estados Unidos por lo que consideraban una discriminación de hecho en el mercado japonés contra productos fotográficos y automóviles estadounidenses. Últimamente, ha adquirido notoriedad el caso del régimen preferencial de la Unión Europea en favor de las importaciones de banano provenientes de los países del Caribe. Es interesante anotar que el régimen europeo fue denunciado ante el Organismo de Solución de Controversias de la OMC como una infracción al Acuerdo General de Comercio de Servicios, porque la denuncia se basó en los efectos discriminatorios del régimen preferencial sobre las empresas comercializadoras del banano (CEPAL, 1997, pp.53-54).²⁸

Por otra parte, los estudios sobre la relación entre comercio e inversión sugieren que muchas veces la inversión extranjera en el mercado importador intenta superar barreras de acceso existentes en dicho mercado. Según esta lógica, las condiciones que se imponen sobre tales inversiones pueden tener los mismos efectos que las limitaciones al acceso al mercado de bienes (véase el capítulo siguiente).

Las medidas de ayuda interna a la producción y los subsidios a las exportaciones agrícolas también constituyen una importante barrera que se suma a los aranceles enfrentados a las exportaciones agrícolas que intentan acceder a los mercados de países desarrollados. La reducción hasta ahora acordada de tales subsidios resulta pequeña, y no impide el uso masivo de subvenciones a la agricultura por parte de esos países (Basco, 1998, pp. 7 y 8). Entre la totalidad de miembros de la OMC, tan sólo 29 han suscrito compromisos de reducción de su ayuda interna, siendo casi todos ellos países desarrollados. En este conjunto de países se concentra la aplicación de subsidios y además, los países que no notificaron la utilización de tales medidas, no pueden introducirlas.

En el grupo de países que notificaron sus medidas de ayuda interna figuran apenas cinco de América Latina (Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela), y cinco notificaron subsidios a las exportaciones (Brasil, Colombia, México, Venezuela y Uruguay). Aunque los demás países podrían acogerse a facilidades de minimis, esta posibilidad resulta poco relevante, dadas las restricciones fiscales de sus economías.

26 Hay otros casos menos claros, donde existen prácticas tradicionales e informales, que no necesariamente se apoyan en documentación oficial, pero que son igualmente eficaces para dificultar el acceso de productos importados (Harris, 1998).

IV. Las dificultades para la adecuación de la oferta exportable

Algunos Acuerdos de la Ronda Uruguay, como los acuerdos de Subsidios y de Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio (MIC), imponen severas restricciones a las políticas que los países pueden aplicar para adecuar su oferta exportable. Programas que incluyeron subsidios fueron utilizados ampliamente por varios países en desarrollo, para diversificar y dinamizar su sector exportador, con logros importantes pero también con fracasos. Asimismo, el Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados al Comercio (ADPIC) plantea exigencias adicionales a los empresarios nacionales, que se traducen en mayores costos y dificultades para acceder a nuevas tecnologías. Por su parte, como ha sido mencionado, los acuerdos que regulan la aplicación de estándares técnicos no impiden la introducción de nuevos requisitos por parte de los importadores, que también pueden representar exigencias a los países en desarrollo²⁹. Por otro lado, el proceso de liberalización iniciado con el Acuerdo General de Comercio de Servicios y los posteriores acuerdos en el ámbito de los servicios pueden tener efectos positivos sobre la eficiencia productiva de los bienes, mejorando sus condiciones de competitividad.

²⁹ En la práctica la aplicación de los acuerdos respectivos a obstáculos técnicos y de medidas sanitarias y fitosanitarias no han tomado en consideración las necesidades especiales de los países en desarrollo (OMC, 1999).

Aunque el Acuerdo de Medidas de inversión relacionadas al Comercio no introdujo disciplinas específicas para las políticas de inversión, expandió el principio del trato nacional y de prohibición a las restricciones cuantitativas a las empresas, y de este modo restringió la posibilidad de utilizar medidas de contenido local y de desempeño exportador. Los países en desarrollo, que en general usan una combinación de incentivos a las inversiones y requisitos de desempeño, han encontrado dificultades en la implementación de la normativa relativa por las siguientes razones³⁰: i.) el escaso tiempo inicial disponible para notificar las medidas nacionales incompatibles con el acuerdo, restándoles la posibilidad de aprovechar el tiempo de transición, ii.) una definición poco exacta de los instrumentos considerados prohibidos, que da lugar a incertidumbre sobre los compromisos realmente contraídos, y, iii.) la reticencia a abolir los requerimientos de contenido local que han sido importantes y de uso difundido, como por ejemplo en el sector automotor (UNCTAD, 1999a).

En el caso de los países de la región, que han sido destinatarios importantes de la inversión en los noventa, las normativas internas habían adoptado principios liberalizadores desde antes de concluir la Ronda, de modo que en términos generales no enfrentaron grandes desafíos. Sin embargo, al igual que en otras regiones, el sector automotor concentra la aplicación de incentivos y requisitos de desempeño, lo que impone desafíos de ajuste a varios países y esquemas regionales, como el Mercosur y la Comunidad Andina.³¹

Existe un relativo consenso entre analistas y responsables gubernamentales de la materia, que a pesar de las restricciones que los nuevos acuerdos conllevan, queda aún un margen de maniobra para los países después de la Ronda con miras a reestructurar la oferta exportable, utilizando instrumentos tales como tasas preferenciales de interés, orientando los instrumentos fiscales y crediticios para actividades con externalidades y el fomento de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Lo anterior va a implicar un desafío para la capacidad institucional de estos países en cuanto a la reorientación de su política industrial. Sin embargo, son aún más decisivas las condiciones internas que inciden sobre el proceso de formulación de la política comercial, entre las cuales parecen como más relevantes la existencia de una estructura productiva dual que induce posturas diversas entre agentes económicos de distintos sectores, los cambios estructurales llevados a cabo que generan divergencias al interior incluso de un mismo sector, y el incipiente aprendizaje en la relación público-privada.

