

Distr.  
RESTRINGIDA

E/CEPAL/SEM.2/R.2  
6 de abril de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Mesa Redonda sobre los obstáculos que afectan a  
las exportaciones latinoamericanas de manufacturas  
y semimanufacturas de cuero en el acceso a los  
mercados de los países industrializados

Buenos Aires, Argentina, 14 al 16 de abril de 1982

RASGOS GENERALES DEL NUEVO PROTECCIONISMO DE LOS  
PRINCIPALES PAISES DESARROLLADOS \*

\* Preparado por el Proyecto Conjunto CEPAL/CCI en Promoción de Exportaciones.



INDICE

	<u>Página</u>
I. LAS MEDIDAS PROTECTORAS .....	1
1. Los aranceles .....	2
2. Las medidas no arancelarias .....	8
II. CASOS ESPECIFICOS DE PROTECCIONISMO .....	12
1. La situación general .....	12
2. Las medidas proteccionistas de la CEE y sus efectos en América Latina .....	13
III. ALGUNAS DIFERENCIAS ENTRE LA PROTECCION DE INEFICIENCIAS Y LA PROTECCION CREADORA DE VENTAJAS COMPARATIVAS .....	15
Anexo I La naturaleza de las medidas no arancelarias de los países desarrollados .....	19
Anexo II Principales artículos del GATT relacionados con el proteccionismo .....	29



## I. LAS MEDIDAS PROTECTORAS

Cabe afirmar que el nuevo proteccionismo no constituye otra cosa que la inserción en un esquema proteccionista relativamente antiguo y simple de nuevas medidas que lo han venido transformando, cada vez más, en un complejo sistema coherente de obstáculos. En ese contexto, numerosos países desarrollados, unos más que otros, han llevado su refinamiento a un grado extremo, en defensa de la ineficiencia de algunos de sus sectores productivos nacionales. En la práctica y, con diversas combinaciones, son tres órdenes de medidas las que principalmente se adoptan.

Por una parte, la categoría más antigua y visible la constituyen los aranceles o tarifas aduaneras. Estos aranceles son regulados para unos 100 países que componen las partes contratantes del GATT (Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio).<sup>1/</sup> Para los países miembros, los aranceles aplicados sobre cualquier partida de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA, ex NAB) se extienden, en virtud de su artículo I a todos por igual (cláusula de la nación más favorecida). La situación jurídica de estos aranceles, dentro del GATT, varía según sean aranceles consolidados o no consolidados, y exista o no el compromiso dentro del GATT de mantenerlos o de poder modificarlos con cierta libertad. Así, un arancel consolidado a una tasa de 10% -extendido a todos los países miembros por la cláusula de NMF- sólo puede modificarla hacia arriba el país que tiene esa tasa, en caso de ser aceptado por el país negociador principal de la misma o el principal proveedor (en algunos casos también por el proveedor con interés sustancial, artículo XXVIII), recibiendo en cambio una compensación equivalente a la desconsolidación (artículo XXIV).

La segunda categoría de medidas proteccionistas está integrada por las llamadas barreras no arancelarias, que constituyen actualmente el principal arsenal que obstaculiza el comercio internacional. El nuevo proteccionismo descansa, sobre todo, en este tipo de barreras. Cabe anotar que también a este respecto existen dos diferentes situaciones jurídicas en el GATT. La primera, involucra todas aquellas medidas que las Partes Contratantes <sup>2/</sup> al entrar o acceder un país al GATT aceptaron y pueden continuar aplicando legalmente.

---

<sup>1/</sup> Cuando se lo escribe con minúsculas el término "partes contratantes" indica simplemente miembros del GATT.

<sup>2/</sup> Partes Contratantes con mayúsculas indica en el GATT que todas o una parte de ellas actúan en forma colectiva en un asunto llevado a su consideración.

También es de esta naturaleza legal toda medida autorizada por una suspensión ("waiver") otorgada en virtud del artículo XXV, párrafo 5. Las medidas que no caen en estas dos categorías son, en la terminología del GATT, residuales (ilegales)

La tercera y última categoría, la más sutil de todas, emana del diferente poder de negociación que los países desarrollados tienen frente a los en desarrollo. Se refiere a la expresa manifestación de decisiones restrictivas que se adopten, pero que no es preciso aplicar efectivamente y que en el fondo constituyen una especie de amenaza si el país exportador no adopta una restricción "voluntaria". Se puede apreciar que la mayor parte de estas medidas son ilegales; ya que las impone el país sin haber sido aceptadas con motivo de su acceso al GATT o no emanan de un "waiver".

#### 1. Los aranceles

Esta categoría de barrera, tan antigua como el comercio internacional, ha venido reduciendo su impacto proteccionista con el transcurso del tiempo. En definitiva, el arancel o tarifa es un impuesto (ad-valorem específico o mixto) que se aplica en la aduana en el momento de registrarse una importación. En el fondo, este impuesto es tanto fiscalista como protector, excepto en dos casos límites: que la elasticidad de la demanda del bien importado sea infinita o sea igual a cero.

Además de los efectos fiscales y protectores resumidos precedentemente, el arancel provoca otros dos efectos: uno sobre la distribución de ingresos y otro sobre el consumo. Ambos efectos derivan de la propiedad proteccionista del arancel, que hará restringir las importaciones por el aumento de precios que provoca.

i) Escalonamiento tarifario y tasa efectiva de protección. Debe pensarse que además de los efectos reseñados, el arancel se destina a otros fines, mucho más refinados, y que tienden engañosamente a aparecer como menos proteccionistas de lo que realmente son, acordando una tasa efectiva de protección a los factores de producción de los países que lo aplican mayor de lo que aparentemente indica la tasa nominal.

La estructura de la producción mundial es una combinación de diferentes actividades, cada una de las cuales puede emplear insumos que son productos de otras actividades. Así, la estructura tarifaria de un país afecta al movimiento internacional de recursos y factores en dos formas opuestas. Un arancel que sea mayor cuando se aplica sobre un bien final que cuando grava a sus insumos, actúa como /un subsidio

un subsidio a la localización en el país protector, en tanto que un arancel mayor aplicado al insumo, gravará la localización de la actividad productora del bien final en el país que aplica tal arancel. El resultado de estos dos efectos contrapuestos se conoce como tasa efectiva de protección arancelaria. Esa tasa cuantifica la protección que surge de la estructura arancelaria 1/ y que defiende a la remuneración de los factores -valor agregado- en mayor grado que el que indica la tasa nominal referida al bien final gravado.

Técnicamente la tasa efectiva de protección puede estimarse mediante una determinada metodología de cálculo.2/

1/ Escalonamiento tarifario ascendente dentro de una línea de producción o progresividad tarifaria en esa línea, que va gravando más fuertemente a los productos a medida que se avanza en el grado de elaboración en una línea productiva.

2/ Al respecto, en un trabajo inédito elaborado por la CEPAL en 1980, se utiliza la fórmula matemática siguiente:

$$TEP = \frac{t_j - \sum_i a_{ij} t_i}{1 - \sum_i a_{ij}}$$

donde:

TEP = tasa efectiva de protección

$t_j$  = arancel aplicado al bien final  $j$

$t_i$  = tasa media ponderada del arancel aplicado a los insumos  $i$

$\sum_i a_{ij}$  = sumatoria de los insumos necesarios para el producto  $j$ .

Como ejemplo numérico explicativo, supóngase un bien final  $j$  que, bajo un régimen de libre cambio, se exporta e importa a \$ 100 (haciendo abstracción de los costos de seguro, flete y ganancias de intermediarios). Igualmente supóngase que los insumos necesarios para producirlos ( $\sum_i a_{ij}$ ) tienen un costo de \$ 50 obteniéndose

un valor agregado de \$ 50 ( $1 - \sum_i a_{ij}$ ).

Si el país importador aplica un arancel al bien final ( $j$ ) de 20% y un arancel cero a los insumos, la tasa efectiva de protección para los factores de producción ya no será de 20% (arancel nominal aplicado al bien final) sino de 40%. Esto indica que la actividad protegida puede pagar a los factores ocupados en la producción de ese bien  $j$ , en lugar \$ 50, la suma de \$ 70 ( $1.40 \times \$ 50$ ) sin que su actividad por la competencia exterior se resienta. Si se considera ahora que la distribución del valor agregado ( $1 - \sum_i a_{ij}$ ) es de \$ 25 para el salario (trabajo)

y de \$ 25 para el capital (productor), ambas retribuciones podrán ser, después de la imposición del arancel, de \$ 35 para cada factor, o cualquier otro patrón de distribución que no exceda de \$ 70 en total.

En el país exportador cuyo bien se grava, la distribución del valor agregado era de \$ 25 para el trabajo e igual para el capital, antes de la imposición del gravamen en el país importador. A igualdad de circunstancias, para que ese bien final (cont.)

Ahora bien, de esa metodología y del ejemplo comentado pueden extraerse las debidas conclusiones que darán clara idea de los problemas que puede crear a los países en desarrollo una determinada estructura arancelaria que va elevando los aranceles a medida que se avanza en los distintos procesos de elaboración dentro de una misma línea productiva.

