



ALADI/SEC/dt 308
14 de setiembre de 1992

L A S N E G O C I A C I O N E S E N L A
R O N D A U R U G U A Y D E L G A T T

INDICE

INTRODUCCION	3
ARANCELES	5
MEDIDAS NO ARANCELARIAS	7
NORMAS DE ORIGEN	8
CODIGO ANTIDUMPING	11
OBSTACULOS TECNICOS AL COMERCIO	13
LICENCIAS DE IMPORTACION	15
SUBSIDIOS Y DERECHOS COMPENSATORIOS	16
VALORACION EN ADUANA	20
AGRICULTURA	22
SALVAGUARDIAS	26
TEXTILES	28
SOLUCION DE CONTROVERSIAS	31
SERVICIOS	33
PROPIEDAD INTELECTUAL	35
INVERSIONES RELACIONADAS CON EL COMERCIO (TRIMS)	37
PRODUCTOS TROPICALES	39
ORGANIZACION MULTILATERAL DE COMERCIO (OMC)	39
ANEXO	41
BIBLIOGRAFIA	45

I N T R O D U C C I O N

En diciembre pasado, el Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales del GATT presentó un documento que contiene los resultados de la Ronda Uruguay (Proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay (PAF)), en el cual se integran las diferentes posiciones enfrentadas a lo largo del proceso negociador. Este proyecto de acuerdo es un nuevo intento por salvar la Ronda Uruguay que se veía enfrentada a una falta de voluntad política por parte de los principales participantes en lo referente a llegar a acuerdos sustantivos en esferas claves de negociación. De esta manera, con el proyecto se ofreció un nuevo marco para las negociaciones y un acuerdo final dependerá que las partes encuentren soluciones equilibradas entre las distintas materias que satisfagan las expectativas de los participantes.

A tales efectos, las negociaciones que tendrán lugar con base en el PAF se llevarán a cabo en cuatro vías: a) acceso a los mercados; b) apertura de mercados al comercio de servicios; c) cumplimiento de las normas del GATT y d) puntos donde las posiciones son todavía distantes.

Debe destacarse que, en términos generales, este PAF cumple con los objetivos generales de la Declaración de Punta del Este. En este sentido, los diferentes instrumentos propuestos tienden a fortalecer el Sistema Multilateral de Comercio con miras a mejorar las relaciones internacionales y fomentar la cooperación internacional. Al respecto, cobran especial relevancia los considerables progresos conseguidos en las áreas normativas, tanto en la clarificación y fortalecimiento de los Códigos de la Ronda Tokio como en la reglamentación de los instrumentos que cubren los nuevos temas incorporados al GATT con la Ronda como lo son las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIMS), los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS) y los Servicios.

Sin embargo, en la mayoría de los temas comprendidos en el PAF aún se destacan algunos vacíos importantes que deben ser motivo de estudio para alcanzar una solución adecuada. Es así como que el trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo no se refleja plenamente en todas las materias, por lo cual deberá evaluarse si este tratamiento es necesario a la luz de la naturaleza de cada instrumento o de si en muchos casos alcanza con tratamientos exclusivamente operacionales.

Por otra parte, tampoco existe en estos momentos un plazo preciso para la conclusión de las negociaciones, aunque se ha indicado el temor de que las mismas puedan prolongarse más allá de febrero de 1993 de no mediar un acuerdo previo a las elecciones en los Estados Unidos, dado que la Administración de este país dispone actualmente de la facultad otorgada por el Congreso de negociar por la llamada "vía rápida". De no alcanzarse la conclusión de la Ronda antes de ese acontecimiento es factible esperar que la misma se prolongue de tal forma que su final sea impredecible.

Esta indefinición, cuyo efecto es el de postergar la recuperación de la normativa multilateral de comercio, va en detrimento de los países en desarrollo. Estos, empeñados en ese objetivo, han adoptado un conjunto de medidas liberalizadoras orientadas a mejorar su inserción en la economía internacional, las cuales no han conseguido una equivalencia por parte de los países desarrollados que al tiempo de constituir grandes bloques comerciales, parecieran perseguir la compatibilización de sus propias estrategias con el mantenimiento de normas comerciales que se alejan de los objetivos esenciales de la Ronda Uruguay.

Este documento tiene como finalidad la de presentar, en forma sintética, los aspectos más destacables de la negociación efectuada conjuntamente con las propuestas incorporadas en el Proyecto de Acuerdo en cada uno de los grupos de negociación. De igual forma, en varios de ellos se presentan algunos comentarios preliminares de cómo afectarían su tratamiento a nivel regional.

1. A R A N C E L E S

El grupo de negociación correspondiente orientó sus labores hacia la determinación del método para lograr una reducción de los aranceles, analizando si debería manejarse un procedimiento de pedidos y ofertas o si la reducción se haría por medio de la aplicación de una fórmula matemática. Se puso énfasis en la necesidad de una gran reducción o eliminación de los aranceles particularmente elevados, así como el problema de la progresividad arancelaria y la ampliación de las consolidaciones arancelarias.

En la reunión Ministerial de Montreal en diciembre de 1988 se convino que la reducción global de los niveles arancelarios sea al menos tan importante como la conseguida en la Ronda Tokio, o sea que la misma fuera de una tercera parte aproximadamente de los niveles arancelarios medios vigentes. En reuniones posteriores de este grupo negociador se convino en establecer un procedimiento de negociación basado en pedidos y ofertas.

De conformidad con este procedimiento, cada país debía presentar a la Secretaría del GATT, según un calendario establecido, una propuesta para la reducción, eliminación y consolidación de sus respectivos derechos de aduana, ítem por ítem. Conjuntamente con esta presentación, cada participante debía facilitar un resumen de la propuesta y demostrar que la misma estuviera en consonancia con el Acuerdo de Montreal. Posteriormente la Secretaría del GATT, con la finalidad de hacer transparentes las negociaciones, debía distribuir estas propuestas simultáneamente a todas las partes que hayan presentado las mismas. Luego se celebraría un proceso de revisión y evaluación de las ofertas en forma periódica, que permitiría evaluar la contribución de cada país, y cada uno de ellos a su vez, deberían presentar a los participantes implicados listas preliminares de pedidos de mejoras para el ajuste de las ofertas presentadas.

Si bien la mayoría de los países presentaron sus propuestas de reducción y de consolidación arancelaria de acuerdo al cronograma previsto, las ofertas presentadas, por los principales países desarrollados, no son satisfactorias. A ello se debe agregar, que las ofertas presentadas por estos países en el sector agrícola son todavía provisionales y están condicionadas a resultados concretos en reducciones a los subsidios y a los apoyos internos.

Según una evaluación hecha por el SELA ¹, las ofertas arancelarias presentadas por los países desarrollados son bastante inferiores a las realizadas por los países de la región, tanto en la cobertura de sus listas, como en la liberalización arancelaria autónoma que vienen aplicando últimamente.

¹ Ver SELA (1990).

En el Proyecto de Acta Final (PAF), se dispone que la reducción de aranceles debe ser instrumentada entre los años 1993 y 1997. Así, cada país deberá realizar reducciones anuales iguales de los derechos aduaneros a partir del 1° de enero de 1993 y la reducción total se hará efectiva el 1° de enero de 1997. Este período se aplicará a todas las partes contratantes y la posibilidad que la reducción se realice en un período más largo o corto dependerá en última instancia de una negociación bilateral o multilateral.

Una vez presentadas las listas de concesiones por parte de los participantes, los mismos se someterán a una apreciación multilateral, donde cada parte tendrá en todo momento la facultad de suspender o retirar una concesión donde el "abastecedor principal" todavía no haya presentado su lista de reducciones arancelarias.

También el PAF incluye una decisión referente al artículo II del Acuerdo General, que en su párrafo 1 b), impide que las importaciones sean gravadas con derechos de aduana superiores a las consolidadas en las listas arancelarias de cada país. En este mismo párrafo se prohíben, asimismo, todos los demás derechos o cargos que excedan de los aplicados en la fecha en que se acordó por primera vez la consolidación arancelaria, fecha que, en algunos casos, puede remontarse al año 1948. En el texto actual del artículo, no se exige que esos derechos o cargos queden registrados junto al arancel consolidado. Por lo tanto, existe incertidumbre en cuanto al nivel exacto de los gravámenes aplicados a las importaciones.

El Proyecto establece que la fecha a partir de la cual se considerarán consolidados los demás derechos o cargas a efectos del artículo II, será la fecha en que entre en vigor el Protocolo Arancelario de la Ronda Uruguay. Este Protocolo debería entrar en vigor el 1° de enero de 1993 para aquellos países que lo hayan aceptado a esa fecha. El resto de los países tendrán plazo hasta el 30 de junio de 1993 para su aceptación. En virtud de ello, los derechos o cargas mencionadas anteriormente, deberán registrarse en las listas de concesiones a los niveles aplicables en cada fecha.

En lo que respecta a las ofertas de consolidación de aranceles de los países de ALADI, según informaciones disponibles y extraoficiales por la Secretaría General, Argentina, Brasil, Uruguay y Perú ofrecieron consolidar sus aranceles en 35%. Por su parte, Colombia ofreció consolidar su arancel en dos franjas, una de 25% y otra de 50% y México hizo un ofrecimiento de 40%. Si la Ronda Uruguay concluye con éxito y las mencionadas consolidaciones se concretan, resulta evidente que muchas de las preferencias negociadas en los distintos mecanismos del Tratado de Montevideo 1980 quedarán superadas y en estos casos se otorgará a los países del GATT un mejor tratamiento arancelario que el concedido a los demás miembros de ALADI.

De aprobarse lo anterior, será necesario realizar una evaluación y posterior revisión de las preferencias acordadas en los distintos mecanismos de ALADI o corregir la aplicación de las preferencias, las cuales deberían ser aplicadas a partir del tratamiento más favorable que, en muchos casos, sería el otorgado a los países del GATT. Para el cálculo de la PAR se requeriría de una interpretación del Artículo 5 del Tratado de Montevideo 1980.

En lo referente a la reducción arancelaria progresiva, no se prevé en el proyecto presentado una fórmula o método que permita eliminar o reducir la alta protección efectiva que persiste en muchos bienes elaborados.

2. MEDIDAS NO ARANCELARIAS

En este campo, las negociaciones apuntaron, por un lado, a la eliminación de las restricciones no arancelarias que no estén en conformidad con el Acuerdo General o de otros instrumentos del GATT, y por otro, a la reducción o eliminación del resto de restricciones cuantitativas y medidas no arancelarias.

Luego de varias sesiones de trabajo, este grupo de negociación adoptó los criterios para las negociaciones. Las Partes estuvieron de acuerdo en utilizar dos enfoques de negociación que serían variables de acuerdo a la naturaleza de cada una de las medidas no arancelarias: a) enfoques multilaterales normativos; y, b) enfoques de peticiones y ofertas.

En virtud de estos procedimientos, y al igual que lo pautado para el grupo de aranceles, se deberían presentar listas de pedidos de acuerdo a un calendario preestablecido. Estas listas luego serían objeto de consultas y derivarían en la formulación de ofertas en respuesta a esos pedidos.

Además de las negociaciones para la liberalización de las medidas no arancelarias, este grupo señaló la necesidad de proponer nuevas normas multilaterales en dos esferas determinadas, como son "la inspección previa al embarque" y "las normas de origen". En estos dos temas se resolvió preparar textos comunes para la negociación.

Como era quizás de esperarse, se ha avanzado poco en la reducción y eliminación de las restricciones, debido a que las listas presentadas por los países desarrollados no conforman un espectro total, preciso y actualizado. No obstante, se desprende del PAF que la fecha límite para la conformación de las listas sería el 30 de junio de 1993.

Los países en desarrollo solicitaron a los desarrollados una mejora cierta en las condiciones de acceso a los mercados para sus productos de interés, en reconocimiento y compensación a la eliminación que han realizado varios países, en particular los de América Latina. Estos pedidos tuvieron escasa repercusión en los países desarrollados, lo cual explicaría que el mantenimiento de

estas restricciones seguirá limitando el acceso a estos mercados de los productos regionales y, en consecuencia, debilitará cualquier avance que pueda lograrse en el campo arancelario.