³⁰ A diferencia de los países desarrollados que utilizan más frecuentemente subsidios para atraer las inversiones, los países en desarrollo suelen imponer más requerimientos sobre las inversiones, a veces en combinación con incentivos. (Gibbs y Mashayekji, 1998).

³¹ A diferencia de algunos países asiáticos, los países del Mercosur ya se encontraban en proceso de reducción de requisitos de contenido local (Sercovich, 1998).

V. Temas transversales claves para las oportunidades comerciales

Como fue indicado en el capítulo II, además de la implementación de acuerdos específicos, la dimensión del desarrollo, el regionalismo y la utilización del mecanismo de solución de controversias de la OMC completan el marco de acceso a mercados para los países de la región, tanto en lo que se refiere a las condiciones de acceso en los mercados de destino, como a las posibilidades de la oferta exportadora.

A. La dimensión del desarrollo

Una evaluación reciente elaborada por la OMC sobre los compromisos en materia de trato especial y diferenciado afirma que ello se habría limitado a los mayores plazos otorgados para el ajuste de los países en desarrollo a las nuevas condiciones multilaterales, ya que las demás disposiciones previstas no fueron puestas en vigor por los países miembros.³² Una vez cumplidos estos plazos rige para los países en desarrollo, en esencia, la reciprocidad en cuanto a deberes y derechos. Sin embargo, los plazos son considerados insuficientes en ciertos acuerdos que contienen exigencias de cambios muy elevadas para lo que eran las prácticas anteriores en los países en desarrollo, como por ejemplo en los casos de subsidios a las exportaciones y los

³² Entre esas facilidades figuran primordialmente las excepciones de minimis, el trato constructivo que deberían otorgar los países desarrollados en el caso de medidas antidumping, la consideración de las necesidades especiales de países en desarrollo en la aplicación de los acuerdos sobre obstáculos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias y actividades de asistencia técnica en favor de países en desarrollo.

acuerdos Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio y Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. (OMC, 1999).

Las actividades de asistencia técnica previstas están enfocadas a informar a los países en desarrollo sobre sus derechos y obligaciones y ayudarles a crear capacidad para aplicar los acuerdos y participar en las negociaciones en la OMC. Aún con estos propósitos limitados, la OMC considera que los programas deben adaptarse a las necesidades específicas de los países, disponer de mayores fondos y atender especialmente la adaptación a ciertos acuerdos de carácter muy técnico, como son los de valoración aduanera, obstáculos técnicos y el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (OMC, 1999).

En el caso de los países menos adelantados, se aplican las mismas facilidades concedidas a los países en desarrollo aunque con plazos mayores, exenciones permanentes de algunos compromisos y adopción de iniciativas especiales post Ronda Uruguay. Para dar cumplimiento a este último compromiso, la I Conferencia de Ministros de la OMC, en Singapur 1996, definió un Plan de Acción amplio e integrado que, entre otros, compromete a los miembros de la OMC y a los organismos internacionales asignar prioridad a estos países en la prestación de asistencia técnica. Los países además se comprometieron a explorar las posibilidades de conceder un acceso preferencial libre de derechos a las exportaciones procedentes de estos países (OMC, 1999). Resulta difícil evaluar la eficacia que puede alcanzar este programa debido a su reciente lanzamiento.³³

En general, los compromisos de trato especial y diferenciado a los países en desarrollo no son vinculantes y, por lo tanto, la ejecución de las recomendaciones queda sujeta a la buena voluntad de los países, sin que los países en desarrollo tengan medios para imponer su cumplimiento.

De la misma manera, el trato SGP aprobado en la Ronda Tokio y que ciertos países desarrollados conceden a los países en desarrollo, aunque muchas veces de gran importancia para estos últimos, adolece de debilidades inherentes al trato no recíproco y a la falta de consolidación de las preferencias. Ello permite que los países otorgantes utilicen este mecanismo para exigir unilateralmente condiciones para el usufructo de las preferencias, en áreas como el medio ambiente, propiedad intelectual, derechos laborales y combate al narcotráfico. De este modo los países van adelantando unilateralmente la imposición de ciertos temas que aún están pendientes de negociación en el marco multilateral. Además, el trato SGP pierde efectividad en la misma medida que avanza la liberalización comercial general acordada en la Ronda Uruguay.

Cabe señalar que un número importante de países centroamericanos y del Caribe es beneficiario de regímenes preferenciales no recíprocos, como son la Iniciativa para la Cuenca del Caribe de los Estados Unidos (ICC) y el Acuerdo de Lomé de la Unión Europea. La efectividad y la conformidad de estos regímenes están siendo cuestionadas crecientemente y los países otorgantes se han mostrado renuentes a ampliar su alcance (Josling, 1998, p.16.). La ICC ha perdido parte de su efectividad desde que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya que este tratado ofrece a México libre entrada al mercado de Estados Unidos, mientras que ICC se basa en una lista positiva de productos beneficiados. Hasta el momento los Estados Unidos no se han mostrado dispuestos a equiparar el trato otorgado a los beneficiarios del ICC al que goza México en el TLCAN. Asimismo, la Unión Europea desea renegociar el Acuerdo

³³ Cabe tener presente que entre los países de la región, tan sólo Haití es considerado un país menos adelantado.

de Lomé con miras a lograr un trato recíproco entre todos los países suscriptores del acuerdo a partir del año 2005.³⁴

En cuanto al acuerdo sobre la agricultura, el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo se expresa en menores requerimientos para la reducción de aranceles (porcentajes de reducción más bajos y un plazo de diez años en vez de seis años), la consolidación de sus aranceles a niveles superiores a los realmente aplicados, y menores exigencias de acceso mínimo, la reducción de medidas de ayuda a la producción y de subvenciones a la exportación. Estas disposiciones estaban destinadas a compensar las limitaciones que estos países encuentran para adaptarse al nuevo entorno internacional creado por la Ronda Uruguay.