En cambio, una rebaja arancelaria en los países desarrollados para todos aquellos bienes en que los países en desarrollo son comparativamente más eficientes puede afectar los niveles de la producción interna de actividades antes protegidas, así como los niveles de importación. El descenso de la producción final en los países desarrollados debido a la rebaja arancelaria va acompañado de una baja de la importación de insumos. A su vez, la caída de la producción en las actividades que compiten con importaciones aumentará la demanda de productos finales aunque disminuya la demanda de insumos. El efecto consumo por la probable reducción del precio interno debido al menor arancel podrá aumentar la demanda de importaciones del producto final y, por último, esa baja del producto final en el país desarrollado abrirá posibilidades para la localización de esa actividad en los países en desarrollo. En suma, en el caso indicado se presentan efectos contrapuestos cuyo resultado final es difícil predecir si no se conocen cuantificadamente el efecto consumo y el efecto producción del arancel.

Cabe también considerar otros aspectos vinculados con la tasa efectiva de protección:

a) La protección efectiva depende del arancel aplicado al producto final y a los aplicados en etapas anteriores, como así también de la proporción que el valor agregado representa en el precio total del bien final.

b) Con las actuales estructuras arancelarias y las relaciones insumo-producto en los países desarrollados, se genera una tasa efectiva de protección mayor a los factores de producción que la resultante de las tasas nominales.

---

1/ (concl.) j pueda competir en el mercado protector (a falta de subsidio) el total de ese valor agregado o de esa remuneración a los factores, no podrá exceder de \$ 30 para neutralizar el valor de la tasa efectiva de protección. Pero en el mercado protegido, el poder alzar las retribuciones a los factores (de \$ 50 a \$ 70) éste podrá desarrollar la producción del bien j sin temor a la competencia exterior no obstante que sea menos eficiente y que absorba factores productivos de actividades más eficientes pagando más retribuciones que antes, con lo cual, el costo de sustitución será más elevado así como lo será el precio de la producción global con una merma en la cantidad de bienes disponibles.

c) Con iguales aranceles sobre el bien final, la mayor protección efectiva de los factores de producción recaerá en las mercancías que tienen la menor carga tributaria en sus insumos.

d) La tasa efectiva de protección tiende a acentuar el desplazamiento de factores desde las actividades no protegidas (más eficientes) a las protegidas (ineficientes), de suerte que la ineficiencia productiva se difunde por toda la economía, se tiende a igualar las retribuciones de los factores de las actividades ineficientes con los de las eficientes, de modo que el producto total resulta inferior al permitido por la disponibilidad de factores y el estado de la técnica.

e) La existencia de aranceles protectores altera la estructura de precios del país desarrollado protegido. Si este país o economía es de considerable magnitud (Estados Unidos o la CEE, por ejemplo), es posible que se influya sobre los precios relativos internacionales, o sea, la relación de intercambio, y, por tanto, sobre las demandas recíprocas y los niveles de equilibrio económico interno y externo.

Una forma de apreciar la importancia que se le otorga al cálculo o evaluación práctica de la tasa efectiva de protección son los trabajos que se han realizado en tal sentido en la UNCTAD, utilizando la matriz de insumo-producto preparada para los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón. En efecto, si se toman en cuenta ciertos productos seleccionados es factible apreciar la gran diferencia existente entre la tasa nominal y la tasa efectiva, es decir, la verdadera protección que se otorga a los factores de producción o mejor dicho a sus remuneraciones (valor agregado).

Al respecto en el cuadro 1 pueden apreciarse dos aspectos principales: a) la elevada protección efectiva que en las partidas seleccionadas se otorga a los factores de producción; en un caso específico (mantequilla, en la Comunidad) la tasa efectiva de protección alcanza a un máximo de aproximadamente 1 300%; b) la gran trascendencia que tienen los productos identificados en el cuadro para las exportaciones y la economía de los países latinoamericanos.

ii) Los aranceles vigentes o que entrarán totalmente en vigor en 1988. A raíz de la llamada Ronda Tokio de negociaciones comerciales multilaterales (7a Ronda) en el GATT, que se iniciara en septiembre de 1973 con la Reunión Ministerial de Tokio y que finalizara en abril de 1979, se acordó, entre otras materias, una reducción arancelaria tanto en los capítulos 01 a 24 como en los capítulos 25-99.

Cuadro 1

PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA EN LOS ESTADOS UNIDOS,  
LA CEE, Y EL JAPON  
(En porcentajes)

Producto	Tasa nominal <u>a/</u>	Tasa efectiva <u>a/</u>
<u>Estados Unidos</u>		
Aceite refinado, de coco	15.8	59.9
Aceite de maní refinado	15.6	44.9
Aceite de semilla de nabo	15.6	60.9
Aceite de semilla de algodón	35.6	465.9
Arroz pilado	24.8	327.6
Cigarros y cigarrillos	29.4	113.2
Mantequilla	9.7	46.7
Aceite de soja	24.7	252.9
<u>Comunidad Económica Europea</u>		
Cordero fresco o congelado	20.0	119.3
Carne de bovino, ovino, caprino, aves	20.0 <sup>b/</sup>	165.0
Carne de bovino, fresca o congelada	20.0 <sup>b/</sup>	253.4
Harina de trigo	35.0 <sup>b/</sup>	305.7
Arroz pilado	v <sup>c/</sup>	104.9
Mantequilla	v <sup>b/c/</sup>	1 322.7
Cigarros y cigarrillos	47.0	148.5
<u>Japón</u>		
Cigarros y cigarrillos	200.0	405.6
Mantequilla	201.0	417.7
Aceite de soja	113.2	285.3
Aceite de algodón	91.2	200.3
Aceite de maní	82.5	150.9

Fuente: Tablas de insumo producto de la UNCTAD.

a/ Tasas vigentes antes de los resultados de la Ronda Tokio.

b/ Están afectadas por derechos variables que se incluyen en el cálculo de la tasa efectiva.

c/ Arancel variable.

La reducción aprobada para los 24 primeros capítulos de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA) está ya vigente desde abril de 1979, en tanto que las reducciones negociadas para los capítulos 25 a 99 entrarán en pleno vigor en 1988, procediéndose hasta entonces y a partir de 1980, a reducciones anuales parciales. Según declaraciones efectuadas por los representantes de los principales países desarrollados las reducciones acordadas se mantendrán durante un lapso relativamente prolongado; es decir, no se prevén por ahora nuevas rondas de negociaciones multilaterales y puede estimarse que los aranceles negociados se mantendrán hasta más allá de 1995.

Ya antes de la negociación Tokio el nivel medio ponderado del arancel para el conjunto de los 99 capítulos de la NCCA era bajo tanto en los Estados Unidos, como en la CEE y en el Japón. Ello era consecuencia del gran número de partidas desgravadas en las seis rondas anteriores (principalmente en la llamada Ronda Kennedy) y a la baja que habían experimentado los aranceles en los capítulos 25-99 (minerales, químicos y manufacturas), capítulos que interesaban primordialmente a los países desarrollados. Así, en Estados Unidos en los capítulos 01-24 (agrícola-ganaderos) el promedio ponderado de los capítulos gravados era de 9.1% y de 8.7% en los capítulos 25-99. En la Comunidad esos promedios ponderados eran de 10.7% y 8.5%, respectivamente, en tanto que en el Japón los capítulos agrícola-ganaderos gravados soportaban una tasa media ponderada de 26.6% y de 5.2% en los capítulos 25-99.

La situación actual y que regirá para varios años se indica en el cuadro 2, que recoge la información referente a los aranceles tal cual se aprobaron en la Ronda Tokio para los productos que Estados Unidos, la Comunidad y el Japón importaron desde América Latina en 1976 y que en ese año registraron valores de más de 10 mil dólares. Se aprecia el número total de subpartidas registradas (a 8 dígitos) las que están desgravadas y las que están gravadas, así como los aranceles medios ponderados respectivos.<sup>1/</sup>

Con respecto a los antecedentes del cuadro anotado, cabe advertir sobre dos aspectos de importancia: a) en los Estados Unidos, la CEE y el Japón las tasas de aranceles medios ponderadas de las subpartidas gravadas son comparativamente más

---

1/ La NCCA distingue subdivisiones de 4 dígitos que son similares para todos los países; los dos primeros dígitos indican el capítulo y los dos últimos, la partida o posición. A su vez, cada país agrega a esos cuatro dígitos el número de dígitos necesario para dar el máximo de desglose a su arancel, constituyéndose así la subpartida o línea tarifaria.