Respecto al enfoque multilateral normativo, los temas cubiertos por este grupo fueron: "la inspección previa al embarque" y las "normas de origen". En ambos temas, las negociaciones y la elaboración de un texto de acuerdo tuvieron como base lo propuesto en Montreal, en el sentido que un avance en estos temas estaría dirigido a garantizar la liberalización de comercio.

De estos dos temas el que tiene mayor interés para los países de ALADI es el de las normas de origen.

3. NORMAS DE ORIGEN

Como se indicara en la sección anterior, dentro del grupo de negociación sobre las Medidas no Arancelarias se reconoció la necesidad de aplicar normas de origen claras y previsibles destinadas a facilitar las corrientes del comercio internacional. Esta necesidad surge en virtud de que la mayoría de los países emplean diferentes criterios para determinar el origen de las mercaderías. En efecto, algunos países emplean el criterio del valor agregado, por el cual el país de origen es aquél que aporta la contribución más significativa al valor final de un bien; otros, en cambio, utilizan como norma los saltos en la clasificación arancelaria de un producto; y, finalmente, otro grupo de países combinan ambos criterios.

En una primera etapa de las negociaciones se consideró que el aumento de la especialización de los procesos y la elaboración y fabricación de las mercancías en múltiples países dificulta la determinación del origen y, por lo tanto, esto provoca incertidumbre en cuanto a cuáles normas se aplican. Por otro lado, la falta de normas de origen internacionales uniformes deja a los países importadores excesivas facultades discrecionales, incluida la posibilidad de modificar las normas, de modo que las mismas se utilicen como obstáculos al comercio.

Las propuestas consideradas en este tema estuvieron encaminadas a:

- garantizar una aplicación no discriminatoria de las normas de origen;
- lograr que estas normas sean objetivas, previsibles y se apliquen con imparcialidad y transparencia;
- exigir que las normas de origen no tengan efectos de distorsión, restricción o perturbación del comercio ni anulen o menoscaben los derechos que corresponden a las partes contratantes en virtud del Acuerdo General.

En este contexto es que se propuso un programa de negociación encaminado a la armonización de las normas de origen, que tuvo como corolario la redacción de un texto sobre Normas de Origen que se recoge en el PAF y cuya aprobación esté estrechamente vinculada a las negociaciones en otras esferas, en particular, las de carácter arancelario. No obstante ello, el PAF incorpora cuatro elementos donde ya existe un acuerdo "ad referendum" entre las partes. Estos son: a) la Parte I donde se especifican las definiciones y el ámbito de aplicación; b) la Parte II, donde se tratan las disciplinas que han de regir la aplicación de las normas de origen; c) Parte III, que trata sobre los procedimientos en materia de notificación, examen, consultas y solución de controversias; y d) Parte IV que se refiere a la armonización de las normas de origen.

La Parte I se refiere a la cobertura del Proyecto de Acuerdo, tema de enorme significación para los países de ALADI. El artículo 1 establece en su primer párrafo la definición de normas de origen, entendiéndose por ellas: "... las leyes, reglamentos y decisiones administrativas aplicadas por una parte contratante para determinar el país de origen de los productos siempre que tales normas de origen no estén relacionadas con regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo primero del Acuerdo General". El artículo 1.2 del borrador deja muy claramente establecido que las Normas de Origen a que se refiere este acuerdo abarcan todas las Normas de Origen utilizadas en los instrumentos de política comercial no preferencial, tales como: la aplicación del trato de la nación más favorecida en virtud de los artículos I, II, III, XI y XIII del Acuerdo General; de los derechos antidumping; los derechos compensatorios; las medidas de salvaguardia; las prescripciones en materia de marcas de origen previstas en el artículo IX del Acuerdo General; y, cualquier restricción cuantitativa o contingente arancelario discriminatorio.

Acerca de las normas de origen preferenciales existe una Declaración Común de las partes contenida en el Anexo II (ver texto en Anexo de este documento) del proyecto de Acuerdo en la cual se define e interpreta la cobertura que sobre el tema deberán contemplar los diferentes tratamientos preferenciales. Este anexo tiene como finalidad evitar que las normas de origen preferenciales puedan causar efectos restrictivos y distorsionantes en el comercio internacional, para la cual se establecen los criterios que deberán utilizarse para conferir el origen preferencial.

En vista de la posibilidad que ofrece el PAF de contemplar un régimen de origen preferencial, parece aconsejable establecer en ALADI un régimen regional de origen que permita a los países miembros un trato adecuado al esquema preferencial actual, de manera tal que garantice que todos los países exijan el mismo requisito de origen a los productos negociados en los distintos mecanismos del Tratado de Montevideo 1980.

La Parte IV del borrador se refiere a la forma en que se establecerá la armonización de las normas de origen. Se establece un programa de trabajos para lograr la armonización, la cual comenzará una vez finalizada la Ronda Uruguay y concluirá en un plazo de tres años a partir de su iniciación. La labor de armonización será realizada por un Comité de Normas de Origen, que estará integrado por representantes de cada una de las partes contratantes y por un Comité Técnico de Normas de Origen, el cual se creará bajo la coordinación del Consejo de Cooperación Aduanera.

Para asegurar que se finalice en la fecha prevista el trabajo de armonización, el trabajo se realizará por sectores de productos, de conformidad con los capítulos o secciones de la Nomenclatura Arancelaria expresada con base en el Sistema Armonizado.

Referente a los diferentes criterios utilizados para determinar el origen se contemplan los siguientes: a) productos obtenidos totalmente y procesos mínimos; b) transformación sustancial -cambio de la clasificación arancelaria-; c) transformación sustancial -criterios complementarios-. El Comité Técnico tendrá a su cargo la elaboración de las normas multilaterales en cada uno de ellos.

Una vez obtenida la armonización, el artículo 3 del acuerdo establece las disciplinas que deberán aplicar las partes contratantes. Dentro de esta normativa, es importante destacar el inciso (b) de este artículo, que establece el criterio que debe seguirse cuando en la elaboración de un producto participan varios países. Al respecto, este inciso precisa que cuando en la producción estén implicados varios países, el país de origen será "... aquél en el que se haya efectuado la última transformación sustancial".

En una eventual revisión del régimen regional de origen en el marco de la ALADI, será necesario examinar la posibilidad de establecer un criterio similar al mencionado anteriormente, con la finalidad de evitar un trato discriminatorio a los países de la región y lograr, con ello, una correcta utilización de las normas de origen.

En lo que se refiere a las modificaciones de normas existentes y a nuevas normas de origen que un país intente introducir, el artículo 5.2 del proyecto compromete a las partes contratantes a publicar un aviso con una antelación mínima de 60 días antes de la entrada en vigencia de la norma modificada o de la nueva. En lo que se refiere a las normas de origen preferenciales, cuando se produzcan modificaciones en éstos o se establezcan nuevas normas, estos cambios no se aplicarán con efectos retroactivos, aunque sus leyes y reglamentos así lo determinen.

Este proyecto de acuerdo no contiene en forma expresa y clara ninguna medida respecto a la aplicación de trato diferenciado para los países en desarrollo, por lo cual sería previsible pensarque ellos tendrían dificultades para su adhesión al acuerdo.

4. CODIGO ANTIDUMPING

Las negociaciones en esta área tuvieron como finalidad la de "mejorar, aclarar o ampliar" el Acuerdo de Prácticas Antidumping. Este acuerdo o "Código" al igual que el resto de los Códigos relativos a obstáculos no arancelarios se basa en disposiciones del Acuerdo General, al cual aclaran y complementan. En el caso particular de este acuerdo que interpreta las disposiciones del artículo VI del Acuerdo General, se establecen las condiciones mediante las cuales los países importadores pueden aplicar derechos antidumping.

El Código aclara, que un producto es objeto de dumping cuando su precio de exportación sea menor que el precio comparable al que se vende un producto similar en el mercado interior del país exportador. También establece que el país importador podrá imponer derechos antidumping a esos productos, cuando después de una investigación se haya concluido que el aumento de volumen de las importaciones objeto de dumping está causando daño a la rama de producción nacional que elabora productos similares.

Muchos países en desarrollo, y muy especialmente los del Sudeste Asiático, expresaron su preocupación por la frecuente utilización de medidas antidumping con procedimientos incompatibles con el Código o aplicados de manera arbitraria, lo cual afectaba sustancialmente sus exportaciones. De hecho, estas medidas pasaron a constituirse en una forma de hostigamiento comercial y se han transformado en un sustituto eficaz de medidas de salvaguardias u otras equivalentes de aplicación selectiva.

Con la finalidad de revertir esta situación, formularon propuestas destinadas a mejorar las normas del Código relativas a la "determinación de la existencia de dumping" y a la "determinación de la existencia de daño a la producción nacional". También estos países sostienen que el mero hecho que el precio de exportación cobrado por una empresa sea inferior al precio de su mercado interior, no significa que necesariamente, la mercancía esté siendo objeto de dumping, especialmente, si ese precio inferior se cobra con la finalidad de adaptar ese precio al cobrado por otros exportadores que dominan el mercado internacional del producto.

Frente a esta posición, que procura disciplinas más estrictas, existió otro enfoque representado por los países desarrollados, los cuales consideran al actual Código del GATT adecuado en su conjunto y que las negociaciones sólo debían orientarse a multilateralizar prácticas e instrumentos que se han introducido en las legislaciones nacionales de algunos de estos países.

La revisión del Código correspondiente generó una de las negociaciones más arduas dentro del Grupo sobre Acuerdos de las Negociaciones Comerciales Multilaterales y en él tenían derecho a participar plenamente todos los países miembros del GATT, fueran o no signatarios del Código.

El Código Antidumping revisado y que fuese incluido en el PAF, es el primer borrador que se presenta en este campo dado que en las reuniones anteriores, celebradas en Bruselas y Ginebra, aún no existía un texto sobre la materia que permitiese encontrar una salida equilibrada en el paquete final de la Ronda Uruguay.

Al comparar el texto propuesto con el Código de la Ronda Tokio, se destaca en el nuevo texto, un cúmulo de detalles en lo relativo a la "determinación del dumping" (artículo 2) y en la "determinación del daño" (artículo 3).²

En efecto, si bien el artículo 2 del código propuesto considera en los mismos términos al código anterior la existencia del dumping, introduce una serie de nuevas especificaciones que están dirigidas a que la aplicación de la misma sea menos arbitraria. Con tal fin, se detallan claramente los criterios para la determinación de la existencia de dumping, en el caso que el volumen de las ventas en el mercado interno sea inferior a las exportaciones de ese producto; o a la comparación entre el precio de exportación y el valor normal.

Por su parte, el artículo 3 de la propuesta está dirigido a examinar los factores negativos producidos por las importaciones producto de dumping y con base en los criterios señalados en el mismo, se debe demostrar la relación de causalidad entre dumping y daño a la industria doméstica y más precisamente deberá realizarse un examen de todas las pruebas pertinentes que se dispongan. También se contempla el examen de otros factores, distintos a las importaciones objeto de dumping, que simultáneamente perjudican a la producción. Estos conceptos más la inclusión de los términos sobre los cuales se podrá invocar la "amenaza de daño importante", constituyen mejoras sustanciales respecto al Código de la Ronda Tokio.

Si bien el borrador del Código Antidumping propuesto en el PAF posee mejoras sustanciales, comparándolo con el Código de la Ronda Tokio, contiene aún normas complejas y en muchos casos nada claras, hecho éste que se considera como desventaja para los países en desarrollo, dado que no tienen suficiente experiencia legal y práctica en este campo.³

Cabe destacar también que al ser este texto propuesto en el PAF un borrador prácticamente nuevo es muy probable que los países desarrollados intenten hacer una renegociación de algunas de las partes de este borrador. De cualquier forma es importante destacar que la aprobación de este Código está muy relacionada con el resultado que se encuentre en el tema de subsidios y derechos compensatorios, en virtud de su estrecha vinculación.

² Un cuadro comparativo sobre los respectivos textos figura en ALADI (1992).