Los países en desarrollo, en general, afirman que el tratamiento les ha brindado pocos resultados concretos. Sostienen así que deba ser dada mayor prioridad a los problemas de implementación de las disposiciones referentes al trato especial y diferenciado adoptadas durante la Ronda Uruguay. También, es de su interés que una próxima ronda clarifique el criterio con el cual se designan los países como "en desarrollo", ya que les resulta poco satisfactorio el actual límite de ingreso per cápita. (Konandreas, Greenfield y Sharma, 1998, p. 17).

Adicionalmente, para los países menos adelantados y países importadores netos de alimentos resulta de particular importancia tornar efectiva la implementación de las dos decisiones adoptadas en la Ronda Uruguay en su favor.³⁵ Ambas decisiones se destacan por tener una formulación en general laxa y en especial poco comprometedoras para los países desarrollados.³⁶

El ATV también dispone de mecanismos especiales para ciertas categorías de países, entre las que se cuentan disposiciones para los pequeños exportadores y para la aplicación de salvaguardias de transición. Para los pequeños exportadores, entre los que hay varios países de la región, el acuerdo contempla la anticipación de una etapa en el crecimiento de las cuotas o cambios equivalentes a convenirse.³⁷ En la aplicación de las salvaguardias de transición, el acuerdo requiere que los países importadores tengan en consideración los intereses de los países miembros exportadores, definiendo concesiones especiales para los países menos adelantados, los pequeños exportadores relativos, países en desarrollo exportadores y dependientes del sector de la lana, y de reimportaciones de productos exportados para su elaboración (UNCTAD, 1998b).³⁸

B. Regionalismo y multilateralismo

Desde el lanzamiento de la Ronda Uruguay y especialmente en la presente década, el regionalismo ha cobrado un elevado dinamismo en el mundo entero, y este fenómeno se ha desarrollado de modo paralelo a los esfuerzos de los países para liberalizar el comercio en el plano

³⁴ La extensión N° IV de dicho acuerdo deja de tener vigencia en el año 2000 y el trato preferencial que contempla ha sido cuestionado en un dictamen de la OMC en cuanto a su conformidad con el artículo XXIV del GATT.

³⁵ "Decisión relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados" y "Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios".

³⁶ La región es heterogénea en relación a las situaciones de los distintos países. La categoría de los países importadores netos de alimentos está compuesta por prácticamente todos los países del Caribe, Perú, Venezuela, Colombia y Nicaragua, mientras que la balanza comercial de alimentos de México se encuentra en equilibrio. Los demás países son exportadores netos de alimentos, lo cual no excluye la probabilidad que la gran mayoría de estos últimos países tengan que efectuar voluminosas importaciones de alimentos que no producen, como son aquellos de clima templado. Tan sólo Argentina y Uruguay son claros exportadores netos de esta última categoría de productos. (Véase FAO, 1998).

³⁷ El término "oferente pequeño" se refiere a los países cuyas exportaciones antes de entrar en vigor el ATV estaban sujetas a restricciones que representaban 1.2% o menos del volumen total de restricciones aplicadas por un país miembro (al 31 de diciembre de 1991). Los oferentes pequeños regionales según mercados son: i.) para Canadá: Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Jamaica y Uruguay; ii.) para Unión Europea: Perú; y iii.) para USA: Costa Rica, R. Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica y Uruguay.

³⁸ Sobre el nuevo esquema de SGP adoptado por Unión Europea en 1995, véase Kouzmine (1998).

multilateral. Como ejemplos de la dinámica alcanzada por el regionalismo basta citar los avances sucesivos logrados por la Unión Europea en el establecimiento de la unión económica entre sus países miembros y con respecto a la incorporación de nuevos miembros, la concreción del TLCAN, los acuerdos tendientes a establecer el libre comercio al interior de la APEC, el lanzamiento del proceso de negociaciones del ALCA y la proliferación de acuerdos exigentes de integración entre los mismos países de América latina y el Caribe.

Sin lugar a dudas, la apertura unilateral implementada por casi todos los países de la región desde fines de la década pasada ha sido el factor singular más importante que explica el resurgimiento de la integración en el contexto regional. A su vez, puede sostenerse que la apertura, unilateral o preferencial, de los mercados de la misma región ha sido el elemento que más ha contribuido a mejorar las condiciones de acceso de las exportaciones regionales a mercados externos en la presente década.

Asimismo, la apertura preferencial llevada a cabo en la región difícilmente puede haber perjudicado los intereses de países no miembros, dado que fue acompañada por una rebaja simultánea de los aranceles a terceros. Por el contrario, los mercados ampliados a través de acuerdos intergubernamentales resultan también más atractivos como destino para las exportaciones e inversiones desde terceros países, mientras que los compromisos de integración ofrecen mayores seguridades a los proveedores e inversionistas de estos últimos mediante el llamado "efecto candado".

La consolidación de cuatro uniones aduaneras en la región y la celebración de un creciente número de acuerdos parciales de libre comercio han impulsado el comercio al interior de la región. Además, los márgenes de preferencia ya establecidos y la eliminación de las barreras no tarifarias, instrumentados ambos a través de acuerdos intergubernamentales, constituyen una masa crítica en materia de compromisos que hace prever la profundización del proceso de integración regional.

Los acuerdos de integración regional brindan a los participantes una oportunidad única para elevar la competitividad de su oferta exportable, mejorar su inserción en el comercio internacional y fortalecer su posición negociadora. La creación de comercio, las posibilidades de especialización y de complementación mutua, y el aumento de las escalas de producción, sitúa la oferta regional en mejores condiciones para competir internacionalmente. La posición negociadora de los países se verá fortalecida en la medida que se amplíen y consoliden los mercados integrados y adopten políticas comerciales comunes.

Cabe destacar que la Secretaría de la OMC ha declarado que el regionalismo y el multilateralismo no son contradictorios, y que el primer fenómeno, bajo ciertas condiciones, puede ser funcional al proceso de liberalización a nivel multilateral (OMC 1995, pp. 2 y 3).