Cuadro 2  
ARANCELES MEDIOS PONDERADOS DESPUES DE LA RONDA TOKIO

	Número de subpartidas			Arancel medio (en porcentajes)		
	Estados Unidos	CEE	Japón	Estados Unidos	CEE	Japón
	(Capítulos 01 a 24)					
<u>Total</u>	424	235	171	2.8	6.6	13.4
Exentas de derecho	115	51	47	0.0	0.0	0.0
Gravadas	209	184	124	7.8	9.3	26.0
	(Capítulos 25 a 99)					
<u>Total</u>	1 562	727	314	4.4	2.2	0.7
Exentas de derecho	220	95	77	0.0	0.0	0.0
Gravadas	1 342	632	237	6.2	6.5	3.5

Fuente: Pedro I. Mendive, Ronda Tokio: Evaluación de los Resultados, E/CEPAL/L.218.

elevadas para los capítulos agrícola-ganaderos (01 a 24) y, además tratándose de promedios, esas tasas son bastante significativas; b) detrás de los promedios arancelarios se distinguen dispersiones considerables, dispersiones que en muchos casos, aun en los productos manufacturados (capítulo 25 a 99), responden a niveles arancelarios en torno a 40%. De este modo, si se revisan los aranceles de productos individuales se observa que si bien son muy bajos para muchos de ellos, en otros resultan prácticamente prohibitivos. Varios de esos últimos casos corresponden a bienes de gran interés exportador de América Latina (por ejemplo, telas, tejidos y vestidos; carnes preparadas; dulces, caramelos y bizcochos, etc.).

## 2. Las medidas no arancelarias

No basta con considerar la protección arancelaria para cuantificar el grado de acceso que ofrecen los mercados desarrollados a las exportaciones de los países en desarrollo. Mucho mayor peso y eficiencia tienen en la protección de esos mercados las llamadas medidas o barreras no arancelarias. Con ellas y aranceles bajos, se puede hacer prácticamente inaccesible un mercado o sectores de un mercado.

En los últimos años, este tipo de medidas no sólo han proliferado en cantidad, sino que su aplicación y diseño se ha refinado hasta el extremo de hacer sumamente difícil su identificación, así como los verdaderos objetivos que persiguen. No es fácil elaborar una clasificación homogénea de estas barreras que se insertan en una antigua estructura proteccionista más diáfana y transparente y que constituyen un "nuevo proteccionismo". Sin embargo, si se las agrupa por su origen se distinguen tres grupos:

i) Medidas que los gobiernos adoptan directamente y con la finalidad casi exclusiva de proteger su mercado interno, que son las típicas medidas proteccionistas cuyo catálogo o listado se verá más adelante. Frente a estas medidas, tan numerosas, de tan diversa naturaleza y aplicación, los aranceles han pasado a un segundo plano, ya que la flexibilidad de aplicación de ellas y los distintos objetivos que pueden perseguir, las hacen más aptas para una eficaz protección. Así, pueden restringir la importación de un bien o de una serie de bienes, de modo tal que no lleguen a competir con la producción interna y sólo ingresen al mercado para adecuar la oferta total al tamaño de la demanda interna. Esta función la desempeñan, principalmente, las llamadas restricciones cuantitativas. Estas medidas pueden, a su vez, ser agrupadas en cuatro categorías: Participación del Estado en ese comercio (subvenciones, derechos compensatorios y antidumping, compras del Estado y prácticas restrictivas); Trámites aduaneros y administrativos (aforos, clasificación aduanera, requisitos administrativos); Limitaciones específicas (restricciones cuantitativas, acuerdos bilaterales, restricciones "voluntarias", precios mínimos y "trigger prices", licencias de importación, etc.); y Gravámenes (depósitos previos, derechos de administración y estadística, gravámenes discriminatorios y derechos variables, restricciones crediticias a la importación).

ii) Medidas que se adoptan con fines específicos, supuestamente ajenos al comercio exterior, pero que lo afectan en forma directa. Se justifican alegando que protegen una serie de bienes o acervos: la salud de la población, el medio ambiente, la calidad de los productos que van al consumidor y la seguridad de los bienes de producción, así como a la fauna y la flora. Generalmente se traducen en normas técnicas: industriales, sanitarias, fitosanitarias, seguridad, reglamentos de empaque, marcaje, etiquetado, etc.

iii) Medidas referidas a políticas globales, tales como la monetaria, la tributaria, el seguro social, la salud pública, etc., que no están destinadas a

/restringir el

restringir el comercio exterior, aunque lo hagan indirectamente en alguna medida. Son en realidad políticas específicas, incluidas en políticas globales y, por lo tanto, indivisibles de ellas.

Mientras las dos primeras categorías de arbitrios están integradas por medidas que interfieren en el comercio internacional, la última categoría escapa a esa calificación.

La cantidad y variedad de este tipo de medidas es grande en la Comunidad Económica Europea y están más concentradas en los Estados Unidos; en este caso, la aplicación mayor se hace recurriendo a las restricciones cuantitativas, prohibiciones, certificaciones sanitarias y licencias que administran alguna restricción. La Comunidad Económica Europea, además de recurrir a esas mismas medidas, apela a los derechos y componentes variables e impuestos internos aplicados con intensidad considerable a determinados productos de importación. Estas barreras se aplican a productos primarios competitivos de las producciones internas, para que complementen la oferta, sin que depriman sus precios internos y los ingresos de sus factores de producción; sin embargo, también se aplican a productos industriales elaborados en el exterior con técnicas ahorradoras de capital y uso más intensivo de mano de obra. Mientras tanto, el Japón mantiene el sistema de las "trading companies" que manejan, masivamente, importantes sectores de importación.

Asimismo, numerosos países desarrollados utilizan prácticas que no constituyen medidas concretas y clasificables dentro de las categorías antes mencionadas, pero que llevan en sí claros efectos proteccionistas, de una potencialidad igual o superior a las ya enumeradas. La sola existencia de estas prácticas -sean o no aplicadas- induce a las unidades económicas de los países en desarrollo exportadores (gobiernos, productores y vendedores) a limitar o restringir sus ventas. En realidad, éstas derivan del diferente poder de negociación que tienen los países desarrollados frente a los en desarrollo y aparecen cuando un país con peso económico considerable, las esgrime como elemento negociador. Se trata de la amenaza de aplicación de una restricción cuantitativa o aplicación de un derecho compensatorio a cualquier país que exporte en cantidades crecientes un bien que pueda perturbar el mercado del país desarrollado importador.

Todas estas prácticas tienen distintas modalidades de aplicación en los grandes mercados importadores y generalmente los países desarrollados las aplican a los en desarrollo en forma unilateral. Por el contrario, cuando estas prácticas amenazan a algún país desarrollado se suelen entablar negociaciones para evaluarlas.

/Estas medidas

Estas medidas y prácticas restrictivas no arancelarias, se examinaron por primera vez en el GATT, con motivo de la Ronda Tokio. En particular, prácticamente nada se negoció en materia de restricciones cuantitativas. Sólo se establecieron seis códigos de conducta, sobre: Subvenciones y derechos compensatorios vinculados a los artículos VI, XVI, XXIII, a los que interpreta y reglamenta su práctica; Anti-dumping, sobre la aplicación del artículo VI del Acuerdo General; Obstáculos técnicos al comercio; Valoración en Aduana (aforos), relacionado con los métodos de valuación aduanera y aplicación del artículo VII; Compras del Sector Público; Licencias de importación. De este modo, se reglamentan seis tipos de medidas no arancelarias por medio de acuerdos de conducta, cuya administración se sustrae a las Partes Contratantes del GATT para radicarla en sendos comités de usuarios, en los que su composición da un mayor poder de administración a los países desarrollados. Agréguese a esto la existencia del Acuerdo Multifibras (AMF), único acuerdo sobre productos perfeccionado dentro del GATT, que hace parte integrante de él por haberse agregado a éste como protocolo. En el AMF se regula el comercio textil de manera que al amparo de un acuerdo multinacional, es preciso para los países en desarrollo celebrar acuerdos bilaterales con cada país desarrollado para tener acceso (con cuota) a sus mercados.<sup>1/</sup>

No cabe duda que este conjunto de medidas protectoras (escalonamiento tarifario, altas barreras y medidas no arancelarias) ha influido en la determinación de los crecientes saldos comerciales y corrientes desfavorables que enfrenta América Latina desde 1975. Así, la deuda externa bruta desembolsada por los países latinoamericanos pasó de 68.5 mil millones de dólares en 1975 a 240 mil millones en 1981, con crecimientos muy elevados en Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.<sup>2/</sup>

Por otra parte, -como se señala en un trabajo reciente- los efectos del proteccionismo sobre el crecimiento del PIB y el desequilibrio de la balanza comercial de los países en desarrollo varían según se trate de países en que el saldo comercial negativo deriva de una alta inversión, o de países en que ese

---

1/ En el segundo AMF que finalizó el 31 de diciembre de 1981, 13 países latinoamericanos habían adherido a él y por lo tanto habían celebrado acuerdos bilaterales con imposición de cuotas: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

2/ Véase CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1981, documento E/CEPAL/L.260/Rev.1, 22 de diciembre de 1981.

tipo de saldo se origina en un alto consumo coincidente con una apertura de la economía a las importaciones o, por último, si se mezclan estos dos motivos. Los efectos sobre la economía interna para cada grupo de países, derivan de la relación funcional entre la brecha ahorro-inversión y su financiamiento con inversiones directas de largo plazo (reales) y las inversiones privadas extranjeras de corto plazo (financieras). En este contexto, se comparan las diferentes alternativas y se abre el interrogante de qué pasará cuando el crecimiento de la liquidez internacional crezca en la medida exacta de los requerimientos del comercio o deje, simplemente, de crecer.<sup>1/</sup>

## II. CASOS ESPECIFICOS DE PROTECCIONISMO

### 1. La situación general

El actual comercio exterior de la Comunidad Económica Europea, al realizarse bajo esquemas preferenciales en los países que actualmente la integran y los que eventualmente la integrarán en el futuro, introduce un elemento perturbador para el resto del comercio mundial que se realiza en general, bajo la cláusula de Nación más Favorecida (NMF), según el artículo I del GATT. A ello se agrega el comercio realizado con 60 países del Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP) bajo la Convención de Lomé que contiene un régimen preferencial para una extensa lista de productos e incluye un fondo de 580 millones de unidades de cuenta de la CEE para la estabilización de los ingresos de exportación de dichos países ACP (sistema del STABEX) y de 280 millones de unidades de cuenta para ayudar a una serie de minerales indicados en esa Convención. Asimismo, existe un Acuerdo Preferencial con los países de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), y otro Acuerdo con los países de la Cuenca del Mediterráneo. Por ello, aproximadamente la mitad del comercio mundial realizado bajo las reglas del GATT se lleva a cabo al margen de la cláusula de NMF. Agréguese a lo expresado precedentemente la política agrícola común, cuyos efectos son responsables de un aumento promedio de los precios de los productos que protege de más de 130%.

Los otros dos polos económicos importantes para el comercio exterior de América Latina (Estados Unidos y el Japón), no compensan los perjuicios que causa ese gran

---

<sup>1/</sup> Véase Pedro I. Mendive, "Proteccionismo de los países desarrollados y balanza comercial en los países en desarrollo", en Revista de Economía Latinoamericana, patrocinada por el Banco Central de Venezuela, julio-septiembre 1980, pp. 57-70.

conglomerado preferencial; puede considerarse pues, que la región constituye un subcontinente excluido de todo trato preferencial. Estados Unidos sigue de hecho aferrado a los tres principios básicos del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), vale decir, Nación más Favorecida, No Discriminación y Reciprocidad Global, pero con un mercado altamente protegido con respecto a los productos agropecuarios y a muchos bienes producidos con materias primas baratas y mano de obra abundante (artículos de cuero, calzado, textiles y sus confecciones -Acuerdo Multifibras-, ciertas ferroaleaciones, algunos productos químicos, electrónicos, etc.). Sólo mantiene un restringido sistema generalizado de preferencias, al que aplicará en el futuro el principio de graduación (eliminación de ese sistema de los países que lo utilizan intensamente), en virtud de que ese principio está recogido en la cláusula de habilitación ("enabling clause") recientemente aprobada en el GATT como limitada excepción a su artículo I. Por su parte, Japón tiene su esfera de influencia comercial en el Oriente y sólo aparece en América Latina con exportaciones masivas de productos manufacturados y comprador de algunas materias primas de las que carece.

La situación creada por la Comunidad Económica Europea (CEE) merece consideración aparte, pues en ella se presentan los mayores problemas y obstáculos al comercio internacional. Ese conglomerado, que en el futuro previsiblemente será de doce países, incluye, además, por acuerdos vigentes, los 60 países de la Convención de Lomé (ACP), así como el comercio preferencial con los países de la AELI y de la Cuenca del Mediterráneo. Por ese motivo, a continuación se reseñan algunas características de la política proteccionista de la CEE.

## 2. Las medidas proteccionistas de la CEE y sus efectos en América Latina

Desde el momento que Grecia ingresó a la CEE y lo hagan en el futuro España y Portugal, esos países adoptarán el arancel externo común de la Comunidad para su comercio con terceros países y podrán comerciar libres de aranceles y de barreras no arancelarias con los restantes socios comunitarios. Entre los efectos negativos para el comercio latinoamericano sobresalen los siguientes:

- En todos aquellos productos en que el arancel externo común de la CEE sea más alto que el de los tres nuevos adherentes o tengan barreras no arancelarias o gravámenes (restricciones cuantitativas, prohibiciones, certificaciones sanitarias,

derechos y componentes variables, etc.), se puede neutralizar la ventaja competitiva que tenga América Latina y desviarse el comercio hacia las exportaciones de los otros países comunitarios;

- El hecho de que los productos de los tres nuevos países adherentes no tengan barreras en el resto de la Comunidad beneficiará las exportaciones de esos tres países dentro del mercado común, desalojando exportaciones de América Latina al resto de los países comunitarios;

- Ese mismo hecho de comercio libre, puede determinar que productos provistos actualmente a España, Grecia y Portugal por América Latina, sean en el futuro suministrados por el resto de los países comunitarios;

- El proceso aparejará una tendencia a la igualación de los precios internos de todos los países componentes de la CEE, por lo que el actual proteccionismo, no sólo se mantendrá, sino que puede ampliarse, y profundizarse a los efectos de neutralizar esas alzas de precios y, también, de salarios.

Por otra parte, una intrincada madeja de barreras no arancelarias, gravámenes, escalonamiento tarifario, prohibiciones y restricciones cuantitativas, caracteriza la política agrícola común y hace a su esencia misma. Como consecuencia de la aplicación de una tecnología sumamente adelantada, la Comunidad logró un producto por hectárea y por hombre ocupado de los más altos del mundo; pero esa tecnología ha significado, frente a otras aplicadas por países en desarrollo en medios ecológicos y climáticos más aptos, un costo monetario de producción que, en algunos productos, como carnes, cereales, hortalizas, frutas, leche, mantequilla, etc., resulta 2 o 3 veces mayor. Así, frente a una alta productividad física, se encuentra una baja productividad económica que ha obligado, para mantener y defender los intereses de los agricultores comunitarios, al establecimiento de esa estructura proteccionista, la que parece ser difícilmente negociable.

Muchos productos agrícolas altamente protegidos en la Comunidad, gozan, simultáneamente, de dos clases de subsidios, uno a la producción y otro a la exportación, el que puede ser sustituido por un comercio con dumping (es decir, con un recargo sobre el precio interno que compensa el bajo precio que se cobra en la exportación). Gran parte de estos productos compiten en tales condiciones en terceros países, principalmente en países en desarrollo, con similares productos que puede exportar América Latina.

/En ciertos

En ciertos sectores, principalmente agropecuario y textiles y cuero, ciertos países de la Comunidad, principalmente Francia, realizan importantes inversiones que sin embargo no logran dar a los sectores favorecidos un nivel de eficiencia comparable al existente en países en desarrollo. Sólo consiguen con una avanzada tecnología que esas inversiones acrecienten la producción física, el precio de las mismas y la desocupación de la mano de obra. Se trata pues del antiguo problema de las "inversiones proteccionistas" contrapuestas a "las inversiones de reconversión" industrial, con respecto a las cuales se han mostrado tan renuentes los países desarrollados.

Por ello, el conjunto de mecanismos descritos para la Comunidad puede calificarse de proteccionismo global o integral. Se protegen los sectores ineficientes con aranceles, su escalonamiento y con medidas no arancelarias; se mantiene o se acrecienta la producción con inversiones cuantiosas, aun a costa de más altos precios y mayor desempleo; y se subsidia su producción y exportación, para evitar precios más altos en el consumo interno y exportar los excedentes con precios subsidiadamente bajos, en perjuicio de los países productores eficientes. Se restringen así sus importaciones y se exporta en condiciones que trasgreden las reglas del GATT.

Finalmente, la recesión que afecta actualmente a los países de la Comunidad visible principalmente en el alto desempleo de la fuerza de trabajo, podría conducir a una disminución drástica del intercambio con países extracomunitarios o bien a la reserva de una proporción importante de comercio al intercambio intracomunitario. En cualquier caso, existiría un agravamiento de las precarias condiciones en que se viene desarrollando el comercio mundial.

Agréguese a lo anterior que los países ACP signatarios de la Convención de Lomé 2, al tener ingresos mínimos asegurados bajo el sistema de estabilización STABEX, pueden competir con dumping en terceros países, principalmente con sus productos tropicales.

### III. ALGUNAS DIFERENCIAS ENTRE LA PROTECCION DE INEFICIENCIAS Y LA PROTECCION CREADORA DE VENTAJAS COMPARATIVAS

Tanto los países desarrollados como los en desarrollo protegen sus mercados por medio de aranceles y de medidas no arancelarias. Pero entre ambas protecciones existen diferencias fundamentales, en cuanto a los métodos empleados y, particularmente, a los objetivos buscados. Así, los países en desarrollo utilizan principalmente el arancel, puro y simple, con escasos ejemplos -y muy obvios- de escalonamiento

/o progresividad

o progresividad tarifaria. En cambio los países desarrollados, como se señaló, tienen estructurado un arancel donde esa progresividad se ha buscado deliberadamente para colocar bien distante la tasa efectiva de la tasa nominal de protección. En muchas ocasiones, en los países desarrollados se han establecido, como método corriente, verdaderos paquetes de medidas arancelarias y no arancelarias cuya permeabilidad es escasa o nula, en circunstancias que en los países en desarrollo raramente se emplean tales métodos. Finalmente, los objetivos buscados con el proteccionismo difieren sustancialmente en uno u otro caso.

Los países desarrollados utilizan el proteccionismo principalmente para mantener la actividad de sectores ineficientes y deprimidos y, en consecuencia, el empleo y la retribución de sus factores de producción. En las economías internas de todo país existe una interdependencia entre los precios de los bienes y de los factores; por ello, cuando se defienden de la competencia exterior a ciertos sectores que no son competitivos, la ineficiencia tiende a trasladarse, en mayor o menor grado, a las actividades eficientes, por medio del precio de los insumos y de los factores. Esta transferencia de ineficiencia entre sectores puede ser una de las causas de la inflación interna que padecen los Estados Unidos y la CEE. En tales circunstancias, los procesos de ajuste se hacen más difíciles y onerosos, así como el mantenimiento del empleo y la ocupación.

Por el contrario, los objetivos perseguidos por los países en desarrollo con su protección más directa y menos sofisticada, son de una variedad mayor y buscan alcanzar -a través del aumento de la eficiencia- las condiciones para crear ventajas comparativas dinámicas con respecto a las producciones exteriores. Debe pensarse que las actividades protegidas llevan en los países desarrollados muchos años y, a veces, siglos de experiencia y ventaja. Allí de antiguo se trabaja con extensas escalas de producción y economías externas, en tanto que en los países en desarrollo, recién se están desarrollando esas condiciones, y a ello ayuda el incipiente proteccionismo que utilizan.

En un comienzo, un país sin producción industrial y dependiente exclusivamente de las manufacturas importadas, debe por fuerza comenzar por sustituir éstas y, una vez logradas las economías externas y las adecuadas escalas de producción, es decir alcanzadas las necesarias ventajas comparativas, podría salir a competir en el exterior. Tal ha sido, el proceso histórico que se ha dado en los países industrializados de hoy.

/Este objetivo

Este objetivo de alcanzar ventajas comparativas respecto del exterior y poder así exportar mayores volúmenes de bienes (incluyendo las nuevas familias de productos que alcanzaron esa ventaja relativa), es a su vez un instrumento para el fortalecimiento de los balances comercial y corriente, para poder desligar la economía interna de los erráticos vaivenes de la demanda exterior y para dar un mayor impulso al crecimiento del producto bruto, con sus efectos sobre el empleo, el precio de los factores y la inversión.

Nótese la diferencia existente entre estos legítimos objetivos de economías nuevas en desarrollo y los que persiguen las economías antiguas que van perdiendo competitividad en el mercado mundial, sector tras sector. Sobre todo, es meridiano el diferente impacto que en la economía internacional producen los proteccionismos de los grandes centros desarrollados y los de los países en desarrollo. De esta suerte, no se trata de un apartamiento de la especialización preconizada por la teoría del comercio internacional por parte de los países en desarrollo, sino en realidad de un acercamiento a la misma. En cambio, los países desarrollados rechazan esa especialización cuando se niegan a reconocer que las ventajas comparativas y la eficiencia en muchas producciones se han trasladado a los países en desarrollo, ya sea por la más adecuada dotación de factores, su mejor utilización o por las nuevas técnicas productivas, que les han dado a estos países funciones de producción más eficientes y de mayor rendimiento económico.

Por otra parte, cabe suponer que algunas políticas de promoción de exportaciones que suelen acompañar a las medidas proteccionistas adoptadas por los países en desarrollo, no sólo obedecen a esta búsqueda de ventajas comparativas sino, también, a la necesidad de superar las barreras proteccionistas de los países desarrollados.



## Anexo I

### LA NATURALEZA DE LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS DE LOS PAISES DESARROLLADOS

#### 1. Algunos antecedentes cuantitativos

Antes de entrar al estudio de las principales medidas no arancelarias, conviene tener un orden de magnitud del número de aplicaciones de estas medidas en 1976 -último año con información disponible en la materia- sobre las importaciones efectuadas desde América Latina por Estados Unidos, la CEE y el Japón. En conjunto, 7 099 millones de dólares constituyeron el total de las importaciones procedentes de América Latina que soportaron dichas medidas en los tres mercados; de ellas, 2 875 millones corresponden a importaciones de Estados Unidos, 3 385 millones a la CEE y 839 millones al Japón. En todos los casos los productos agropecuarios (capítulos 01-24 de la NCCA) fueron los más perjudicados, pues esas medidas recaeron sobre un valor de importación de 1 947 millones de dólares en Estados Unidos, 2 644 en la CEE y 789 en el Japón, tanto en materias primas agrícolas como en alimentos procesados.

El cuadro 3 muestra el número de aplicaciones de las principales medidas no arancelarias en cada uno de los tres mercados, en el año 1976.<sup>1/</sup>

#### 2. Descripción de las medidas no arancelarias

Se incluye a continuación una explicación breve sobre la naturaleza de las principales medidas no arancelarias utilizadas por los países desarrollados y, en aquellos casos que se estima de interés, se ofrece una reseña de sus modalidades y mecanismo de aplicación.

Cuota. Constituye un contingente que un país importador fija a la importación de un bien cubierto por una subpartida arancelaria. Esta cuota o contingente puede adoptar cualquiera de las tres características o modalidades siguientes:

i) cuota bilateral que un mercado importador impone a uno o más países exportadores, fijando las cantidades que cada uno de éstos puede exportar al que impone la cuota; ii) contingente global que un país importador fija en forma global a la

---

<sup>1/</sup> Información básica obtenida del Proyecto Interregional UNCTAD/PNUD sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales y elaborado por CEPAL. Véase, además, Pedro I. Mendive, Evaluación de los Resultados de la Ronda de Tokio, Documento E/CEPAL/L.218, abril de 1980.

Cuadro 3

NUMERO DE APLICACIONES DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS NO ARANCELARIAS, 1976

	USA	CEE	Japón
1. Sistema de valoración según precio de venta en USA	59	-	-
2. Contingente o cuota bilateral	4	113	-
3. Licencias automáticas y no automáticas	3	195	23
4. Contingente o cuota global	49	111	30
5. Reglamentación	54	100	156
6. Sistema de precios mínimos	-	5	1
7. Prohibición	16	3	-
8. Prohibición sanitaria	-	50	-
9. Restricción sin especificar (posiblemente cuantitativa)	21	68	1
10. Restricción estacional	-	10	-
11. Comercio de Estado	2	13	12
12. Normas técnicas, sanitarias, etc.	-	-	9
13. Recargo tarifario	2	8	-
14. Trigger prices	16	-	-
15. Restricción voluntaria	281	38	-
16. Precio básico para productos siderúrgicos	-	8	-
17. Otros no especificados	81	98	40
<u>Total a/</u>	<u>582</u>	<u>820</u>	<u>272</u>

Fuente: Proyecto Interregional UNCTAD/PNUD sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales.

a/ No incluye derechos y componentes variables en la CEE, que fueron unos 250 casos.

importación de un producto o subpartida tarifaria determinada. Esta cuota o contingente puede ser, una vez fijada, distribuida al país exportador por medio de licencias que equivalen a un cupo, o puede dejarse librada al que "primero llegue", cancelando las posibilidades de importación una vez que se cubra el total del contingente o cuota fijada; iii) cuota tarifaria, que consiste en aplicar un derecho o arancel relativamente bajo hasta que se alcance una determinada cantidad importada, alzándose ese arancel una vez cubierta esa cantidad. Esto puede realizarse si así se negoció en el GATT, si se trata de un arancel no consolidado o si se "aplica" un arancel inferior al de Nación Más Favorecida hasta alcanzar la cifra básica de importación, elevándolo posteriormente hasta el nivel del arancel negociado en el GATT. Cabe mencionar, con efectos restrictivos semejantes a la tarifa estacional, aquélla que en los períodos en que el bien es producido por el país importador, la tasa aplicada es alta y se reduce en los períodos en que dicho bien no se produce en el país comprador. Esta tarifa estacional se la encuentra en los productos de marcada estacionalidad y difícil almacenamiento como las frutas.

Salvo esta última medida, los demás contingentes o cuotas son generalmente ilegales (residuales) por no haber sido de aplicación aceptada cuando el país accedió al GATT o no emanar de una autorización posterior (art. XXV:5 del GATT).

Licencias. Los tres primeros casos antes citados de cuotas o contingentes van acompañados de licencias especiales. Cabe recordar que antes de la Ronda Tokio existía una serie de licencias (liberal, discrecional, etc.), que si bien han perdido su denominación existen hoy agrupadas en dos grandes categorías: licencia automática y licencia no automática.

La primera no constituye una restricción en sí misma y sólo es de aplicación profusa en ciertos países en desarrollo y en la CEE. En realidad se la otorga principalmente con fines estadísticos y debe ser (de acuerdo al Código redactado en la Ronda Tokio) de extensión inmediata. Claro está que demoras prolongadas en su otorgamiento, o en el trámite e información que exigen, pueden constituir de hecho una restricción a la importación. Las licencias no automáticas, que administran alguna restricción cuantitativa como las cuotas, según el Código aprobado en la Ronda Tokio no debieran significar una restricción mayor que la propia cuota o restricción que administran. Este Acuerdo o Código no determina ningún mecanismo amplio de consulta y solución de controversias, las que quedan libradas a lo estatuido en el Acuerdo General, principalmente en los artículos XXII, que se

refiere a las consultas, y el XXIII, que protege las concesiones y las ventajas negociadas en el GATT, estableciendo los mecanismos para solucionar menoscabos y controversias. La administración del Código se sustrae a las Partes Contratantes y depende del Comité de Signatarios.

Generalmente también adoptan el carácter de licencias, las medidas sanitarias y fitosanitarias que deben ser cumplidas, ya sea en el país exportador o al ingresar la mercadería a la aduana del país importador, en las condiciones que cada reglamentación establezca. Puede entrañar análisis y "estándares" de toda naturaleza y lleva implícita la idea de velar por el medio ambiente, la flora, la fauna y la salud pública y del consumidor. Estados Unidos, en el caso de algunos productos agrícola-ganaderos, llega a declarar epidémico a un país con prohibición de importar de él. En otros casos, se suele someter a cuarentena a la mercadería proveniente del país epidémico. Estas licencias sanitarias son de abundante aplicación en los Estados Unidos, la CEE y el Japón. Las medidas sanitarias tienen estrecha vinculación con el Código o Acuerdo de la Ronda Tokio sobre obstáculos técnicos al comercio, en todo lo que establece para que las partes se aseguren que las normas y reglamentos no se elaboren, adopten o apliquen con el fin de crear barreras al comercio, ni que a las importaciones se les conceda un trato menos favorable que a los productos internos, ni que creen obstáculos adicionales innecesarios al comercio. A la luz de las disposiciones del GATT y por las razones expresadas, la mayor parte de estas licencias son ilegales.

Precios. Antes de la Ronda Tokio existían diversos tipos de valoración en aduana o aforos que constituían serios obstáculos al comercio porque elevaban la base de aplicación del arancel. Así, si a un producto de valor efectivo de \$ 100 se lo aforaba en \$ 150, el arancel aplicado sobre este último valor representaba de hecho un aumento arbitrario de 50%. Existían los métodos de aforo de "precios de venta de los Estados Unidos" (American Selling Prices), precios según lista final, precios mínimos, etc., que tenían la facultad de elevar la base de aplicación del arancel y eran, de hecho, ilegales para el GATT. Todos estos métodos de aforo de las mercancías importadas han debido ser abolidos en virtud del acuerdo adoptado en la Ronda Tokio que regla el artículo VII del GATT (Valoración en Aduana). Este Acuerdo o Código introduce profundas modificaciones, tanto de forma como de fondo al citado artículo. Se abandona el concepto de valor real del producto y se le sustituye con una lista de procedimientos valorativos, a saber:

- valor de transacción, que es el precio realmente pagado por las mercaderías; este método rige también para las empresas "vinculadas" si este vínculo no ha influido en el precio;

- valor de transacción de mercaderías idénticas o similares sujetas a ciertos reajustes;

- valor deducido basado en el precio de reventa de la mercadería importada con deducción de ciertos costos;

- valor reconstituido sobre la base de los costos de producción;

- valor determinado con criterios razonables de acuerdo con el artículo VII del GATT y los datos disponibles en el país importador.

Este orden indica una escala de prioridad en la aplicación de los cinco métodos. Cuando no se dispone de los elementos para fijar el valor con el primero (prioritario) se debe emplear el siguiente y así sucesivamente hasta el quinto método. Se establecen en esta parte del Código ciertas medidas que salvaguardan a las partes interesadas, como el derecho de apelación judicial, así como la posibilidad de solicitar a la aduana una explicación escrita de la forma en que se determinaron los afores. La segunda parte del acuerdo dispone la creación de un Comité de Valoración Aduanera y un Comité Técnico de Valoración. Establece los procedimientos para consulta y solución de controversias, sustrayéndolas en la parte pertinente de los artículos XXII y XXIII ya citados.

Recargo tarifario. Se produce cuando se impone un recargo al arancel aplicado, por razones de urgencia (artículo XIX del GATT, sobre el cual aún no se aprobó un acuerdo de conducta en la Ronda Tokio), por falta de acuerdo acerca de la aplicación del principio de selectividad, por un "waiver" (artículo XXV:5) o por no tener la tasa consolidada. Se trata, en síntesis, de encarecer el producto en el mercado importador por la vía tarifaria. Estos recargos son legales en tanto medien las circunstancias mencionadas.

Comercio de Estado. Este tipo de comercio es considerado como una restricción por cuanto el gobierno o la empresa estatal que realiza las compras, puede discriminar entre el abastecimiento por importación o por proveedor interno, o por país exportador, al margen del precio y calidad. Existe una infinidad de sistemas para esta discriminación, como cuando no se permite participar en una licitación pública a oferentes del exterior, o no se da adecuada publicidad a la misma, etc. En la Ronda Tokio se aprobó un código o acuerdo sobre las compras del Estado, por

el que se obliga a la licitación internacional cuando el contrato de adquisición sobrepasa los 150 000 derechos especiales de giro (DEG), estableciendo una igualdad de tratamiento a los productos importados y a los nacionales. Sin embargo, esto se aplica sólo a las entidades que cada país signatario haya declarado o especificado en el anexo I del acuerdo. Este acuerdo dispone un trato especial y diferenciado en favor de países en desarrollo, en particular de los menos desarrollados (graduación), respecto de sus necesidades comerciales, financieras y desarrollo, con lo que en buena medida se anulan las ventajas del trato preferencial. (Igual circunstancia acontece con la no reciprocidad del artículo XXXVI:8, al calificarla con una nota interpretativa inserta al final del Acuerdo General.)

El mecanismo de activación de precios o "trigger prices", constituye una medida restrictiva que aplica los Estados Unidos al imponer derechos compensatorios en el sector siderúrgico, principalmente a importaciones de la CEE y de algunos países latinoamericanos. Cuando el precio declarado en aduana es inferior en 5% al precio básico (el del Japón) se activa un mecanismo investigador de dumping o subsidio para imponer, en caso de comprobación, dicho derecho compensatorio. La CEE tiene un precio básico que aplica también a los productos siderúrgicos y que, "mutatis mutandi" opera como los "trigger prices". En América Latina, Brasil fue afectado por esta medida.

Restricción voluntaria. Esta medida u obstáculo al comercio aparece cuando el país exportador se impone a sí mismo y voluntariamente la "obligación" de exportar sólo hasta determinada cantidad de un bien determinado (por ejemplo, calzado, bolsos para mujer, determinados tejidos, etc.). El país exportador se impone esta "autorrestricción" para evitar que sus exportaciones de esos bienes sean paralizadas por una salvaguardia (por desorganizar el mercado del país importador), por una restricción cuantitativa más severa, una prohibición o la amenaza de un derecho compensatorio. En estas restricciones caben distinguir tres tipos o grupos: aquellas que, contractualmente o no, se realizan a nivel gubernamental entre país exportador e importador; las que se perfeccionan a nivel de empresas o entre empresas y gobierno (del país importador); y las que se imponen al aceptar el país exportador una cuota cuando celebra con el país importador un convenio bilateral, bajo el "paraguas" del acuerdo multilateral multifibras. Este último es el que define la actual tendencia denominada "comercio organizado".

Derechos variables. Son gravámenes que aplica exclusivamente la CEE de preferencia sobre los productos agrícola-ganaderos (capítulos 01 a 24 de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera), que la Comunidad declara como no arancelarios y que consiste en la imposición de un derecho al bien importado, cuyo monto resulta equivalente a la diferencia que existe entre el precio del productor más eficiente del exterior y el precio del productor menos eficiente de la CEE. De esta suerte el derecho variable anula la ventaja comparativa (en costo total) que tiene el bien del exterior respecto del bien producido por los países de la Comunidad. Varía continuamente con los cambios que se producen en los mencionados precios. La CEE se ha negado a discutir la legalidad de esta medida, alegando que se trata de derechos internos y no de aranceles y escapan por tanto a la competencia del GATT.

Restricciones por no cumplir con las normas exigidas. Estas normas técnicas, pueden cubrir desde el envase y el etiquetado hasta disposiciones en materia de seguridad, higiene, identificación del producto, etc. En la Ronda Tokio se aprobó un código o acuerdo de conducta sobre los llamados obstáculos técnicos, que tiende a dar cierta transparencia a estas normas, a hacerlas homogéneas, a dar precisión a sus sistemas de aplicación y a legalizar aquellas aplicadas arbitrariamente.

Derechos compensatorios por dumping o subsidios. Estos derechos no debieran ser considerados como obstáculos al comercio, si fueran aplicados de conformidad con las reglas establecidas en el GATT; pero de hecho constituyen obstáculos serios, cuando se aplican sin causa o se amenaza con su aplicación o, simplemente, no se adecuan al perjuicio que puede causar una importación ni tienen un vínculo causal con dicho perjuicio. En la Ronda Tokio se aprobó un código o acuerdo sobre la materia que, por diversas razones, no parece responder al fin buscado, si bien está destinado a reglar los derechos compensatorios en tres aspectos: i) requisitos de procedimiento para iniciar y llevar a conclusiones las investigaciones; ii) norma de aplicación provisional mientras se concluye la investigación; y iii) definiciones de las normas sustantivas. En relación con el punto i) se ha diseñado un conjunto de procedimientos internos relacionados con la iniciación de las investigaciones y de las pruebas mínimas que elimina la amenaza de aplicación arbitraria del derecho compensatorio. Así, la investigación desde su planteo debe incluir las pruebas que demuestren la existencia de una subvención prohibida, el perjuicio grave y la vinculación entre una y otro.

En lo referente al punto ii) se incluyen normas para asegurar la amplia difusión de las informaciones a todas las partes, con el ánimo de que se puedan presentar los principales argumentos para dirimir la controversia, principalmente sobre prácticas prohibidas, perjuicio grave y causalidad. Asimismo, para evitar la demora en llegar a una conclusión positiva o negativa, se establecen límites de tiempo que generalmente no pueden exceder de un año, impidiendo con ello que la investigación per se se convierta en un obstáculo al comercio.

En relación con el punto iii), se crea un conjunto de reglas de las que pueden derivarse los estándares objetivos, como el registro por escrito de las decisiones positivas con sus fundamentos, la evacuación de consultas entre países signatarios, el monto del derecho (que puede ser menor pero no mayor que el subsidio) y la posibilidad de suspender la acción si el país "acusado" conviene en eliminar la subvención. Para determinar si existe perjuicio grave, se deberá examinar el caso a través del volumen de exportación subvencionada y su efecto sobre el mercado importador y el impacto sobre los productores del país importador (causa). Para determinar este último impacto deberán examinarse los siguientes aspectos: descenso real o potencial en producción, ventas, participación en el mercado, utilidades, capacidad productiva utilizada, etc.; efectos sobre los precios internos; impacto sobre el empleo, inventarios, capacidad para captar recursos para invertir, etc. Para determinar que las importaciones causan o amenazan causar el perjuicio grave ya mencionado, el vínculo, tal como está establecido en el Código es sumamente débil. Finalmente, como desde la existencia del GATT y durante la redacción del Acuerdo, nunca los expertos estuvieron de acuerdo en una definición de subsidio, el Código contiene la siguiente lista (indicativa y no exhaustiva):

- otorgamiento gubernativo de subvenciones directas a una empresa o producción que dependan de su actuación exportadora;
- sistema de otorgamiento de divisas que impliquen una concesión de prima a la exportación;
- tarifas de transporte para las exportaciones más favorables que las aplicadas al comercio interno;
- suministro gubernativo de productos o servicios para producir bienes de exportación en condiciones más favorables que para el consumo interno y también si son más favorables que las condiciones comerciales que se ofrezcan en el mercado mundial;

- exención, exoneración, etc., concedidos en función de las exportaciones, de los impuestos directos, o de las cotizaciones sociales que paguen o deban pagar las empresas industriales y comerciales;

- exención o remisión de impuestos indirectos sobre la producción y distribución de bienes exportados, por una cuantía que exceda de los impuestos percibidos sobre la producción y distribución de productos similares vendidos en el mercado interno;

- exención de impuestos indirectos en cascada que recaigan sobre los insumos de los bienes exportados, cuando sea mayor que la exención de esos impuestos que recaigan sobre iguales bienes para el consumo interno. Sin embargo, no constituirá subsidio si dichos impuestos eximidos recaen sobre insumos físicamente incorporados al bien exportado (cláusula de la incorporación física);

- exención de los gravámenes a la importación en una cuantía que exceda de las percibidas sobre los insumos importados e incorporados físicamente al bien exportado. Sin embargo, se puede en casos particulares permitir que una empresa emplee productos del mercado interno en igual cantidad y de la misma característica que los importados, sustituyéndolos, con el objeto de beneficiarse de esta disposición siempre y cuando la operación de importación y la correspondiente de exportación se lleve a cabo dentro de un período que no exceda de dos años;

- creación oficial de sistemas de garantía o seguro de crédito a la exportación o de sistemas de garantía o seguro contra riesgos de fluctuaciones cambiarias;

- concesión oficial de créditos a los exportadores a tipos de interés o en condiciones preferenciales;

- cualquier otra carga para la Cuenta Pública que constituya una subvención a la exportación en el sentido del artículo XVI del Acuerdo General.

Está claro que toda otra carga o concesión como el "draw back" de insumos que se incorporan al bien final y las que hacen a las condiciones de venta -plazos, interés, años de gracia, etc.- no deben considerarse como subsidios.

De cualquier forma, todos aquellos sistemas de promoción de exportaciones de los países en desarrollo basados en algún subsidio a la producción y exportación han recibido un duro golpe con este Acuerdo de Conducta.

Conviene agregar, por último, que entre el 1º de enero y el 1º de octubre de 1981 se registraron en América Latina 10 casos en que estuvieron en juego diversos

aspectos de los derechos compensatorios. Australia, luego de una investigación interna, concluyó que los vermicidas procedentes de México no causaban daño a la industria nacional; y en el caso del Brasil, algunos motores eléctricos exportados por este país tuvieron que estar sujetos a una fianza en efectivo en garantía del pago de derechos anti-dumping en caso de que se comprobara éste. Nótese que la garantía y, en su caso, el derecho lo paga el importador con lo que se recarga el precio del bien importado. Canadá, por su parte, resolvió en el caso de la exportación del Brasil de algunas llantas de acero fabricadas a medida, que existía un daño importante para la industria similar canadiense.

La CEE finalizó en junio de 1981 el procedimiento anti-dumping para los puntos de tubería, de hierro colado maleable, exportados por Brasil; y contra el mismo país, inició en septiembre de ese año el procedimiento en materia de subvenciones para la importación de zapatos de mujer.

Estados Unidos, finalmente, decidió suprimir parcialmente el derecho anti-dumping para importaciones de azufre elemental procedente de México; establecer en forma definitiva un derecho compensatorio por subvenciones mexicanas a algunas exportaciones de prendas de vestir de cuero; determinó para Argentina en forma definitiva la existencia de dumping -que luego interrumpió por la suspensión del acuerdo con este país- para prendas de vestir de cuero; sobreseyó en las actuaciones relacionadas con un derecho compensatorio aplicable a globos y pelotas de juguete procedentes de México; y sobreseyó respecto a la existencia de dumping a las rosas provenientes de Colombia.

Además, debe tenerse en cuenta que la sola substanciación de la denuncia tiene efectos proteccionistas. Si, por ejemplo, se toma el caso de las rosas exportadas por Colombia, la situación sería la siguiente: se denuncia, se acepta y se investiga durante 4, 6 ó 9 meses la existencia de dumping en una importación que desde Colombia hace un comerciante americano; esta denuncia y su posterior investigación, desde el momento en que no se puede determinar "a priori" la existencia de ese comercio desleal, puede significar la aplicación de un derecho compensatorio que deberá abonar el importador y que significará, en definitiva, un aumento del precio de importador. Este hecho desanima a los otros importadores americanos potenciales, lo que lleva a suspender por un tiempo -hasta que se determina la inexistencia del dumping- las importaciones americanas de rosas procedentes de Colombia. Así, ante la inexistencia del dumping o subsidio y del vínculo con el daño o perjuicio grave para la industria americana, el solo hecho de acoger una denuncia e iniciar una investigación de un hecho inexistente, crea una barrera al libre juego del comercio internacional.

## Anexo II

### PRINCIPALES ARTICULOS DEL GATT RELACIONADOS CON EL PROTECCIONISMO

#### Artículo I -

Constituye el puntal esencial del GATT, al establecer y regular la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF). De acuerdo con ese artículo, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por un país miembro (parte contratante) a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado. Esto rige para los derechos de aduana aplicados a importaciones o exportaciones y a toda otra carga relacionada con ellos, como los fondos con que deben pagarse las importaciones y exportaciones, e incluye todos los reglamentos y formalidades vinculados a esas importaciones y exportaciones, sin perjuicio de las excepciones establecidas en los artículos XIX y XXV. El artículo I contiene algunas excepciones a la cláusula de la NMF que se relacionan con las preferencias en él mencionadas. Cualquier modificación a este artículo requiere la unanimidad de las partes contratantes, pues se trata del principio básico del GATT.

#### Artículo II

Trata especialmente de las listas de concesiones otorgadas por las partes contratantes y complementa, al propio tiempo, el trato igualitario establecido en el artículo I. Estas listas constan de dos partes: la primera se refiere a los productos a los que se debe dar un trato igualitario, cualquiera sea su procedencia, y cuyos derechos de aduana no pueden ser superiores a los fijados en las listas; la segunda parte se relaciona con los productos que tienen derecho a recibir un trato preferencial según el artículo I y no podrán recibir un trato arancelario menos favorable al establecido en esta segunda parte de la lista. Sin embargo, no se impide percibir a toda parte contratante sobre la importación de un producto cualquiera: i) una carga equivalente a un impuesto aplicado a un producto nacional similar o a un insumo que haya servido en todo o en parte para fabricar el producto importado; ii) un derecho anti-dumping o compensatorio conforme al artículo VI, y derechos u otras cargas proporcionales al costo de los servicios prestados para la importación. No se podrá modificar el aforo aduanero en el sentido de aumentar por esa vía la carga arancelaria establecidas en las listas. Este artículo

reglamenta las negociaciones sobre las violaciones a las listas. Conviene advertir, aunque el artículo no lo menciona expresamente, que los aranceles pueden estar consolidados en esa lista, ya sea en beneficio de todos los miembros o nominativamente de un país que "pagó" la compensación. Cualquier alteración a este arancel consolidado (desconsolidación) lleve aparejada la obligación de otorgar una compensación equivalente sobre otro producto o productos. También el arancel puede no estar consolidado y en ese caso su modificación no entraña obligación alguna de otorgar compensación.

### Artículo III

Este artículo está destinado a establecer un trato igualitario a los productos nacionales y a los importados (con la sola excepción del arancel) ya que no autoriza a aplicar sobre los productos importados, ni directa ni indirectamente, impuestos u otras cargas interiores superiores a los aplicados a los productos nacionales.

### Artículo VI

Por este artículo se reconoce que el dumping es condenable cuando causa o amenaza causar un perjuicio grave a una producción existente en el país importador o retrasa la creación de una producción nacional. Establece el criterio del perjuicio y la causalidad en el sentido de que dicho perjuicio debe ser causa directa de la importación de productos negociados con dumping. Para aplicar los recaudos que establece el artículo se debe comprobar: a) que el precio es menor que el comparable, en operaciones normales, al de un producto similar destinado al consumo interno; b) si no se puede obtener el precio interno, el precio de exportación "sospechoso" no debe ser inferior al de exportación a un tercer país o menor que el costo de producción en el país de origen más un suplemento razonable por costos de venta y beneficios. Para contrarrestar el dumping o el subsidio se puede percibir un derecho compensatorio que no exceda al margen del dumping o de la prima o de la subvención que se sepa ha sido concedida a la producción o exportación. Este derecho compensatorio se define como un derecho especial percibido para contrarrestar toda subvención, directa o indirecta, concedida a la producción o exportación. Las partes contratantes están capacitadas para autorizar la percepción de ese derecho compensatorio, pero cuando el resarcimiento al perjuicio grave no admite dilación, el país afectado lo puede aplicar notificando el hecho posteriormente al GATT; entonces, las partes contratantes decidirán la procedencia o no de la aplicación de tal derecho y, si correspondiera, su devolución.

### Artículo VII

Este artículo reglamenta la forma o sistema de establecer el aforo aduanero, de modo que por esta vía no se eleve la carga arancelaria fijada en las listas del artículo II. En general, el aforo debe responder al valor real del producto importado, cuando no es posible establecerlo, este aforo debería basarse en el equivalente comprobable que más se le aproxime. En la Ronda Tokio se aprobó un acuerdo o código de conducta que reglamenta este artículo estableciéndose cinco criterios de valoración con orden de prioridad.

### Artículo VIII

Sobre licencias no hay muchas estipulaciones en el GATT, excepto la mención de las mismas en el artículo VIII referente a los derechos y formalidades relativos a la exportación e importación. En la Ronda Tokio se aprobó un código de conducta sobre el otorgamiento y aplicación de licencias.

### Artículos XI, XII y XIII

El primero trata de la eliminación general de las restricciones cuantitativas. El segundo, se refiere a las restricciones para proteger el equilibrio de la balanza de pagos y el XIII a la aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas. En los hechos, estas restricciones en lugar de eliminarse se han multiplicado e, incluso, en el Acuerdo Multifibras están establecidas, figurando este Acuerdo como Protocolo del Acuerdo General. En cuanto a las restricciones por problemas de balanza de pagos en los países desarrollados, sólo Estados Unidos las utilizó temporalmente años atrás cuando la primera crisis del dólar y de su balanza de pagos.

### Artículo XVI

Este artículo está dividido en dos partes. La primera se relaciona con las subvenciones en general y la segunda con ciertas disposiciones adicionales relativas a las subvenciones a la exportación. La primera parte establece que si un país miembro concede una subvención que directa e indirectamente tenga por efecto aumentar la exportación de un producto, deberá notificar a las partes contratantes su importancia y su naturaleza, así como los efectos que estime ha de causar sobre sus exportaciones y las circunstancias que la justifican. Si esta subvención causa o amenaza causar a otra parte contratante un perjuicio grave, deberá examinar con las partes contratantes presuntivamente perjudicadas o con las Partes Contratantes la posibilidad de limitarla. La segunda parte del artículo XVI trata de evitar la

concesión de subvenciones a productos básicos o de aplicarles de manera tal que el país que las concedeno absorba una parte inequitativa del comercio total del producto subsidiado, teniendo en cuenta la proporción que registraba ese comercio en un período anterior. Asimismo establece que después del 1º de enero de 1958 las partes contratantes dejarán de conceder subvenciones a productos que no sean productos básicos, con el ánimo de que estas subvenciones sobre productos no básicos queden eliminadas. En la Ronda Tokio se aprobó un código de conducta sobre subvenciones y derechos compensatorios.

El artículo XVII del Acuerdo General trata de las empresas comerciales del Estado (compras del Estado). Reconoce que las empresas del Estado podrían ser utilizadas de tal manera que obstaculicen considerablemente el comercio y por ello se reglamenta ese comercio. Las compras y ventas de empresas del Estado deberán ajustarse a lo estatuido en el Acuerdo General en materia de no discriminación, ateniéndose a los principios de precio, calidad, etc., ofreciendo a empresas de otros países miembros igual oportunidad que a las nacionales. Se exceptúan las compras de los poderes públicos para su propio uso y no destinadas al comercio o a la producción.

#### Artículo XIX

Este artículo se refiere a las medidas de urgencia (salvaguardias o cláusulas de escape) distintas a las de proteger el equilibrio del balance de pagos (artículo XII) y que se relacionan con los perjuicios emergentes de la desorganización del mercado por causa de las importaciones. Así, si como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones (causalidad), incluidas las arancelarias, un país importa un producto en cantidades tales que amenace causar un perjuicio grave (desorganización del mercado), este país puede retirar las obligaciones contraídas temporalmente para reparar el perjuicio. Esto rige también con respecto a toda preferencia concertada o concedida. Este artículo establece el mecanismo de consulta y negociación para el retiro temporal de las obligaciones contraídas. En la Ronda Tokio se sigue negociando un código de conducta sobre el tema, estando esa negociación detenida por la posición de la CEE de incluir en el código la cláusula de selectividad (discriminación) a la que se oponen todos los países en desarrollo y los Estados Unidos. La CEE alega que el artículo XIX con su actual redacción permite el uso de la cláusula de selectividad.

Los artículos XXII y XXIII tratan de las consultas que se deben establecer previamente entre las partes antes de adoptar cualquier decisión y se basan casi exclusivamente en la buena voluntad y disposición que debe prevalecer entre ellos y los mecanismos para solucionar las controversias que se susciten en la aplicación del Acuerdo.

#### Artículo XXV

Este artículo referido a la acción colectiva de los países miembros sólo interesa, a los fines de este trabajo, por el párrafo 5. En efecto, en él se establece que en circunstancias excepcionales distintas a las previstas en otros artículos del Acuerdo General, las Partes Contratantes podrán eximir de algunas obligaciones impuestas por el Acuerdo siempre que se reúnan los dos tercios de los votos emitidos y lo autorice más de la mitad de los países miembros. En virtud de este artículo, se autorizaron a los 19 países de la OCDE a establecer sendos sistemas generalizados de preferencia (SGP) por un plazo de 10 años. El de la CEE debió terminar en julio de 1981 y el de Estados Unidos el 1º de enero de 1985. Sin embargo, en la Ronda Tokio, los países en desarrollo lograron que se aprobara una cláusula de habilitación por la cual estos SGP pueden tener una vigencia indefinida. No obstante, los países desarrollados no adquirieron por ello la obligación de mantenerlos, pudiendo eliminarlos en cualquier momento. Además, esta cláusula de habilitación incluye la cláusula de graduación o gradualidad, por la cual se irán eliminando de los beneficios de estos SGP a los países en desarrollo más avanzados y que más lo utilizan.