³ Ver UNCTAD (1992).

5. OBSTACULOS TECNICOS AL COMERCIO

Con miras a proteger la salud, el medio ambiente y asegurar que los productos ofrecidos al consumidor cumplan con los niveles necesarios de calidad, pureza y eficiencia técnica, se hace necesario la aplicación de reglamentos técnicos para regular el comercio internacional.

A pesar de ello, el comercio se ha visto distorsionado por la aplicación de reglamentaciones dispares; por falta de información sobre requisitos que son generalmente complejos; por la fijación de plazos para que los proveedores ajusten sus producciones; y, fundamentalmente, por la manipulación de reglamentaciones o certificados de tal forma que llegan a discriminar las importaciones.

Por tales motivos, es que los obstáculos técnicos al comercio se convierten en mecanismos que algunos países lo utilizan con finalidades proteccionistas. En la práctica es difícil discernir cuando un país invoca una medida de este tipo en forma justificada, de legítima defensa, frente a cuando lo realiza con fines proteccionistas.

Debido a este problema que afecta en forma generalizada a todos los países es que organismos internacionales como el GATT y los de normalización han venido prestando atención a este tema, con la finalidad de resolver los problemas generados.

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio fue negociado por primera vez en la Ronda Tokio (1973-1979).

En efecto, en el marco de dicha Ronda se estableció la conformación de un subgrupo que, conjuntamente con la colaboración de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y de la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI) se hizo cargo de la elaboración del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, el cual entró en vigor el 1° de enero de 1980. Al 30 de noviembre de 1989 lo habían adherido 36 países, de los cuales la gran mayoría corresponden a países desarrollados. De los países de la región, sólo Brasil, Chile y México se habían adherido al mismo a esa fecha. Adicionalmente, Argentina lo adhirió a reserva de ratificación.

Este acuerdo impone, a las Partes del Acuerdo, la obligación básica de velar por que la adopción de reglamentos técnicos y normas (incluidas las prescripciones en materia de envasado, etiquetado y mercado, y los métodos de certificación) no tengan por efecto la creación de obstáculos innecesarios al comercio.

El Acuerdo establece también el principio de trato nacional y no discriminatorio al declarar que en la aplicación de reglamentos técnicos y normas se dará a los productos importados un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional.

Si bien tanto los reglamentos técnicos como las normas establecen especificaciones técnicas relativas a las características de un producto (niveles de calidad, propiedades evidenciadas durante su empleo, seguridad, dimensiones) la principal diferencia entre ambos se basa en que mientras los primeros son de aplicación obligatoria, los segundos no lo son.

Los principales elementos del acuerdo son: a) la cobertura; b) la armonización de los reglamentos técnicos y normas; c) la publicación y notificación; d) los servicios de información; e) el trato especial y diferenciado; f) establecimiento de un grupo de expertos para la solución de las diferencias.

De estos elementos conviene destacar la cobertura, dado que las disposiciones del acuerdo se aplican a todos los productos, incluidos los industriales y agropecuarios. La inclusión de los productos agrícolas fue uno de los aspectos más discutidos en la negociación de la Ronda Tokio, dado que la inclusión de los mismos trajo aparejado que se debiera excluir del Acuerdo los métodos de procesamiento y producción, tema que es de enorme trascendencia tanto para éstos productos como para todos los alimentos en general, pues éstos métodos han sido utilizados en muchos casos como herramientas para prácticas proteccionistas. Cabe mencionar que este punto está vinculado estrechamente con la negociación en materia agrícola entre la CE y los EE.UU.

No obstante los problemas que han surgido con su aplicación el Código ha redundado en resultados positivos para los países signatarios dado que ha permitido, entre otros aspectos, una mayor armonización y consistencia de los reglamentos nacionales para el comercio y una mayor transparencia en la información.

Los aspectos que se enunciaron anteriormente están presentes también en la Ronda Uruguay y los mismos son considerados en el seno del Grupo sobre los Acuerdos de las Negociaciones Comerciales Multilaterales (GN8), al cual le corresponde mejorar, aclarar o ampliar los Acuerdos negociados en la Ronda Tokio, entre los cuales figura el relativo a los obstáculos técnicos al comercio.

Las propuestas hechas sobre el tema corresponden a países signatarios del Código, lo que pone en evidencia la actitud pasiva del resto de los participantes.

En términos generales, existe una opinión favorable respecto al Código; no obstante se persigue una mayor participación en el mismo de los países en desarrollo, máxime cuando se contempla un trato diferencial y más favorable para ellos. Los aspectos más destacados de la negociación en este grupo son los siguientes:

- La definición de reglamentos técnicos y normas del Acuerdo de la Ronda Tokio hacía referencia fundamentalmente a la "especificación técnica" del producto. En consecuencia en esa definición no estaban incluidos los procesos y métodos de producción.

En el PAF la definición establece que tanto los reglamentos técnicos como las normas deberán incluir los documentos en los que se establecerán las "características del producto" y los "procesos y métodos de producción".

- El PAF establece además los principios y criterios que las Partes deben considerar para evitar que los reglamentos técnicos no tengan como efecto "crear obstáculos técnicos al comercio".

Pero debe destacarse el hecho que no todas las negociaciones y recomendaciones que se hacen en el campo de obstáculos técnicos al comercio se analizan en el GNB, sino que existen obstáculos que son tratados en otros Grupos de Negociación, así como en el Comité de Obstáculos Técnicos y en otras instancias del GATT y de la Ronda Uruguay.

El Código propuesto en el PAF ha tenido una aceptación favorable entre los negociadores, especialmente en áreas como los procedimientos de evaluación de conformidad, aplicados por instituciones del gobierno central; un código de buena conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas; la extensión de la cobertura del Acuerdo a los procesos y métodos de producción.

Sin embargo, aún subyacen algunos problemas pendientes de negociación, tales como la solución de diferencias y, en especial, la relación del Acuerdo con el resultado de las negociaciones sobre los aspectos sanitarios y fitosanitarios.

El tema de las normas técnicas debe ser considerado del mayor interés para la región como forma de incrementar el comercio intrarregional y facilitar el intercambio con terceros países. Para ello es necesario apoyar las actividades de normalización, así como analizar la posibilidad de adecuar las legislaciones nacionales con los términos propuestos en el PAF.

6. LICENCIAS DE IMPORTACION

El principal objetivo del Acuerdo sobre procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación es el de garantizar que el desarrollo de los trámites para la obtención de licencias no tengan por efecto la restricción de las importaciones. El mismo tiene como finalidad aclarar y complementar el artículo VIII del Acuerdo General.

Las negociaciones de este acuerdo se basaron fundamentalmente en propuestas conjuntas de Estados Unidos y Hong Kong, con miras a revisar completamente el Código. Esta propuesta estaba fundamentada en la necesidad de que los procedimientos de expedición de licencias de importación no debían utilizarse de manera contraria a los principios del Acuerdo General, y tampoco debían obstaculizar las corrientes de comercio internacional. Esta propuesta instaba a que los regímenes de licencias de importación se aplicaran en forma transparente y previsible, especialmente,

los regímenes no automáticos y que éstos no fueran administrativamente más onerosos de lo estrictamente necesario. Sobre este último aspecto, cabe destacar que en los regímenes de licencias de importación automáticas la autorización de la solicitud de importación se otorga en forma absolutamente gratuita. También solicitaban, que los gobiernos observaran plazos estrictos en la notificación de las modificaciones de sus procedimientos de licencias de importación y publicaran de antemano las excepciones a los procedimientos de licencias de importación no automáticas. En términos generales, en esta propuesta se solicitaba la simplificación y perfeccionamiento de los procedimientos administrativos de concesión de licencias de importación.

Si bien algunos países tenían reservas acerca de algunos elementos que en su opinión excedían el carácter procesal del Código, las negociaciones y discusiones de los aspectos enumerados anteriormente no produjeron, en términos generales, mayores enfrentamientos entre las partes, lo cual se tradujo en un consenso, el cual se entiende reforzará las disciplinas en esta área mediante el mejoramiento de la transparencia y la aclaración de algunos términos.

El PAF incorpora al Código de Tokio todas estas aclaraciones. Por ejemplo, el artículo 1 del nuevo Código propuesto agrega, que toda la información y condiciones para la presentación de solicitud de licencias de importación se publicarán veintidós días antes de la fecha en que se haga efectivo el requisito y nunca después de esa fecha. Respecto a las excepciones o modificaciones que se introduzcan en las reglas relativas a los procedimientos de trámite de licencias a la lista de productos sujetos al trámite de importación, se publicarán también del mismo modo y dentro de los mismos plazos mencionados anteriormente.

No obstante estos avances y la tendencia a eliminar las licencias de importación en la región, en la ALADI no fue posible poner en vigencia el acuerdo respectivo, el cual ahora deberá ser revisado para adecuarlo a la nueva realidad internacional.

7. SUBSIDIOS Y DERECHOS COMPENSATORIOS

El tema de los subsidios y, su contrapartida, las medidas compensatorias se ha convertido en uno de los puntos más controvertidos del comercio mundial. Las negociaciones en este campo comenzaron en la Ronda Tokio, las cuales concluyeron con la suscripción del Código sobre Subsidios y Derechos Compensatorios, cuya finalidad es la de normar la aplicación de los Artículos VI y XVI del Acuerdo General. A pesar de esta normativa, durante los últimos años ha aumentado considerablemente el uso de subsidios a la industria y, aún más, a la agricultura, así como se han utilizado en forma arbitraria los derechos compensatorios en detrimento de determinadas corrientes de intercambio, en particular, aquellas con origen en los países en vías de desarrollo.

La preocupación de todas las Partes Contratantes son atribuibles a tres factores decisivos: a) las distorsiones de los flujos del comercio mundial causados por el estímulo de los Gobiernos a industrias nacionales no competitivas; b) relacionada con lo anterior, un costo continuamente creciente de los subsidios para los presupuestos nacionales; y, c) la manera arbitraria y abusiva en que se han aplicado las medidas compensatorias para contrarrestar los subsidios a las exportaciones.

El Grupo Negociador de Subsidios y Derechos Compensatorios dentro de la Ronda Uruguay comenzó sus debates centrandose la atención en los objetivos y conceptos fundamentales emanados de los Artículos VI y XVI del Acuerdo General, así como en la relación existente entre estos dos Artículos. Desde sus comienzos, las discusiones sobre estos temas se vieron dificultadas a causa de una diferencia fundamental de enfoque. Por una parte, se encontraron aquellos países -especialmente, los Estados Unidos-, para el cual el problema principal es el de la utilización de los subsidios, o sea, la invocación del Artículo XVI del Acuerdo General (Estados Unidos pretendió su abolición completa, o un endurecimiento radical de las normas que le son aplicables). En la otra posición se encontraron los países preocupados por la utilización abusiva y exclusiva de los derechos compensatorios y centran por lo tanto su atención en el Artículo VI, reclamando normas más estrictas sobre la utilización de dichos derechos.

De esta forma, los primeros años de deliberaciones estuvieron dedicados a establecer una base común de negociación que permitiese lograr un equilibrio entre estos dos enfoques. Se reconoció que virtualmente la totalidad de las disposiciones sustantivas del Código de Subsidios y Derechos Compensatorios deberían ser especificadas o redactadas nuevamente.

A partir de la reunión de revisión de mediano plazo se estableció un marco de negociación destinado a facilitar el desarrollo de ulteriores discusiones. Este marco estaba basado en una propuesta de Suiza dirigida a redefinir las categorías existentes e introducir tres clases diferentes de subsidios sobre la base de los efectos legales derivados de cada uno, en lugar de fundarse en el propósito (de motivación) y el objetivo de un subsidio, como es el caso del Acuerdo vigente en la actualidad.

Subsidios a la exportación

La fase de negociación culmina en diciembre pasado con la presentación del "Texto sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias", incluido en el Proyecto de Acta Final que contiene los avances que hasta entonces se habían logrado en ese grupo negociador y que, de ser aprobado, sustituiría al Acuerdo de la Ronda Tokio relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General. Aunque el texto está sujeto todavía a aprobación y deberá ser analizado y evaluado conjuntamente con los avances registrados en el resto de las negociaciones de la Ronda y su contenido incluye aspectos relevantes para la región.