Los acuerdos de integración en general se amparan bajo el artículo XXIV del GATT, mientras que los acuerdos de integración celebrados entre países en desarrollo cuentan además con algunas facilidades bajo la llamada "Cláusula de Habilidad" acordada como resultado de la Ronda Tokio. El artículo XXIV fue precisado en el acuerdo de Marrakech mediante un entendimiento relativo a su interpretación, que estipula que un "plazo razonable" para la constitución de una zona de libre comercio o una unión aduanera normalmente no debe superar los diez años. Lo particular de la Cláusula de la Habilidad es que no establece requisitos específicos para la reducción o eliminación mutua de los aranceles al interior de acuerdos integración entre países en vías de desarrollo.

En la Cláusula de Habilidad no hay ninguna referencia al artículo XXIV, por lo que su interpretación ha dado origen a controversias. Por ejemplo, no está claro si la Cláusula se aplica en los casos en que no se aplica el artículo XXIV o si afecta a las condiciones de aplicación del mismo, o si constituye una alternativa global a la norma general para los países en desarrollo (OMC

1995, p. 23). Algunos países miembros de la OMC han sostenido que la Cláusula de Habilitación no debería aplicarse a acuerdos de integración de mayor alcance y que éstos deberían ser notificados a la OMC bajo el artículo XXIV. Este argumento fue usado en el Grupo de Trabajo establecido en 1993 en el ámbito del Comité de Comercio y Desarrollo, con el objeto de analizar el marco regulatorio del Mercosur. Sin embargo, hasta el momento, los Grupos de Trabajo establecidos para revisar los acuerdos de integración no llegaron a alcanzar el consenso requerido.

C. El sistema de solución de controversias

Los países en desarrollo han presentado una serie de casos al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD), sobre medidas de los países importadores que los afectan, y han obtenido pronunciamientos favorables a sus posiciones.³⁹ Sin embargo, entre las debilidades en el funcionamiento del sistema, pueden enfatizarse los retrasos en la aplicación de las recomendaciones del órgano multilateral derivados de los procesos de apelación, y la persistente asimetría en el poder de retaliación entre países desarrollados y no desarrollados.⁴⁰ La experiencia ha demostrado, que más allá de los compromisos de apertura de mercados, persisten dificultades para las exportaciones en ciertos rubros sensibles y que se diversifican las razones esgrimidas para imponer restricciones, entre las cuales crecientemente figuran motivaciones de orden no comercial.

Hasta el momento, la utilización del Organismo de Solución de Diferencias ha sido extensa. Desde su inicio hasta el 19 de abril de 1999, se presentaron 169 reclamaciones, de las cuales 21 se completaron y otros 22 se encuentran como casos activos.⁴¹ Las demás se solucionaron a partir de consultas entre los gobiernos. La mayor parte de los reclamos procede de los países desarrollados - 74% de las solicitudes -, y por otra parte recaen en un 57% sobre otros países desarrollados (véase la página Web de la OMC: <http://www.wto.org>). Los análisis de los casos presentados durante los cuatro primeros años indican que una elevada proporción involucra productos agrícolas y textiles, y disciplinas como dumping, subsidios y medidas compensatorias, derechos de propiedad intelectual, barreras técnicas y licencias de importación.⁴²

Un análisis de los fallos del OSD entre enero de 1996 a septiembre de 1997 (101 reclamaciones sobre 70 asuntos) mostraba que una proporción importante de los casos se refería al incumplimiento de trato nacional, en la forma de impuestos internos discriminatorios (bebidas alcohólicas), exigencias de contenido local (sector automotriz), y barreras técnicas y ambientales (gasolina), entre otras. Los casos han puesto de manifiesto que los espacios de interpretación de los textos jurídicos y su resolución van definiendo jurisprudencia, que implica ciertas restricciones al diseño y a la ejecución de políticas comerciales (CEPAL, 1997, pp. 45-54).

Adicionalmente, la controversia relativa a las importaciones de camarones por parte de Estados Unidos, que afecta particularmente a Colombia y Ecuador, ilustra la dinámica que van tomando algunos de los casos relativos al uso de estándares, ambientales en particular (Larach, 1999). Esos casos traen aparejados costos que superan los recursos destinados a la defensa de los

³⁹ Un examen sobre este nuevo sistema, con énfasis en los casos que involucran países del hemisferio, y que cubre los sistemas regionales de solución de diferencias, se encuentra en Weston y Delich (1999).

⁴⁰ Las diversas recomendaciones señaladas para mejorar el proceso revelarían sus principales debilidades en operación. Entre tales recomendaciones se encuentran las siguientes: definir con mayor precisión el período de consulta y notificar las soluciones mutuamente acordadas entre los miembros, mejorar los mecanismos de consulta, paneles y apelación, establecer condiciones para alterar medidas cuando están operando los paneles respectivos, definir con mayor precisión el proceso de supervisión de implementación de recomendaciones y mejorar la transparencia (Thorstensen, 1999).

⁴¹ Estas cifras muestran no sólo la intensificación de casos presentados para resolución, sino también el gran porcentaje de ellos que se resuelve antes de concluir el proceso.

⁴² Revisiones efectuadas por Weston y Delich (1999) y Thorstensen (1999).

países denunciados, al tener implicancias en términos de incertidumbre y las consecuentes pérdidas económicas en la actividad cuestionada.⁴³

Para varios países de la región la experiencia con el OSD, ya sea en calidad de afectados o demandantes, ha representado una valiosa posibilidad de aprendizaje, pero también les ha significado incurrir en costos importantes. Esta última consecuencia ha impulsado algunos países a explorar soluciones asociativas para enfrentar los requerimientos de conocimiento legal especializado.⁴⁴ Al mismo tiempo, los gobiernos han diseñado sistemas exploratorios que permitan detectar anticipadamente barreras y eventuales controversias con los principales socios comerciales, a fin de preparar la defensa o acciones necesarias, en coordinación con los agentes del sector privado de sectores real o potencialmente afectados. La lección más importante, sin embargo, quizás sea que las reales posibilidades de acceso a mercados de interés, están determinadas en último término por la solución que se otorgue a las controversias. En este sentido, algunos autores afirmaron que las legislaciones y prácticas nacionales, junto con la jurisprudencia sentada por tales casos, están llenando los vacíos dejados por la normativa multilateral, lo que se verifica especialmente en relación a las medidas de protección contingente (Tórtora,1999).

⁴³ Tanto en el caso de los camarones como en el de la gasolina, planteados el primero por tres países asiáticos (Malasia, Tailandia y Pakistán) y el segundo por Venezuela y Brasil, los paneles consideraron las regulaciones del país importador, -Estados Unidos-, contrarias a la normativa OMC, aún cuando este país apeló a convenciones internacionales de protección ambiental.

⁴⁴ En esa idea se inscribe la propuesta de un Centro de asistencia sobre leyes de la OMC, de la cual Colombia y Venezuela han sido activos impulsores (ACWL, 1998).

VI. Evaluaciones globales sobre los efectos de la Ronda Uruguay en el comercio

Son pocos los estudios que especifican los costos y beneficios de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, y menos aún los que evalúan el impacto real de estos acuerdos en el comercio y en las economías de los países en desarrollo. Las dificultades que representan todos estos estudios provienen del desafío de separar el efecto de los Acuerdos de otros factores que inciden sobre el comercio, tales como el avance del proceso de globalización, la dinámica de los acuerdos regionales, la coyuntura económica, y las políticas macroeconómicas de los países.

Algunos estudios preparados antes del término de la Ronda Uruguay parecen haber sobrestimado el efecto estático global de la misma, al aseverar que este correspondería a un incremento entre 1% y 1.5% del Producto Bruto Mundial.⁴⁵ Otros estudios efectuados después del término de la Ronda sugieren que el aumento sería más modesto, y no llegaría a del 0.5 % del Producto Bruto Mundial (Perroni, 1998).

Existe consenso en que, para los países en desarrollo, la mayor parte de los beneficios se concentraría en la liberalización de la agricultura y el sector textil. Por otro lado, como los costos de

⁴⁵ Dicho efecto conjunto por lo común comprende tanto las ganancias de los productores, como el excedente que se adjudican los consumidores. Entre los doce estudios revisados por Perroni (1998), figuran seis que son lo suficientemente recientes para poder incorporar los resultados de la Ronda Uruguay. Diez de los doce estudios se basan en modelos de equilibrio general, que consideran explícitamente las vinculaciones posibles entre los distintos mercados.

bienestar asociados con las barreras comerciales existentes en esos dos sectores incidían principalmente sobre las economías desarrolladas, son estos mismos países los que más se beneficiarían de la remoción de estas barreras. Sin embargo, los resultados obtenidos de la apertura de estos sectores son aún reducidos, básicamente debido a los plazos extensos acordados para su aplicación y al tipo de mecanismos de desgravación previstos.

Como ha sido señalado anteriormente, la incorporación del sector agropecuario a un marco de reglas multilaterales constituyó un avance significativo dado que otorgó mayor transparencia al comercio internacional de productos agrícolas. Un estudio reciente de la FAO (1999) concluye, sin embargo, que las condiciones relativamente favorables registradas en varios importantes mercados agrícolas en el período 1995-1997 están asociados sólo parcialmente al Acuerdo Agrícola. El impacto de la nueva normativa puede reflejarse en un aumento del nivel de precios de ciertos productos agrícolas claves, principalmente a causa de la reducción de los subsidios. Las reducciones arancelarias beneficiarán, en especial, a los países exportadores netos de productos de clima templado, mientras que pueden aumentar los costos para los países importadores netos de estos productos.⁴⁶

La FAO estima que, para la mayor parte de los productos agropecuarios, el efecto de la Ronda Uruguay fue probablemente insignificante en términos del volumen de comercio transado y del nivel de precios, y que los fenómenos climáticos y la profundización de la crisis asiática ocurridos en 1998 tuvieron efectos más fuertes.

Con respecto a América Latina, cabe destacar que siete países de la región siguen utilizando sistemas de aranceles variables (bandas de precios) con el objeto de proteger sus principales cultivos, ofrecer un ingreso seguro a sus productores y resguardar sus consumidores contra variaciones excesivas de los precios.⁴⁷ Sólo un país de la región figura entre los menos adelantados (Haití), aunque hay nueve países de bajos ingresos con déficit de alimentos. La región en su conjunto es importadora neta de cereales, aun cuando varios países de la región, en particular Argentina y Uruguay, son exportadores.

Por otra parte, se estimaba que los beneficios globales de la incorporación del sector textil a la normativa multilateral a través del Acuerdo Textil y del Vestido y del desmantelamiento del AMF irían básicamente a los países desarrollados, en buena medida como producto de las transferencias de rentas por el desmantelamiento de las cuotas que los países en desarrollo enfrentaban en sus exportaciones.⁴⁸ También, tendrían mayores beneficios los países en desarrollo más eficientes y que enfrentaban mayores restricciones, como China, los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y de Asia del Sur. Otros países en desarrollo, entre los que se incluyen los países de la región, perderían rentas de las cuotas y participación de mercado. Algunos de estos países se beneficiarían del creciente comercio entre los mismos países en desarrollo, que han llegado a ser importadores significativos (Trela, 1998).

⁴⁶ Se puede deducir de las conclusiones del estudio de la FAO (1999), que éste considera como "condiciones favorables" la existencia de condiciones de oferta y demanda internacionales que influyen positivamente sobre el nivel de precios y sobre su estabilidad. Considera también favorables el aumento de la producción y el comercio a nivel mundial, y desfavorable la persistencia del efecto de los subsidios en el sector. Por lo tanto, estaría en favor de un intercambio agropecuario global basado en las ventajas comparativas de los países aunque, aparentemente, admite algunas medidas compensatorias en favor de los países menos desarrollados e importadores netos de alimento.