El Artículo 1 del texto propuesto en el PAF contiene un intento por definir lo que se entiende por subvención. El mismo no define a la subvención como tal, sino que señala en forma casuística los casos en los cuales se considerará que existe subvención. Estos casos son los siguientes:

- a) Si hay una contribución financiera de un gobierno o un organismo público; o si hay alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones o reducir las importaciones; y
- b) Con ello se otorga una ventaja.

Esta definición alcanza a todas las formas de subvenciones, tanto a los incentivos destinados a las exportaciones como a aquellos destinados al mercado interno.

El texto propuesto identifica tres categorías de subvenciones: subvenciones prohibidas, subvenciones recurribles y subvenciones no recurribles.

Dentro de la categoría de prohibidas (artículo 3) se considerarán las subvenciones a las exportaciones, las cuales se definen como aquellas "Subvenciones supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación como condición única o entre otras varias condiciones, con inclusión de las citadas a título de ejemplo en el Anexo I". Este Anexo I se refiere a la "Lista Ilustrativa de Subvenciones a la Exportación" que es similar a la contenida en el Acuerdo de la Ronda Tokio.

En nota aclaratoria se señala que por "de facto" se entiende cuando la subvención esté de hecho vinculada a los resultados de exportación o a los ingresos de exportación reales o previstos; y, que el mero hecho que se otorgue una subvención a empresas que exporten no será suficiente para que se le considere una subvención a la exportación.

A pesar que el texto señala en su Artículo 3.2 que los países signatarios no concederán ni mantendrán las subvenciones a las exportaciones se establece en el Artículo 28, ii) un plazo de 3 años, a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo, para estar sujeto a dicha disposición. También el Texto reconoce en su Artículo 27 un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, pero conviene destacar que la aprobación de este trato de más favor en el tema subvenciones es una decisión que aún se encuentra pendiente en la faz política.

El Artículo 27 establece que para los países en desarrollo que se mencionan en el Anexo VII no le será aplicado la prohibición a los subsidios a las exportaciones al que se refiere el Artículo 3.1. Dentro de la nómina de países a que hace referencia el Anexo VII se encuentra Bolivia, el cual sólo estará obligado a cumplir con el mandato de prohibición a las subvenciones a las exportaciones recién cuando su PNB per cápita alcance los US\$ 1.000 por año.

Respecto al resto de los países en desarrollo el Artículo 27.2 establece que las subvenciones a las exportaciones se eliminarán en forma progresiva en un período de 8 años a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo, el cual será prorrogable si las necesidades de desarrollo del país signatario así lo determinen.

En contraposición a lo anterior, cuando la utilización de un subsidio a la exportación, para un país en desarrollo, no esté en consonancia con sus necesidades de desarrollo, deberán eliminarlos en un período menor al de 8 años.

Adicionalmente, cuando un país en desarrollo haya alcanzado competitividad en las exportaciones de algún producto deberá, en un plazo de 2 años, eliminar las subvenciones a las exportaciones de ese producto. El texto define la existencia de competitividad en las exportaciones de un producto si las exportaciones del mismo han alcanzado una participación de al menos 3,25 por ciento del comercio mundial de dicho producto durante dos años consecutivos.

Subsidios internos

Respecto a los subsidios internos se reconoce que distorsionan el comercio internacional en la medida en que alientan la producción. Sin embargo, existe el convencimiento que las subvenciones internas en sí mismas son instrumentos lícitos de política económica y social y que podrían ser plausibles de sanción cuando se demostrase que tuvieran efectos negativos sobre los intereses de terceros países. Las partes han aceptado, en términos generales, clasificar a los subsidios internos de acuerdo a su impacto a priori sobre las corrientes comerciales.

En virtud de lo anterior se ha aceptado en forma general que ningún subsidio interno debe recibir el tratamiento de prohibido, por lo cual se conformaron dos categorías para el tratamiento de estos subsidios. Una categoría de "luz verde" en la cual entrarían aquellos subsidios permitidos que no están sujetos a la aplicación de derechos compensatorios (subsidios no recurribles). La otra categoría sería la denominada de "luz amarilla" que contiene todos los subsidios sujetos a disciplina.

a) Subsidios no recurribles

El artículo 8 del proyecto de acuerdo conviene en que éstos son subsidios permitidos y contra los cuales no se puede iniciar una acción, siendo por lo tanto no susceptibles de compensación. Los subsidios permitidos están sumamente limitados en la normativa propuesta y los mismos se basan en criterios estrictos, y abarcan aquellas subvenciones específicas encaminadas al logro de importantes objetivos de política social y económica. El artículo 8 incluye las medidas relacionadas con actividades de investigación y desarrollo, o con el desarrollo regional.

b) Subsidios recurribles

A estos subsidios se les puede aplicar derechos compensatorios y se identifican en el código propuesto por defecto al no incluirse en la categoría de prohibidos ni en la de no recurribles.

Las nuevas disciplinas propuestas en esta materia tratan de definir: la existencia del subsidio; la determinación del daño a la producción nacional; del perjuicio grave a los intereses de un tercer país; del cálculo del monto del subsidio; de los procedimientos relativos al inicio y la conducción de una investigación sobre derechos compensatorios.

En conclusión, la normativa propuesta en el PAF sobre subsidios y derechos compensatorios constituye una mejora sustancial al Código de la Ronda Tokio y, de ser instrumentados, contribuirían a mejorar el panorama general de las disciplinas multilaterales impuestas por los países desarrollados.

Sin embargo el texto propuesto y, principalmente, el artículo 27 y el Anexo VII del mismo, parecería tener serias implicancias para los países en desarrollo, dado que los mismos dividen a los países en desarrollo en distintas categorías e implanta un nuevo precedente y de muy largo alcance en las nuevas relaciones multilaterales. A pesar que las nuevas propuestas dan una mayor flexibilidad y períodos de gracia más amplios en lo referente a subsidios para los países en desarrollo, el trato diferencial es de menor alcance que el contenido en el Código de la Ronda Tokio, donde los subsidios eran reconocidos como una parte integral de los programas de desarrollo económico de estos países (Artículo 14 del Código de la Ronda Tokio).

Se reconoce que las ventajas y desventajas de este código propuesto deben ser analizadas en el contexto de una evaluación global con otros temas relacionados con el acceso a los mercados, como por ejemplo la agricultura (donde el tema de los subsidios a las exportaciones aún se encuentra pendiente de solución).

B. VALORACION EN ADUANA

El Código de Valoración en Aduana, aprobado en la Ronda Tokio, interpreta el artículo VII del Acuerdo General, y establece que el valor en aduana de las mercancías importadas "será el valor de transacción", o sea, el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de destino. También el Código, en el caso que el valor en aduana no pudiera determinarse en virtud de lo señalado anteriormente, delimita las facultades de la administración de aduanas para determinar el valor conforme a otros métodos, estipulando estrictamente los demás métodos posibles.

Las negociaciones de la Ronda sobre este Código han tenido como resultado un amplio consenso sobre modificaciones que introducirían mayor flexibilidad en su aplicación.

En los debates del grupo se consideraron, fundamentalmente, la propuesta de Brasil, la cual sugiere que se faculte a los funcionarios de aduanas a rechazar el valor de transacción en los casos que haya pruebas de subvaloración o sobrevaloración de las mercancías. Esta propuesta recibió amplio apoyo por parte de Argentina, Perú y otros países de América Latina. Por su parte los Estados Unidos, la CE y otros países desarrollados sostuvieron la opinión de que el Código se ocupa adecuadamente de estos aspectos relativos a la subvaloración o sobrevaloración. Para una mayor análisis del problema se realizó en marzo de 1990, una reunión informal a nivel de expertos en aduanas donde finalmente hubo un acuerdo sobre este aspecto.

El Acuerdo presentado en el PAF, es el resultado de un compromiso que fue acordado en la reunión de Bruselas de 1990 y, en el mismo, se reafirma que el valor de transacción es la base principal de valoración y sólo presenta, conforme a lo acordado por el Grupo de Negociación, una decisión relativa a los casos en que las administraciones de aduana tengan motivos para dudar de la veracidad o exactitud del valor declarado, o sea, cuando se considera que hay una sobrevaloración o una subvaloración. En estos casos, el texto propuesto establece que la carga de la prueba se invierte y ahora recaería sobre el importador. La Administración de Aduanas podrá pedir al importador que proporcione una explicación complementaria, así como documentos u otras pruebas de que el valor declarado representa la cantidad total efectivamente pagada o por pagar por las mercancías importadas.

Esta propuesta de decisión, no contiene en forma específica un tratamiento diferenciado para los países en desarrollo, sin embargo, el artículo 21.1 del Acuerdo prevé que estos países podrán disponer de un plazo de 5 años para aplicar esta disposición luego que la misma entre en vigor.

Igualmente reconoce, la posibilidad que los países en desarrollo que normalmente determinan el valor de las mercancías sobre la base de valores mínimos oficiales, de formular una reserva que les permita mantener esos valores, de manera limitada y transitoria. Se acogerá favorablemente esta petición de reserva cuando se aduzcan razones suficientes y se tendrán en consideración las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales del país de que se trate.

9. AGRICULTURA

Uno de los temas más complejos y conflictivos de la Ronda Uruguay es el referido a los productos agrícolas.

El comercio de productos agrícolas representa aproximadamente el 10% del valor del comercio mundial. Pero importa destacar que estos productos tienen para América Latina una trascendencia mayor en su relación comercial internacional, dado que las exportaciones de los mismos, con más de 30 mil millones de dólares anuales⁴, representan el 30% de las exportaciones totales de la región.

Estos productos por su sensibilidad y características propias quedaron históricamente fuera de la normativa jurídica del GATT. En las negociaciones anteriores a la Ronda Uruguay no se le prestó demasiada atención a la agricultura, aunque se han negociado dos acuerdos sectoriales referentes al comercio de los productos lácteos y al de carne de bovino. Cabe destacar también que la protección de estos productos es mayor que en el sector industrial y el grado de consolidación de derechos arancelarios en el GATT es inferior. Durante las décadas del 60 y del 70 el gran desarrollo que tuvo el comercio de los productos agrícolas disimuló la ineficiencia del GATT para regular el comercio mundial de los mismos. Pero a partir de 1980 el incremento del proteccionismo y de otras medidas distorsionantes del comercio hicieron necesario que la agricultura sea incorporada plenamente al sistema multilateral de comercio. Debido a ello en la Declaración de Punta del Este se asume el compromiso de negociar el tema agrícola en profundidad e incorporar el mismo a la normativa del GATT.

Los objetivos fijados para este grupo negociador consisten en: a) reducción de los obstáculos a la importación; b) mayor disciplina en la utilización de subsidios directos o indirectos tanto internos como a la exportación y c) reducción de los efectos desfavorables en el comercio de las barreras sanitarias y fitosanitarias.

Tradicionalmente este tema fue manejado por las grandes potencias mundiales como EE.UU. y CE pero en esta Ronda surge el "Grupo Cairns" que aglutina a catorce exportadores agrícolas y cuya posición negociadora impide un virtual reparto de los mercados entre esas dos potencias.⁵

Debido al notable incremento de los subsidios a las exportaciones agrícolas por parte de la CE, hizo que las tradicionales exportaciones tanto de EE.UU. como del resto de los países

⁴ Ver FAO (1989).

⁵ El Grupo Cairns está integrado por Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Fidji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay.

exportadores agrícolas se desplazaran hacia aquélla, a lo que se sumó las crecientes medidas proteccionistas adoptadas por la Comunidad.

Desde el comienzo de la Ronda hasta la fecha las negociaciones se han orientado a la discusión de las diferentes propuestas para la reducción tanto de los subsidios como del acceso al mercado de la CE.

Las propuestas tanto de EE.UU. como del Grupo Cairns tienen como norte la eliminación gradual hasta la desaparición de todos los subsidios que afectan directa o indirectamente al comercio y conjuntamente que se desmantelen los obstáculos que impiden el acceso a los mercados, en especial, de los países desarrollados.

Por su parte, la posición de la CE es de no aceptar un acuerdo a largo plazo con principios liberadores del comercio agrícola, sino que propone aplicar medidas a corto plazo basadas en las políticas actuales y que incluyan el compromiso de reducir la ayuda interna y externa a la agricultura. Esta reducción se haría sobre una globalidad de los factores que distorsionan el comercio agrícola y no sobre aspectos específicos de la misma tal como proponen EE.UU. y el Grupo Cairns.

Dada la confrontación de posiciones entre estos grupos no se llegó a un acuerdo final en la Reunión Ministerial de Bruselas lo que puso en duda el éxito final de la Ronda Uruguay.

Las ofertas presentadas por algunos participantes desarrollados, especialmente la CE fueron mínimos y no eran compatibles con el objetivo de una liberación sustancial del comercio y un sistema justo y orientado al mercado. La CE ofrecía una reducción del 30% en el apoyo interno y abarcando exclusivamente algunos productos. Para productos como frutas y vegetales la oferta era de apenas un 10 por ciento. En lo que respecta a los subsidios a la exportación la CE propuso fijar precios de manera que las subvenciones no excedan la diferencia entre los precios internos e internacionales. Esto no se consideró como una limitación efectiva, porque en caso que los precios internacionales bajen implicaría un aumento de los subsidios.

Esta oposición de intereses produjo una situación de parálisis en esta esfera y la salida a la misma estuvo en gran medida sujeta a las gestiones a muy alto nivel realizadas entre Estados Unidos y CE, que se realizaron fuera del marco de la Ronda Uruguay. Este proceso de negociación culminó sin una base de negociación aceptada.

El PAF presenta en un intento por lograr un acuerdo final una fórmula que en su conjunto representa una salida equilibrada de resultados. En el fondo este Proyecto fue aceptado como una "base para proseguir las negociaciones", dado que antes de su presentación se sabía que participantes como la CE iban a tener serias dificultades para aceptar este texto propuesto en materia agrícola.

El borrador propuesto para agricultura en el PAF está compuesto por cuatro partes. En la Parte A, contiene la base de la negociación sobre el proceso de reforma del comercio de productos agropecuarios. La Parte B, contiene el plan general de las modalidades por los cuales los países participantes se comprometen a reducción en áreas sobre: a) acceso a los mercados; b) ayuda interna y c) competencia de las exportaciones. La Parte C, contiene una decisión de las partes contratantes sobre la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias. La Parte D, contiene una declaración sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

El período en el cual se deberán instrumentar los compromisos asumidos en este borrador, comprende desde el año 1993 hasta 1999. Dado lo complejo y extenso del PAF en este tema es conveniente realizar un breve sumario del texto propuesto. Como se mencionaba anteriormente las áreas de materia de negociación en el Grupo sobre agricultura fue acceso a los mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones, así como negociaciones sobre los aspectos sanitarios y fitosanitarios.

Acceso a los mercados

En este aspecto se propone que los derechos de aduana se reducirán del año 1993 al 1999, sobre la base de un promedio simple, en un 36 por ciento, con una tasa mínima de reducción del 15 por ciento. Los países en desarrollo tienen trato favorable, dado que para ellos el promedio de reducción es de un 24%, manteniéndose el mínimo al 15%.

En el caso que los productos estén sujetos a medidas de frontera que no sean derechos de aduana propiamente dicho^e, el compromiso de reducción mencionado anteriormente se aplicará a los derechos de aduana resultantes de la conversión de dichas medidas ("arancelización").

Cuando no existan importaciones significativas, se establecerán oportunidades de acceso mínimo, que representarán en el primer año de aplicación no menos del 3 por ciento del consumo interno y se ampliarán de modo que alcancen un 5 por ciento al final del período de aplicación mencionado.

Ayuda interna

Todos los subsidios otorgados en favor de los productos agropecuarios en el período de base extendido entre 1986 y 1988, deberá reducirse en un 20% entre 1993 y 1999. La reducción se expresará y aplicará utilizando las Medidas Globales de Ayuda (MGA). Para los países en desarrollo la reducción será de un 13.33% en un plazo de 10 años.

^e Cuotas, derechos variables, precios mínimos, licencias discrecionales, etc. .

Para que una ayuda interna pueda ser exceptuada de este compromiso de reducción, deberá satisfacer el requisito fundamental de no tener aspectos de distorsión de la producción ni del comercio, o a lo sumo tenerlos en grado mínimo.

Competencia de las exportaciones

Todos los subsidios a las exportaciones enumerados quedan sujetos a compromisos en materia de desembolsos presupuestarios y en materia de volúmenes. Los desembolsos y los volúmenes se reducirán, entre 1993 y 1999, en un 36 y un 24 por ciento respectivamente. El período de base a considerar es el comprendido entre 1986 y 1988. Los países en desarrollo pueden reducir un 24% de los desembolsos y un 16% de los volúmenes.

Otros elementos de la propuesta

Un elemento importante en la propuesta, es la disposición que implementa una salvaguardia especial (artículo 5). Mediante esta cláusula se dispone que, si el volumen de las importaciones de un producto con concesión en un año exceden en un 125% a la cantidad media correspondiente a los 3 años precedentes, podrá imponerse un derecho adicional hasta el final del año, en un nivel que no superará el 30% del derecho de aduana vigente en ese año.

También podrá aplicarse salvaguardia en el caso que el precio de importación (CIF), del producto sujeto a concesión, sea inferior a un precio promedio del producto en el período comprendido entre 1986-1988. En este caso el derecho adicional a aplicarse estará en relación directa a la diferencia entre el precio promedio y el precio de la importación.

Otro aspecto importante de la negociación es el reconocimiento de un trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo. Para el caso de los productos sujetos a derechos de aduana no consolidados, los países en desarrollo tendrán flexibilidad para ofrecer consolidaciones a tipos máximos respecto a esos productos.

También, como vimos, los países en desarrollo tendrán flexibilidad para aplicar tasas más bajas de reducción en las esferas de acceso a los mercados, la ayuda interna y la competencia a las exportaciones, siempre que la tasa de reducción no sea en cada caso inferior a las 2/3 de la tasa anual (36%). Estos países tendrán flexibilidad para aplicar los compromisos de reducción a lo largo de un período de hasta 10 años.

Acogida final de la propuesta

Tal como lamentablemente se preveía, la CE ha rechazado esta propuesta dado que la reducción de los subsidios otorgados a los agricultores pondría en peligro la Política Agrícola Común de la Comunidad. Por otra parte, los países exportadores sostienen que

no será posible ningún acuerdo global sobre la Ronda Uruguay si la CE no realiza concesiones importantes en materia de subsidios agrícolas.

Recientemente, los Ministros de Agricultura de la CE acordaron llevar a la práctica una reforma a la Política Agrícola Común que establece, entre otras medidas, una reducción del 3% en este año de los subsidios a los cereales y una congelación de los subsidios a la producción de carne y de lácteos. Estas medidas determinarán una caída del 29% de los precios de los cereales entre 1993 y 1996 y de un 15% para la carne. Como forma de atenuar los costos de la reforma se creó un mecanismo de transferencias directas a los agricultores a cambio de un retiro de una parte de la producción. ⁷

A pesar que esta medida parece, en primera instancia, decisiva para desbloquear las negociaciones de la Ronda, los especialistas creen que las mismas no serán suficientes y si no se complementan con otras más audaces no se podrá, finalmente, alcanzar un acuerdo equilibrado entre las partes.

10. SALVAGUARDIAS

La negociación sobre salvaguardias está centrada en el artículo XIX del Acuerdo General, al cual se le denomina "cláusula de salvaguardia". Mediante este artículo se permite, en ciertas circunstancias, adoptar medidas de urgencia contra importaciones que causen, o amenacen causar, un perjuicio grave a los productores nacionales. Las partes contratantes que se sientan afectadas por las medidas de salvaguardia podrán obtener compensación por las exportaciones perdidas y si no existe acuerdo en este punto la parte afectada podrá adoptar medidas de retorción, en términos equivalentes, contra el comercio del país que haya adoptado la medida de salvaguardia.

La aplicación e interpretación del artículo XIX es una antigua discrepancia entre las partes contratantes que aún no se ha resuelto. Una posición sostiene que la medida debe adoptarse

⁷ Se ha estimado que la reforma de la PAC que se propone podrá alcanzar una reducción de los aportes de la Comunidad al sector agropecuario de casi 19 mil millones de dólares. En el sector de la carne bovina el precio se reducirá en un 15%, la manteca un 7%, las aves y suínos entre un 15 y un 20%, mientras que el pan será un 3% más barato. Esta reforma incluye asimismo una rebaja de 3% en los subsidios a la producción de granos y propone congelar los subsidios a la producción de carne bovina en 1992. En lo referente a precios sostén los correspondientes a los cereales caerán un 29% entre 1993 y 1996, los de la carne bovina bajarán 25% y la manteca un 7,5% en ese mismo período. En forma paralela también se irán reduciendo los subsidios a la exportación. También esta reforma prevé como compensación un subsidio en dinero a aquellos productores que reduzcan su área plantada en 15%.

con un criterio no discriminatorio, es decir contra todos los proveedores. La otra posición entiende que esta medida puede ser aplicada exclusivamente a un solo proveedor, es decir en forma discriminatoria. Este punto y otros aspectos conexos al mismo, como son la duración de la salvaguardia y los criterios que deben regir la evaluación del daño al productor nacional son los elementos fundamentales de la negociación.

Otro elemento que ha complicado el tratamiento del tema es la tendencia de algunas partes contratantes a adoptar medidas de urgencia que no son compatibles con el Acuerdo General, en particular mediante la conclusión de acuerdos bilaterales discriminatorios que prevén limitaciones a las exportaciones y otros arreglos de reparto de mercados. Estos acuerdos llamados "voluntarios" o medidas de la "zona gris" son comunes en los sectores siderúrgicos, textiles, electrónicos del hogar, automóviles y de las máquinas herramientas. La Secretaría del GATT registró, hasta 1988, más de 200 acuerdos de este tipo y se refieren principalmente a las exportaciones de Japón y Corea.

La dificultad de la negociación en la Ronda Uruguay está basada en llegar a un acuerdo global que, por un lado, mejore las normas del artículo XIX y, por otro, resuelva el problema de la proliferación de los acuerdos bilaterales que limitan las exportaciones.

El nuevo acuerdo en salvaguardias propuestos en el PAF, contiene elementos positivos para los países de la región como son el mantenimiento de la norma de no discriminación y la prohibición y eliminación de las medidas de "zona gris".

En efecto, el acuerdo propuesto elimina el problema de la "selectividad", al establecer en el párrafo 5 de la Sección II que "las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda". Sin embargo, tal como se prevé por ejemplo en el párrafo 9, las partes contratantes podrán en algunos casos, apartarse de esta norma general lo cual, según algunos países en desarrollo puede generar algunas medidas arbitrarias y dejar la posibilidad de aplicar la "selectividad" en algunos casos.

Otro punto importante del nuevo acuerdo en salvaguardias es la eliminación progresiva de las medidas de "zona gris". Esta eliminación prevista en el párrafo 23, se hará de acuerdo a un calendario que las partes contratantes interesadas presentarán al nuevo Comité de Salvaguardias, a más tardar 180 días después de la entrada en vigencia de este acuerdo. El período para esta eliminación progresiva de "zonas grises" será de un plazo no mayor a los 4 años con una única excepción convenida que es para el acuerdo entre Japón y la CE sobre vehículos. Para este caso la duración no se extenderá más allá del 31 de diciembre de 1999.

Las nuevas disciplinas previstas en el PAF disponen, que las legislaciones nacionales de las partes contratantes, deberán estar de conformidad con el Acuerdo de Salvaguardias.

Respecto al "perjuicio grave" el nuevo acuerdo clarifica y establece medidas más rigurosas sobre los conceptos cubiertos por el artículo XIX, al incluir la obligación de especificar las razones por las cuales el aumento de las importaciones ha causado un perjuicio grave a la producción nacional, así como la inclusión de la definición de "perjuicio grave" (párrafo 6).

Respecto a la duración de las salvaguardias el párrafo 10 establece que las mismas se aplicarán únicamente durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el perjuicio grave y facilitar el reajuste y su duración no se extenderá más de 4 años. Este período de 4 años, podrá prorrogarse cuando se considere que la medida de salvaguardia sigue siendo necesaria para prevenir o reparar el perjuicio grave. La duración total de una medida de salvaguardia, con inclusión del período de aplicación inicial, no excederá el límite de 8 años.

El nuevo acuerdo prevé un trato preferencial para los países en desarrollo al establecer en su párrafo 19, que no se aplicarán salvaguardias contra productos originarios de países en desarrollo cuando la parte que corresponda a éstos en las importaciones del producto considerado no exceda del 3 por ciento, a condición de que las partes contratantes en desarrollo, con una participación en las importaciones menor del 3 por ciento, no representen en forma colectiva más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto en cuestión.

11. TEXTILES

Este es otro sector de enorme importancia para los países de ALADI y en general para casi todos los países en desarrollo. Un estudio realizado en 1988 ("Effects of the Multifibre Avengement on Developing Countries") estima que el comercio mundial de textiles en 1986 ascendió a más de 110.000 millones de dólares, cifra que representa el 9% del intercambio mundial de manufacturas. La participación de los países en desarrollo en el total de las exportaciones mundiales de textiles representó en ese año un 50%, en tanto el total de manufacturas fue de sólo el 17%. También es importante destacar, que el arancel promedio que aplican los países desarrollados para sus importaciones de textiles, es casi tres veces superior que el aplicado a las manufacturas. Asimismo el porcentaje de restricciones no arancelarias que se aplican a los textiles es notoriamente más elevado que el aplicado al resto de las manufacturas. Como es sabido esto último se debe principalmente a que el comercio internacional de textiles está sujeto a un sistema de restricciones voluntarias que son negociadas fuera del ámbito del Acuerdo General del GATT. Este mecanismo es conocido como Acuerdo Multifibras (AMF) y consiste en un sistema de cuotas que controla las exportaciones de los países en desarrollo. Este acuerdo es aplicado para impedir la "desorganización del mercado" que consiste en la existencia o amenaza real de un perjuicio grave a los productores nacionales. Los factores que provocan esta desorganización son:

- a) un brusco, importante e inminente aumento de las importaciones

de ciertos productos de determinados orígenes; b) el ofrecimiento de los productos a precios más bajos que los que rigen en el mercado del país importador para mercaderías similares.

Debido a que el AMF es un mecanismo de restricciones cuantitativas viola algunos principios básicos del Acuerdo General del GATT, como son la no discriminación y la prohibición de fijar cuotas. A pesar de esta incompatibilidad el AMF se administra en el GATT. Este acuerdo entró en vigencia en 1974 y el Protocolo vigente que prorroga el AMF caducará el 31 de diciembre de 1992.

La tarea del Grupo Textiles en las negociaciones de la Ronda Uruguay era la de examinar como este sector se incorporaría finalmente a las normas y disciplinas del Acuerdo General. Este pasaje es considerado por los países en desarrollo muy importante e indispensable para el éxito final de las negociaciones en la Ronda Uruguay.

Cabe señalar que si bien las propuestas dentro de este Grupo coincidían en la necesidad de integrar este sector en el GATT, y existía consenso en que ese proceso de integración debía iniciarse al expirar el AMF y que el mismo debería ser gradual y progresivo, existieron enormes discrepancias en temas fundamentales como: la duración de la transición; las etapas en las cuales deben reducirse los cupos; las cláusulas de salvaguardia selectivas, etc.

Con miras a la eliminación de esas restricciones, los países importadores debían realizar concesiones sobre los niveles de protección arancelaria. En este contexto, cabe destacar que las listas de reducciones arancelarias presentadas por los países desarrollados fueron consideradas insuficientes, lo cual es de una enorme importancia dado que este es un sector sujeto a niveles arancelarios elevados. Adicionalmente, debe señalarse que muchos países importadores, han condicionado los resultados en ésta área a la aceptación de sus propuestas en otros sectores de negociación, lo cual pone en riesgo la posibilidad de lograr un acuerdo equilibrado en el tema.

El texto sobre Textiles propuesto en el PAF es un compromiso por el cual se gobernaría el comercio internacional de textiles y vestimentas. El ámbito de productos cubiertos por este Acuerdo figura en un anexo y contiene aproximadamente 800 ítem arancelarios.

Respecto al programa de integración de este sector al GATT, en el artículo 1 del PAF se establecen las disposiciones que deberán de aplicar las partes. Respecto al período de transición se determina un plazo de 10 años que transcurre desde el 1° de enero de 1993 hasta el 1° de enero del año 2003. Una vez transcurrido este período transitorio, todas las restricciones que impone este PAF dejarán de surtir efecto y por lo tanto el sector de los textiles quedará plenamente integrado a las disposiciones del GATT (artículo 9). También es importante mencionar que este mismo artículo establece que las disposiciones del acuerdo no serán prorrogables.

Según el artículo 2 del PAF todas las restricciones impuestas por el AMF que estén vigentes al 31 de diciembre de 1992 se registrarán por el acuerdo propuesto y una vez puesto éste en vigencia, todas las restricciones deberán ser notificadas en un plazo de 60 días. El acuerdo considera que las restricciones notificadas constituyen la totalidad de tales restricciones aplicadas por las partes el 31 de diciembre de 1992. En virtud de ello el acuerdo establece que no se introducirá ninguna nueva restricción, salvo que la misma se realice en virtud de las disposiciones del acuerdo propuesto o de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General (artículo 2:4).

Los productos que se encuentren sujetos a restricciones cuantitativas serán integrados al GATT en cuatro etapas. La proporción de esta integración en cada etapa será expresada en un porcentaje del volumen total de importaciones correspondientes a 1990 del ámbito de productos del sector. En cada etapa la integración comprenderá productos correspondientes a cada una de las siguientes cuatro categorías: tops e hilados; telas; vestidos; y confecciones.

Las etapas de integración se determinarían de la siguiente manera:

- a) Al 1° de enero de 1993, o sea al entrar en vigor el acuerdo, cada parte integrará en el GATT productos que en 1990 hayan representado no menos del 12% del total importado más un 4% adicional, que se entregará inicialmente, por vía de exclusión del ámbito de los productos comprendidos en el anexo respectivo;
- b) Al 1° de enero de 1996, no menos del 17% del volumen importado en 1990;
- c) Al 1° de enero del 2000, no menos del 18% del volumen importado en 1990;
- d) Al 1° de enero de 2003, los textiles serán totalmente integrados al GATT.

Con este régimen de transición se supone que muchas de las restricciones vigentes se mantendrán hasta el año 2003 momento en el cual todos los productos estarán integrados al GATT.

En lo que respecta a la aplicación del artículo XIX del Acuerdo General (salvaguardias), el acuerdo propuesto en su artículo 6, reconoce que durante el período de transición puede ser necesaria la aplicación de un mecanismo de "salvaguardia de transición". Si bien este artículo reconoce el concepto de la existencia o amenaza del daño, como requisito para la aplicación de una salvaguardia, también establece que dicha medida se adoptará de un país a otro, lo cual constituye una salvaguardia "selectiva".

Si este acuerdo propuesto en el PAF no logra aprobarse, o sea que no alcance un acuerdo final en la Ronda Uruguay antes del vencimiento de la prórroga del AMF en diciembre próximo, existe la posibilidad que este último se prorrogue. Tampoco se descarta la posibilidad de una factible renegociación del AMF o la negociación de un nuevo acuerdo en textiles.

12. SOLUCION DE CONTROVERSIAS

La solución de controversias es el centro del sistema multilateral del GATT y la base del marco legal del Acuerdo General. Toda parte contratante puede dirigirse al GATT para pedir la solución equitativa cuando crea que los derechos que le otorgue el Acuerdo General están siendo menoscabados o anulados. Los procedimientos de consulta y solución de diferencias se rigen por los artículos XXII y XXIII del Acuerdo General. El artículo XXII prevé la celebración de consultas sobre cualquier asunto relativo a la aplicación del Acuerdo General y mediante el artículo XXIII la parte contratante reclamante si no llega a un acuerdo satisfactorio, puede pedir la conformación de un grupo de expertos con la finalidad de estudiar el punto. Este grupo escucha los argumentos de las partes y transmite sus conclusiones al Consejo.

Si bien se considera que en su conjunto el procedimiento de solución de diferencias se ha aplicado con eficacia, se reconoció que una rueda de negocios como la Ronda Uruguay es una buena oportunidad para realizar un examen completo del mismo para eliminar los puntos débiles que existen, entre ellos las demoras en la iniciación del procedimiento y el cumplimiento del mismo.

En diciembre de 1988, los Ministros aprobaron la propuesta, que posteriormente fueron adoptadas por el Consejo del GATT en abril de 1989. Esta propuesta tiene como finalidad establecer un sistema simplificado de solución de diferencias y se puso en vigor a título de prueba durante el tiempo restante de la Ronda Uruguay. Entre sus principales características figuran: a) plazos bien definidos para el procedimiento de consultas y para determinar el mandato y la composición de los grupos especiales; b) el período total entre la iniciación de las consultas y la decisión que adopte el Consejo sobre el informe, el mismo no debe exceder de 15 meses.

Luego de la entrada en vigencia de este procedimiento simplificado de solución de controversias el Grupo prosiguió sus negociaciones con la finalidad de introducir nuevas mejoras al sistema.

Los resultados de estas negociaciones están recogidos en el PAF en tres textos diferentes que deben ser considerados en su conjunto. Estos textos son los siguientes:

- a) Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias;

- b) Elementos de un sistema integrado de solución de diferencias; y
- c) Suspensión de concesiones.

Estos tres textos, conjuntamente con las mejoras obtenidas en 1989 refuerzan y mejoran el sistema de solución de controversias actual. Mediante estas mejoras introducidas se pretende:

- Obtener mayor automaticidad y precisión en los procedimientos, incluyendo los relativos a buenos oficios, conciliación y mediación;
- Revertir la regla del consenso en las instancias claves de los procedimientos, gracias a lo cual se requiere de un consenso para impedir el establecimiento de un panel, desaprobar el informe de un panel o el del Organos de Apelación, o rechazar la petición de suspender concesiones u otras obligaciones;
- Establecer el derecho de apelación, incluyendo la constitución de un órgano permanente de apelación, limitado a cuestiones de derecho;
- Reforzar la vigilancia sobre la aplicación de las recomendaciones;
- Establecer un mecanismo de arbitraje;
- Reforzar el rol de las partes contratantes en la autorización de medidas de retorción;
- Establecer disciplinas y procedimientos detallados que posibilitan la suspensión de concesiones en sectores diferentes al del producto, servicio o derecho de propiedad intelectual que ha sido el objeto de la controversia; y
- Disponer que las recomendaciones del mecanismo no son vinculantes en los casos en que el motivo de la controversia sea una medida que no contravenga las normas del Acuerdo General, pero que anule o menoscabe beneficios derivados de la aplicación de dicho Acuerdo.

En caso de aprobarse el Sistema Unificado de Solución de Diferencias, se establecería un Organos de Solución de Diferencias que absorbería todas las funciones que actualmente competen al Consejo de Representantes del GATT y a los Comités de los Códigos en esta esfera.

13. SERVICIOS

El comercio internacional de servicios ha venido creciendo en los últimos años a tasas más elevadas que las correspondientes al comercio de bienes. Los principales productores y consumidores de servicios son los países desarrollados; sin embargo en los países de la región tiene una importancia significativa el comercio de servicios tradicionales como turismo y transporte.

En virtud de esa creciente importancia y al no estar ese comercio regulado por las normas del GATT, se estableció la conveniencia de crear un marco multilateral que regule las transacciones internacionales en este sector. Para ello, en la Ronda Uruguay se determinó que la competencia del GATT sería el marco jurídico adecuado para esa regulación.

Los propósitos perseguidos por la Declaración de Punta del Este es el de establecer ese marco jurídico complementado con la intención de expandir el comercio de servicios en condiciones transparentes y de liberalización progresiva. Dado la complejidad y heterogeneidad del tema, las negociaciones dentro del Grupo Negociador de Servicios en los primeros años no generaron mayores avances. Recién en 1989 se presentó un proyecto de texto jurídico que tenía muchos enfoques alternativos de puntos específicos, que no implicaban necesariamente un desacuerdo general sobre los temas sino que indicaban los distintos enfoques en que tendrían que basarse las negociaciones en 1990.

Las negociaciones finales se llevaron a cabo en dos niveles. Uno relativo al texto del Acuerdo Marco y otro, en el cual se han abordado diversos sectores: telecomunicaciones, transporte, construcción e ingeniería, turismo, audiovisual, servicios profesionales, servicios financieros y seguros y modalidades de mano de obra. El texto presentado en la reunión de noviembre de 1990 tuvo serias objeciones fundamentalmente por parte de los países en desarrollo, lo cual motivó que las negociaciones prosiguieran a lo largo del año 91.

Finalmente, en diciembre pasado se presentó dentro del Proyecto de Acuerdo Final un texto marco que recoge los avances que tuvieron las negociaciones hasta ese momento. La propuesta es conocida como "General Agreement on Trade in Services" (GATS) y la misma contiene 6 Partes, 35 artículos y 5 anexos. Este acuerdo establece un marco multilateral de derechos y obligaciones para administrar el comercio de servicios en forma transparente y con una liberalización progresiva dirigida a promover la máxima participación tanto de los países desarrollados como de los en vías de desarrollo.

Dentro de los principios esenciales que se reflejan en el texto del acuerdo se destaca el Artículo II que contempla la "cláusula de la nación más favorecida" la cual, por un lado, otorga la concesión a todas las Partes del Acuerdo y, por otro, la obligación para los signatarios de otorgar a "cualquier otra Parte un trato no menos favorable" que a los demás (no discriminación).

Este Artículo II está referido a todos los sectores de servicios, pero podrá ser aplicado exclusivamente a aquellos sectores incluidos en el proceso de liberalización.

El texto aclara que las disposiciones del Artículo II no se aplican a los acuerdos internacionales sobre tributación, protección de las inversiones o asistencia jurídica y/o administrativa.

También, el texto prevé la posibilidad de excepciones a esa cláusula siempre que se contemplen ciertas condiciones establecidas y previstas en el texto (Anexo sobre excepciones al Artículo II). Estas excepciones (waivers) podrán mantenerse en principio por un plazo de hasta 10 años. Este texto de excepciones al NMF no parece muy exhaustivo y deja en libertad de acción a los países de exceptuar una medida en forma unilateral y negociada.

Otro elemento importante derivado del GATS es el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. El texto no contempla específicamente este trato, pero sí, a efectos de una participación creciente de estos países, el Artículo IV reconoce el diferente nivel de desarrollo y competitividad de los diferentes signatarios del acuerdo en los respectivos sectores de servicios.

Si bien los países en desarrollo deseaban participar en las negociaciones con base en una reciprocidad relativa, y esto no se contempla en el texto, se les facilitará la creciente participación en el comercio mundial mediante compromisos específicos y negociados en relación con:

- a) el acceso a la tecnología;
- b) la mejora de los accesos a los canales de distribución y redes de información; y
- c) la liberalización del acceso a los mercados en sectores y modos de suministro de interés para sus exportaciones.

Otro aspecto importante para la región es el previsto en el Artículo V del Acuerdo referido a la Integración Económica. Mediante este Artículo se permite a los signatarios ser parte de un acuerdo en el cual se establezca entre estas Partes un mayor grado de liberalización del comercio de servicios que el consignado en su lista de compromisos, sin que ello signifique la existencia de una Cláusula de Habilitación específica para los procesos de integración. Para ello, el Artículo contempla una serie de condiciones, incluyendo la condición de que la cobertura sea substancial en términos del número de servicios, el volumen de comercio, y los modos de prestación.

Este artículo involucra tanto la concertación de acuerdos regionales entre países en desarrollo como también entre países industrializados. Esto implica, por cierto, otra excepción a la cláusula de NMF como forma de facilitar la liberalización del comercio entre Partes que participan en un proceso de integración económica regional.

Respecto a los países de ALADI sería conveniente contar, previo a la aprobación del PAF o a la conclusión de la Ronda Uruguay, con un Acuerdo Regional sobre el Comercio de Servicios, dado que el trato especial que reciben los acuerdos de integración entre países en desarrollo estarían actualmente reconocidos en la "cláusula de habilitación" y al imponerse cualquier nuevo marco, como el propuesto en el PAF, se debería reconocer la legitimidad de estos esquemas de integración, más allá de las condiciones que en ellos se establezcan. Si el Acuerdo Regional se realizara luego de la aprobación del PAF, tendría necesariamente que estar sujeto a las disposiciones del mismo.

La parte IV del texto se refiere a la "liberalización progresiva". El texto en este punto trata de emprender en el sector servicios un proceso de liberalización a largo plazo para lo cual se entablarán diferentes y sucesivas rondas negociadoras, la primera de las cuales deberá realizarse una vez aprobado el acuerdo. Este proceso tiene la finalidad de reducir o eliminar los efectos desfavorables de las medidas en el comercio de servicios y el de promover los intereses de todos los participantes, sobre la base de ventajas mutuas, y conseguir un equilibrio global de derechos y obligaciones. El texto permite también la flexibilidad para que los países en desarrollo decidan libremente qué sectores pueden liberalizar, en qué momento y qué condiciones de prestaciones de los servicios es necesario.

Como nivel inicial de compromisos esta parte del acuerdo establece que cada participante someterá una lista de compromisos combinada con otra lista de sectores de servicios en los que se estaría dispuesto a negociar en un determinado período.

La condicionalidad de la cláusula de la nación más favorecida, así como la forma de instrumentar el acuerdo mediante listas de compromisos, permite exceptuar en forma transitoria sectores sensibles. De hecho ya los Estados Unidos han manifestado que no están dispuestos a incluir, dentro del marco del acuerdo, sectores tan importantes como el tráfico aéreo y marítimo y la banca. Debido a ello, las negociaciones dentro de este Grupo no han prosperado dado que las limitaciones expuestas transformaría el marco multilateral en un acuerdo internacional de escaso valor.

14. PROPIEDAD INTELECTUAL

La incorporación de este tema en la Ronda Uruguay se debe a la importancia que adquirió la tecnología en los procesos productivos y de comercialización en los últimos años y a la poca e insuficiente protección que poseen las nuevas tecnologías. Se sostiene que la actual legislación internacional no contempla la creciente evolución de la innovación tecnológica, fundamentalmente en ramas tales como la biotecnología, informática y microelectrónica. Este vacío en la propiedad intelectual significa para los productores una pérdida de ventas e ingresos que se complementa con una competencia desleal que implica también importantes perjuicios financieros.

Tanto desde el punto de vista técnico como político este tema es una de las complicaciones de la Ronda Uruguay. Desde el punto de vista político el tema es delicado debido al hecho de que la conformación de un acuerdo global en la materia de la propiedad intelectual constituye para los países desarrollados uno de los elementos prioritarios de la Ronda, mientras que para los países subdesarrollados un acuerdo de este tipo puede poner en peligro su control de la política industrial y aumentar el costo de la tecnología importada.

Desde el punto de vista técnico la negociación es compleja debido a que este grupo examina ocho tipos diversos de propiedad intelectual como son: derechos de autor, derechos conexos, marcas de fábrica o de comercio, indicaciones geográficas, dibujos y modelos industriales, patentes, esquemas de trazado de los circuitos integrados y secretos comerciales. Si bien en algunas de estas esferas ya existen convenios internacionales que regulan muchos de esos derechos, el grupo negociador debió resolver una gran cantidad de problemas jurídicos y técnicos.

El objetivo de las negociaciones fue establecido en la Declaración de Punta del Este y dos son las finalidades de las mismas. Por un lado, se pretende clarificar las disposiciones del Acuerdo General y, si es del caso, elaborar nuevas normas. Por otro lado la finalidad es contar con un marco multilateral para legislar el comercio de las mercancías falsificadas.

Los debates en el primer período de negociación mostraron nítidamente dos posiciones opuestas. Por una parte, los países desarrollados propusieron la elaboración de normas precisas que deben ser incorporadas a las legislaciones nacionales referidas a asuntos tales como otorgar patentes por 20 años, y al reconocimiento de los derechos de autor en el software, entre otras.

Por otra parte, la posición de los países en desarrollo frente a estas propuestas son opuestas dado que sostienen que las mismas exceden los propósitos de la Declaración de Punta del Este y consideran que el GATT no tiene competencia en esos asuntos que deben ser tratados en organismos específicos como la OMPI. Sostienen, asimismo, que el GATT debe velar exclusivamente por que las prácticas comerciales no distorsionen los derechos de propiedad intelectual.

Debido a esta oposición se llega a reunión de Montreal sin ningún acuerdo, por lo cual se reformula el mandato de Punta del Este. La nueva base de negociaciones establece que las mismas tratarán sobre cinco puntos específicos que serán la estructura de un acuerdo global y que se refieren a: a) principios básicos (trato nacional, nación más favorecida); b) normas; c) puesta en vigencia; d) solución de diferencias y e) disposiciones transitorias.

El proyecto de acuerdo propuesto en diciembre prevé estos aspectos señalados anteriormente. En cuanto al primero, el texto sostiene que tanto el trato nacional como la no discriminación

deben estar basadas en los acuerdos internacionales sobre propiedad intelectual vigentes, en particular, los convenios de París y de Berna.

En lo referente a las normas relativa a la existencia, alcance y ejercicio de los derechos de propiedad intelectual, el proyecto establece normas mínimas en ocho esferas que son: derechos de autor y derechos conexos (es decir, los derechos de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y las organizaciones de radiodifusión); marcas de fábrica o de comercio; indicaciones geográficas; dibujos y modelos industriales; patentes; esquemas de trazado (topografías) de los circuitos integrados; protección de la información no divulgada; y control de las prácticas abusivas o anticompetitivas en las licencias contractuales.

El texto propuesto en estas materias se basan, generalmente, en los convenios ya existentes y agrega compromisos nuevos o ampliados cuando se refiere a problemas derivados del comercio.

Propone normas detalladas y elaboradas en todas las categorías de la propiedad intelectual y por primera vez se propone una armonización de los standards en esta materia para todos los países independientemente de su nivel de desarrollo. Por lo tanto el acuerdo limitaría la posibilidad de los países en desarrollo de proteger sus necesidades tecnológicas.

Esta área de negociación es una de las pocas donde no se contempla un tratamiento diferencial para los países en desarrollo salvo el de concederle un período de transición para incorporar sus legislaciones nacionales de conformidad con lo establecido en el acuerdo.

15. INVERSIONES RELACIONADAS CON EL COMERCIO (TRIMS)

Este también es uno de los temas nuevos para el GATT y su inclusión en la Ronda Uruguay se debe a que algunos países consideran que determinadas obligaciones a las cuales la mayoría de los gobiernos supeditan la aprobación de inversiones extranjeras pueden restringir o distorsionar el comercio. Algunos ejemplos de estos requisitos son el empleo de materiales nacionales o la fijación de objetivos de exportación.

La mayoría de los países desarrollados sostuvieron durante la negociación que los efectos sobre el comercio de muchos TRIMS en materia de inversiones no son compatibles con diversos artículos del Acuerdo General, por lo cual consideran necesario establecer disciplinas adicionales que se ocupen con mayor eficacia de los efectos desfavorables producidos por los requisitos a las inversiones.

Los países en desarrollo sostienen, en cambio, que las TRIMS no están dirigidas a distorsionar el comercio sino que las mismas están destinadas a alcanzar objetivos de desarrollo y de industrialización.

Esta oposición de intereses fue el obstáculo fundamental para que no se llegara a un acuerdo final en el texto a ser presentado en Bruselas en diciembre de 1990. Las negociaciones se presentaron siempre desequilibradas dado que mientras los países desarrollados procuran mayores disciplinas e incluso proponen la prohibición de las mismas, los países en desarrollo sostienen que un enfoque orientado a corregir los efectos negativos de las medidas de inversión sobre el comercio debe estudiarse caso por caso.

El texto sobre TRIMS contenido en el proyecto de Acta Final de diciembre pasado, propone, como forma de encontrar el camino que contemple ambas posiciones, en su artículo 2 la prohibición y eliminación de todas las TRIMS que sean incompatibles con los Artículos III y XI del Acuerdo General que se refieren al trato nacional y a la eliminación de las restricciones cuantitativas respectivamente. Con este artículo se intenta impedir la invocación de disposiciones tales como las sujetas a los resultados de la exportación. Por su lado, el artículo 4 propuesto contempla la posición de los países en desarrollo dado que la libertad para desviarse temporalmente de lo dispuesto en el artículo 2 siempre y cuando esa desviación esté determinada en facilitar el desarrollo de sus economías en términos previstos en el Artículo XVIII del Acuerdo General.

El texto sobre TRIMS no representa una nueva obligación bajo las normas del GATT, sino que mediante el texto propuesto, en el mismo artículo 2, cualquier TRIMS se le podrían aplicar todas las disposiciones del Acuerdo General del GATT.

Según las disposiciones del acuerdo las partes estarían obligadas a:

- a) Notificar dentro de los 90 días, luego de la entrada en vigencia del acuerdo, todos los TRIMS que no sean compatibles con las normas del acuerdo previsto;
- b) Eliminar todos los TRIMS que sean notificados, dentro de plazos determinados según la categoría de países (los países desarrollados 2 años; países en desarrollo 5 años y países menos adelantados 7 años); y
- c) Notificar las publicaciones en que figuren las TRIMS, incluso las aplicadas por los gobiernos o autoridades regionales o locales dentro de su territorio.

16. PRODUCTOS TROPICALES

Si bien los productos tropicales representan sólo el 3 por ciento del comercio mundial, constituye un área de enorme importancia para los países de la región dado que los mismos son un recurso esencial para su desarrollo. Este sector abarca rubros tales como las bebidas tropicales (café, té, cacao), las especias y aceites esenciales, flores, plantas, algunas semillas oleaginosas, aceites vegetales, tabaco, arroz, mandioca, frutas y sus jugos, maderas tropicales, caucho, yute y fibras duras.

La negociación tiene como finalidad la más completa liberalización del comercio, abarcando las medidas arancelarias y no arancelarias que los afecten.

Los avances logrados en las negociaciones hasta el momento se encuentran lejos de solucionar los problemas y satisfacer los intereses comerciales de los países de la región. En febrero de 1990 el Grupo estableció procedimientos detallados para la conclusión de las negociaciones. De acuerdo con los procedimientos pactados cada participante debería facilitar a la Secretaría del GATT propuestas concretas sobre eliminación de medidas arancelarias y no arancelarias producto por producto. Como se mencionó anteriormente las ofertas de los países desarrollados fueron muy reducidos y no cubren todos los productos de interés regional. Japón por ejemplo ofrece reducir su arancel para productos tropicales en un 37%, la CE en un 38% y mientras que EE.UU. ofrece un recorte del 69%. Estas ofertas no reflejan plenamente el objetivo acordado de eliminar los aranceles, a lo que se debe agregar que muchos países desarrollados han condicionado sus ofertas a contribuciones por parte de los países exportadores en otras áreas de negociación.

17. ORGANIZACION MULTILATERAL DE COMERCIO (OMC)

El Proyecto de Acuerdo Final concluye sugiriendo que se establezca la Organización Multilateral de Comercio (OMC), que tendrá como objetivo fundamental el de crear la infraestructura administrativa necesaria para la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay. Esta idea de establecer la OMC surge como la forma más efectiva de instrumentar los resultados de la Ronda Uruguay e incorporar temas como el de Servicios y Propiedad Intelectual al marco multilateral de derechos y obligaciones.

El PAF respecto al OMC prevé que todos los acuerdos emergentes de la Ronda Uruguay sean incorporados en un sólo instrumento legal del cual podrán ser miembros aquellas partes contratantes que acepten todos los acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay. El proyecto de acuerdo aclara que aquellos participantes en la Ronda que no fueran aún partes contratantes del GATT habrán de finalizar primero su adhesión a éste organismo.

La OMC contendrá no sólo los acuerdos a los cuales se hayan arribado en materia de Servicios y Propiedad Intelectual, cuyos temas no eran propios del GATT, sino que también incluirá los códigos de la Ronda Tokio revisados, la normativa, las concesiones y las interpretaciones del GATT.

El acuerdo que establece la OMC, está compuesto por un preámbulo, 16 artículos y 4 anexos. El Anexo 1A cubre: a) el GATT resultante del Acta Final de la Ronda Uruguay y sus instrumentos jurídicos conexos, excepto el Protocolo de Aplicación Provisional; b) los acuerdos de la Ronda Tokio resultantes del Acta Final de la Ronda Uruguay y sus instrumentos jurídicos conexos. El Anexo 1B contiene el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y sus instrumentos jurídicos conexos. El Anexo 1C comprende el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el comercio, incluido el comercio de Mercancías Falsificadas. El Anexo 2 comprende el entendimiento integrado sobre Solución de Diferencias. El Anexo 3 comprende el mecanismo de examen de las Políticas Comerciales. El Anexo 4 comprende: a) el Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles; b) el Acuerdo sobre Compras del Sector Público; c) el Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos; y d) el Acuerdo de la Carne de Bovino.

En el proyecto también se establecen disposiciones de carácter general como ser la personalidad jurídica de la OMC, su estructura, secretaría, presupuesto, contribuciones, etc. La estructura de la institución se conforma por una conferencia Ministerial que se deberá reunir cada 2 años y un Consejo General. También se establece un Consejo sobre Bienes, otro sobre Servicios, otro sobre Propiedad Intelectual, otro sobre Solución de Diferencias, etc.

A N E X O
N O R M A S D E O R I G E N

"ANEXO II

Declaración Común acerca de las normas de origen preferenciales

1. Las partes contratantes, reconociendo que algunas de ellas aplican normas de origen preferenciales, en vez de las normas de origen no preferenciales, convienen por la presente en lo que sigue.

2. A los efectos de la presente Declaración Común, se entenderá por normas de origen preferenciales las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por una parte contratante para determinar si a un producto le corresponde recibir el trato preferencial previsto en virtud de regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo primero del Acuerdo General.

3. Las partes contratantes convienen en velar por que:

a) cuando dicten decisiones administrativas de aplicación general, se definan claramente las condiciones que hayan de cumplirse. En particular:

- cuando se aplique el criterio de cambio de la clasificación arancelaria, en esa norma de origen preferencial -y en las excepciones que puedan hacerse a la misma- deberán especificarse claramente las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria a que se refiera la norma;
- cuando se aplique el criterio del porcentaje ad valorem, se indicará también en las normas de origen preferenciales el método de cálculo de dicho porcentaje;
- cuando se prescriba el criterio de la operación de fabricación o elaboración, deberá especificarse con precisión la operación que confiera el origen preferencial;

b) sus normas de origen preferenciales se basen en un criterio positivo. Las normas de origen preferenciales que establezcan lo que no confiere origen preferencial (criterio negativo) podrán permitirse como elemento de aclaración de un criterio positivo o en casos individuales en que no sea necesaria una determinación positiva del origen preferencial;

- c) sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general en relación con las normas de origen preferenciales se publiquen como si estuvieran sujetos a las disposiciones del párrafo 1 del artículo X del Acuerdo General y en conformidad con las mismas;
- d) a petición de un exportador, de un importador o de cualquier persona que tenga motivos justificados para ello, los dictámenes del origen preferencial que determinen en relación con un producto se emitan lo antes posible y nunca después de los 150 días siguientes a la petición de tal dictamen, siempre que se hayan presentado todos los elementos necesarios. Las solicitudes de esos dictámenes se aceptarán cuando se presenten antes de que se inicie el comercio del producto en cuestión y podrán aceptarse en cualquier momento posterior. Tales dictámenes conservarán su validez por tres años, siempre que subsistan hechos y condiciones, con inclusión de las normas de origen preferenciales, comparables a los existentes en el momento en que se emitieron. A condición de que se informe con antelación a las partes interesadas, esos dictámenes dejarán de ser válidos cuando se adopte una decisión contraria a ellos al proceder a una revisión de las previstas en el apartado f) infra. Tales dictámenes se pondrán a disposición del público, a reserva de las disposiciones del apartado g) infra;
- e) cuando introduzcan modificaciones en sus normas de origen preferenciales o establezcan nuevas normas de origen preferenciales, tales cambios no se apliquen con efectos retroactivos según lo determinado en sus leyes o reglamentos y sin perjuicio de éstos;
- f) toda medida administrativa que adopten en relación con la determinación del origen preferencial sea susceptible de pronta revisión por tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos -independientes de la autoridad que haya emitido la determinación- que puedan modificar o anular dicha determinación;
- g) toda información que sea de carácter confidencial, o que se haya facilitado confidencialmente a efectos de la aplicación de normas de origen preferenciales, sea considerada estrictamente confidencial por las autoridades competentes, que no la revelarán sin autorización expresa de la persona o del gobierno que la haya facilitado, excepto en la medida en que pueda ser necesario en el contexto de procedimientos judiciales.

¹ Con respecto a las solicitudes presentadas durante el año siguiente a la entrada en vigor del presente Acuerdo, sólo se exigirá a las partes contratantes que emitan esos dictámenes lo antes posible.

4. Las partes contratantes convienen en facilitar prontamente a la Secretaría del GATT sus normas de origen preferenciales, con una lista de acuerdos preferenciales correspondientes, las decisiones judiciales y las disposiciones administrativas de aplicación general en relación con sus normas de origen preferenciales vigentes en la fecha de entrada en vigor de la presente Declaración Común. Además, las partes contratantes convienen en comunicar lo antes posible a la Secretaría del GATT las modificaciones de sus normas de origen preferenciales o sus nuevas normas de origen preferenciales. La Secretaría del GATT distribuirá a las partes contratantes listas de la información que haya recibido y que conservará a disposición de las partes contratantes."

B I B L I O G R A F I A

- ALADI - "Bases para la elaboración de una propuesta sobre normas antidumping" - ALADI/SEC/dt 198, 29 de marzo de 1992.
- "Bases para la elaboración de una propuesta para la armonización de los incentivos a las exportaciones" - ALADI/SEC/dt 261/Rev. 1/Add. 1, 29 de agosto de 1991.
- "GATT. Situación de las negociaciones en la Ronda Uruguay" - ALADI/SEC/di 355 y 355.1, 13 y 20 de junio de 1990.
- FAO - "Evolución de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT" - CCP 91/21, mayo 1991.
- Anuario 1989.
- UNCTAD - "Preliminary Comments on the Major Parts of the Draft Final Act of the Uruguay Round" - MTN.TNC/W/FA, 10 de enero de 1992.
- "Review of Developments in the Uruguay Round" - UNCTAD/MTN/INT/CB.7/Rev. 1/Add. 4, enero, 1990.
- GATT - "Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales" - MTN.TNC/W/FA, 20 de diciembre de 1991.
- "Examen de los acontecimientos de la Ronda Uruguay que son de interés para los países menos adelantados" - COM.TD/LLDC/W32, 21 de enero de 1988.
- Noticias del Uruguay Round N° 31, 33, 36, 46 y 49.
- FOCUS N° 73 Y 86.
- Reunión Ministerial del GATT. GATT/1395, 10 de setiembre de 1986.
- SELA - "Evaluación sobre la situación de la Ronda Uruguay" - 29 de noviembre de 1990.
- ACUERDO DE CARTAGENA - Ronda Uruguay: Subvenciones y medidas compensatorias - JUN/RP.RM.PE, 2 de marzo de 1992.
- BANCO MUNDIAL - "Effects of the Multifibre Avangement on Developong Countries", Papel en blanco, octubre de 1988.