⁴⁷ Figuran entre estos países Chile y los cinco países integrantes de la Comunidad Andina sujetos al sistema andino de franjas de precios. Aunque algunos observadores sostienen que este tipo de mecanismos puede ser aplicado dentro de la tarifa consolidada por el país, el artículo 4.2 del Acuerdo sobre la Agricultura prohíbe explícitamente el uso de aranceles variables, precios mínimos de importación y otras medidas similares que son distintas a los aranceles aduaneros comunes, por lo que algunos autores desaconsejan el uso de este tipo de mecanismos (Josling, 1998, p.11).

⁴⁸ La transferencia de rentas ocurrida bajo el AMF no es del todo clara, considerando que el mercado para productos del vestido no es competitivo, sino más bien dominado por unas pocas grandes cadenas multinacionales, las que participarían también en la absorción de rentas. (UNCTAD, 1998b y Trela, 1998).

Cabe destacar que, el sector de textiles y vestido representa alrededor de un 4% de las exportaciones latinoamericanas, y que esas exportaciones sectoriales se han expandido desde mediados de la década pasada. Entre 1990 y 1996 el valor de las exportaciones de textiles y de prendas de vestir se triplicaron en la región. Este fenómeno se explica en buena medida por la creciente participación de algunos países de América Latina y el Caribe en el mercado de los Estados Unidos, que alcanzó en 17% en 1995, y fue impulsado por las altas tasas de crecimiento de las exportaciones de productos acabados producidas por el proceso de maquila.⁴⁹ En este proceso inciden particularmente las preferencias otorgadas a México en el TLCAN y, en el marco del ICC a los países del MCCA y de la Caricom, que favorecen tales flujos hacia Estados Unidos (Kouzmine, 1997).⁵⁰

Como ya fue mencionado, la implementación del Acuerdo Textil y del Vestido contempla que el 49% del volumen será integrado hacia el final del período de transición (2004/2005). En el caso de los Estados Unidos este volumen representa más del 70% del valor de sus importaciones de 1990. De acuerdo al programa de integración de los Estados Unidos las ganancias de comercio de la segunda etapa irán a los países originalmente más restringidos, particularmente asiáticos, en rubros muy acotados. En la tercera etapa, las ganancias irían a países exportadores de tamaño medio o grande, entre los que se encuentra Brasil y también Haití (que es considerado oferente pequeño a nivel global). Los pequeños exportadores, entre ellos algunos países de la región, tendrían que esperar hasta el final del período de transición (UNCTAD, 1998b).

Por otra parte, la región ha ido perdiendo posiciones en el mercado europeo, donde enfrenta un mayor grado de competencia y condiciones menos favorables que aquellas concedidas a los países de Europa Central y Oriental en virtud de acuerdos de asociación (Kouzmine, 1998), y de los tratamientos preferenciales otorgados a los países del Magreb y del Acuerdo de Lomé.⁵¹

⁴⁹ Este país representa más de la mitad de las exportaciones regionales en el sector.

⁵⁰ Estos acuerdos prevén el cumplimiento de reglas de origen exigentes como condición para eliminar u otorgar preferencias en barreras arancelarias, y en otros obstáculos al comercio, como las cuotas.

⁵¹ La Unión Europea absorbe actualmente en torno al 5% de las exportaciones regionales de productos textiles y de prendas de vestir. Por su parte, la región representa tan sólo el 0.7% de las importaciones europeas, y esta fracción se concentra entre Brasil y México en textiles, y entre Perú y Brasil en prendas de vestir.

VII. Algunas reflexiones e interrogantes finales

El contenido y la orientación de las negociaciones comerciales futuras serán en gran parte determinados por un conjunto de tendencias opuestas. Figuran entre éstas, las tensiones entre: i.) lograr una liberalización global y el interés de recoger resultados sectoriales; ii.) fortalecer el marco multilateral y la dinámica de los arreglos regionales; iii.) la tendencia actual de reciprocidad total y el trato especial y diferenciado; iv.) los intereses de los países desarrollados en productos y servicios más sofisticados y la continua dependencia de los países en desarrollo de la exportación de productos menos elaborados; v.) las presiones por un comercio más libre y la realidad del comercio administrado; vi.) la regulación de las políticas públicas y las disciplinas al comportamiento de agentes privados; y vii.) la responsabilidad de los gobiernos y la representatividad de los organismos no gubernamentales (ONGs).

Los países en desarrollo enfrentan estos dilemas en una situación de creciente heterogeneidad en términos de la capacidad de ajuste a las condiciones impuestas por la globalización, su estructura exportadora, la orientación hacia determinados mercados y su participación en esquemas preferenciales. Como resultado, no existe una clara demarcación Norte-Sur en los intereses de estos países, lo que les permite buscar alianzas más amplias. En particular, para los países de la región se abre un abanico de posibilidades de coordinación de posiciones, que no se limitan a la región, para consolidar y ampliar las condiciones de acceso a mercados de susproductos. Sin embargo, estas opciones de “geometría variable” pueden al mismo tiempo debilitar el vínculo regional y minar las bases de sustentación de los esquemas de integración.

Las condiciones de acceso a mercados de bienes, si bien mejoradas por los compromisos de dismantelar las barreras tradicionales (tarifas, cuotas y otras medidas no arancelarias), continúan enfrentando limitaciones, que surgen del uso persistente de los recursos de protección aún admitidos (crestas y escalonamiento arancelario, subsidios agrícolas, medidas contingentes y otras), y de su complementación con medidas adicionales que tienden a constituirse en barreras (estándares, canales de comercialización). La propagación de esas medidas proteccionistas determinan una mayor opacidad del sistema, que atentan contra la transparencia y estabilidad de las condiciones de acceso buscadas por los Acuerdos de la Ronda Uruguay. De esta constatación surgen interrogantes sobre la disposición real de los países a someter sus políticas nacionales a las disciplinas multilaterales y sobre la capacidad de los países en desarrollo de enfrentar esas formas de nuevo proteccionismo.

En este contexto, debe ser reiterado que el mecanismo de solución de controversias es uno de los principales adelantos de la Ronda Uruguay. Hasta el momento parece haber cumplido razonablemente bien su función, a pesar de la proliferación de casos presentados al OSD. Sin embargo, algunos observadores han expresado sus dudas sobre su funcionamiento futuro, en vista de la creciente complejidad de los casos.

Por ejemplo, hasta la fecha el tema de los organismos genéticamente modificados ha dado lugar a tan sólo tres pronunciamientos de la OSD dando razón a los reclamos de los países exportadores de dichos productos, con el argumento que no existe evidencia científica sobre los riesgos que representan.⁵² Puede preverse que esta clase de conflictos se multiplicarán y se agudizarán en vista de la importancia que están adquiriendo este tipo de productos en el comercio internacional y el rechazo que despiertan entre grupos de consumidores organizados. Por otra parte, se mantiene la cuestión sobre la capacidad efectiva de los países en desarrollo para ejercer un poder de retorsión ante las economías avanzadas, y las consecuencias para el marco multilateral de un sistema de solución de diferencias que perdería eficacia.

Otra área de preocupación corresponde al trato especial y diferenciado, que como ha sido planteado desde que fue incorporado en el GATT, sufrió cambios significativos. La misma OMC reconoce que su implementación desde la Ronda Uruguay ha sido insatisfactoria. Persisten así dudas sobre cómo hacer más eficaz dicho trato para las necesidades del desarrollo. En América Latina no hay consenso sobre la conveniencia y el contenido del trato diferenciado. Inclusive se ha sostenido que semejante trato retardaría innecesariamente la adecuación de las economías al nuevo entorno del comercio. En el futuro, habría que concentrar las demandas de trato diferenciado en unas pocas áreas de real interés para los países de la región, evaluando la conveniencia de orientarlo hacia las condiciones de demanda o, alternativamente, hacia aquellos factores que inciden en la oferta, promoviendo una mayor flexibilidad en el uso de los instrumentos de políticas para la diversificación exportadora.

El resurgimiento del regionalismo en la región, y fuera de ella, corresponde a una estrategia para enfrentar las incertidumbres que rodean el futuro desarrollo del sistema multilateral, y a sus actuales vacíos e inequidades. Mediante ella, los países participantes buscan asegurar el acceso al mercado integrado y, a la vez, fortalecer el poder negociador en foros multilaterales, pero sobre todo con respecto a otros bloques de integración y mercados de gran importancia para los países. La dinámica que ha alcanzado el regionalismo ha planteado cuestiones sobre su compatibilidad con el multilateralismo, y sobre la necesidad de lograr una mejor reglamentación multilateral. Los países latinoamericanos y caribeños están comprometidos con sus políticas regionales de desarrollo y consideran que deben continuar impulsando el regionalismo, bajo las condiciones de regionalismo abierto previsto en la normativa multilateral.

⁵² Estos pronunciamientos son el rechazo a las restricciones impuestas por la Unión Europea a la importación de carne tratada con hormonas, las de Australia en contra de los salmones del Pacífico y las de Japón respecto a una variedad de frutas.

Bibliografía

- ACWL (Advisory Centre on WTO Law) (1998), *An Advisory Centre on WTO Law*, octubre.
- AITIC (Agency for International Trade Information and Cooperation) (1999), Report on the workshop “Textiles and Clothing Workshop: Implications for the Less-Advantaged Developing Countries”, Ginebra, 7 de junio.
- Basco, Carlos (1998), “Las negociaciones agrícolas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los países del Cono Sur,” documento presentado en el Seminario “América Latina y el Caribe frente a la Profundización del Proceso de Reformas Agrícolas Multilaterales”, 23 y 24 de noviembre, auspiciado por FAO/IICA/Banco Mundial-Sede de la CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996), *Panorama de la Inserción Internacional de América latina y el Caribe*, Edición 1996, (LC/G.1941), Santiago de Chile.
- _____(1997), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, Edición 1997, (LC/G.1978), Santiago de Chile.
- _____(1998), *Informe final de la IV reunión de responsables gubernamentales de política comercial de América Latina y el Caribe*, (LC/R.1862), Santiago de Chile, 20 y 21 de agosto.
- _____(1998b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. (LC/G.2042-P), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.14.
- _____(1999), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, Edición 1998, (LC/G.2038.P), Santiago de Chile.
- Croome, John (1998), “The Present Outlook for Trade Negotiations in the World Trade Organization”, *Policy Research Working Papers*, WPS 1992, Banco Mundial, octubre.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1995), *Repercusiones de la Ronda Uruguay en la agricultura*, Roma.

- ____(1998), *Anuario de Comercio*, vol. 50-1996, Roma.
- ____(1999), *Evaluación de los efectos de la Ronda Uruguay en los mercados agrícola*, Comité de Problemas de Productos Básicos, 62° Período de sesiones,(CCP 99/12), Roma, 12-15 enero.
- Finger, Michael and Ludger Schuknecht (1999), “Market Access Advances and Retreats Since the Uruguay Round Agreement”, documento presentado a la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía de Desarrollo, Washington D.C., 29 y 30 de abril.
- Fisher, Ronald (1997), *Las nuevas caras del proteccionismo*, Dolmen Ed., Santiago de Chile.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994), *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales*, Ginebra, noviembre.
- Gibbs, Murray y Mina Mashayekhi (1998), *The Uruguay Round Negotiations on Investment: lesson for the future*, 14 de mayo.
- Harris, Richard (1998), “Market Access in International Trade”, en Robert Stein (comp.) *Trade and Investment Relations Among the United States, Canada and Japan*, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois.
- Heirman, Johannes y Verónica Silva (1997), *Acceso a los mercados de bienes en el nuevo contexto internacional: desafíos para América Latina y el Caribe*, (LC/L.1085), Santiago de Chile, noviembre.
- Josling, T. (1998), “Agricultural Adjustment and the Uruguay Round Agreement on Agriculture-Some Issues Facing Countries in the Latin American and the Caribbean Region”, documento presentado en el Seminario América Latina y el Caribe frente a la Profundización del Proceso de Reformas Agrícolas Multilaterales, FAO/IICA/Banco Mundial-Sede de la CEPAL, Santiago de Chile, 23 y 24 de noviembre.
- Konandreas, Panos, Jim Greenfield y Raj Sharma (1998), “The Continuation of the Reform Process in Agriculture: Developing Countries Perspectives”, documento presentado en el Seminario América Latina y el Caribe frente a la Profundización del Proceso de Reformas Agrícolas Multilaterales”, FAO/IICA/Banco Mundial, CEPAL, Santiago de Chile, 23 y 24 de Noviembre.
- Kouzmine, Valentine (1997), *Acceso de los productos de América Latina y el Caribe al mercado de textiles y vestido de los Estados Unidos*, CEPAL, (LC/L.1076), Santiago, septiembre.
- ____(1998), *Los productos textiles y el vestido de América Latina y de los países de Europa Central y Oriental en el mercado de la Unión Europea: ¿competencia o complementación?*, (LC/L.1147), CEPAL, Santiago, diciembre.
- Larach, María Angélica (1999), “Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones”, *Serie Comercio Internacional N° 1*, CEPAL, (LC/L.1270-P), Santiago, octubre.
- Laird, Sam (1998), “Multilateral Approaches to Market Access Negotiations”, *Staff Working Paper TPRD-98-02*, OMC, mayo.
- Michalopoulos, Constantine (1999), *Trade Policy and Market Access Issues for Developing Countries*, Ginebra, junio.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1995), *El regionalismo y el sistema multilateral de comercio*, Ginebra, abril.
- ____(1998), *El comercio hacia el futuro*, 2a edición, Ginebra, marzo.
- OMC/ División de Desarrollo (1999), Simposio de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo, *Documento de Base*, Ginebra, 17-18 marzo.
- Peña, Gloria y Jorge Selaive, (1999), *Dumping y subsidios. Herramientas de análisis para exportadores*, Cámara de Comercio de Santiago, agosto.
- Perroni, Carlo (1998), “The Uruguay Round and its Impact on Developing Countries: an Overview of Model Results”, en Thomas y Whalley (comp.), (1998).
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1997), *Las negociaciones sobre la inversión extranjera*, Documento SP/DRE/DI N° 1897, Caracas, noviembre.
- ____ (1999), “Las leyes de regulación comercial de los Estados Unidos, defensa o protección?”, *Antena del SELA en los Estados Unidos*, N° 52, 2° trimestre.
- Sercovich, Francisco (1998), “La convergencia hacia mejores prácticas productivas y de políticas: el acuerdo de la OMC sobre medidas de inversión vinculadas al comercio”, *Revista de la CEPAL* N° 64.
- Thomas, Harmon y John Whalley (comps.) (1998), *Uruguay Round Results and the Emerging Trade Agenda. Quantitative-based Analysis from the Development Perspective*, UNCTAD, Ginebra, Publicación de Naciones Unidas N° venta GV.E.98.0.26, agosto.

- Thorstensen, Vera (1999), *OMC – Organizaçao Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a Rodada del Milenio*, borrador de libro a ser publicado en Brasil, versión de mayo.
- Tórtora, Manuela (1999), “Commercial Defense Policy: Antidumping, Countervailing Measures and Safeguards Issues for the Future Negotiations”, *mimeo*, PEIEI/FLACSO, Buenos Aires, abril.
- Trela, Irene (1998), “Phasing out the MFA in the Uruguay Round: Implications for Developing Countries”, en Thomas y Whalley (1998).
- Tussie, Diana y Gabriel Casaburi (1991), “Los nuevos bloques comerciales: a la búsqueda de un fundamento perdido”, *Desarrollo Económico*, vol. 31, N° 121IDES, Buenos Aires, abril-junio.
- Tussie, Diana y Miguel Lengyel (1999), “Compromisos en la Organización Mundial de Comercio sobre promoción de exportaciones”, *mimeo*, PEIEI/FLACSO, Buenos Aires, junio.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) (1998a), “Accessing and Utilizing Data on Trade and Trade Control Measures in Goods and Services”, *mimeo*, 31 marzo.
- ____ (1998b), “The implementation of the Uruguay Round Agreement on Textiles and Clothing: Some General Issues”, en Thomas y Whalley: (1998).
- ____ (1999a), *Preparing for future multilateral Trade Negotiations: Issues and Research Needs from the Development Perspective*, 20 de abril, 1999. Ginebra, 21-22 septiembre de 1998.
- ____ (1999b), *Examining Trade in the Agricultural Sector, With Review to Expanding the Agricultural Export of the Developing Countries and to Assisting Them in Better Understanding the Issues at stake in the Upcoming Agricultural Negotiation*, (TD/B/COM.1/EM.8/2) Ginebra, 23 de febrero.
- UNCTAD/OMC (1997), *Market Access Development Since the Uruguay Round: Implications, Opportunities and Challenges, in Particular for Developing Countries and Least Developed Countries, in the Context of Globalization and Liberalization*.
- VanGrasstek, Craig (1998), “U.S. Objectives in Trade Negotiations: Implications for Developing Countries”, Informe preparado para la UNCTAD, septiembre.
- Weston, Ann y Valentina Delich (1999), “Settling Trade Disputes After the Uruguay Round. Options for the Western Hemisphere”, *mimeo*, PEIEI/FLACSO, Buenos Aires, junio.
- Whalley, John (1999), “Developing countries in the global economy: a forward looking view”, *CSGR Working Paper*, N° 36/98, University of Warwick, julio.



NACIONES UNIDAS

**Serie****comercio internacional****Números publicados**

- 1 Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones, María Angélica Larach, (LC/L.1270-P) N° de venta: S.99.II.G 45 (US\$ 10.00), 1999.
- 2 Multilateral rules on competition policy: an overview of the debate, Berend R. Paasman.
- 3 Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes, Verónica Silva y Johannes Heirman (LC/L-1297-P) N° de venta: S.99.II.G.62 (US\$ 10.00), 1999.

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución., CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.



Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: