

Capítulos

24



Balance y
perspectivas de la
Ronda Uruguay

3	5	10	16	20
Editorial	<i>Alejandro Jara</i> Evaluación y perspectivas de la Ronda Uruguay	<i>Ignacio Basombrío</i> Los mecanismos de coordinación del SELA: análisis de un caso	<i>Embajador Carlos Pérez del Castillo</i> Negociaciones agrícolas en la Ronda Uruguay	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> Observaciones sobre salvaguardias
	24	30	39	51
	<i>Theresa Wetter</i> Las inversiones en la Ronda Uruguay: un tema polémico	<i>Francisco Prieto</i> El nuevo papel de los servicios en la economía latinoamericana y caribeña	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> Definiciones, conceptos, principios y normas sobre el comercio de servicios	<i>SELA</i> <i>Secretaría Permanente</i> Los temas de negociación para 1990 sobre el comercio de servicios
	69	72	76	83
	Decisión N° 296 sobre la Ronda Uruguay	Informe final de la IV Reunión Latinoamericana sobre la Ronda Uruguay	Estructura de un Marco Multilateral para el Comercio de Servicios	<i>Henry S. Gill</i> Las implicaciones económicas para América Latina y el Caribe de los cambios en Europa Oriental
	101	111	115	117
	<i>Gerardo M. González Arrieta</i> La estrategia de alivio de la deuda externa: una propuesta para el Perú	<i>SELA</i> <i>Dirección de Desarrollo</i> La Conferencia Regional sobre Industrialización en el marco del SELA	<i>SELA</i> <i>Dirección de Desarrollo</i> Ejercicio de Programación y Negociación de CTPD en el área de Acuicultura	<i>SIDALC</i> Panorama sobre integración

Balance y perspectivas
de la Ronda Uruguay

Sistema Económico
Latinoamericano
SELA

Capítulos 24
Enero/marzo
Caracas 1990

Secretaría Permanente del SELA
Embajador Carlos Pérez del Castillo
Secretario Permanente

Henry S. Gill
Secretario Permanente Adjunto

Ignacio Basombrío
Director de Relaciones Económicas

Raúl Maldonado
Director de Desarrollo

Luis Herrera Marcano
Asesores Especiales

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 26 Estados Miembros.

Capítulos del SELA

Susana Pezzano
Directora

Myrna Hernández,

Marisa de Peyrano y Zenaida Lugo
Asistentes

Publicación trimestral de la Unidad de Comunicaciones de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano SELA

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del foro regional.

Capítulos del SELA puede solicitarse a la unidad de comunicaciones

Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacaíto
Caracas, Venezuela
Teléfono: 951 42 47
Télex 23 294 / 24 615

Apartado de Correo 17035
Caracas 1010-A Venezuela
Precio por Unidad: US\$8
Suscripción anual: US\$30

Depósito Legal 83-0198
Impresión: Editorial Torino
Arte Final: Enedé

Editorial

Al concluir la Ronda Uruguay, a finales de 1990, se habrán sentado las bases que regirán las reglas de juego del comercio internacional para lo que resta del siglo, de allí su importancia y trascendencia en momentos que se producen vertiginosos y sorprendentes cambios en el escenario mundial.

Al igual que en las siete rondas anteriores el propósito central consiste en liberalizar el comercio, sobre la base de un consenso entre las Partes Contratantes del GATT. No obstante, la Ronda Uruguay presenta particulares características. Los expertos coinciden en que "aunque no esté formalmente escrito, se advierte un nuevo enfoque y propósito en estas negociaciones".

Uno de estos objetivos consiste en ampliar el sistema a otras áreas —los denominados "nuevos temas"— que no tienen que ver con el comercio de productos, como son el caso de los servicios, las inversiones y la protección a los derechos de propiedad intelectual.

Desde el lanzamiento de la Ronda Uruguay, en setiembre de 1986, el SELA ha actuado como el órgano coordinador de las posiciones comunes de los países de América Latina ante este foro, propiciando la identificación de intereses conjuntos y el diseño de estrategias de negociación en defensa de los criterios regionales.

El presente número de CAPITULOS DE SELA pretende presentar una visión global de la Ronda Uruguay y sistematizar los principales planteamientos debatidos en estos cuatro años. Alejandro Jara, Coordinador de Asuntos Comerciales del SELA, traza un balance de la Ronda y sus posibles perspectivas.

Ignacio Basombrío, Director de Relaciones Económicas del SELA, analiza el papel de este organismo en la consulta y coordinación de posiciones comunes regionales frente a las negociaciones comerciales multilaterales.

El Secretario Permanente del SELA, embajador Carlos Pérez del Castillo, se refiere a la evolución de las negociaciones en el sector agrícola, en tanto que la experta venezolana Theresa Wetter analiza el debate

sobre inversiones extranjeras en el marco de la Ronda. La visión sectorizada se complementa con un informe técnico de la Secretaría Permanente sobre salvaguardias.

Dada la importancia de las discusiones sobre servicios, se incluyen en este número de CAPITULOS un trabajo del consultor chileno Francisco Prieto sobre el nuevo papel de los servicios en la economía mundial. Se extractan, a su vez, dos documentos de la Secretaría Permanente vinculados a las definiciones, conceptos, principios y normas sobre el comercio de servicios y a los elementos de un marco multilateral en esta área.

En la sección Documentos se ha procurado recoger aquellos textos fundamentales para una mejor comprensión de los debates en la Ronda Uruguay.

En la habitual sección sobre Deuda Externa se incluye un artículo del economista peruano Gerardo González Arrieta respecto de una estrategia de alivio para la deuda de su país. Por su parte, en la sección de Relaciones Externas, el Secretario Permanente Adjunto del SELA, Henry Gill, analiza en profundidad los acelerados cambios en Europa del Este y sus posibles implicaciones sobre América Latina y el Caribe, procurando identificar los eventuales riesgos y ventajas para la región.

Finalmente en la sección Desarrollo se presentan los lineamientos básicos de una nueva política de industrialización para América Latina y el Caribe, con miras a la conferencia regional sobre el tema que organiza el SELA, con el apoyo del BID y ONUDI. La sección se complementa con un artículo sobre el exitoso ejercicio de Programación y Negociación de CTPD en el área de la acuicultura.

En otro orden de ideas CAPITULOS publica las bases del concurso de ensayo sobre "El papel del SELA frente a los retos de la Década del 90", organizado por la Secretaría Permanente de esta institución regional para conmemorar su XV aniversario.

Al promover esta iniciativa, la Secretaría procura suscitar una enriquecedora reflexión sobre el protagonismo que le corresponde asumir al SELA frente a los desafíos y los cambios político-económicos que presentan las relaciones internacionales.

Evaluación y perspectivas de la Ronda Uruguay

Alejandro Jara

Abogado Chileno. Coordinador de Asuntos Comerciales de la Secretaría Permanente del SELA.

El propósito de este artículo es realizar una breve descripción de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, de su significado en el contexto del sistema multilateral de comercio, es decir, el GATT, y finalmente una somera evaluación del estado actual y las perspectivas de dichas negociaciones.

Antecedentes

Desde el inicio del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) entre los años 1947 y 1948, periódicamente se han celebrado rondas de negociaciones comerciales para liberalizar el comercio. La oportunidad y contenido de las negociaciones ha sido siempre decidida sobre la base de un consenso entre las Partes Contratantes del GATT. La Ronda Uruguay es la octava y se inició en septiembre de 1986 con la Declaración de Punta del Este que fijó su contenido y alcance. La anterior Ronda, denominada de Tokio, tuvo lugar entre 1973 y 1979.

Hasta la sexta ronda, las negociaciones se habían concentrado en liberalizar el comercio mediante la reducción de los derechos de aduana, lo que condujo a promedios arancelarios relativamente bajos, principalmente en los países industrializados. En la medida en que los derechos de aduana disminuyeron, el empleo de medidas no arancelarias para regular el comercio adquirió mayor relevancia al punto de constituir el principal abstáculo en vastos sectores del comercio internacional. Entre este tipo de medidas destacan las restricciones cuantitativas, licencias a las importaciones, normas o estándares técnicos y valoración aduanera, entre cientos

de otros mecanismos, algunos muy sutiles. Muchas de estas medidas se aplicaron o mantuvieron si acaso no en abierta contravención de las disciplinas multilaterales, cuando menos contradiciendo los objetivos y principios del GATT de promover un comercio más libre y no discriminatorio.

La Ronda Tokio representó una significativa intención de dismantelar las medidas no arancelarias, ya sea mediante un proceso de negociación de acceso a los mercados o la elaboración de nuevas disciplinas multilaterales, algunas de las cuales han sido recogidas en la forma de Códigos. La Ronda Uruguay es, en importante medida, un esfuerzo similar pero de alcance más vasto y profundo, pues, entre otras cosas, se trata de resolver cuestiones esenciales como salvaguardias y agricultura que no pudieron ser resueltas en la Ronda Tokio.

Otra razón que explica la realización de la Ronda Uruguay es el de la evolución de la política comercial de Estados Unidos. A diferencia de otros países, y por razones tanto políticas como jurídicas, Estados Unidos formula su política comercial mediante un acuerdo entre el Congreso y el Ejecutivo, sin que el primero se sienta necesariamente circunscrito por las reglas del juego del GATT.

En circunstancias en que a muchos sectores en Estados Unidos les preocupa el abultado déficit comercial y lo atribuyen a que otros países no cumplen las reglas del juego, o no tienen sus economías tan abiertas como la de Estados Unidos, en este país se han dictado una serie de legislaciones, particularmente en los años 1974, 1979, 1984 y luego 1988.

Estos cuerpos legales han dotado al Ejecutivo de importantes y variados instrumentos tanto para proteger a sus industrias como para hacer proteger sus intereses en otros mercados, muchas veces sin sujetarse y en contravención de las disciplinas y normas multilaterales del GATT.

En otras palabras, dada la importancia que tiene el mercado en expansión de los Estados Unidos para el resto del mundo, las legislaciones crecientemente proteccionis-

tas y agresivas, que permiten a dicho país actuar en forma unilateral y discriminatoria, han constituido un poderoso incentivo para negociar en el contexto de una ronda de negociaciones comerciales a fin de establecer una barrera de contención y mayores disciplinas en torno a la política comercial estadounidense. La Comunidad Económica Europea, con sus proceso de ampliación y luego de perfeccionamiento del mercado común y su política comercial también crecientemente proteccionista y de tendencia hacia un comercio administrado, es igualmente un incentivo para negociar. Similarmente, el interés en la apertura negociada del mercado japonés ha jugado un rol semejante.

Además, y aunque no esté formalmente escrito, se advierte un nuevo enfoque y propósito en estas negociaciones. La Declaración de Punta del Este tiene entre sus objetivos el de reforzar al sistema multilateral de comercio, pero los principales países industrializados pretenden reformarlo para i legitimar en el contexto del sistema del GATT una serie de medidas que hoy día se aplican y se emplean al margen del GATT o en contravención a las normas y disciplinas del GATT, como las salvaguardias selectivas y discriminatorias que se traducen en restricciones "voluntarias" a las exportaciones; ii integrar al sistema del GATT mecanismos que permitan administrar el comercio y repartir los mercados sin considerar las ventajas comparativas y las dimensiones de la oferta y demanda, particularmente en ciertos sectores muy sensibles para ellos, como son los textiles, aceros, ciertos rubros agrícolas, etc.; iii ambos propósitos calzan asimismo con la intención de legitimizar en el sistema las tendencias e instrumentos tendientes a permitir el unilateralismo, que se traduce en la aplicación de sanciones comerciales al margen del GATT, y el regionalismo o la formación de bloques regionales al margen de las disciplinas del GATT; y iv ampliar el sistema a nuevas áreas que no tienen que ver con el comercio de productos, como es el caso de los servicios, o que están en relación con la producción de mercancías, como son los temas relativos a las inversiones

y a la protección de los derechos de propiedad intelectual.

En cambio, los países en desarrollo no tienen o no actúan sobre la base de una visión de largo plazo de la evolución y cambios que debiera tener el sistema multilateral de comercio para que responda a las necesidades y exigencias del desarrollo. El actual sistema no puede satisfacerles pues es la desnaturalización de los objetivos y principios originales del GATT, principalmente como consecuencia de las políticas de las grandes potencias comerciales.

Hay dos cuestiones que son fundamentales para los países en desarrollo. Una es el reforzamiento del multilateralismo para promover un comercio más libre y no discriminatorio, pues es la única manera y la forma más eficaz que permite a países pequeños y/o pobres proteger y proyectar sus intereses comerciales con estabilidad y certidumbre en el largo plazo.

La otra cuestión esencial para los países en desarrollo es definir su participación e inserción en el sistema multilateral de comercio y la coherencia que ello debe guardar con las esferas de los sistemas financiero y monetario. La experiencia de dos o tres décadas demuestra que no basta y a veces ha sido contraproducente limitarse a pedir tratos especiales y diferenciados u otras excepciones.

La Ronda Uruguay ingresó en su etapa final y está prevista que concluya en diciembre de 1990. En diciembre de 1988 hubo una reunión del órgano máximo de la Ronda, el Comité de Negociaciones Multilaterales, a nivel Ministerial en Montreal, Canadá. En esa ocasión se hizo un balance de "mitad de período" de la marcha de las negociaciones. Un impasse surgido en torno a las negociaciones en agricultura, propiedad intelectual, textiles y vestido, y salvaguardias obligó a finalizar dicho balance en abril de 1989, con un conjunto de importantes decisiones de los Ministros. Dichas decisiones representaron un significativo avance e incluso hubo resultados como en productos tropicales, solución de diferencias y funcionamiento del sistema del GATT que comenzaron a aplicarse de inmediato. Sobre esta

base se enfrenta ahora la etapa final la cual, en términos prácticos, implica que hacia Julio deberá contarse con un panorama más o menos definido del contenido del paquete final de las negociaciones, reservándose los meses posteriores para las negociaciones más detalladas a nivel bilateral y el ajuste y redacción de los textos definitivos. Por lo tanto, en el curso de las próximas semanas las negociaciones deben desenvolverse en un plano político, por una parte, consistente en definir los grandes rasgos y líneas del paquete final. En este ejercicio, es factible y probablemente necesario que los países de la región aprovechen la consulta y coordinación para proyectar sus posiciones con mayor fuerza y gravitación. El otro plano es el técnico, correspondiente a la preparación de listas de productos conteniendo peticiones y la respuesta a peticiones que hagan los demás, en materia arancelaria y no arancelaria. Este es un trabajo que debe realizarse a nivel nacional y que responde a intereses muy específicos que generalmente no son susceptibles de concertación o coordinación entre los países de la región o un grupo de ellos.

No se puede esperar que vaya a haber resultados positivos o completos en todas las áreas de negociación, pero podemos tener la expectativa de que en algunos de ellos sí los va haber.

Los temas de la Ronda Uruguay

La Declaración de Punta del Este que contiene los términos de referencia o mandato de las negociaciones divide orgánicamente a la Ronda Uruguay en dos partes: una relativa a la negociación sobre el comercio de bienes y la otra referida al comercio de servicios. Para la primera se han establecido catorce grupos de negociación, mientras que la segunda se desenvuelve en uno sólo¹.

Los quince grupos relativos al comercio de bienes y servicios se pueden agrupar en cuatro grandes categorías. Una que se refiere al acceso a los mercados, vale decir aquí, se trata de liberalizar el comercio mediante las reducciones

de derechos de aduana, la eliminación o reducción de medidas no arancelarias y el mejoramiento de ciertas disciplinas del Acuerdo General, además de enfoques sectoriales en materia de textiles y vestido, recursos naturales y productos tropicales.

Una segunda categoría singulariza a la agricultura por su complejidad y alcance. La tercera son los temas normativos que tratan de una variedad de disciplinas del GATT, como los subsidios, algunos artículos del GATT, códigos, salvaguardias, solución de diferencias y funcionamiento del sistema del GATT. Se trata en estas esferas de mejorar las disciplinas y por lo tanto de definir mejor las limitaciones y alcances de las políticas comerciales de los gobiernos, a fin de impedir proteccionismos y discriminaciones y apoyar la liberalización del comercio. La última categoría son los nuevos temas: propiedad intelectual, inversiones y servicios.

En general, hasta el momento han habido avances significativos en varios grupos o temas, particularmente en aquellos que reflejan un interés principal y prioritario de los países desarrollados, como por ejemplo, los servicios, y la propiedad intelectual. Se percibe, en este sentido un cierto desequilibrio que de persistir podría afectar negativamente un consenso en torno al paquete final que recogerá los resultados de la Ronda Uruguay.

El mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados es una cuestión prioritaria para todos los países y particularmente para los países en desarrollo. El mecanismo de negociación que se emplea tiene un importante sesgo contra los países cuyos volúmenes de exportaciones son relativamente pequeños en el contexto mundial, y por lo tanto no son muchas las oportunidades que tienen los países en desarrollo de procurar directamente mejores condiciones de acceso a los mercados para las exportaciones no tradicionales. Hasta ahora no ha sido posible encontrar una fórmula que permita reducir la alta protección efectiva que persiste en muchos productos elaborados en países industrializados como consecuencia del escalonamiento arancelario.

También se advierte una fuerte reticencia de muchos países industrializados para cumplir con los compromisos políticos asumidos en la Declaración de Punta del Este, en orden a dismantelar las medidas proteccionistas existentes que no sean compatibles con las normas del GATT (se trata de medidas no arancelarias), lo cual implica el absurdo que posiblemente los interesados deban pagar para obtener la supresión de tales medidas que desde un principio se aplicaron en contravención de obligaciones internacionales.

El sector de **textiles y vestido**, de fundamental interés para los países en desarrollo, ha estado regulado hace varios años al margen del GATT por el Acuerdo Multifibras, que es contrario a todas las principales obligaciones del GATT, y en cuya virtud muchos países desarrollados han restringido sus mercados mediante cuotas que establecen a los países en desarrollo abastecedores. El propósito de la negociación, y ya existe un principio de acuerdo en tal sentido, es el de integrar al sector en forma gradual a las normas generales del GATT, dismantelando todo el actual sistema de acuerdos bilaterales y restricciones voluntarias a las exportaciones.

Los **productos tropicales** han sido desde hace décadas un tema de alta prioridad para países en desarrollo al punto de constituir, más allá de los intereses concretos, un símbolo político. En la reunión de Montreal de diciembre de 1988 hubo acuerdos en que los países desarrollados y algunos países en desarrollo hicieron concesiones de apertura de mercado para productos tropicales. Los resultados efectivos son magros. En consecuencia, hay aún amplias posibilidades de mejorar las condiciones de acceso para productos tropicales de países en desarrollo en los mercados de los países industrializados, aún cuando éstos últimos no aparecen muy dispuestos a ello a menos que los primeros hagan, a su vez, una serie de concesiones en esta y otras áreas. Uno de los temas más grandes, más complejos y controvertidos es el de la **agricultura**. Las disciplinas particulares del GATT en esta materia fueron originalmente diseñadas,

en una gran medida, para acomodar a la política agrícola de Estados Unidos. Transcurridos algunos años, dicho país aplicó una nueva política que desbordó las disciplinas que ya eran excepcionales, por lo cual hubo de procurar una exención, es decir, obtuvo la autorización de las partes contratantes sin que éstas, lamentablemente, le fijaran un plazo. Conforme a esta exención, EEUU aplica actualmente restricciones a las importaciones en cuatro sectores: algodón, lácteos, azúcar y cacahuetes.

Luego vino el establecimiento de la Comunidad Económica Europea cuya política agrícola común sin controles efectivos a la producción mediante cuantiosos subsidios internos, comenzó a generar crecientes excedentes que solamente pudieron colocarse en el mercado internacional mediante el recurso a grandes subsidios a las exportaciones. Como consecuencia, dicha agrupación, de haber sido tradicionalmente importadora de muchos productos agrícolas ha pasado a ser uno de los principales, si no el principal exportador de muchos de ellos (azúcar, carne, de aceites y olaginosas, lácteos, etc.). Otros países industrializados siguieron políticas agrícolas similares. La crítica situación de precios planteada en los mercados internacionales agrícolas en el curso de los últimos años —particularmente para la agricultura de zona templada— y que ha debido ser absorbida por productores de países en desarrollo, ha generado grandes conflictos, fundamentalmente entre países desarrollados.

Los conflictos, junto a la inestabilidad e incertidumbre en los mercados y los crecientes gastos presupuestarios en países industrializados, condujo a enfocar a las negociaciones de la Ronda Uruguay como una reforma de las políticas nacionales agrícolas en el largo plazo a fin de disminuir los niveles de ayuda y de protección a la agricultura, o bien hacia formas de asistencia o protección que tengan efectos neutrales sobre el comercio internacional. En definitiva se trata de tener un sistema de comercio de productos agrícolas que responda a las señales

del mercado, de tal manera que puedan producirse precios más altos, justos y remunerativos, generando mayores incentivos para la producción en nuestros países. Con ello se enfrentan a intereses inmediatos muy enraizados, que cuentan con gran poder y proyección política en los países industrializados.

Las negociaciones han avanzado bastante, pese a lo cual aún no hay un consenso básico sobre el alcance de la reforma de las políticas. Entre los variados temas normativos, destaca el de las **salvaguardias**, que se arrastra desde la anterior Ronda. Bajo el GATT se permite enfrentar los perjuicios a la industria nacional derivados de importaciones imprevistas y en grandes cantidades, mediante la aplicación de medidas de emergencia y temporales consistentes en elevar los derechos de aduana y/o restricciones cuantitativas, que a su vez, deben cumplir con una serie de requisitos como transparencia, no discriminación, consultas, etc. La aplicación de salvaguardias da lugar a compensación a las partes afectadas o bien a retaliación de parte de éstas. Contrariamente a lo establecido en el GATT, muchos países industrializados han aplicado salvaguardias en forma selectiva o discriminatoria, por ejemplo mediante las denominadas restricciones "voluntarias" a las exportaciones. Todo este cuadro conduce a un comercio que responde a un enfrentamiento de relaciones de poder y no de derecho, en el que los países proveedores pobres o pequeños quedan desprotegidos. El nudo gordiano de las negociaciones sobre salvaguardias está precisamente en la cuestión de restablecer un sistema no discriminatorio. Pero paralelamente, hay que evitar la protección igualmente selectiva que han empleado los principales países industrializados mediante el abuso de los derechos *antidumping* y compensatorios que originalmente fueron diseñados para contrarrestar los efectos perjudiciales de la competencia desleal. En materia de **solución de diferencias**, el GATT cuenta con un mecanismo que se desarrolló consuetudinariamente y luego fue codificado en la Ronda de Tokio.

Entre las decisiones de Montreal hubo resultados que implican progresos en los procedimientos respectivos.

El mecanismo solución de diferencias es o ha sido bastante efectivo, pues la mayor parte de los casos examinados han sido resueltos satisfactoriamente. Solamente hay dos tipos de problemas que no han podido ser resueltos; uno se refiere a algunos casos en el sector de la agricultura, debido a las deficiencias de redacción de las obligaciones o a interpretaciones divergentes. El otro corresponde a problemas comerciales pero cuyo trasfondo es político (por ejemplo, el embargo comercial que Estados Unidos mantuvo con Nicaragua), y respecto de los cuales no puede pretenderse que el GATT los resuelva.

En cuanto al **funcionamiento del sistema del GATT**, existe el propósito de mejorar la capacidad de decisión del sistema involucrando a los ministros en sus trabajos ordinarios, respecto de lo cual ya existe un consenso. También se ha avanzado en establecer un mecanismo de mayor vigilancia sobre las políticas comerciales de los países, que ya ha comenzado a funcionar. Con ello puede que se logre que el GATT ejerza mayor control sobre las políticas comerciales, fundamentalmente de los países industrializados, así como lo hace actualmente el Banco Mundial sobre varios países en desarrollo. Asimismo, se procura dar mayor coherencia a la formulación de las políticas económicas a escala mundial mediante una coordinación y cooperación más estrecha entre los organismos internacionales competentes, en reconocimiento del vínculo que existe entre las áreas monetarias, financieras y de comercio.

Entre los denominados temas nuevos está el de las **medidas comerciales relacionadas con las inversiones**, que ha sido promovido por países desarrollados, bajo el supuesto de que algunas medidas o regulaciones sobre las inversiones tendrían la consecuencia de restringir o distorsionar el comercio. Sin embargo, la mayor parte de las medidas examinadas ya están cubiertas por el Acuerdo General por lo que no se requerirían disciplinas sustanciales

nuevas. No obstante, hay otras cuestiones que han sido planteadas como las limitaciones a la participación del capital extranjero, que claramente no debieran regularse en el marco de un sistema que se ocupa del comercio y no de la producción, y la transferencia o movimiento de capitales.

En seguida está el tema de los **derechos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS)**, también promovido por países desarrollados. Se pretende, en lo fundamental, que se logren estándares comunes relativos a la protección de esos derechos y respecto de los mecanismos para su concreción. La disparidad existente en cuanto al alcance y cobertura de las leyes nacionales respectivas, su vinculación con políticas de desarrollo científico y tecnológico, y la existencia de un organismo internacional competente para ello como es la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, hace de esta una negociación particularmente controvertida. Otro aspecto muy delicado reside en la vinculación de los eventuales resultados con el sistema del GATT, pues el hecho de que se negocien en la Ronda Uruguay no implica automáticamente que se incorporarán a aquél. El GATT es un sistema que tiende a promover un comercio más libre y no discriminatorio, mientras que la protección de los derechos de propiedad intelectual tienden a otorgar monopolios y establecer una serie de restricciones discriminatorias, es decir, justamente la antítesis de lo que es el GATT. Integrar en un mismo sistema dos conjuntos de objetivos antitéticos probablemente terminará por menoscabar y debilitarlo. Además, si se le vinculara con las obligaciones del GATT, permitiendo que la violación de los derechos de la propiedad intelectual tuviera como consecuencia la aplicación de sanciones sobre el comercio de bienes, sería válida la proposición inversa, es decir, la sanción sobre derechos de propiedad intelectual en casos de enfrentarse restricciones al comercio. Finalmente está el tema de los **servicios**, cuyo comercio no está regulado por el GATT. Estados Unidos lo propuso como parte del

Programa de Trabajo que los Ministros aprobaron en 1982. La Comunidad Económica Europea estuvo algo reticente al comienzo pero al igual que otros países industrializados abrazó esta causa con creciente entusiasmo en los años siguientes. Los países en desarrollo también han evolucionado desde una mayoritaria oposición en 1982 hacia una positiva voluntad política de negociar un Marco Multilateral sobre Comercio de Servicios en la Ronda Uruguay. Las negociaciones en Ginebra han avanzado mucho y es previsible que al final de la Ronda habrá un acuerdo sobre un marco de objetivos, principios y reglas para regular el comercio de servicios, y en cuyo contexto sea posible negociar su gradual y progresiva liberalización. Como resultado de una reunión de Consulta y Coordinación del SELA sobre Servicios celebrada los días 6 y 21-22 de febrero de 1990 en Ginebra, para concertar la posición de la región, 11 países² presentaron al Grupo de Negociación sobre Servicios una propuesta sobre el enfoque, estructura y texto de un Marco Multilateral sobre Comercio de Servicios. Dicha propuesta se basa en el principio de la no discriminación y la liberalización progresiva, y tiene como uno de sus elementos y objetivos centrales el desarrollo económico. Este último propósito se logra mediante los instrumentos y obligaciones conducentes a desarrollar y expandir la capacidad de producción de servicios en nuestros países. (ver página 39).

Perspectivas de la Ronda Uruguay

Tal como se ha visto, el mandato de Punta del Este cubre una amplia variedad de temas y áreas de negociación, algunas propias del sistema multilateral de comercio y otras que son ajenas al mismo. Este ambicioso ejercicio no tiene paralelo desde que se creó el GATT. No sería realista suponer que habrán resultados completos y satisfactorios en todas las áreas y temas. Luego de la Ronda habrá una etapa de aplicación de sus resultados y podrá comenzar un movimiento para un nuevo ejercicio de negociación que permita ir ajustando y reforzando al sistema, a la luz de cambios y

nuevas condiciones que presente la economía mundial.

No obstante, hay ciertas cuestiones centrales en la actual agenda que deberían necesariamente ser resueltas, si se ha de cumplir con el propósito compartido por todos de liberalizar el comercio y asegurar la no discriminación, cautelado por un sistema lo más universal posible, basado en el derecho y no en relaciones de poder, y donde cada cual encuentre un marco estable para aprovechar las ventajas y beneficios de sus intercambios recíprocos.

Entre tales cuestiones, están prioritariamente aquellos problemas que resultan de la desnaturalización y alejamiento de que han sido objeto las disciplinas multilaterales en ciertas áreas e instrumentos, principalmente como consecuencia de la evolución que han tenido las políticas comerciales de los principales países industrializados. Por ejemplo, la reinsertión del sector de los textiles y vestido a las reglas del GATT; la elaboración de disciplinas eficaces aplicables a todos los instrumentos y mecanismos empleados por las políticas agrícolas nacionales, de manera que el comercio agropecuario responda y se desenvuelva sobre la base del mercado; reforzamiento de las disciplinas sobre salvaguardias, incluyendo su aplicación no discriminatoria y la consecuente eliminación de las medidas selectivas y otras de efecto equivalente; disciplinas más eficaces sobre el empleo de subsidios tanto internos como a la exportación, aplicables a todos los países aunque haya una diferenciación que refleje los niveles de desarrollo; disciplinas universales con limitaciones efectivas que eviten el abuso de las medidas contempladas para contrarrestar el perjuicio derivado de situaciones de

competencia desleal (*dumping* y subsidios).

En cuando al acceso a los mercados, la Ronda Uruguay debiera resultar en un proceso de liberalización sustancial que no sea inferior al logrado en materia arancelaria en la Ronda Tokio (rebajas arancelarias de al menos 33%), el desmantelamiento de restricciones cuantitativas mantenidas en contravención del GATT, y la supresión o limitación de los efectos derivados de una variedad de otras medidas no arancelarias. Sólo un proceso de liberalización de esta magnitud podrá crear los incentivos para mayores inversiones y expansión de los intercambios y a la vez minimizaría las desviaciones y distorsiones que resultan de la constitución de bloques regionales, acuerdos bilaterales, y preferencias comerciales como la del SGP y Convención de Lomé.

Finalmente, hay una ineludible necesidad y creciente conciencia de mirar al sistema del GATT en su conjunto, para fortalecerlo en sus bases jurídico-constitucionales y administración de Secretaría; para proteger su unidad y coherencia tan afectadas entre otras cosas por instrumentos como los Códigos de la Ronda Tokio; para que el GATT pueda efectivamente contribuir a la formulación coherente de las políticas económicas a escala mundial; y para restablecer a nivel político un consenso básico entre las partes contratantes sobre las reglas del juego, su cumplimiento y acatamiento. Los resultados sobre estos aspectos no podrán ser definitivos, pero sí debe tenerse la expectativa de que se darán, aunque sean iniciales, pasos importantes en los sentidos indicados.

Por parte de los países en desarrollo, y considerando los cambios en la orientación de las políticas

comerciales ocurridas en muchos de ellos, debería producirse un creciente interés por participar más activamente y con crecientes niveles de derechos y obligaciones en el sistema multilateral de comercio. Son los países en desarrollo los que más se beneficiarían con un sistema fortalecido, y los grandes perjudicados si éste continúa su deterioro. La participación de los países en desarrollo en el sistema es un tema de largo plazo. Hasta ahora ella ha estado dominada por la búsqueda de un trato diferenciado y más favorable, de poca significación práctica y que en el hecho los ha relegado a una condición de ciudadanos de segunda clase. Más bien pareciera que a la luz de sus intereses y la creciente interdependencia, los países en desarrollo deben aprovechar al mismo sistema para impedir su deterioro, promover su fortalecimiento, y ganar espacios de creciente influencia y capacidad de decisión. No deja de ser significativo el hecho de que hasta ahora las rondas de negociaciones han sido siempre promovidas por las principales potencias comerciales y naturalmente sobre la base de su agenda de prioridades. Esto pudiera cambiar en el futuro con una mayor capacidad de iniciativa de los países en desarrollo y otros países desarrollados pequeños y medianos. Por último, aunque en la Ronda Uruguay no se trate el tema en términos específicos, es indudable que el sistema se verá afectado al tener que absorber cambios como los operados en Europa Oriental y el perfeccionamiento del Mercado Común Europeo, y la integración de importantes países al sistema como la República Popular China y la Unión Soviética.

Notas

1. Los 14 grupos que tratan del comercio de bienes son: 1. Aranceles; 2. Medidas No Arancelarias; 3. Productos obtenidos de la Explotación de Recursos Naturales; 4. Textiles y Vestido; 5. Agricultura; 6. Productos Tropicales; 7. Artículos del GATT; 8. Acuerdos de las Negociaciones Comerciales Multilaterales (Códigos); 9. Salvaguardias; 10. Subsidios

y Medidas Compensatorias; 11. Aspectos de los derechos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, incluyendo las Mercancías Falsificadas; 12. Solución de Diferencias; 13. Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio; 14. Funcionamiento del Sistema del GATT.

2. Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Perú, Trinidad & Tobago, y Uruguay.

Los mecanismos de coordinación del SELA: análisis de un caso

Ignacio Basombrío

Director de Relaciones Económicas del SELA

Consideraciones generales

El Convenio de Panamá, en virtud del cual se constituyó el Sistema Económico Latinoamericano, constituyó, en 1975, un importante avance en relación con la manera en la cual la región de América Latina y el Caribe podría fortalecer su capacidad negociadora y su presencia en el escenario internacional. Quienes promovieron el Convenio, los entonces Presidentes de México, Luis Echeverría Álvarez y de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, se anticiparon, con sentido de proyección histórica, a lo que, posteriormente, fue una tendencia generalizada en las diferentes regiones del mundo, tanto industrializadas como en desarrollo: diseñar mecanismos institucionales para fortalecer la capacidad negociadora.

La concepción fundamental del SELA se encuentra claramente plasmada en el Convenio de Panamá, cuando éste señala que "la dinámica actual de las relaciones internacionales, en los campos económico y social, hace, asimismo, necesario que los esfuerzos e iniciativas realizadas hasta el presente para alcanzar la coordinación entre los países latinoamericanos, se transformen en un sistema permanente que por primera vez incluya a todos los Estados de la región, asuma los acuerdos y principios que hasta el momento se ha adoptado conjuntamente por la totalidad de los países de América Latina y asegure su ejecución mediante acciones concertadas". En 1975, a pesar de la existencia de ciertos signos positivos en la evolución de la economía latinoamericana, se anticipaban problemas en el marco de un complejo relacionamiento internacional. En el artículo 3, inciso b) del Convenio se estableció que constituía propósito

fundamental del SELA "promover un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales tanto en los organismos internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países". En armonía con lo anteriormente señalado, el numeral 4 del artículo 5 del Convenio dispone, como objetivo del SELA, "actuar como mecanismo de consulta y coordinación de América Latina para formular posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales ante terceros países, agrupaciones de países y en organismos y foros internacionales".

En el presente documento se analiza la manera en la cual, dentro del marco del Convenio de Panamá, los Estados Miembros del SELA, a partir del año 1982, han realizado acciones de consulta y de coordinación sobre el tratamiento del tema de los servicios en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Se otorga especial atención a los desarrollos experimentados en tal materia durante las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay.

El tema materia de análisis es importante no sólo por la significación de los asuntos considerados en el marco del GATT sino porque, además, de manera progresiva la región, utilizando los mecanismos previstos en el Convenio de Panamá, definió, en primer término, elementos conceptuales para participar en el GATT y, posteriormente, como resultado de una profundización en el compromiso político y técnico por lograr una cohesión de posiciones, estuvo en capacidad de ejercitar, de manera efectiva, su capacidad negociadora en un foro complejo y difícil, en el cual, por el poderío de las naciones altamente industrializadas, la unidad regional constituye un factor inherentemente unido al éxito de todo proceso negociador.

La reunión de 1982

En la Decisión 123 del Consejo Latinoamericano, el órgano supremo del SELA, trató sobre las implicacio-

nes que podría tener para la economía internacional y, más específicamente, para la región latinoamericana, la reunión que las Partes Contratantes del GATT habían acordado realizar en noviembre de 1982. En tal Decisión, el Consejo recomendó a los Estados Miembros que intensificaran las consultas en relación con los trabajos preparatorios de la citada reunión. Además, en el artículo 2 de la Decisión, acordó celebrar, en Ginebra, "una reunión de coordinación para conformar una estrategia global de los Estados Miembros en relación con los temas que se tratarán en la reunión ministerial de las Partes Contratantes del GATT". La Secretaría Permanente del SELA, en su condición de órgano técnico-administrativo, asumió la tarea de elaborar un análisis detallado de tales temas, con el fin de facilitar las deliberaciones de la reunión de coordinación.

En la parte considerativa de la citada Decisión 123 se anticipaban algunos de los principales problemas que se han agravado en el escenario económico internacional, afectando los intereses de la región y, además, erosionando la credibilidad y vigencia del GATT. El Consejo afirmaba, en efecto, que "entre las causas de la crítica situación económica internacional prevaleciente se destaca el comportamiento del sector del comercio internacional, en el cual se constata el estímulo de prácticas proteccionistas que afectan principalmente los intereses de los países en desarrollo". Además, se anticipaba la posibilidad que se incorporasen, debido a la insistencia de las naciones industrializadas, nuevos temas en el marco del GATT, que podrían tener "importantes consecuencias en el futuro del sistema de comercio internacional".

En cumplimiento de lo dispuesto por la Decisión 123, durante los días 4 y 5 de octubre de 1982, se llevó a cabo la reunión de coordinación latinoamericana sobre el tema del GATT. Tal reunión fue la primera que, en el marco del SELA, se efectuó en relación con los asuntos a considerar en tan importante foro internacional. Uno de los temas de la agenda se refería, de manera específica, a la "estrategia global de los Estados Miembros en relación con

los temas que se tratarán en la reunión ministerial de las Partes Contratantes del GATT". El propósito de la acción del SELA era alcanzar una posición, debidamente concertada en el marco de la región, frente a los asuntos que comenzaban a constituir elementos esenciales de la negociación internacional en el ámbito del comercio.

La Secretaría Permanente había preparado para este evento un documento que sirvió de base para las deliberaciones de la reunión de coordinación. El mismo analizaba, desde la perspectiva latinoamericana, los grandes temas que, en el ámbito internacional, requerían de un pronunciamiento positivo y de una acción concertada por parte de los países de la región para evitar que se produjeran situaciones que beneficiaran de manera exclusiva a las naciones altamente industrializadas. El planteamiento formulado en 1982 por la Secretaría Permanente, analizado a la luz de las circunstancias actuales, demuestra la existencia de una clara comprensión por parte del órgano técnico-administrativo del SELA, acerca de los principales asuntos que deberían ser considerados en el ámbito de la negociación internacional en materia comercial y, de manera más específica, en el foro del GATT.

En las conclusiones y recomendaciones del documento de la Secretaría Permanente se subraya que "los temas a ser considerados por los Ministros (dentro del marco de la reunión del GATT), deben caer dentro del ámbito de competencia del GATT, deben ser de interés para un número amplio de países y deben contribuir a la solución de los principales problemas de comercio internacional". Además, se subrayaba la importancia estratégica de los problemas relativos a la agricultura y los textiles, en tanto que se afirmaba, de manera tajante, que no debían incluirse en la agenda de la reunión ministerial asuntos que se encontraban en proceso de discusión en otros foros internacionales, como la propiedad intelectual.

La reunión de coordinación sirvió para analizar los asuntos que serían materia de consideración en el marco del GATT y, además, permitió intercambiar puntos de vista sobre la

situación de la economía mundial y el sistema de comercio internacional. La región latinoamericana se encontraba a punto de iniciar el período más prolongado y complejo de su historia económica en el presente siglo. Por otro lado, se observaba que frente a cambios en el entorno económico, que afectaban las iniciativas de desarrollo de las naciones industrializadas, éstas se inclinaban por la adopción de políticas no sólo proteccionistas sino, además, unilaterales, desconociendo acuerdos adoptados en el marco multilateral. La percepción que tenía el SELA acerca de las perspectivas de la economía mundial era preocupante. La utilización de los mecanismos previstos por el Convenio de Panamá, en lo relativo al ejercicio del poder de negociación regional, podría servir de base para evitar que el peso de la crisis fuera distribuido de manera asimétrica, en desmedro de las naciones en desarrollo.

En el informe final de la reunión de coordinación, se afirmó que "los problemas de la economía internacional no podrían ser resueltos por decisiones unilaterales de determinados países, por muy importantes que éstos fueran en la economía mundial y que, ante la gravedad de la situación actual, resultaba imperiosa tanto la búsqueda de soluciones adecuadas que se tradujeran en compromisos firmes, concertados multilateralmente, como la voluntad de no contrariar estos compromisos mediante políticas o acciones a nivel internacional".

Tal afirmación, a pesar que, en su momento, fue considerada por las naciones industrializadas como una interpretación equivocada de los acontecimientos, demostró a la larga estar sólidamente fundamentada en la realidad. En efecto, algunos años después, a través del denominado Grupo de los 7, las principales potencias industrializadas iniciaron una etapa de concertación de políticas monetarias y cambiarias que tuvieron una influencia decisiva en la evolución de la economía mundial en la pasada década. Tal proceso se realizó al margen de los mecanismos institucionales y sin tomar en consideración los criterios y necesidades de las naciones en desarrollo.

En cuanto al GATT, la conclusión de la Ronda de Tokyo en 1979, había creado expectativas sobre el restablecimiento de la vigencia del sistema multilateral de comercio, cuyos principios jurídicos deberían ser respetados por todas las Partes Contratantes, sin importar el nivel de su desarrollo o de participación en el comercio internacional. Muy poco tiempo después de la culminación de la Ronda de Tokyo no sólo se habían mantenido sino agravado las condiciones en las cuales ese comercio se desenvolvía.

El SELA destacó, en 1982, que el sistema de comercio internacional "había venido experimentando una seria erosión de sus principios y normas fundamentales, dado que éstos eran contrariados por el incumplimiento de los compromisos contraídos, especialmente aquellos favorables a los países en desarrollo, por decisiones convenidas dentro del Acuerdo General y por arreglos adoptados al margen del mismo".

La posición tradicional mantenida por la región en la comunidad internacional ha consistido en fortalecer los procesos de diálogo y de negociación en los foros multilaterales, con el propósito de alcanzar entendimientos que resulten convenientes tanto para los intereses de los países del Tercer Mundo como de las naciones industrializadas. La persistencia de situaciones inequitativas en la distribución del comercio, las inversiones y el desarrollo tecnológico, constituyen factores negativos que afectan las posibilidades de un proceso sostenido de desarrollo y de paz. En el marco del GATT, la reunión de coordinación latinoamericana de 1982 consideró que tal Acuerdo General debería ser capaz de "resolver los dramáticos problemas comerciales y económicos a los que se enfrentaba Latinoamérica". Para contribuir a que, como resultado de la reunión de las Partes Contratantes del GATT a nivel ministerial que se llevaría a cabo en diciembre de 1982, se afrontaran debidamente las principales dificultades y problemas confrontados en el comercio mundial, los Estados Miembros del SELA adoptaron los siguientes principios, que han mantenido su vigencia hasta inicios de la década de los años 90:

i la obligación por parte de los países desarrollados de cumplir con los compromisos adquiridos en el pasado en favor de los países en desarrollo y que se encontraban pendientes.

ii la eliminación de las medidas proteccionistas y discriminatorias aplicadas en contra de las exportaciones provenientes de los países en desarrollo, así como también la posibilidad que estas medidas discriminatorias intenten ser aplicadas en el futuro.

iii el fortalecimiento de aquellas disciplinas y funciones del GATT que están destinadas a proteger los derechos e intereses de los países en desarrollo; y,

iv la garantía que no se incluirán dentro del ámbito del GATT aquellos asuntos que son ajenos a su conjunto de derechos y obligaciones, ni tampoco aquellos que se refieran a los objetivos básicos de las políticas de desarrollo interno de los países. Además de estos principios de carácter general, en la reunión de coordinación de 1982 se subrayó la importancia del cumplimiento de compromisos, como un factor esencial para restablecer la credibilidad y vigencia plena del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. De manera específica se formularon consideraciones sobre la importancia de la aplicación de las normas del GATT relativas a los países en desarrollo en los asuntos arancelarios y no arancelarios y en los sectores de productos tropicales, agrícolas, forestales, pesqueros y de metales y minerales, que son prioritarios para el desarrollo comercial de la región.

El tema de la discriminación mereció una mención especial, referida principalmente a las salvaguardias y los textiles. Estos últimos se encontraban discriminados en virtud de lo establecido en el Acuerdo de Multifibras. En lo relativo a la cláusula general de salvaguardia del GATT, prevista en el artículo XIX del Acuerdo General, los Estados Miembros del SELA señalaron la intención de algunas naciones industrializadas de promover su aplicación selectiva, lo cual podría afectar, mediante acciones de carácter discriminatorio, a determinados productos exportados por la región, a los cuales las nacio-

nes desarrolladas consideraban como sensibles.

En armonía con la línea establecida por la región de mantener el pleno respeto a los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos internacionales, la reunión de coordinación del SELA rechazó "la aplicación de medidas discriminatorias contra los países en desarrollo" y planteó, como elementos que deberían ser materia de discusión en el ámbito del GATT, para superar la situación negativa derivada de tales medidas, i el establecimiento de una cláusula de salvaguardia multilateral mejorada, basada en el principio de la cláusula de la nación más favorecida, ii la eliminación de la condicionalidad y de los enfoques bilaterales en la aplicación de acuerdos multilaterales; y, iii la aplicación de los planteamientos de los países en desarrollo en materia de productos textiles, que habían sido oportunamente presentados a consideración del GATT.

En cuanto al funcionamiento del Acuerdo General, la reunión de coordinación estableció cinco principios fundamentales, que, a pesar del tiempo transcurrido, han demostrado tener vigencia en el escenario económico internacional y, además, en el proceso de negociación con relación a la Ronda Uruguay. Los elementos que la región planteó sobre el funcionamiento del GATT incluyeron i el cumplimiento cabal de las disposiciones en favor de los países en desarrollo y la eliminación de cláusulas de condicionalidad para la aplicación de los acuerdos resultantes de las negociaciones comerciales multilaterales; ii la necesidad de perfeccionar los instrumentos de notificación, consultas, solución de controversias y vigilancia, para que éstos contribuyeran a fortalecer las disciplinas y proteger los intereses y derechos de los países en desarrollo y el cumplimiento de las obligaciones asumidas por parte de las naciones industrializadas; iii la prioridad al tema de comercio de productos agropecuarios dentro de las actividades del GATT, incluyendo la consideración de "un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo"; iv el tratamiento de los créditos a las exportaciones, en especial a los bienes de capital,

como un asunto vinculado al desarrollo de los países del Tercer Mundo antes que como un tema de subsidios; y, v la consideración, en el ámbito multilateral, de las fluctuaciones de los tipos de cambio, que alteraban la evolución normal del comercio mundial.

En cuanto a los nuevos temas que, a propuesta de los países industrializados, comenzaban a ser materia de estudio y análisis en el marco del GATT, la posición de los Estados Miembros del SELA fue muy precisa. Estos nuevos temas incluían los servicios, los bienes de alta tecnología, los aspectos comerciales de las inversiones y el comercio de mercancías falsificadas. La reunión de coordinación latinoamericana consideró en primer término, que tales asuntos no se encontraban comprendidos en el ámbito de competencia del GATT. Por su importancia, se consideró que merecían un detenido análisis, y que deberían establecerse criterios para determinar la naturaleza de la cuestión de los servicios, asunto sobre el cual se subrayó que "el problema subyacente, básicamente, era un problema de derecho de establecimiento, esto es netamente una cuestión de inversión y no de comercio". Este mismo criterio, en opinión de la reunión de coordinación, era "también válido para los aspectos comerciales de las inversiones relacionadas con el comercio y ciertos aspectos del comercio de bienes de alta tecnología". Como resultado de las deliberaciones sobre la naturaleza jurídica del GATT y de la consideración de diferentes aspectos institucionales, la reunión planteó que "el aspecto previo a precisar era si el GATT era el foro más apropiado para el análisis, la discusión y la negociación de los asuntos relacionados con las inversiones, los servicios y la tecnología". La conclusión formulada por la reunión fue que "resultaba discutible que la aplicación de los principios y normas (que sustentan al GATT) en estas áreas fueran en beneficio de los intereses de los países en desarrollo". Dos elementos adicionales que, sobre los nuevos temas, fueron definidos en 1982, se refirieron al pleno cumplimiento de los compromisos comerciales convenidos en

el marco del GATT en favor de los países en desarrollo, como requisito previo para la presentación de nuevos temas para ser objeto de tratamiento en el GATT; y, la necesidad de vincular la consideración de tales nuevos temas con los problemas del desarrollo "tomando en cuenta los problemas particulares de los países en desarrollo y sólo después que, a nivel nacional, sub-regional e interregional, se hubieran realizado los estudios y análisis necesarios".

Una cuestión de principio que fue materia de pleno acuerdo durante la reunión de coordinación de 1982 fue la relativa a las medidas económicas de carácter coercitivo por razones políticas. Se subrayó que éstas resultaban inaceptables e incompatibles con las disposiciones del GATT y se planteó que, en ese foro, a través de una adecuada interpretación del artículo XXI del Acuerdo General, deberían establecerse criterios que evitaran la adopción de tales medidas, que afectaban a determinados países de la región.

Los servicios en el marco del SELA

El tema de los servicios, por su importancia estratégica, mereció una especial atención por parte de los Estados Miembros del SELA. Luego de la reunión de coordinación de 1982, en que se formularon algunos cuestionamientos sobre la manera en la cual podrían ser tratados los denominados nuevos temas en el ámbito del GATT, se inició un proceso destinado a profundizar el conocimiento sobre la realidad y la problemática del sector servicios, con el propósito de lograr, de manera progresiva, un adecuado nivel de conocimiento que facilitara una eventual negociación en el marco internacional.

En el mes de agosto de 1984, en cumplimiento de la Decisión 153 del Consejo Latinoamericano, se realizó la reunión de coordinación latinoamericana de alto nivel en materia de servicios. Este mecanismo, considerado en el marco del SELA, permite que los países, representados por funcionarios con conocimiento y capacidad de opinión, puedan intercambiar criterios sobre los asuntos que son materia de convocatoria de la reunión, la cual no debe concluir,

necesariamente, con acuerdos o recomendaciones. Este tipo de encuentros facilita, más bien, el proceso orientado a lograr la definición de políticas y objetivos de carácter regional. El problema central que debía abordarse en la reunión estaba referido a determinar el papel de los servicios y de las transacciones internacionales del sector en el proceso de desarrollo de las economías de los Estados Miembros del SELA y, de ser posible, procurar la adopción de una posición conjunta de la región en las discusiones internacionales previstas sobre la materia.

Para los Estados Miembros del SELA el proceso de cambios que se registraba en la economía internacional, y al cual la región no podía permanecer ajena, involucraba un papel creciente de la actividad de los servicios en el ciclo económico. Ese proceso tendería a proyectarse en el ámbito internacional, a través de la generación de corrientes de comercio y de transacciones internacionales de servicios, como resultado derivado de la internacionalización de la economía. En consecuencia, la adopción de criterios orientados a definir, en primer término, los intereses estratégicos de la reunión y, luego, estar en capacidad de considerarlos en el ámbito internacional, correspondían a claras necesidades del SELA para afirmar y afianzar su condición de foro regional de consulta y coordinación en aquellos temas de alto interés para sus Estados Miembros. El resultado de las deliberaciones registradas en la reunión de 1984 demostró que la región debería efectuar un esfuerzo significativo en el ámbito de los servicios, antes de comprometerse en la realización de esquemas de negociación internacional. El desconocimiento sobre la realidad del sector, sus problemas y potencialidades, determinaba una severa limitación para promover una acción concertada en el ámbito regional e internacional. La reunión de coordinación destacó "la importancia de que los Estados Miembros realicen, a la mayor brevedad posible, el análisis del sector de servicios en sus economías y su contribución al proceso de desarrollo, con la finalidad de definir una estrategia para la producción

nacional y la comercialización de los servicios". En cuanto al papel de la Secretaría Permanente del SELA en este crucial asunto, se reconoció la capacidad del órgano técnico-administrativo del Sistema para elaborar una metodología que pudiera servir a los Estados Miembros para ejecutar acciones en el ámbito de los servicios a nivel nacional. Esta tarea, cumplida por la Secretaría Permanente, facilitó un proceso que se realizó en cada uno de los países miembros del SELA y que permitió identificar las posibilidades de crecimiento y desarrollo del sector, así como señalar las orientaciones para consolidar y fortalecer su papel en la economía nacional. En cuanto a la situación de los servicios en el ámbito regional, se presentaban limitaciones y dificultades, en la medida en que existían un bajo nivel de conocimiento y de definición de políticas nacionales. Los acuerdos adoptados por la reunión de coordinación latinoamericana de agosto de 1984, subrayaron la importancia de aprovechar la potencialidad de la cooperación regional, incluyendo las posibles áreas de complementación entre los países de la región, para actuar en el plano de los servicios y, de manera más amplia, en aquellos asuntos planteados en el foro del GATT bajo la denominación genérica de nuevos temas.

La Secretaría Permanente recibió el encargo de profundizar los estudios en las áreas de informática, seguros y reaseguros, banca, transporte, consultoría e ingeniería. Además, se le encomendó la identificación de aquellas actividades de servicios con potencial de desarrollo autónomo en la región a fin de determinar las posibilidades de cooperación industrial, técnica y tecnológica que aquellas pudieran ofrecer.

Con el propósito de no aislar el tratamiento del tema de los servicios del entorno internacional, los mandatos otorgados a la Secretaría Permanente incluyeron el análisis de los obstáculos que enfrentan las exportaciones de la región en los mercados externos; el examen de las limitaciones existentes en terceros países, que impiden o dificultan la adquisición de servicios por las naciones de la región; y, el análisis de las interrelaciones que existen en

las actividades de servicios entre el capital nacional y extranjero, y las transacciones internacionales.

El problema de carácter estadístico, que había sido identificado como una de las principales carencias informativas del sector, fue materia de consideración. Se recomendó la realización de acciones continuadas sobre tal tema, para establecer metodologías comunes y adecuados sistemas de recopilación y análisis de las informaciones. Finalmente, se consideró pertinente llevar a cabo acciones orientadas a capacitar a funcionarios sobre el sector de servicios, a través de la realización de seminarios nacionales y avanzar en el plano de la cooperación regional mediante el estudio de la posibilidad de establecer nuevas empresas latinoamericanas comercializadoras de servicios.

La reunión de coordinación de 1984, en lo relativo a las deliberaciones internacionales en materia de servicios, ratificó un principio fundamental del SELA, que mantiene vigencia en la actualidad, al afirmar que "la importancia económica actual y prospectiva de las actividades de servicios indica que todo tratamiento que recibe el tema a nivel internacional, cualquiera que sea su alcance, debe orientarse a la preservación de los objetivos de desarrollo económico que persiguen los países en desarrollo". Esta afirmación adquiría una especial significación por la situación coyuntural en la cual se encontraban los países de la región. En efecto, la crisis del endeudamiento externo, iniciada en 1982, había comenzado a reflejar sus efectos negativos en la economía y la sociedad. Los flujos financieros habían cambiado de signo y, después de haber sido positivos hasta el inicio de la crisis, se habían tornado en francamente negativos. De tal manera, la región se convirtió en exportadora neta de capitales. Pero, además, la sociedad latinoamericana empezó a experimentar las consecuencias sociales de un severo decrecimiento en el producto bruto interno. Tal fenómeno se vinculó en plazo muy corto con una mayor concentración en la distribución del ingreso en los sectores vinculados con las actividades financieras, en detrimento de las

áreas productivas y, por cierto, de los sectores sociales de menores ingresos. Tal circunstancia anticipaba nuevos y más complejos problemas para la economía latinoamericana hacia el futuro. Anticipaba una disminución en la capacidad innovativa, en la posibilidad de encontrar respuestas empresariales a los principales problemas confrontados por la sociedad latinoamericana. En consecuencia, significaba una pérdida de dinamismo a nivel regional del sector de los servicios y un debilitamiento en su capacidad de respuesta frente a una posible negociación y liberalización del sector en el ámbito internacional.

En cambio, en los países industrializados, los procesos de carácter económico y administrativo, habían sido orientados a fortalecer al sector de los servicios, para tornarlo más eficiente y competitivo.

En ese contexto, iniciar en 1984 un proceso de negociación internacional sobre servicios significaba comprometer el futuro de la región en un área estratégica sin estar en capacidad de disponer de los medios necesarios para asumirlo con el conocimiento y la capacidad de influencia necesarios. En el ámbito internacional, la reunión de coordinación de 1984 subrayó que resultaba necesario que se pusieran plenamente en vigencia las medidas y compromisos acordados en el marco del GATT para beneficiar a los países en desarrollo, como una condición esencial para celebrar una nueva ronda de negociaciones en el GATT.

Finalmente, se alertó a las naciones en desarrollo en el sentido de no otorgar concesiones en materia de servicios a cambio de preservar ventajas para las exportaciones de bienes otorgadas en el Sistema Generalizado de Preferencias, en la medida en que éste debería aplicarse sobre la base de los principios de no discriminación y no reciprocidad.

La Ronda Uruguay

El año 1986 fue especialmente importante para los aspectos institucionales del comercio internacional. El proceso de preparación de una nueva ronda de negociaciones

comerciales multilaterales había registrado avances significativos. La región latinoamericana, a pesar de haber planteado sus reservas sobre la credibilidad y vigencia del GATT, mantenía una firme adhesión a los principios del multilateralismo y la necesidad de restablecer la importancia del GATT para superar los problemas estructurales que afectaban al desarrollo del comercio internacional.

El tema de los servicios en este contexto, adquirió una especial significación. En los días 26 y 27 de mayo de 1986, en la ciudad de Brasilia, se realizó la segunda reunión de coordinación latinoamericana en materia de servicios. Fue una reunión destinada a señalar los principios que deberían orientar la posición regional en la etapa final de negociaciones relativas al lanzamiento de la Ronda, prevista para el mes de setiembre de ese mismo año, en Punta del Este. Las conclusiones adoptadas en esa reunión tuvieron una alta importancia estratégica para enmarcar el proceso de participación de América Latina y el Caribe en la Ronda Uruguay.

Se afirmó en tal oportunidad que "la adopción de políticas en materia de servicios, constituye un componente esencial de las estrategias de desarrollo de los países de la región. Estas políticas deberían orientarse a lograr un desarrollo autónomo y eficiente del sector de los servicios; a fortalecer los vínculos del sector con las otras actividades económicas; y, a mejorar e incrementar la participación de América Latina y el Caribe en el comercio internacional".

Al igual que en 1984 la reunión de 1986 constató que existían dificultades de orden conceptual y estadístico que limitaban las posibilidades de análisis por parte de los países de la región sobre el sector y que ello dificultaba la participación en un proceso de negociación en el ámbito internacional.

En cuanto al papel del GATT en el tema de los servicios en la reunión del SELA se precisó la posición latinoamericana, que se constituyó en un esencial punto de referencia para los criterios que, posteriormente, definieron las naciones en desarrollo.

El primero de los elementos de la posición regional fue el no aceptar que "los países industrializados exijan concesiones de parte de los países en desarrollo en relación con las políticas (de comercio de servicios, de inversiones de propiedad intelectual) a cambio de una mayor seguridad de acceso para sus exportaciones de bienes". En esa materia se defendió el principio esencial en las relaciones internacionales y en el marco del GATT de la obligatoriedad en el cumplimiento de los compromisos y en la desvinculación de eventuales negociaciones sobre los denominados nuevos temas, de los derechos adquiridos por las naciones en desarrollo en materia de acceso preferencial de sus producciones a los mercados de la naciones industrializadas. Un segundo planteamiento fundamental destacó que, para los países de la región, no constituía una prioridad el tratamiento multilateral del tema de los servicios en el marco del GATT. Por el contrario se afirmó que "los esfuerzos de la comunidad internacional deberían dirigirse a la eliminación de los numerosos obstáculos que limitan la expansión de las exportaciones de productos básicos, agricultura y manufacturas de los países de América Latina y el Caribe y el resto de países en desarrollo, y al fortalecimiento del sistema multilateral de comercio de manera que éste sea más propicio a la consecución de los objetivos de desarrollo que se ha fijado la región". Estos principios fueron sustentados durante la negociación final que culminó en la aprobación de la Declaración Ministerial de Punta del Este, que dio inicio a la Ronda Uruguay. En ésta se señaló que "los Ministros deciden también, como parte de las negociaciones comerciales multilaterales, iniciar negociaciones sobre el comercio de servicios". Estas tendrían por finalidad "establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios, incluida la elaboración de posibles disciplinas para sectores particulares, con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva y como medio de promover el crecimiento económico de

todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo".

En la Decisión 238, aprobada en la XII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, celebrado en octubre de 1986, se reiteró que "los servicios desempeñan un papel fundamental en los procesos de desarrollo de las economías de América Latina y el Caribe y (se destacó) la necesidad de actuar en forma conjunta y solidaria en las negociaciones sobre servicios, que tendrán lugar en el marco de la Ronda Uruguay". Para tal efecto, se estableció para los servicios, como para los otros asuntos relativos a tal Ronda, el mecanismo de "consultas permanente y acciones continuas de seguimiento e intercambio de información por parte de los países de América Latina y el Caribe, en Ginebra, con el apoyo de la Secretaría Permanente del SELA... con el propósito de definir las actividades específicas y las modalidades de apoyo técnico requeridas para articular la posición de América Latina y el Caribe en las negociaciones comerciales multilaterales". En la reunión que, a nivel ministerial, se llevó a cabo en Montreal, en diciembre de 1988, con el propósito de evaluar los avances registrados en la primera etapa de la Ronda Uruguay, se adoptó un texto en el cual los Ministros representantes de las Partes Contratantes del GATT, detallaron los conceptos, principios y normas que podrían conformar el marco multilateral sobre esta materia.

En abril de 1989, la Secretaría Permanente del SELA presentó un documento de trabajo sobre comercio de servicios, que constituyó un significativo aporte para avanzar en la definición de la posición regional sobre este particular. El documento elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, analizó, desde una perspectiva regional, el texto aprobado en Montreal.

El Consejo Latinoamericano mediante la Decisión 296, aprobada en la XV Reunión Ordinaria, celebrada en 1989, adoptó un conjunto de orientaciones para definir las posiciones de los Estados Miembros del SELA que participan en la Ronda Uruguay.

Tales posiciones incluyeron normas relacionadas con el comercio de servicios. Sobre este particular cabe señalar, como elementos esenciales de la posición regional que:

- i el marco multilateral y todos los acuerdos conexos sobre comercio de servicios, deben quedar constitucional y legalmente separados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio,
- ii la participación de las naciones en desarrollo en las negociaciones debe basarse en el concepto de la reciprocidad relativa,
- iii la legitimidad de los objetivos de políticas nacionales no deben cuestionarse en las negociaciones sobre servicios,
- iv deben permitirse desviaciones de la norma nación más favorecida/no discriminación para los acuerdos regionales y en aquellos casos en que las consideraciones relativas al desarrollo requieran de medidas o disposiciones especiales; y,
- v la elección de los sectores de servicios debe otorgar atención prioritaria a los intereses de los países en desarrollo.

En febrero de 1990, en la ciudad de Ginebra, se llevó a cabo la tercera reunión de consulta y coordinación sobre el comercio de servicios, que había sido convocada por la Decisión 294 del Consejo Latinoamericano. Esta reunión, que contó con un documento preparado al efecto por la Secretaría Permanente del SELA, enmarcado dentro de las orientaciones señaladas en la Decisión 296, permitió concluir con la adopción de un texto sobre la estructura del marco multilateral, el cual fue presentado al Grupo de Negociación de Servicios, con el propósito que sirviera de base para la discusión sobre este importante tema.

El proceso prolongado y gradual de consulta y coordinación que se había llevado a cabo en el marco del SELA sobre el sector de servicios registró, de tal manera, un logro muy importante, al definirse un texto integral al cual se arribó por consenso y que fuera presentado por un grupo de países miembros del Sistema, para que constituyera una expresión de la voluntad regional de participar de manera constructiva en el debate y negociación internacional sobre el comercio de servicios.

Negociaciones agrícolas en la Ronda Uruguay

Carlos Pérez del Castillo

Secretario Permanente del SELA

Antecedentes

La Ronda Uruguay, lanzada mediante la Declaración de Punta del Este por los Ministros de las Partes contratantes del Acuerdo de General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en setiembre de 1986, presenta en su mandato una oportunidad única para encontrarle soluciones a muchos de los urgentes problemas que afectan al comercio agrícola mundial. Este sector ha sido y sigue siendo el que presenta las mayores distorsiones y controversias del comercio mundial de bienes. Ha sido también en el que menos se ha avanzado en los cuarenta años del GATT, en el marco de las diversas rondas de negociaciones comerciales multilaterales tendientes a liberalizar el comercio, así como en otros foros competentes.

Por cierto, que los escasos resultados no pueden imputarse a un desconocimiento por parte de los negociadores de las diversas barreras arancelarias y no arancelarias, políticas proteccionistas de sostén de producciones carentes de sentido económico en los países industrializados, subsidios u otras prácticas comerciales. el diagnóstico de la situación de los diversos problemas de los mercados internacionales de productos agrícolas siempre fue bien conocido y documentado. Las razones son otras y es bueno destacarlas.

En primer lugar, las disciplinas multilaterales del GATT en materia agrícola fueron desde su inicio deficientes en su enfoque y redacción. Fueron mucho más flexibles y sujetas a diversas interpretaciones en este sector que en el industrial. El que hubieran disciplinas especiales para la agricultura fue reflejo primordialmente de la necesidad de acomodar las reglas a las políticas agrícolas de ciertos países (principalmente los Estados Unidos) que de

esta forma hubieran sido incompatibles con las normas generales del GATT. Más adelante, algunos países productores agrícolas importantes como los Estados Unidos lograron que se les admitiera en el GATT una exención para aplicar restricciones a ciertos productos agrícolas, lo que le ha permitido eludir dichas disposiciones en forma legal. Otros países, simplemente han contravenido estas disposiciones sin que las partes contratantes afectadas pudieran hacer gran cosa, dadas las deficiencias de las disposiciones mismas y el "pecado original" de la exención concedida a los EE.UU. Un ejemplo típico han sido las subvenciones directas o indirectas que emplea la CEE. En cuanto a los subsidios, existe la tristemente célebre regla de que se pueden subsidiar los productos primarios siempre que con ello no se adquiera más de una parte equitativa del mercado mundial del producto en cuestión. La aplicación e interpretaciones que se le han dado a esta disposición son tantas que se podría escribir un libro sobre este tema. Lo que sí queda claro es que los países productores eficientes son perjudicados al verse desplazados de los mercados.

En segundo lugar, existieron serias reticencias por parte de los países industrializados de poner sobre la mesa de negociación las políticas agrícolas nacionales. Se argumentó que por su "especificidad" y "características propias" el sector agrícola debía quedar fuera de dichas negociaciones. Con el correr de los años, el impacto de estas políticas nacionales proteccionistas se ha convertido en el principal elemento distorsionador de la producción y comercio agrícola mundial y el que ha originado los conflictos más serios y delicados entre los gobiernos.

En tercer lugar, las negociaciones del GATT tradicionalmente se han realizado entre las grandes potencias industriales, EE.UU. y la CEE y marginalmente otros países europeos y Japón. Es poco lo que los países agrícolas como la Argentina, Brasil, Uruguay, así como países de mayor desarrollo como Australia o Nueva Zelanda, pudieron influir para que se tuvieran en cuenta sus intereses, objetivos y preocupaciones.

Una serie de importantes aconteci-

mientos que fueron generándose desde principios de esta década desembocaron en un entorno más favorable para la inclusión de este crítico sector como tema prioritario en la Reunión de Punta del Este que dio origen a la Ronda Uruguay y subsecuentemente a las negociaciones que se entablaron en ese marco. Entre ellos debe resaltarse el cambio en la posición adoptada por los Estados Unidos de América, en gran medida fruto de la agudización del tradicional enfrentamiento con la CEE que se había convertido en una verdadera guerra comercial como consecuencia del desplazamiento de exportaciones americanas por exportaciones subsidiadas de la CEE y sobre todo por las crecientes medidas proteccionistas adoptadas por la Comunidad como consecuencia de la entrada de España y Portugal en la misma. Esto llevó a los Estados Unidos a plantear una posición mucho más radical orientada a la eliminación gradual pero total de todas las barreras al comercio incluyendo los subsidios que afectan directa o indirectamente al mismo.

Asimismo, de mayor o igual importancia debe considerarse el surgimiento del Grupo de "Cairns", que coordina por primera vez en la historia del GATT a catorce exportadores agrícolas eficientes¹ y que jugó un papel decisivo en la formulación y mandatos de la declaración de Punta del Este, así como ejerció una fuerza e impacto considerable en la orientación y alcance que están adquiriendo las negociaciones en este sector agrícola.

De no haberse configurado este Grupo, se habría corrido el serio riesgo de que las negociaciones se hubieran encaminado hacia una virtual repartición de los mercados entre los EE.UU. y la CEE. El Grupo ha formulado propuestas que son quizás las más coherentes, precisas y completas de todas, y que en su conjunto reflejan un amplio consenso entre países de diversos niveles de desarrollo apoyado en los principios y objetivos generales del GATT. También debe señalarse la gradual flexibilización de la rígida posición inicial de la CEE con relación a la agricultura, fruto del proceso de relativo aislamiento al que se vio sometida así como al creciente costo

presupuestal de su Política Agrícola Común que empezaba a ser seriamente cuestionada en ciertos países miembros, grupos consumidores, académicos y políticos.

El texto acordado en Punta del Este permitió por primera vez una negociación amplia en materia agrícola en el seno del GATT. También abre las puertas para que se revise significativamente el conjunto de principios y disposiciones que rigen las relaciones comerciales en este sector entre las partes Contratantes del GATT. Desde Punta del Este hasta la fecha las deliberaciones en el Grupo de Negociación Agrícola han procedido con sorprendente rapidez y las mismas se han orientado a la presentación y discusión de propuestas concretas.

Las propuestas iniciales de negociación

La propuesta de los Estados Unidos pretende que en 10 años se eliminen completa y gradualmente todos los subsidios que afectan directa o indirectamente al comercio y en el mismo plazo el desmantelamiento de los obstáculos al acceso a los mercados.

En una primera fase de la negociación proponen que se convenga en un método de cálculo de los niveles de ayuda y el programa de reducción en 10 años de dichos niveles, determinando claramente qué políticas se incluyen y cuáles se excluyen (por ejemplo, no incluiría las políticas de sostén de ingresos al productor que está desvinculado de los niveles de producción y los programas de ayuda alimentaria al exterior).

En una segunda etapa, cada país determinaría dentro de parámetros globales convenidos, un plan de ejecución vinculante o consolidado en el GATT que contendría los compromisos de ajuste de políticas que cada país aplicaría dentro del período de transición de 10 años, hasta llegar a la meta de la eliminación o reducción de los niveles de ayuda. Paralelamente, se deberían negociar los cambios en las normas del GATT, para ajustarlas a los objetivos y compromisos convenidos. Esta propuesta es de naturaleza radical y ha tenido un impacto

significativo en las negociaciones. Implicaría respecto de la propia política de los EE.UU. una modificación muy profunda que, por ejemplo, terminaría con la exención (waiver) que tienen desde 1955 para aplicar restricciones a las importaciones agrícolas.

Esta propuesta tiene un marcado énfasis en la eliminación de las distorsiones al comercio, es decir los subsidios, reflejando la percepción de que la supresión de los mismos mejoraría significativamente las condiciones de acceso especialmente en terceros mercados.

El Grupo Cairns ha formulado varias propuestas y toma de posiciones que han ido acompañando la evolución de las negociaciones. En lo esencial, el Grupo persigue el establecimiento de un marco para una reforma de largo plazo de las políticas agrícolas, que resulte en una reducción progresiva, substancial y sostenida de los niveles de ayuda y protección en este sector. Este marco debe basarse en el objetivo de una plena liberalización del comercio agropecuario y de su completa integración a las normas y disciplinas generales del GATT. Ello debe, por lo tanto, incluir i la formulación de nuevas reglas y disciplinas, ii la supresión de excepciones otorgadas a países determinados, iii la consolidación de todos los derechos de aduana a niveles bajos o a cero, iv la prohibición del uso de todo tipo de subsidios y otras medidas de apoyo con excepciones muy estrictas como los otorgados para desarrollar la infraestructura o en casos de emergencias; y v la armonización de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias. En su propuesta, el Grupo propició que como base del inicio del proceso de reforma se acordasen las medidas necesarias para asegurar un congelamiento y reducción de los actuales niveles de ayuda y protección.

Por último debe destacarse que un componente esencial de la propuesta de Cairns es la concreción del principio del trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo en cuyo contexto, por ejemplo, estos países no estarían obligados a someterse a las medidas de corto plazo como el congelamiento y reducción de la ayuda y protección.

La propuesta de la CEE partió de la base de que su parte del mercado mundial era legítima e intocable, por la cual las negociaciones deberían concentrarse en reducir las inestabilidades e incertidumbres causadas por los excedentes estructurales. En otras palabras, se trataría de promover reglas y disciplinas que legitimen políticas agrícolas como la Política Agrícola Común, y actuar sobre aquellos sectores de productos que revelan mayores problemas (como los cereales, azúcar, lácteos, carne, aceites, etc.) mediante acuerdos de repartición de mercados entre los exportadores. En suma, la CEE pretendió encaminar las negociaciones hacia un gran acuerdo de organización de mercados entre los principales exportadores, limitando las fuerzas del mercado y disminuyendo los costos que actualmente tienen las políticas nacionales.

Los países nórdicos mantuvieron una posición que no difiere mucho de la sostenida por la CEE, aunque enfatiza que las medidas para corregir los desequilibrios del mercado y mejorar el clima competitivo deben adoptarse todos los participantes, incluyendo los países no exportadores, cuya producción se base directa o indirectamente en incentivos gubernamentales.

La propuesta de Japón, en cambio, es reflejo de su posición como importador neto de alimentos y de los elevados niveles de protección que otorgan a la producción interna. En tal sentido, recalcaron la "especificidad" de la agricultura, factores culturales, sociales y otros de naturaleza no comercial, orientados a legitimar la altísima protección que restringe severamente el acceso a su mercado.

Otros países en desarrollo se agruparon bajo la consigna de ser importadores netos de alimentos, para destacar los altos costos que habrían de enfrentar si los precios internacionales se elevaran como consecuencia de un proceso de liberalización y de eliminación o reducción sustancial de los subsidios a la exportación. Esta posición integra un nuevo elemento en las negociaciones que hasta ahora se habían desarrollado principalmente entre exportadores. Otros países, como la India, enfatizaron la necesidad de introducir la di-

mención del desarrollo en las negociaciones sobre nuevas disciplinas.

Los resultados de Montreal

Tal como estaba previsto, el Comité de Negociaciones Comerciales se reunió a nivel Ministerial a principios de diciembre de 1988 en Montreal, Canadá, dando inicio a un ejercicio de examen y evaluación de mitad de período de la Ronda Uruguay. En esa ocasión, no hubo consenso sobre cuatro áreas de las negociaciones, entre las cuales estuvo la del comercio agrícola, principalmente como consecuencia de las rígidas posiciones asumidas por la CE y los Estados Unidos.

Ante ello, los cinco países latinoamericanos miembros del Grupo de Cairns, bloquearon los resultados en las demás áreas en que se había logrado consenso, y recién en abril de 1989 se produjo un acuerdo sobre la esfera agrícola, que permitió destrabar el impasse y avanzar en las negociaciones.

Los resultados en materia agropecuaria son positivos en cuanto contienen importantes compromisos de congelamiento y reducción de los niveles de sostén a las políticas agrícolas nacionales; de la mantención de los actuales niveles de acceso a los mercados (una especie de *statu quo*); de disposiciones sobre trato diferenciado y más favorable para países en desarrollo; y relativos a un programa de trabajo en materia de restricciones sanitarias y fitosanitarias. No obstante, subsisten muchas ambigüedades y el proceso debe avanzar hacia definiciones cruciales. Otra fuente de preocupación reside en la introducción de factores "no comerciales" en las negociaciones, como el de la seguridad alimentaria, respondiendo a intereses de ciertos países desarrollados.

Elementos para una posición de la región

Las negociaciones sobre la agricultura son de la mayor trascendencia para los países en desarrollo, y particularmente para aquellos que como Argentina y Uruguay son exportadores que dependen en gran medida de rubros tradicionales propios de

zonas templadas como fuente de divisas. Los efectos de las políticas agrícolas de las principales potencias industrializadas han sido nefastos y vastos tanto en su dimensión económica como temporal. Las actuales tendencias y los fuertes intereses en juego indican que, sin un resultado positivo en la Ronda Uruguay, los perjuicios y deterioro de nuestras agriculturas se agudizarán.

En consecuencia, un primer elemento a destacar es que debe mantenerse una posición muy firme en el sentido de que no podrá aceptarse que la Ronda Uruguay finalice sin un resultado que garantice que el comercio agropecuario se encaminará hacia condiciones de intercambio más equitativas y orientadas al mercado.

Asimismo, debe enfatizarse que necesariamente los eventuales resultados deberán ser materializados gradualmente a fin de permitir a todos los participantes ajustar sus políticas nacionales minimizando los inevitables costos que ello acarreará. No obstante, deben priorizarse en este contexto los intereses de los países en desarrollo, para crear lo antes posible mejores oportunidades y condiciones externas a fin de atender a las urgentes necesidades de sus sectores rurales.

Lo anterior implica convenir reglas y disciplinas a ser aplicables en el largo plazo, y un proceso de transición. Esta última debe ser objeto de negociación para acordar las medidas y programas de reforma que sean jurídicamente vinculantes, sujetas a un mecanismo de vigilancia ágil y efectivo, y cuyo incumplimiento sea susceptible de ser corregido mediante recurso a las disposiciones sobre solución de diferencias del GATT.

Las disciplinas nuevas o reforzadas que se apliquen al final del período de transición deben ser coherentes y abarcar sustancialmente a todas las medidas e instrumentos que regulan el acceso a los mercados o distorsionan la competencia internacional. La prohibición reforzada de aplicar restricciones cuantitativas y otras medidas de efecto equivalente debe guardar una estrecha simetría con las disciplinas relativas a los subsidios tanto internos como a la exportación. En otras palabras, debe par-

tirse de una prohibición general de otorgar subsidios, sin perjuicio de excepciones cuidadosamente definidas relativas, por ejemplo, a programas de ayuda o asistencia para el desarrollo de infraestructuras o de capacitación, cuyos efectos sobre el comercio sean neutros o insignificantes.

Finalmente, los países de la región cuyas economías dependen fuertemente del sector agrícola, deben encontrar en estas negociaciones las posibilidades de mejores oportunidades para reforzar y modernizar sus sectores rurales. En otras palabras, es indispensable identificar los elementos propios de los requerimientos que plantea el desarrollo agrícola, a fin de integrarlos como un objetivo central de nuevas reglas y disciplinas multilaterales.

Se trata, en definitiva, de plantear ahora las bases conceptuales y jurídicas del entorno externo en el cual habrá de aplicarse los planes de desarrollo nacionales en los sectores de la agricultura, y por extensión, de la agroindustria.

Esta no es tarea fácil, pero la oportunidad de la Ronda Uruguay es una que probablemente no volverá a presentarse en el mediano y largo plazo. Ella tampoco es susceptible de realizarse aisladamente por un país, sino que requiere de concertación de intereses y unidad de acción, así como de un liderazgo firme y constructivo.

Lo anterior implica convenir reglas y disciplinas a ser aplicables en el largo plazo, y un proceso de transición. Esta última debe ser objeto de negociación para convenir las medidas y programas de reforma que sean jurídicamente vinculantes, sujetas a un mecanismo de vigilancia ágil y efectivo, y cuyo incumplimiento sea susceptible de ser corregido mediante recurso a las disposiciones sobre solución de diferencias del GATT.

Las disciplinas nuevas o reforzadas que se apliquen al final del período de transición deben ser coherentes y abarcar sustancialmente a todas las medidas e instrumentos que regulan el acceso a los mercados o distorsionan la competencia internacional. La prohibición reforzada de aplicar restricciones cuantitativas y otras medidas de efecto equivalente debe

guardar una estrecha simetría con las disciplinas relativas a los subsidios tanto internos como a la exportación. En otras palabras, debe partirse de una prohibición general de otorgar subsidios, sin perjuicio de excepciones cuidadosamente definidas relativas, por ejemplo, a programas de ayuda o asistencia para el desarrollo de infraestructuras o de capacitación, cuyos efectos sobre el comercio sean neutros o insignificantes.

Finalmente, los países de la región cuyas economías dependen fuer-

temente del sector agrícola, deben encontrar en estas negociaciones las posibilidades de mejores oportunidades para reforzar y modernizar sus sectores rurales. En otras palabras, es indispensable identificar los elementos propios de los requerimientos que plantea el desarrollo agrícola, a fin de integrarlos como un objetivo central de nuevas reglas y disciplinas multilaterales.

Se trata, en definitiva, de plantear ahora las bases conceptuales y jurídicas del entorno externo en el cual habrá de aplicarse los planes de

desarrollo nacionales en los sectores de la agricultura, y por extensión, de la agroindustria.

Esta no es tarea fácil, pero la oportunidad de la Ronda Uruguay es una que probablemente no volverá a presentarse en el mediano y largo plazo. Ella tampoco es susceptible de realizarse aisladamente por un país, sino que requiere de concertación de intereses y unidad de acción, así como de un liderazgo firme y constructivo.

Nota

1

Este Grupo nació por iniciativa del Uruguay en abril de 1986 al reunir a los cinco principales exportadores de zona templada del hemisferio sur: Argentina, Australia, Brasil, Nueva Zelandia y Uruguay. Se incorporaron en julio de 1986: Canadá, Chile, Colombia, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, Hungría y Fidji.

Observaciones sobre salvaguardias

Secretaría Permanente del SELA

El siguiente documento corresponde al Informe Técnico sobre la Ronda Uruguay N° 22, elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, como parte del Programa de Asistencia Técnica a los Estados Miembros del SELA en relación con la Ronda Uruguay.

I. Introducción

Desde la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) en el mes de abril de 1989, se han alcanzado importantes logros en el Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias. El Presidente presentó un texto (de ahora en adelante, el Texto Maciel) y tanto Estados Unidos como la Comunidad Europea, han presentado proposiciones en torno a este tema. Sin embargo, la preocupación respecto a la selectividad persiste y de una manera mucho más explícita. Es importante señalar que tanto la CE como Estados Unidos han destacado la necesidad de cumplir con lo convenido, es decir, de un acuerdo basado en un consenso sólido que sea respetado. Igualmente, es importante destacar que ambos parecen prever situaciones en las que la "zona gris" podría ser desmantelada. Finalmente, cabe señalar además: i el ataque global de la CE contra el unilateralismo de Estados Unidos y ii su ataque indirecto al Artículo XVIII.

Debe recordarse que los Ministros de los Estados Miembros del SELA decidieron "reiterar firmemente que no se aceptará un acuerdo global en materia de SALVAGUARDIAS que pueda tener el efecto de legitimar la aplicación de salvaguardias selectivas y/o discriminatorias, que han sido profusamente empleadas por países desarrollados al margen y en contravención al GATT. En tal sentido, los países de la región realizarán esfuerzos de concertación de sus posiciones". (Artículo N° 10 de la Decisión 296 del XV Consejo Latinoamericano, Cartagena de Indias, Julio-Agosto 1989).

En vista de las propuestas plantea-

das y de las discusiones que se han realizado en Ginebra, la Secretaría Permanente del SELA ha juzgado conveniente presentar los siguientes comentarios sobre cada uno de los elementos que parecería deben ser incluidos en un Acuerdo sobre Salvaguardias.

El Grupo de Negociación ha discutido el problema de las salvaguardias en relación con varios temas principales:

- Perjuicio grave o amenaza de perjuicio;
 - Naturaleza temporal;
 - Degresividad;
 - Medidas de ayuda para el ajuste interno;
 - Compensación y Retorsión;
 - Notificación y Consulta;
 - Supervisión y solución de diferencias;
 - Cobertura (ser o no ser selectivos).
- Además, hay otros temas que obviamente deben ser tratados, a saber:
- Trato especial y más favorable para los países en desarrollo;
 - Acuerdos institucionales;
 - Tipos de Medidas;
 - Medidas no gubernamentales;
 - Circunstancias en las cuales se pueden tomar medidas.

II. Los elementos

a Circunstancias en las cuales se pueden tomar medidas

El texto Maciel se refiere a aumentos imprevistos, pronunciados y sustanciales en las importaciones, y a la causalidad. Estos elementos son importantes, por lo que se analizarán más adelante.

b Perjuicio grave o amenaza de perjuicio

Existe aparentemente la disposición necesaria para lograr una más clara definición de criterios. Estados Unidos tiene una lista de circunstancias o factores que deben examinarse para determinar la existencia de perjuicio; lo mismo hace el texto Maciel. Las listas ilustrativas no son de gran utilidad, a menos que aporten algún grado de definición; pero, probablemente, tampoco estén de más.

Estados Unidos también hace referencia al establecimiento de un

organismo nacional independiente encargado de investigar y recopilar los hechos. Sin embargo, no todo el mundo parecería estar preparado para aceptar que dicho organismo sea independiente, planteándose también el problema del grado de tal autonomía.

Tanto la CE como Estados Unidos recalcan la causalidad, y la necesidad de demostrarla. Además, la CE parece aceptar la idea de establecer un mínimo de parámetros internos de procedimiento.

El texto Maciel habla de una gran proporción de la producción nacional de productos similares o directamente competidores que sufriría perjuicio o, al menos, se verían amenazados de manera claramente inminente antes de poder invocar las salvaguardias. Es necesario vigilar las tendencias de CE y Estados Unidos de investigar hacia atrás en la cadena de producción, por ejemplo, a los proveedores o las industrias de insumos, tal como lo han hecho en las áreas de medidas *antidumping* y los derechos compensatorios. La definición de industria es de extrema importancia.

Un Acuerdo debería, por lo menos, ser muy preciso respecto a la causalidad existente entre las importaciones y los perjuicios, llegar tan lejos como se pueda en la definición de lo que se entiende realmente por perjuicio, y lograr una clara definición de industria (con énfasis en la producción interna y no en lo relativo a las industrias de insumos; también debe evitarse aceptar amplias definiciones de productos que faciliten alegar perjuicio y, por lo tanto, restringir las importaciones).

c Naturaleza temporal

La decisión tomada por el CNC en abril reafirmó el principio de que las medidas deben ser de naturaleza temporal. El problema que surge ahora es: ¿cuánto dura lo temporal? Las sugerencias en este sentido han sido variadas: hasta de ocho años de plazo en ciertas circunstancias (EUA). También existe la sugerencia de que la duración del tiempo permitido podría establecerse en función de otras circunstancias, según sea el caso (e.g. ajuste estructural). Pero,

cualquiera que sea el lapso estipulado, también debe garantizarse que las medidas no serán aplicadas nuevamente al mismo sector o producto dentro de un período determinado. El Acuerdo debe especificar los límites de tiempo máximos para la aplicación de medidas de salvaguardia, y tales medidas no deben ser renovables dentro de un período específico (esto no excluye las renovaciones de acuerdos que se realicen dentro del período inicial de acción).

d Degresividad

El texto Maciel contiene requisitos para cualquier medida que dure más de un año. La propuesta de Estados Unidos parece considerar la degresividad como una especie de disciplina adicional que sería necesaria si se aplicaran salvaguardias selectivas. La CE aparentemente acepta tanto los límites de tiempo como el régimen de degresividad especificado *ex ante* pero, probablemente, vincularía su aceptación a una disposición que permita la selectividad. El Acuerdo debería estipular que las medidas serán incondicionalmente degresivas, sobre la base de un esquema anunciado previamente y diseñado para ajustarse a los límites de tiempo establecidos para la aplicación de las medidas de salvaguardias.

e. Tipos de medidas

Tanto la propuesta de la CE como la de Estados Unidos así como el texto Maciel, expresan ciertas preferencias por los aranceles, pero ninguno descarta las restricciones cuantitativas. No obstante, sí reconocen que las restricciones cuantitativas no deben reducir el comercio a niveles inferiores a los alcanzados en un período de referencia anterior. Este último punto resalta la necesidad de buscar mejoras al Artículo XIII del Acuerdo General. El Acuerdo debe estipular que los aranceles son la medida de salvaguardia preferida, pero especificar las circunstancias en las que pueden aplicarse las restricciones cuantitativas y establecer, de la manera más precisa posible, niveles mínimos de acceso al mercado en relación a un flujo de importaciones de referencia.

f Compensación y Retorsión

Los tres textos analizados se refieren a la idea de limitar las disposiciones sobre compensación y retorsión formuladas actualmente en el Artículo XIX y que han sido ignoradas con tanta frecuencia.

Aparentemente, la CE aspira a que el respeto a una serie de nuevos acuerdos sobre salvaguardias sea compensado con la eliminación de las posibilidades de represalias, excepto en el caso de que haya incumplimiento de reglas o disputas de alguna clase. Estados Unidos sugiere la posibilidad de negociar de alguna manera las compensaciones o retorsiones a cambio de la no-selectividad.

El texto Maciel habla de: i ausencia de consultas o fracaso de éstas, ii ausencia de medidas de reajuste, iii vencimiento de los límites de tiempo u otros incumplimientos de las normas, como circunstancias en las cuales podría recurrirse a la retorsión. Dicho texto se refiere a la compensación casi como una opción, y no contempla la aplicación de ninguna represalia o compensación en un marco temporal determinado.

Generalmente, los países en desarrollo no tienen mucho que ganar con las posibilidades de retorsión; sin embargo, la compensación es importante para ellos. Además, las posibilidades de retorsión adquieren mucha importancia en un ambiente de no-selectividad, por lo que los países en desarrollo no deberían quizá ceder en este punto a menos que pueda ser negociado a cambio de compromisos en materia de selectividad.

En caso de que el Acuerdo excluya la necesidad de compensación y la posibilidad de retorsión cuando se aplica una medida de salvaguardia, esto debe regir estrictamente para un período limitado y sólo debe aceptarse a cambio de la aplicación no-selectiva de las salvaguardias en todas las circunstancias.

g Cobertura

Debe haber un rechazo claro e incondicional de cualquier ataque al principio de no discriminación. Las propuestas de la CE y de los Esta-

dos Unidos, en grados variables, permiten la aplicación discriminatoria de medidas de salvaguardia. Estados Unidos espera controlar los abusos discriminatorios condicionando las salvaguardias selectivas a acuerdos mutuos entre las partes; sin embargo, huelga decir que resultaría extremadamente difícil para las partes contratantes pequeñas y/o pobres soportar las presiones bilaterales, que cobrarían algún grado de legitimidad bajo tales acuerdos.

El texto Maciel, al no poder evitar tocar este punto, se refiere a la posibilidad de la selectividad en una nota a pie de página. Estados Unidos y la CE parecen querer intercambiar selectividad por disciplinas mejoradas, lo cual supuestamente protegería a los países generalmente discriminados.

Ahora bien, si la razón principal para evitar la no-selectividad es el temor a la retorsión o la compensación, éstas debieran ser la contrapartida en términos de negociación y no el reforzamiento de disciplinas. Por experiencia se sabe que por mucho que se traten de mejorar las reglas, ello no evitará que eventualmente se abuse de una posibilidad de selectividad. El Acuerdo debe reafirmar el principio de la aplicación no selectiva y no discriminatoria de las medidas de salvaguardia en todas las circunstancias y para todos los productos. También debería tener reglas que impidieran que una medida no selectiva tenga efectos discriminatorios o sea aplicada de manera discriminatoria.

h Medidas de ayuda para el ajuste interno

Parece haber un consenso amplio respecto a la necesidad de incluir, como un elemento en el Acuerdo de Salvaguardias, la consideración relativa a la asistencia para lograr el reajuste; ello sería verdaderamente, una innovación. La CE, dadas sus tendencias (intervencionistas), considera al ajuste estructural con compromisos multilaterales como una pieza central de su Track II. Estados Unidos mantiene una posición ambigua, insistiendo en que las medidas de ajuste estructural deben estar sujetas al mercado y ser compatibles con las otras disposi-

ciones del GATT.

El texto Maciel considera tales medidas obligatorias y sujetas a vigilancia multilateral en ciertas situaciones. Resulta más difícil hacer que los países apliquen medidas que lograr que se abstengan de hacerlo (la mayoría de las reglas del GATT especifican qué es lo que no se puede hacer). En consecuencia, podría no ser adecuado establecer como obligatorias las medidas de ajuste estructural, puesto que es posible que nunca se tomen y, probablemente, sería demasiado difícil controlarlas eficientemente. Además, ¿es realmente necesario decirle a los países que deben subsidiar, directa o indirectamente, a la industria nacional?

Un Acuerdo debe resaltar la importancia de las medidas de ajuste temporales y de apoyo en ciertas circunstancias claramente especificadas, propiciar su uso si ello disminuye el costo para los proveedores extranjeros, e insistir en que cualquiera de dichas medidas tomadas a título de salvaguardia sean plenamente explicadas y sujetas a control multilateral.

i Medidas no gubernamentales

La propuesta de Estados Unidos es la única específica en este punto; y plantea que los acuerdos no gubernamentales con dimensiones internacionales han de estar sujetos a un compromiso de "mejores esfuerzos" destinado a evitarlos en aquellos casos en que se compruebe que distorsionan los flujos comerciales competitivos. El problema en este caso reside, claramente, en las prácticas comerciales restrictivas, y en la asimetría existente entre la legislación nacional y los acuerdos internacionales en esta materia. No sería muy factible esperar que los gobiernos nacionales controlen las prácticas comerciales restrictivas con el fin de proteger el bienestar de los extranjeros, por lo que en esta área las reglas tendrían que ser multilaterales. Dichas reglas, obviamente, tendrán que ser desarrolladas en un contexto más amplio que el de las salvaguardias, pero ha de incluir a éstas.

El enfoque de Estados Unidos, que presupone que los acuerdos intra-

industria no son una buena idea, es un buen punto de partida. Los países en desarrollo quizás deberían usar el enfoque de Estados Unidos y desarrollar reglas aplicables a la mayoría de las situaciones, como un primer paso en el sistema comercial multilateral para lograr una mejor protección de la competencia en los mercados internacionales.

j Notificación y consultas

Parece existir un consenso general respecto a la necesidad de establecer mecanismos adecuados en esta área. Las consultas deben tener lugar rápida y fácilmente, sin resistencia o demora por parte de países que sean requeridos. En opinión de Estados Unidos, las notificaciones constituyen un proceso que se desarrolla en tres partes, comenzando con la apertura de una investigación que podría desembocar en la toma de medidas de salvaguardia (en este sentido, los procedimientos y la práctica interna de Estados Unidos están entre los más transparentes de todas las partes contratantes; por ejemplo, este país notifica *on proutitudo* y *ex ante* el inicio de una investigación para considerar una solicitud de medida de salvaguardia -Sección 201-). Existe la idea, como en el texto actual del Artículo XIX, de que las notificaciones podrían ser *ex post* en circunstancias críticas (que es lo que hace la mayoría de los países), lo cual parece inevitable; sin embargo, podría establecerse un lapso corto dentro del cual tendrían que hacerse dichas notificaciones. Un Acuerdo debería garantizar que todas las solicitudes de consulta sean atendidas completa y rápidamente, y que se hagan notificaciones en todas las etapas de análisis e imposición de medidas de salvaguardia. En circunstancias excepcionales y críticas, las notificaciones podrían hacerse después de tomada una medida de salvaguardia, pero en todos esos casos, las notificaciones deben presentarse dentro de las (dos) semanas posteriores a la ejecución.

k Acuerdos institucionales; supervisión y solución de diferencias

Existe un amplio consenso en cuanto

a que un Comité de Salvaguardias podría ser eficiente en la supervisión de las medidas, garantizando la transparencia y, hasta cierto punto, mediando en la solución de diferencias. Es esencial que a dicho Comité no se le pida que decida sobre temas en torno a los cuales no haya consenso. Esto último es función del sistema de solución de diferencias, el cual perdería fuerza con el establecimiento de procedimientos multilaterales paralelos que le hagan competencia y que serían indudablemente ineficaces.

Un Acuerdo debería establecer un Comité de Salvaguardias responsable de la supervisión de las medidas de salvaguardia y de su transparencia. Los procedimientos de solución de diferencias se aplicarían de acuerdo con lo previsto en los Artículos XXII y XXIII del Acuerdo General y las decisiones correspondientes serían tomadas por las PARTES CONTRATANTES.

l Trato especial y diferencial para los países en desarrollo

Podría establecerse una disposición que eximiera a las importaciones de los países menos desarrollados de las medidas de salvaguardia y/o fijara una degresividad rápida y progresiva para los mismos. Fuera de esto, no hace falta ninguna otra disposición especial.

El mejor trato que pueden tener los países en desarrollo es tener la garantía de un trato estricto, respetado y, ante todo, no discriminatorio. No parece haber ninguna necesidad práctica de establecer un trato especial y diferenciado; más aún, si se insiste en ello, posiblemente sería mucho más difícil, si no imposible, defender la no selectividad.

Asimismo, el intercambiar buenas intenciones respecto al trato especial y diferenciado en las salvaguardias (lo cual podría no tener sentido en la práctica) a cambio de algún grado de selectividad tampoco parece ser la estrategia más adecuada.

III. Conclusiones

La esencia de lo que se ha señalado en los párrafos anteriores podría resumirse en los términos siguientes: la no selectividad ha de conservarse

como un principio inviolable y no negociable para la aplicación de las salvaguardias. Bajo condiciones cuidadosamente estipuladas de especificidad de tiempo, degresividad, transparencia y vigilancia, no se necesitará compensación, ni se aplicarán retorsiones cuando se tomen medidas de salvaguardia. Una vez que expire el lapso determinado se tendrá derecho a la compensación si no se levanta la medida de salvaguardia, lo cual puede hacerse bajo las reglas y procedimientos del Artículo XXVIII del Acuerdo General (sobre renegociaciones) en reconocimiento de la existencia de un problema estructural de mayor duración (o de una decisión política para

continuar protegiendo una industria nacional ineficiente). La exención estipulada en el párrafo 5 del Artículo XXV sería otra alternativa bajo la cual podría otorgarse la compensación.

Más aún, un Acuerdo de Salvaguardias debe ser visto en el contexto más amplio de la Ronda Uruguay en general, especialmente en el caso de las disposiciones que tendrán algún impacto sobre lo que ocurra en otras áreas. Las áreas correspondientes son, entre otras, subsidios y medidas de ajuste estructural, donde el vínculo es obvio; derechos compensatorios y antidumping y salvaguardias en general, donde las salvaguardias no selectivas o las salva-

guardias que imponen ciertas disciplinas pueden terminar siendo irrelevantes por el recurso excesivo a las investigaciones y los derechos compensatorios y antidumping; prácticas comerciales restrictivas, que deben ser tratadas en un contexto más amplio como se insinuó anteriormente; textiles y vestimenta y salvaguardias en general, donde podrían plantearse arreglos cruzados entre las dos áreas de negociación. El enfoque descrito en estas líneas debería formar parte del paquete de negociación global que los países en desarrollo deberían intentar concebir con el fin de reforzar su posición negociadora.

Las inversiones en la Ronda Uruguay: un tema polémico

Theresa Wetter

Abogada venezolana. Funcionaria de la Secretaría Permanente del SELA.

I. Las inversiones y la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales

Las negociaciones de la Ronda Uruguay son, sin duda, las más complejas que se han desarrollado desde los inicios del GATT. Están lejos los días cuando las negociaciones buscaban básicamente la reducción de aranceles. El cambio cualitativo se inició con la Ronda Tokio (1973-1979), cuando se negociaron disciplinas destinadas a regular las medidas no arancelarias que habían proliferado como forma de restringir el comercio luego de que los aranceles se redujeron tanto que ya no servían a tal propósito. Sin embargo, el campo de competencia del GATT, como el Acuerdo regulador del comercio a nivel internacional, estaba claro.

Con la Ronda Uruguay se ha dado un vuelco muy importante. En ella se están tratando los llamados "nuevos temas": servicios, propiedad intelectual e inversiones. Estos recién llegados, ajenos a la esfera tradicional de competencia del GATT, han revolucionado la concepción del sistema de comercio multilateral vigente y han planteado interrogantes muy importantes acerca de la regulación de una serie de materias que se habían estado tratando en otros foros internacionales. Pareciera como si los éxitos del GATT en materia de comercio, unido a las debilidades de otros entes en sus esferas de competencia, hubieran movido a algunos países a escogerlo como un "super" acuerdo capaz de asumir la responsabilidad de disciplinar las más diversas de las materias.

Las implicaciones de estos desarrollos son muy vastas. Si tradicionalmente el GATT se había dedicado a regular las condiciones bajo las cuales los bienes cruzan

las fronteras internacionales, ahora se pretende que regule los factores de producción necesarios para la elaboración de dichos bienes. Esto incluye, por supuesto, el capital. De esta manera los regímenes de inversión —para cuya concepción hasta ahora los países habían conservado plena autonomía— quedarían sujetos a disciplinas multilaterales. Adicionalmente, como han señalado algunos expertos, estas propuestas muestran un deseo no sólo de controlar internacionalmente, sino asimismo de estandarizar, los sistemas regulatorios nacionales de los diferentes países en estas materias¹. En definitiva, el objetivo de los países desarrollados parece ser el de circunscribir la capacidad de los gobiernos para i dirigir y promover la inversión extranjera directa de acuerdo con sus objetivos y prioridades de desarrollo y ii contrarrestar los efectos negativos sobre el comercio que tienen las prácticas comerciales restrictivas empleadas con frecuencia por las empresas transnacionales. Estados Unidos ha sido el gran promotor de esta iniciativa. Ella responde a una concepción prevalente en ese país que atribuye su pérdida de competitividad a nivel mundial, frente al Japón por ejemplo, a las barreras impuestas por terceros países que supuestamente afectan no sólo sus exportaciones de bienes o, más recientemente de servicios, sino asimismo limitan la expansión de sus inversiones o no aseguran la protección adecuada de sus innovaciones tecnológicas.

En una economía mundial donde el dominio de la tecnología y de las comunicaciones es el factor determinante del poder económico que pueda sustentar un país, Estados Unidos ha puesto en marcha una estrategia con el propósito de asegurarle a sus empresas transnacionales no sólo mercados para sus bienes y servicios sino también un entorno apropiado para sus inversiones y una protección a su tecnología. La expresión legal de esta estrategia es la Ley de Comercio de 1984 que se perfeccionó con la adopción de la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988.

La ley de Comercio y Aranceles de 1984 estableció los objetivos de negociación de Estados Unidos en

materia de inversiones, que incluyen: i reducir o eliminar las barreras artificiales o distorsionadoras del comercio que afectan a la inversión extranjera directa, expandir el principio de trato nacional y reducir las barreras no razonables al establecimiento de empresas extranjeras; y

ii desarrollar normas internacionalmente aceptadas, incluido procedimientos de solución de controversias que contribuyan a asegurar el libre flujo de la inversión extranjera directa y a reducir o eliminar los efectos distorsionadores del comercio de ciertas medidas sobre inversiones².

Estos objetivos orientan la negociación de Estados Unidos tanto a nivel bilateral, con países individuales³, como a nivel multilateral en el marco, fundamentalmente, de la Ronda Uruguay.

En el primer caso, la ley introdujo modificaciones a uno de los instrumentos de negociación más importantes con que cuenta el Ejecutivo, es decir la facultad de aplicar represalias comerciales previstas en la Sección 301 de la Ley en aquellos casos en que un país adopte medidas que son percibidas como contrarias a los intereses de Estados Unidos. En efecto, la ley amplió el alcance de este estatuto de manera de prever la posibilidad de utilizar represalias incluso en aquellos casos en que un país aplique leyes, políticas o prácticas que "niegue(n) oportunidades y equitativas de establecimiento a una empresa" o "niegue(n) el trato nacional o de nación más favorecida a... inversiones de Estados Unidos". Asimismo, la legislación añadió una nueva Sección 307 a la Ley de Comercio de 1974, referida explícitamente a las prescripciones en materia de inversiones aplicable a toda una serie de otras medidas tales como las restricciones cambiarias, las prescripciones en materia de otorgamiento de licencias, de capital social y de transferencia de tecnología.

Las propuestas estadounidenses de incluir el tema de las inversiones en la Ronda Uruguay es el complemento de esta estrategia a nivel multilateral. Se sigue en este caso el mismo patrón que ha caracterizado muchas

de las iniciativas de Estados Unidos en materia de política comercial: se adoptan determinados regímenes de manera unilateral y luego se pretenden extenderlos a la esfera multilateral. En el caso de las inversiones el objetivo ha sido lograr el establecimiento, a nivel internacional, de un marco de principios y normas que asegurara un tratamiento a las inversiones de empresas estadounidenses en terceros países acorde con los intereses de Estados Unidos. De esta forma, se pretende legitimizar a nivel internacional la aplicación de la Sección 301 en el caso de las inversiones.

En otras palabras, dado que hoy en día las inversiones no están reguladas por disciplinas adoptadas multilateralmente, el país de donde se origina la inversión no tendría derecho a utilizar los mecanismos de solución de controversias del GATT, o eventualmente ser autorizado a aplicar represalias, en el caso de que considere que sus derechos en esta materia han sido menoscabados o anulados. En cambio, si Estados Unidos lograra que las disciplinas que pretende imponer en este campo sean reconocidas como obligaciones en términos del Acuerdo General, aseguraría la extensión del sistema de solución de controversias del GATT a este nuevo ámbito y la legitimación, a nivel multilateral de la aplicación de represalias que ya han previsto unilateralmente en la Sección 301 de la Ley de Comercio de dicho país⁴.

Esto explica las presiones de Estados Unidos que se remontan a la Reunión Ministerial de las Partes Contratantes del GATT de noviembre de 1982, que sentó las bases de un proceso que culminó con el lanzamiento de la Ronda Uruguay en setiembre de 1986. Aunque en aquella oportunidad Estados Unidos no logró que el Programa de Trabajo aprobado por los Ministros contemplara el tema, sí tuvo éxito en incluirlo en la Ronda Uruguay. Sin embargo, el lenguaje utilizado en la Declaración de Punta del Este —que contiene los mandatos de negociación para los diversos temas que son negociados en la Ronda— intenta limitar el ámbito de las negociaciones en esta materia a aquellos aspectos relacionados con

el comercio⁵. El tema pasó a llamarse "medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio" y, dada la dificultad para referirse a un término tan largo, terminó bautizado por los negociadores con su abreviatura en inglés: TRIMs.

El mandato establecido por la Declaración de Punta del Este en este campo fue cuidadosamente formulado para atender a las diversas posiciones. En primer lugar, se pide "un examen del funcionamiento de los artículos del Acuerdo General relativos a los efectos de restricciones y distorsiones del comercio resultantes de las medidas en materia de inversión". En segundo término, se contempla que, a través de negociaciones, "deberían elaborarse, según proceda, las disposiciones adicionales que pudieran ser necesarias para evitar tales efectos negativos sobre el comercio".

II La evolución del debate en la Ronda Uruguay

El Grupo de Negociación sobre las TRIMs (GN 12) se ha dedicado a identificar las medidas en materia de inversión que requieren ser disciplinadas, decidir cuáles artículos del GATT son relevantes y determinar si se requieren medidas adicionales para reforzar las disciplinas existentes.

Sin embargo, las propuestas de los países desarrollados y particularmente Estados Unidos, han desbordado el mandato de negociación acordado en Punta del Este y apuntan a establecer un marco de principios y normas multilateralmente acordadas sobre inversiones. Han considerado que las TRIMs deberían clasificarse en tres grupos: i medidas prohibidas, es decir, aquellas que tienen un efecto negativo directo y significativo sobre el comercio; ii medidas que tienen un efecto negativo indirecto o menos evidente sobre el comercio que no estarían prohibidas pero que podrían ser objeto de reclamaciones y contramedidas por parte de las partes afectadas de acuerdo a las normas del GATT; y iii otras medidas permitidas pero respecto a las cuales se prevé que sí, como consecuencia de su aplicación, una parte sufre anulación o menoscabo de los

derechos derivados del Acuerdo, ésta tendrá derecho a recurrir a los sistemas de solución de controversias del Acuerdo General con el propósito de restablecer el equilibrio de derechos y obligaciones. La expresión más acabada de esta concepción se encuentra en la propuesta que ha presentado Estados Unidos en enero de este año bajo la forma de un proyecto de texto legal que "establecería reglas amplias que circunscribirían la capacidad de los gobiernos de restringir las inversiones extranjeras". Frente a estas propuestas, los países en desarrollo han continuado manifestando su preocupación sobre la pertinencia de establecer nuevas disciplinas en el marco del GATT que se refieran a las inversiones. En este sentido han aducido que habría que diferenciar entre los efectos que puedan tener las medidas sobre el comercio y las medidas en sí mismas y que por lo tanto debería continuarse con el ejercicio de establecer si las actuales disciplinas del GATT son suficientes para evitar los efectos negativos sobre el comercio de las TRIMs. Han considerado, asimismo, que establecer una prohibición de algunas TRIMs equivaldría a ampliar la competencia del GATT para regular un campo como las inversiones que hasta ahora le ha sido ajeno.

III Las medidas en materia de inversión relacionadas con el comercio y las disciplinas del GATT

A estas alturas parece justificado preguntarse cuáles son esas "medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio" que tanto preocupan a los países desarrollados. En el curso de los debates se ha hecho referencia a una serie muy amplia de medidas, algunas de las cuales resulta difícil vincular con los efectos que pudieran tener sobre el comercio.

A continuación se hará referencia a algunas de estas medidas. Asimismo, se harán consideraciones muy someras sobre la aplicabilidad de las actuales disposiciones del Acuerdo General a tales medidas⁶ con el propósito de demostrar hasta qué

punto las actuales disciplinas del GATT son adecuadas para atender los problemas que sirvieron de justificación a los proponentes de la inclusión del tema en las negociaciones, por lo menos aquellos que están claramente vinculados con el comercio. Ir más allá implicaría desviarse del mandato de la Declaración de Punta del Este en este campo y, más grave aún, extender el ámbito del GATT a materias que no son de su competencia, afectando con ello la coherencia del sistema multilateral de comercio.

a Los requisitos de contenido local:

De acuerdo a estos requisitos se exige a los inversionistas extranjeros que se adquiera de proveedores nacionales o se fabrique en el país receptor de la inversión un porcentaje o una determinada cantidad del valor o volumen de la producción del inversionista.

Se ha argumentado que estos requisitos traen como consecuencias el desplazamiento de exportaciones de terceros países contra los cuales se discrimina en favor de productos locales. El Acuerdo General ya contiene disciplinas suficientemente explícitas para regular estas medidas que implican una desviación del principio del trato nacional consagrado en el Artículo III.

Existen precedentes sobre esta materia en el GATT. En efecto, cuando el Panel FIRA⁷ examinó la práctica de Canadá de supeditar la aprobación de las inversiones al cumplimiento de la condición impuesta por la Ley sobre el Examen de la Inversión Extranjera de que las inversiones presenten compromisos escritos de compra de productos de origen canadiense o de productos de fuente canadiense, concluyó que era

Artículo III del Acuerdo General. Por otra parte, estarían prohibidos, de conformidad con el párrafo 5 del Artículo III, aquellos requisitos de contenido local que exijan, directa o indirectamente, que una cantidad o proporción determinada de un producto, objeto de mezcla, transformación o uso, provenga de fuentes nacionales de producción. La prohibición es extensiva, además, a toda forma de aplicación de tales

requisitos a los productos importados o nacionales en los casos en que tenga como efecto la protección de la producción nacional. (párrafo 1 del Artículo III).

Puede concluirse que las disciplinas que regulan este tipo de medidas ya existen en el Acuerdo General. Los problemas en esta área se derivan en todo caso de una falta de aplicación de las normas y no de la inexistencia de disciplinas. Donde podrían hacerse mejoras es en materia de transparencia. Podría en este sentido acordarse procedimientos que permitan conocer quiénes aplican estas medidas, con respecto a qué productos y cómo justifican su aplicación.

Cuando se trate de países en desarrollo, debe analizarse la aplicabilidad del Artículo XVIII.C al cual se hará referencia en el anexo de las presentes notas.

Finalmente, puede argumentarse que en los casos en que ocurra un menoscabo del valor de una concesión como consecuencia de la aplicación de una medida de esta naturaleza, la parte contratante afectada puede recurrir a los procedimientos del Artículo XXIII del Acuerdo General, como lo hizo Estados Unidos en su reclamo contra Canadá.

b Prescripciones en materia de exportación:

Las prescripciones en materia de exportación que obligan a un inversionista a exportar un porcentaje de su producción o una cantidad determinada de bienes, parecen ser una de las prácticas que más preocupan a Estados Unidos. Asimismo, Japón, la CE y los países nórdicos se han referido a los efectos que tendrían las mismas sobre el comercio.

En este caso deben hacerse varias distinciones. Se ha argumentado que los requisitos en materia de exportación pueden incrementar artificialmente la oferta de los productos afectados en los mercados mundiales. Si esto ocurre sin que se haya hecho uso de incentivos a las exportaciones, se está en presencia de un caso de expansión del comercio que no estaría regulado, ni tendría por qué estarlo, por el

Acuerdo General. Al contrario, incluir una prohibición explícita en el Acuerdo General de un sistema que induce a la expansión del comercio sería ir en contra del propósito mismo del GATT. El Panel FIRA concluyó al respecto que "no hay en el Acuerdo General ninguna disposición que prohíba el establecimiento de prescripciones sobre la venta de mercancías en los mercados extranjeros con preferencia al mercado interno"⁸.

Puede suceder, por otra parte, que tales prescripciones estén acompañadas de incentivos. Se ha señalado asimismo que podrían inducir a prácticas de dumping. En ambos casos el GATT contiene disposiciones sobre derechos compensatorios y antidumping que permiten a los gobiernos contrarrestar el perjuicio que pueda sufrir la industria nacional. Podría argumentarse que en los casos de dumping los intereses de terceros países que pudieran sufrir perjuicio no estarían salvaguardados. Sin embargo, el Acuerdo General sí contiene las disciplinas necesarias para ello. Si existen fallas, es más un problema de falta de aplicación de la norma en la práctica que de deficiencias en las disciplinas. En efecto, de acuerdo al párrafo 6, del Artículo VI del Acuerdo General, "las PARTES CONTRATANTES podrán autorizar a cualquier parte contratante, (...), para que perciba un derecho antidumping o un derecho compensatorio sobre la importación de cualquier producto, con objeto de compensar un dumping o una subvención que cause o amenace causar un perjuicio importante a una rama de la producción en el territorio de otra parte contratante que exporte el producto de que se trate al territorio de la parte contratante importadora. (...)

c Prescripciones de equilibrio de comercio:

A fin de evitar los costos en términos de balanza de pagos de una inversión extranjera, algunos países receptores limitan las importaciones que pueda hacer el inversionista a una determinada cantidad de lo exportado por éste. De ocurrir en la práctica una restricción de las importaciones, se estaría en presen-

cia de una medida no arancelaria que tendría que ser tratada como tal, es decir, de acuerdo al Artículo XI del Acuerdo General, sin olvidar, el Artículo XII y, cuando se trate de países en desarrollo, lo dispuesto en el Artículo XVIII:B.

d Otras medidas relacionadas con las inversiones:

Otra serie de medidas, mencionadas sobre todo por Estados Unidos, están claramente vinculadas a regímenes sobre inversiones pero están lejos de producir efectos directos o indirectos sobre el comercio que justifiquen su regulación en el marco del GATT la inclusión de un régimen multilateral sobre inversiones que trascienda los asuntos puramente comerciales y regule otros aspectos como la transferencia de tecnología, los incentivos a las inversiones, las regulaciones relativas a remisiones de utilidades, disponibilidad de divisas, y participación accionaria aplicables a los inversionistas extranjeros. Para mostrar los efectos sobre el comercio, Estados Unidos ha recurrido a interpretaciones poco convincentes. Por ejemplo, en el caso de las normas que exigen que un determinado porcentaje del capital accionario de una empresa esté en manos de nacionales del país receptor, se señalan que los inversionistas extranjeros podrían decidir abandonar la inversión, hacerla en otro país o producir ciertos productos en el país receptor modificando, de esa manera, los flujos de inversión y de comercio⁹:

IV. Conclusiones

Como se desprende de las consideraciones que se han hecho en este trabajo, es necesario, para efectos de las negociaciones de la Ronda Uruguay, hacer ciertas distinciones que permitan asegurar una adecuada regulación de los diversos casos de medidas en materia de inversiones, que tome en consideración no solamente los intereses de los países en desarrollo, incluyendo los latinoamericanos, sino asimismo la integridad y coherencia del sistema multilateral de comercio. En primer lugar, queda claro que el Acuerdo General contiene disciplinas

suficientemente explícitas para regular algunos casos de tal forma que, tal como ha quedado comprobado en la práctica, el comercio no se vea afectado. La introducción de nuevas normas, por lo tanto, no tendría ninguna justificación cuando se trata de este tipo de medidas. En otros casos, el problema no tiene que ver con una ausencia de disciplinas en el GATT sino más bien se deriva de una falta de aplicación de las normas que ya están previstas en el mismo. Cuando ello tenga que ver con dificultades de interpretación de algunas de las disposiciones, podrían propiciarse entendimientos que eventualmente se recogerán en textos interpretativos de las normas existentes.

Finalmente, es necesario evitar que se pretenda regular mediante nuevas disposiciones aquellas medidas que se encuentran claramente fuera de la competencia del GATT. La pretensión de algunos países desarrollados de incluir disciplinas adicionales en el Acuerdo General relativas a las inversiones forma parte de una política más amplia orientada a lograr una reforma del sistema internacional del comercio para adaptarlo a sus intereses, de manera no siempre compatible con los de los países en desarrollo. Las propuestas estado-unidenses, por ejemplo, en materia de propiedad intelectual constituyen parte de esta misma tendencia. De allí la necesidad de adoptar no sólo una actitud defensiva que se traduzca en intentos de bloquear los avances en estas áreas, sino que es indispensable que países como los latinoamericanos formulen proposiciones que respondan a sus intereses en estas áreas. Ello podría implicar inclusive acciones en otros foros en los cuales resulte más adecuado la regulación de estas materias protegiendo así la coherencia y fortaleza del sistema multilateral de comercio.

Cabe aquí hacer una advertencia necesaria. Un objetivo importante para los países latinoamericanos en este debate debe ser la defensa del multilateralismo para el tratamiento de estas materias. Estados Unidos, como se ha señalado antes, ha acompañado sus propuestas en la Ronda Uruguay con presiones bilaterales sobre algunos países para

lograr concesiones en el campo de las inversiones, de la propiedad intelectual y de los servicios utilizando instrumentos tales como las represalias previstas en la ya mencionada Sección 301. Ante estas presiones es necesario desarrollar una estrategia que abarque: i una acción en el GATT que promueva la regulación de aquellos aspectos que son claramente de la competencia del Acuerdo General; ii una acción concertada en los foros competentes respecto a aquellas materias que no son de la competencia del GATT pero que, sin embargo, requieran de una regulación multilateral.

Como parte de este esfuerzo, un objetivo a lograr debería ser el establecimiento de disciplinas que regulen el uso de las prácticas comerciales restrictivas o más ampliamente la regulación del comportamiento anticompetitivo de agentes del sector privado. Aun cuando excede el propósito del presente artículo el entrar a considerar las formas más adecuadas de lograrlo, es evidente que muchas de las medidas en materia de inversión aplicadas tienen su origen en la necesidad de contrarrestar o evitar los efectos negativos de este tipo de prácticas utilizadas con frecuencia por las empresas transnacionales, las cuales en definitiva limitan o distorsionan el comercio. Lo lógico, por lo tanto, sería promover la adopción de disciplinas multilaterales en relación con estas prácticas lo cual implica el diseño de una "política de competencia" a nivel internacional, tema que se menciona con cada vez mayor frecuencia en los círculos vinculados a estos temas y que probablemente volverá a las agendas de negociación en materia comercial en los próximos años.

Anexo

En este anexo se hará referencia a las disciplinas previstas en el Acuerdo General aplicables a los TRIMs, para lo cual se tomarán en cuenta las observaciones formuladas por los países participantes en el Grupo de Negociación sobre los TRIMs (GN 12) y las conclusiones del Grupo Especial que consideró ciertas cuestiones planteadas en relación con la aplicación de la Ley sobre el

Examen de la Inversión Extranjera del Canadá (en adelante referido como Panel FIRA)¹⁰.

a El principio del trato nacional, uno de los principios fundamentales del GATT, constituye la base de las disciplinas previstas en el Artículo III del Acuerdo General. En su párrafo 4 estipula que los productos importados deben recibir un trato no menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional. Por su parte, el párrafo 5 prohíbe el uso de reglamentaciones cuantitativas interiores que exijan directa o indirectamente la adquisición de componentes procedentes de fuentes nacionales.

El Artículo III ha sido citado por Estados Unidos, la CE y los Países Nórdicos, en relación con las prescripciones en materia de contenido local, es decir aquellas que exigen que se adquiera a abastecedores nacionales o que se fabrique en el país un porcentaje o una determinada cantidad de la producción del inversionista.

En la práctica, las disciplinas del GATT han probado ser suficientemente explícitas para regular estos casos. Un ejemplo de ello es la decisión del Panel FIRA con respecto a la práctica seguida por Canadá de supeditar la aprobación de las inversiones al cumplimiento de la condición impuesta por la Ley sobre el examen de la Inversión Extranjera de que las inversiones presenten compromisos escritos de compra de productos de origen canadiense o de productos de fuente canadiense. Al respecto, el Panel concluyó que "tales prescripciones no son... compatibles con el párrafo 4 del Artículo III", argumentando que las mismas excluyen la posibilidad de comprar productos importados y por tanto implican una discriminación en contra de éstos.

b El Acuerdo General contiene disciplinas tendientes a promover la liberalización del comercio y entre ellas destaca la prohibición, prevista en su Artículo XI, de todas las restricciones, salvo los derechos de aduana, impuestos y otras cargas, aplicadas a la importación o a la exportación de cualquier producto. Estados Unidos, los Países Nórdicos

y la CE han hecho referencia a la aplicabilidad de dicho Artículo con respecto a ciertas medidas en materia de inversión en aquellos casos en que tienen como consecuencia la restricción de las importaciones. Se ha citado a título de ejemplo el caso de las prescripciones de contenido local en la medida en que, al obligar al inversionista extranjero a adquirir localmente ciertos productos, puede tener los mismos efectos que una restricción a la importación para aquellos bienes que de otra manera se hubieran adquirido de fuentes externas.

El Panel FIRA dejó sentado criterios al respecto al concluir que, dado que los requisitos de contenido local no impedirían la importación propiamente dicha de las mercancías, no eran incompatibles con el artículo XI. En todo caso, ha quedado claro que tales requisitos están suficientemente regulados por el Artículo III antes mencionado.

Asimismo se ha mencionado la aplicabilidad del Artículo XI a las prescripciones en materia de exportación que pueden obligar al inversionista a exportar más mercancías de lo que se proponía. Sorprende este tipo de interpretación del Artículo XI cuando está claro que lo que se ha pretendido prohibir mediante esta norma son las restricciones a las exportaciones, no su estímulo.

Finalmente, se ha pretendido que el Artículo XI sería aplicable a toda una serie de otras medidas tales como las restricciones cambiarias, las prescripciones en materia de otorgamiento de licencias, de capital social, de transferencia de tecnología. En estos casos se recurre a interpretaciones más o menos complejas y poco convincentes para mostrar cómo dichas medidas afectan las importaciones o las exportaciones de forma tal que haría aplicable las disciplinas del Artículo XI. En todo caso, y siguiendo una práctica ampliamente aceptada en el GATT, no puede aceptarse que por la vía interpretativa se creen obligaciones adicionales para las Partes Contratantes de las ya contempladas en el GATT.

c El GATT contiene disposiciones que tienen como propósito proteger a las industrias nacionales de las partes contratantes contra las

subvenciones o dumping de terceros países cuando causan perjuicios importantes. Las disciplinas básicas a este respecto están contenidas en los Artículos VI y XVI del Acuerdo General.

Estados Unidos, Japón y la CE han propuesto que se examinen tales artículos en relación con algunas medidas en materia de inversiones que tendrían efectos análogos a las subvenciones o que crearían presiones para vender en condiciones de dumping. Se ha sostenido, por ejemplo, que los requisitos en materia de exportación aumentan artificialmente la oferta de determinados productos en los mercados mundiales y que ello traería como consecuencia el desplazamiento de otras producciones y exportaciones nacionales o de terceros países, de forma similar a como lo haría una subvención a la exportación.

De admitirse que las medidas a las que se ha hecho referencia inducen a prácticas de dumping o subsidios, sería aplicable a éstas el régimen previsto en el GATT para esos casos, el cual resulta adecuado para contrarrestar los perjuicios importantes que se hayan podido causar a la industria nacional del país importador. En todo caso, de acuerdo a la normativa del GATT, es a este país a quien corresponde la aplicación de los derechos, ya sea compensatorios o antidumping, con tales propósitos. El Acuerdo General no impone a las partes contratantes la obligación de impedir a las empresas que realicen operaciones de dumping, sólo prevé contramedidas aplicables por el país importador. En efecto, el dumping no es ilícito. Sin embargo, dado que sus efectos pueden en ciertos casos ser desleales, se contemplan los procedimientos necesarios para contrarrestar el perjuicio que pueda sufrir la industria nacional.

En el curso de las deliberaciones del Grupo de Negociación se ha argumentado que el Artículo VI ofrece solamente un recurso contra las prácticas de dumping y de subvenciones y que es preferible restringir estas prácticas desde el comienzo en lugar de recurrir a las contramedidas previstas en dicho artículo.

Esta propuesta excede el mandato del Grupo sobre TRIMs en la medida

en que tiene que ver con una modificación del régimen sobre subsidios y dumping del GATT que podría, en todo caso, tratarse en el contexto de la negociación sobre artículos del Acuerdo General y más específicamente respecto al Artículo VI.,

d Una serie de disposiciones del GATT tienen como propósito asegurar una adecuada transparencia, tales como las contenidas en los Artículos X, XVI, XVII y XVIII. Estados Unidos, Japón, la CE y los países nórdicos han señalado la aplicabilidad de tales normas a las TRIMs.

Al respecto es necesario señalar que las disciplinas previstas en el GATT en materia de transparencia están referidas a las obligaciones sustantivas de las partes contratantes derivadas del Acuerdo General. No podría por tanto extenderse este tipo

de disciplinas, a situaciones que escapan de la competencia del GATT, como es el caso de varias de las TRIMs, tal como se muestra en el presente artículo.

De estimarse necesario, sólo podrían considerarse mejoras en las disciplinas sobre transparencia cuando se refieran a materias a las cuales es aplicable el Acuerdo General.

e Artículo XVIII

Las TRIMs están, en el caso de los países en desarrollo, claramente vinculadas a políticas de protección y estímulo de la industria naciente que se enmarcan en las estrategias nacionales de desarrollo económico. En este sentido, Argentina en ocasión del Panel FIRA, señaló que "las disposiciones y argumentos esgrimi-

dos contra Canadá en este caso no eran necesariamente los que legítimamente podrían imputarse contra partes contratantes en desarrollo, habida cuenta del derecho a proteger las industrias nacionales que asiste a dichas partes contratantes en virtud del Acuerdo General". A pesar de que el Panel no examinó las cuestiones que le habían sido sometidas a la luz de las disposiciones relativas a las partes en desarrollo por cuanto la diferencia involucra solamente a partes contratantes desarrolladas, reconoció, sin embargo, que "en los litigios que involucren a partes contratantes en desarrollo deben tenerse plenamente en cuenta las disposiciones especiales del Acuerdo general relativas a esos países (como el Artículo XVIII,C)".

Notas

1 Eduardo Pérez Motta and Patrick Low, *The Development Dimension in International Trade: Questions and Issues for the Participation of Developing Countries in the Multilateral Trading System*. Mimeo. Noviembre, 1989.

2 Sección 305 de la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos de 1984.

3 Estados Unidos, así como varios otros países desarrollados, han celebrado numerosos tratados bilaterales de protección y fomento de las inversiones extranjeras con un número creciente de países en desarrollo, incluyendo a países de la región.

4 Parece legítimo preguntarse hasta qué punto existe a nivel interno en Estados Unidos consenso sobre la posición en materia de inversiones que han defendido en la Ronda Uruguay. Para Estados Unidos los problemas de inversión han dejado de ser puramente los de un país "exportador" de inversiones para pasar a ser, asimismo, los de un país receptor de inversiones cada vez más crecientes. La inversión extranjera directa en Estados Unidos se incrementó 152 por ciento entre 1980 y 1986, mientras que las inversiones estadounidenses en terceros países sólo crecieron en un 21 por ciento. (United States General Accounting Office, *Foreign Investment*, diciembre de 1987). El temor de que intereses extranjeros puedan pasar a controlar industria estadounidense claves como las de semiconductores y otras de alta tecnología, ha estimulado una serie de iniciativas para promover legislaciones que controlen el flujo de inversión extranjera. Estados Unidos estaría insistiendo en que terceros países desmantelen lo que perciben como obstáculos a sus inversiones precisamente cuando está sentando las bases para erigir sus propias barreras.

5 Para entender la inclusión del tema de las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio es necesario tomar en cuenta el paquete global que tuvo que ser negociado para el lanzamiento de la Ronda Uruguay. Algunos analistas estiman que fueron los temas de inversión y propiedad intelectual los que fueron utilizados para equilibrar las posiciones casi irreconciliables respecto al comercio de servicios. Ellos fueron el precio que tuvo que pagarse por lograr que los términos de negociación en materia de comercio de servicios incorporaran elementos que resultaban de importancia, en mayor o menor medida, para los países en desarrollo.

6 En el anexo de las presentes notas se hacen algunas consideraciones sobre los diferentes artículos que han sido mencionados en el curso de los debates y su aplicabilidad a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.

7 Grupo Especial que consideró ciertas cuestiones planteadas en relación con la aplicación de la Ley sobre Examen de la Inversión Extranjera del Canadá. GATT, Informe del Grupo Especial, L/5504, julio de 1983.

8 GATT, Informe del Grupo Especial, op. cit.

9 Ver, por ejemplo, Ronda Uruguay, Comunicación de Estados Unidos, MTN.GNG/NG12/W9, 9 febrero 1988.

10 GATT, Informe del Grupo Especial, op. cit.

El nuevo papel de los servicios en la economía latinoamericana y caribeña

Francisco Prieto

El siguiente artículo transcribe los dos primeros capítulos del trabajo preparado por el autor, como consultor de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, en virtud del proyecto PNUD/UNCTAD/CEPAL-RLA/87/019 "Asistencia para el desarrollo del comercio y negociaciones comerciales". El documento fue circulado bajo la denominación LC/R.772 y las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

I. Introducción

El sector servicios incluye un número importante y creciente de actividades muy diversas. Transporte, telecomunicaciones, seguros, publicidad, ingeniería, turismo, servicios bancarios y financieros, servicios personales y comunales y otros, todos ellos constiuyen el sector servicios. Su importancia en el PIB de los países es variable. Se estima que ellos representan —en promedio— un 60% del PIB de los países industrializados y entre un 30% y 70% del PIB en los países en desarrollo.

En América Latina el aporte de los servicios del PIB promedió un 56.2% en 1986 incrementándose desde un 51% en 1970. El sector es particularmente grande en las mayores economías de la región (Argentina, Brasil y México) en las que su contribución bordea el 58% del PIB¹. En relación al empleo estas actividades absorben entre el 50% y el 70% de la fuerza de trabajo en los países desarrollados y entre el 20% y el 60% en los en desarrollo. Se estima que el empleo promedio en servicios es hoy —en estos últimos países— de alrededor de 32% de la fuerza de trabajo contra un 27% en 1970.

El comercio internacional de servicios ha venido expandiéndose a tasas más aceleradas que las de comercio de bienes (un 60% superiores)² y los países en desarrollo, pese a una participación minoritaria en dicho comercio, han logrado mejorar

su situación relativa. Con todo, los países desarrollados siguen siendo los principales productores y consumidores de servicios transados internacionalmente con más de tres cuartas partes de ese comercio en 1986.

Los países en desarrollo tienen una participación relativamente importante en el comercio de servicios tradicionales como viajes, turismo y transportes. Sin embargo, en años recientes también han comenzado a ocupar un sitio de cierta importancia en servicios tales como la ingeniería y la informática.

América Latina ha sido, tradicionalmente, una región importadora neta de servicios. Sin embargo, los desequilibrios regionales fueron menores a partir de la crisis internacional de 1981/1982. El único componente que ha generado excedentes en algunos años es el rubro viajes y turismo.

Con todo, todavía se registran fuertes déficits en "Embarques", "Otros servicios de transporte" y "Otros servicios privados".

Gracias al Proyecto UNCTAD/PNUD/CEPAL RLA 87/019, "Asistencia para el Desarrollo del Comercio y Negociaciones Comerciales", la CEPAL pudo dar curso a una serie de trabajos con vistas a esclarecer los principales temas relativos al sector servicios.

II. Servicios y desarrollo

1. Nuevo rol de los servicios

a Transformaciones productivas y servicios

Por largos años se ha pensado que los servicios tendrían una dinámica de crecimiento y expansión más bien desvinculada de las transformaciones que iban ocurriendo en los sectores "reales" de la economía; especialmente en la agricultura y la manufactura. Con excepción de los servicios infraestructurales tales como el transporte o las telecomunicaciones, rara vez los analistas del desarrollo concedieron atención particular a los vínculos que podrían existir entre servicios y desarrollo.

Un elemento explicativo de tales conductas parece relacionarse con el hecho de que servicios tradicionales tales como los personales y comuna-

les constituyeran el grueso del sector servicios. A su vez, esas actividades, mostraron siempre una relación de mayor sensibilidad frente a la evolución de variables como el ingreso nacional, al proceso de urbanización o a los impedimentos estructurales para la generación de empleo.

Generalmente se percibió una vinculación entre el crecimiento de los servicios y las transformaciones que estaban ocurriendo en los sectores productivos primario y secundario. Bajo dicha óptica, la teoría del desarrollo destacó el hecho de que en los países de bajo ingreso per cápita, el crecimiento de muchas actividades de servicios no sería más que el reflejo de una absorción "espúrea" de la mano de obra que no permitía su aprovechamiento adecuado en el aparato productivo doméstico. Así, en los casos de estos últimos países, un abultado sector servicios no reflejaría más que la mala formación y los desajustes estructurales característicos de una economía atrasada. En efecto, la productividad de la mano de obra en dichas ocupaciones era notoriamente inferior a la media nacional y, en algunas de ellas, la contribución marginal del empleo en ciertos servicios al aumento del producto total se tornó incluso negativa.

En contraste con lo que ocurre en las economías menos desarrolladas, la situación de los servicios en los países altamente industrializados parece responder a una dinámica fundamentalmente distinta. El rápido crecimiento de muchos servicios, tanto en términos de valor agregado como en el empleo generado en esas actividades, parecen resultar esencialmente de dos vectores principales.

Por una parte se observa un gran dinamismo y expansión en nuevos y sofisticados servicios al consumidor. Servicios tales como el turismo, la hotelería, los restaurantes, los servicios de entretenimiento como cine, TV y videos, el transporte de pasajeros y los servicios especializados de salud y educación hasta todo tipo de servicios de "contactos interpersonales", mostrarían una demanda caracterizada por una elevada elasticidad-ingreso. Como resultado de ello, se ha dinamizado también toda una variedad de

nuevas y tradicionales actividades con el consiguiente impacto en el producto y en el empleo asociado a ellas.

Por otro lado se reconoce que los países desarrollados han experimentado radicales transformaciones en la organización de sus sistemas productivos. Este fenómeno parece haber dado lugar al surgimiento de toda una gama de variados servicios que aparecen como complementarios e interdependientes de la estructura productiva de la empresa. La mayor competitividad de los mercados así como la creciente necesidad de reducir costos en las diferentes etapas de la actividad económica —desde la programación de la producción hasta el apoyo post-venta al consumidor— han hecho aparecer nuevos servicios y nuevas modalidades de producción y prestación de servicios⁹. La mejor atención de las necesidades de los consumidores se inscribiría hoy dentro de una amplia red de funciones de producción y de servicios de apoyo. Dicha red se habría generado como resultado de una creciente división de tareas entre unidades más o menos independientes. Así, el diseño, la producción, la distribución, venta y atención post-venta constituirían hoy un complejo sistema de interacciones complementarias entre variados agentes productivos. Cada uno de estos agentes, operando en forma autónoma, contribuiría a un mejor uso de los recursos utilizados de manera de articular —en conjunto— un proceso global de producción más competitivo y eficiente.

De los dos procesos descritos, son precisamente los segundos los que parecen contener los elementos claves de lo que se ha denominado la "nueva economía de servicios". Es justamente en ese contexto, donde las grandes transformaciones en la organización productiva estarían definiendo nuevas formas de producción y de generación de valor agregado, que parecen estar alterando profundamente los parámetros tradicionales que relacionan los servicios y el desarrollo. El impacto de tales cambios va mucho más allá de lo que puede observarse en datos macroeconómicos tales como el empleo o el producto sectorial. Estos serían tan sólo un reflejo menor de las nuevas formas de producir y de

competir que están desarrollándose, tanto en los mercados domésticos como en los internacionales⁴.

Son a la vez estos desarrollos los que justifican la creciente preocupación de diversos sectores por interpretar adecuadamente estos fenómenos y por identificar las consecuencias, inmediatas y de largo plazo, de tales cambios. Es claro que en dicho escenario los servicios no pueden aparecer como un nuevo motor independiente de la actividad económica global ni como un sustituto de los sectores "reales" de la economía, sino que serían más bien un complemento integrador de tales actividades. No podría concebirse, por tanto, una economía de servicios desprendida de los sectores productores de bienes, sean éstos nacionales o internacionales.

La dinámica de crecimiento de unos y otros respondería esencialmente a la adecuación de las fórmulas de interconexión entre ellas de manera que resulten apropiadas y expeditas. Los servicios se alimentan de la producción de bienes y ésta de la de servicios. En consecuencia, no podría pensarse en el desarrollo dinámico de una agricultura o de una manufactura competitiva y eficiente —tanto a nivel doméstico como internacional— al margen de estas nuevas transformaciones que entrelazan tan estrechamente los servicios y los bienes.

b Las "nuevas tecnologías"

En los últimos años ha tenido lugar un explosivo desarrollo de nuevas tecnologías en campos tan variados como la ingeniería genética, la biotecnología y, muy en particular, en todo lo relativo al manejo, el procesamiento y el transporte de la información. Nuevos y más eficientes modos de satisfacer las necesidades del consumidor han proliferado como consecuencia de la incorporación de esas nuevas tecnologías a sus respectivos procesos productivos. Las actividades de servicios no han estado ajenas a este intenso y creativo fenómeno. Por el contrario, han sido tal vez las que más y mejor se han aprovechado de la introducción de nuevas tecnologías para dinamizar el ritmo de su crecimiento y expandir, en forma acelerada, el

desarrollo de nuevos servicios. Las nuevas tecnologías de la información han facilitado grandes mutaciones en actividades tradicionales como la banca, los seguros y el transporte. Tal vez más significativo es que ellas han facilitado también el desarrollo de nuevos servicios; en particular todos aquellos derivados de la utilización de bancos de datos como el telemarketing, la banca electrónica, las tarjetas de crédito y otras formas de dinero "plástico", el diseño y la gestión asistidos por computadora, etc. Los progresos acaecidos en el manejo de la información han permitido derribar uno de los más formidables obstáculos para la expansión de muchos servicios: el hasta ahora inexorable requisito de la proximidad física entre el proveedor y el usuario que caracterizó tradicionalmente a casi todos los servicios.

El carácter intangible de muchos servicios exigía no sólo la simultaneidad de los procesos de producción y consumo sino que requería de la proximidad física de los dos principales actores de ese proceso. La relación entre el banco y el cliente debía tener lugar en un espacio determinado al igual que la del barbero y su cliente. Gracias al alto contenido informático de muchos servicios y a las nuevas posibilidades de desplazar la información —en tiempo real— a cualquier lugar de la tierra, se han ido disipando las restricciones de tiempo y espacio que caracterizaron históricamente muchas actividades de servicios. Las implicaciones de estos desarrollos son de gran magnitud. A su vez, la velocidad con que estos cambios han ocurrido es tan vertiginosa, que apenas comenzamos a vislumbrar hoy en día los verdaderos efectos en la economía mundial del tercer milenio.

c Mayor dependencia de una infraestructura adecuada

El grado de diseminación así como la eficacia con que las actividades de servicios puedan beneficiarse de las nuevas tecnologías están estrechamente ligados a las dimensiones, calidad y eficiencia del soporte infraestructural que posibilita su expansión⁵. En este contexto, reviste una

particular importancia el desarrollo que haya alcanzado la red de telecomunicaciones que existe en el territorio físico de un país así como la efectividad y expedición de las conexiones con las redes de otros países. Así, la infraestructura de telecomunicaciones ha sido descrita como un verdadero sistema de "autopistas" para la información⁶. Son esas redes las que permiten una mejor utilización de las inmensas potencialidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la información. Debe tenerse presente que la definición del ámbito que conforma la infraestructura de telecomunicaciones no se limita hoy en día a las convencionales redes telefónicas y de telegrafía. La actual infraestructura de telecomunicaciones debe incluir también los equipos básicos (computadoras, fax y otros) los que unidos a los nuevos sistemas de telecomunicación, especialmente los satélites orbitales, se han convertido en herramientas indispensables en los servicios de comunicaciones, ciencia e incluso defensa. En los últimos años se han multiplicado los satélites para diversos usos: Intelsat (1971) operado por la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (telefonía y programas de TV); Landsat 4-1982, Estados Unidos- que cubre la superficie terrestre para usos en agricultura, batiometría y tierras; TDRS -1983, Estados Unidos- diseñado para transmitir datos entre satélites y estaciones terrestres a una velocidad de 300 millones de bits por segundo; GPS -1988, Estados Unidos-, sistema de 18 satélites que brinda exacta información navegacional para fines militares, etc.⁷.

La simbiosis entre los equipos terrestres de manejo de datos y los nuevos sistemas de telecomunicaciones ha dado origen a una nueva infraestructura: la telemática. Ella está en el centro de la capacidad real de los países para expandir y dinamizar una enorme variedad de servicios. Carencias en dicha infraestructura o dificultades para acceder a ella impiden, en consecuencia, el desarrollo y el aprovechamiento de servicios que pueden ser claves para mantener una adecuada posición competitiva en la nueva especializa-

ción internacional del trabajo.

d Capacidad de gestión y dotación de capital humano

La optimización en el uso de los fenómenos mencionados exige que los agentes productivos dispongan de un capital humano dotado de capacidades específicas y en abundancia suficiente. Las debilidades que afectan el nivel de preparación de la fuerza de trabajo impedirán el aprovechamiento eficiente de estos nuevos impulsores del progreso. La ausencia de calificaciones sólo permitirá lo que se ha llamado una "modernización de escaparate". Las posibilidades para desarrollar numerosos servicios dependen de la disponibilidad del personal suficientemente entrenado a fin de que el servicio pueda alcanzar los niveles de eficiencia y calidad exigidos por el sistema productivo. Ello es particularmente cierto en todos los llamados "nuevos servicios al productor". Servicios cada vez más sofisticados y especializados tales como líneas de datos intercontinentales vinculadas a un telepuerto, servicios lingüísticos, capacitación y educación, bancos de datos, publicaciones "desk top", comunicaciones financieras, producciones audiovisuales, diseño, servicios y sistemas de seguridad, *software* especializado, telefonía celular, servicios de "courrier", reparación y mantenimiento de equipos, etc., todos ellos necesitan de profesionales de alta calificación sin cuyo concurso no es posible la prestación del servicio. Dicho capital humano no está equitativamente distribuido entre las naciones del globo. Su desarrollo y expansión demandan cuantiosos recursos financieros y tecnológicos así como largos períodos de gestación en el tiempo. Los países desarrollados, con una cuantiosa inversión en educación, perfeccionamiento y flexibilidad de su fuerza de trabajo ostentan una clara ventaja frente a los países de menor desarrollo. Pero las exigencias en esta materia no limitan a la calificación de personal con distintas especializaciones que sean capaces de desarrollar un número creciente de funciones de servicios. La correcta inserción de ese personal en las nuevas formas

de organización productiva, requiere también de una nueva clase de empresarios que sea capaz de articular sistemas y subsistemas de gestión. Dichos sistemas se estructuran sobre la base de una división de tareas y funciones productivas muchísimo más compleja que en el pasado, en un número mayor de unidades más o menos independientes entre sí. El nuevo empresario debe organizar la actividad productiva de manera que cada uno de los servicios intervenga en los procesos de programación, producción y distribución en el momento preciso y en el lugar indicado. El desmembramiento de las funciones productivas que produce la "externalización" de una infinidad de servicios acrecienta las dificultades de la gestión frente al modo tradicional de producción mucho más integrada verticalmente. La capacidad tradicional de control se debilita y, por lo tanto, exigirá nuevas formas de manejo que aseguren la óptima participación de un número creciente de actores independientes en el proceso productivo. Este desafío no es de una envergadura menor. Muy por el contrario, al igual que empresarios pioneros como Henry Ford que, en su momento, fueron capaces de innovar en las funciones productivas dando origen a la "producción en línea" al interior de las empresas, el nuevo empresario deberá ser capaz de diseñar verdaderas "redes de sistemas productivos" integrando en forma armónica el aporte de agentes productivos que están fuera del organigrama de su empresa individual.

2. Los servicios en los países industrializados y en los en desarrollo: un contrapunto entre situaciones asimétricas

La situación descrita para las grandes transformaciones productivas ha tenido como escenario privilegiado los integrantes de los principales bloques de países capitalistas. Es en estos países, y más marcadamente en los Estados Unidos, donde los servicios han tenido una dinámica espectacular. Los servicios empleaban en 1987 un 77.5% de la fuerza de trabajo (versus 66.9% en 1983) y aportaban un 72% del PNB. Esas actividades contribuyeron -en 1987-

con un 56.4% a los beneficios de las corporaciones norteamericanas. Es más, mientras el comercio de bienes de los Estados Unidos arrojó en 1987 un déficit de US\$60.2 mil millones; los servicios —sin embargo— generaron un excedente de US\$19.8 mil millones. Para el conjunto de países de la CEE, los excedentes de balanza de pagos en sus intercambios de servicios son todavía mucho más significativos.

La fortaleza de los sectores de servicios, tanto en las economías domésticas como en el comercio internacional de los países desarrollados, parecen resultar de una estructura extraordinariamente dinámica y bien articulada con los requerimientos de sus sectores de punta. En efecto, un ingrediente central de la fuerte expansión de los servicios en esas economías, deriva del proceso de "externalización" de una vasta gama de servicios al productor o servicios a las empresas ("business services"). Dicho proceso es el que ha, por una parte, facilitado los cambios tecnológicos en los procesos productivos y de distribución y por otra, se ha visto acelerado por el apoyo obtenido de la aplicación de nuevas tecnologías, especialmente en el campo de la información. Esto último ha sido corroborado por distintas investigaciones que anotan que las empresas de servicios representan la gran mayoría de los clientes de las industrias que manufacturan equipos de telecomunicaciones y de procesamiento de información de alta tecnología. Por otra parte se estima que un 75% de los costos del sector manufacturero de los Estados Unidos se debe a actividades de servicios. Así, el mayor valor agregado de un producto se debe cada vez menos al contenido básico material (por ejemplo: la producción de granos y vegetales en alimentos procesados o la "carrocería en blanco" de un automóvil) y cada vez más al diseño, imagen de calidad, planificación, contabilidad, manejo de inventario, control de calidad, transporte, publicidad y distribución asociados al producto. El crecimiento de muchos servicios en términos de sofisticación, escala, innovatividad y ámbito de acción se ve acelerado por el rápido proceso de desreglamentación que permite

que hoy —por ejemplo— los grandes bancos dispongan de tal cantidad de información, de rápido acceso al capital, y de conexiones a nivel mundial que logran manejar mejor los activos financieros de muchas empresas, las que aisladamente no podrían operar con igual eficiencia. La tendencia general hacia productos individualmente diferenciados o "a la medida" exige que las empresas sean capaces de producir la deseada variedad, a costos razonables y en el tiempo más rápido posible. Los nuevos servicios permiten entonces vincular los sistemas de producción flexibles con las redes de inteligencia comercial sobre clientes otorgándole a las empresas una real ventaja comparativa en términos de plazos, costos de inventarios y de transportes. Estos mismos principios operan también a nivel del comercio internacional; una coordinación efectiva de las operaciones internacionales de una empresa depende cada vez más de la eficiencia de los servicios de que dispone. Las economías de escala a nivel internacional surgen preferentemente de las capacidades de un conglomerado respecto de la transferencia de tecnología, las habilidades para la comercialización, calidad de los servicios financieros y logísticos que del tamaño de planta de la operación.

La CEPAL ha realizado diversos trabajos⁸ orientados a mejorar el nivel de conocimiento sobre el vínculo entre servicios y desarrollo. Estos esfuerzos nos muestran que la situación de los servicios en los países en desarrollo, particularmente en los de América Latina, es radicalmente distinta a la que exhiben los países desarrollados. Varios de esos estudios muestran que si bien los servicios realizan un importante aporte al PIB y al empleo en América Latina, su aporte a la generación dinámica de valor agregado y a la competitividad de dichas economías es extremadamente limitado. El reflejo más evidente es el resultado que arrojan los intercambios internacionales de servicios de esos países. El déficit comercial en servicios constituye una fuente de desequilibrio creciente en las cuentas externas de América Latina. El examen de la estructura y compo-

sición de los servicios en América Latina revela un marcado contraste con lo observado en economías desarrolladas. El diagnóstico, pese a las limitaciones estadísticas, es claro: los servicios constituyen por lo general un conjunto de actividades de baja productividad, generalmente desvinculado de los requerimientos del aparato productivo, fuertemente absorbedor de mano de obra redundante. Además, una parte considerable del sector está concentrada en actividades tradicionales como comercio y servicios personales, los que por lo general son de muy baja transabilidad internacional.

Existe un muy incipiente desarrollo de los llamados "servicios al productor". Carencias básicas en la infraestructura humana (nivel de calificación de la mano de obra), física (pobre dotación de infraestructura de telecomunicaciones y de equipos de manejo de información) y debilidades manifiestas en el acceso y adaptación de nuevas tecnologías han conspirado para hacer más lento el proceso de "externalización" de servicios al productor que tuvo tan espectacular evolución en los países desarrollados.

Adicionalmente —y por diversas incongruencias estructurales— el peso de las actividades informales en el sector servicios de América Latina es extraordinariamente elevado. En países como Perú y Bolivia, la informalidad en transportes, comercio al detalle, reparación y mantenimiento de equipos, alcanza proporciones muy altas (superiores al 80% de la actividad).

Tal como se esbozó más arriba, estos desarrollos ocurridos en América Latina tienen un reflejo explícito en la evolución de su comercio de servicios. Los renglones más fuertemente deficitarios de la región son precisamente los de "Transportes" y "Otros servicios privados" (los que agrupan una amplia variedad de servicios al productor). Sólo algunos países logran generar volúmenes importantes en divisas como producto de actividades como "Turismo" o bien, en el caso de un número aún más reducido de países, merced a las "remesas de la mano de obra". Con todo, hay experiencias positivas en el intento de algunos países por

estimular las exportaciones de ciertos servicios con mayor valor agregado. Los ejemplos de "ingeniería y consultoría" del Brasil y México, los servicios de salud y educación en el caso de Colombia, los servicios de puerto y almacenaje en Uruguay y las experiencias en exportación de *software* de algunos países como Chile, México y Brasil constituyen experiencias que debieran alentarse y fortalecerse.

La CEPAL, conjuntamente con otras instituciones, también ha querido examinar en más detalle la situación de los servicios al productor en algunas industrias específicas de ciertos países de la región. Así se examinó la situación de dichos servicios en la industria textil y de confección (Países Andinos, Argentina, Chile, Brasil y México), así como en la fruticultura (Chile). Los resultados fueron radicalmente distintos en ambos casos.

Así, el Proyecto RLA/87/019 emprendió, durante 1988, el examen de la situación de los servicios al productor en la industria textil de Argentina, Brasil, Chile y México⁹.

Las diversas experiencias encontradas en los estudios nacionales sobre servicios al productor permitieron realizar un examen detallado sobre la situación de éstos en algunos países de la región. Todos los exámenes nacionales se hicieron sobre la base de metodologías análogas y estuvieron dirigidos a identificar los aspectos más relevantes de la demanda por dichos servicios.

De tales exámenes fue posible identificar las principales debilidades que existen en esa materia así como de sus principales causas.

Entre las principales debilidades se destacan las siguientes:

- Escasa conciencia en el empresario respecto del valor y aporte potencial de los servicios al proceso productivo.
- En varios casos, la preocupación central se refería solamente a insuficiencias observadas en el suministro de servicios tradicionales (transporte, puertos, telecomunicaciones).
- Escasa utilización de servicios modernos, en particular aquellos asociados con la preproducción (diseño, investigación de productos y mercados, estudios y factibilidad) así

como de servicios basados en las tecnologías de la información (redes de valor agregado, bancos de datos, CAD y CAM, etc.).

- Escasa externalización de servicios. Salvo aquellos servicios tradicionales, la mayoría de los servicios utilizados son generados al interior de la empresa.
- Alto costo, baja calidad y poca confiabilidad fue una apreciación generalizada sobre los servicios externos tradicionales y no tradicionales.
- Una deficiente inserción de los servicios externos en el proceso productivo. La mayoría de ellos tienen un vínculo errático con dicho proceso y se suele prescindir de ellos en etapas recesivas o de baja demanda por el producto final. Entre las causas anotadas más comúnmente se citaron cuatro principales:

- **De tipo infraestructural:** deficiente infraestructura física, particularmente en el equipamiento colectivo de servicios como telecomunicaciones, transporte y puertos. Deficiente infra-estructura humana reflejada en la escasez de empresarios dinámicos con capacidad de gestión para articular procesos de producción y venta más complejos. Bajo nivel de calificación del personal dedicado a la prestación de servicios modernos.

- **Ausencia de una política de promoción del sector:** ausencia de apoyo a las actividades de investigación y desarrollo, poco apoyo crediticio, ausencia o incoherencias respecto de una política sobre inversión directa extranjera en el sector; ausencia de una política fiscal adecuada a las necesidades de los servicios, atrasos en las prácticas regulatorias que quedan obsoletas respecto de los cambios que ocurren en el sector.

- **Ausencia de una política comercial en servicios:** contradicciones y línea poco clara en relación al sector servicios internacionalizado. Indefinición respecto al grado de apertura o proteccionismo que sea consistente con los objetivos de desarrollo. El manejo de la política cambiaría se centra en los flujos vinculados al comercio de bienes y/o al manejo de los flujos internacionales de capital; se ignora consistentemente el impacto del tipo de cambio sobre el

comercio de servicios.

- **Entorno económico:** se reconoció que la utilización de servicios modernos está vinculada al grado de competitividad de las industrias usuarias de servicios. En la mayoría de los países el reducido tamaño de los mercados, la alta concentración industrial y la orientación "hacia adentro" de las industrias conspiraban contra el incremento de la competitividad al interior de la industria. Estos resultados fueron contrastados con un estudio realizado bajo el mismo esquema metodológico que se llevó a cabo en la industria de confección italiana. Para el caso italiano se observó un alto grado de utilización para una vasta gama de servicios, muchos de ellos altamente externalizados. También se observó el recurso de formas innovadas para el suministro de servicios claves ("centros cooperativos de servicios", una amplia utilización de servicios intensivos de información, etc). En el caso de la fruticultura chilena, éste se caracteriza por un alto grado de modernización, un rápido y continuo proceso de innovación y una mayoritaria orientación hacia los mercados externos. Las investigaciones muestran que en el caso de esta actividad se da una muy amplia utilización de servicios, los que casi en su totalidad son contratados externamente. Estos servicios intervienen tanto en las fases de producción como en las etapas de post-producción y distribución. Por lo general, las grandes empresas de comercialización internacional son también las grandes proveedoras de servicios. El "menú" de servicios ofrecidos incluye servicios técnicos (control de calidad, manejo de suelos y de frutales) como servicios de financiamiento de capital de trabajo, empaque y conservación, transporte y distribución en los mercados de destino. En el caso chileno, se observó que existen pocos proveedores independientes de servicios técnicos aunque el número está aumentando. Mayores dificultades se observaron respecto del control de la comercialización en los mercados finales. Allí intervienen recibidores, *brokers* y cadenas de supermercado que difícilmente podían ser controladas desde el país de origen. El caso de la

fruticultura chilena es particularmente interesante. En primer lugar, subraya la importancia de los servicios en el contexto global del negocio. Los servicios generan alrededor de nueve décimos del valor final del producto. Segundo, hay un amplio espacio para que el país capte una porción significativa de ese valor. No está claro aún cuánto de esos 9/10 son captados por empresas locales y qué parte es apropiada por filiales de empresas de propiedad extranjera. Tercero, el grado de diversificación, y externalización de servicios de esta industria parece ser atípico de la situación de la gran mayoría de los sectores productivos de América Latina, incluso de aquellos sectores orientados preferentemente a la exportación.

III. Los servicios y las nuevas tecnologías

La aplicación de nuevas tecnologías en las industrias de servicios ha provocado profundos cambios estructurales y abierto nuevas oportunidades de empleos en esas actividades. Entre los principales cambios suelen citarse: la creciente desaparición de barreras entre industrias como ha ocurrido en el campo de los servicios financieros; la creación de grandes economías de escala en sectores tales como el transporte, las finanzas y la salud; la progresiva disminución de las separaciones tradicionales entre servicios públicos y privados al hacer que el gobierno recurra al sector privado para la prestación de diversos servicios como mantenimiento, transporte, construcción, contabilidad y otros. Las nuevas tecnologías han permitido también la aparición de un gran número de pequeñas empresas. Estas, mediante la gestión de datos y las comunicaciones pueden alcanzar localizaciones a distancia, atender mercados muy especializados o bien organizarse para compartir información y recursos con empresas más grandes. Por otra parte, también se han generado lo que algunos llaman "economías de ámbito" (*economies of scope*). A través de ellas, una firma puede no sólo manejar información más compleja, sino también prestar una mayor variedad de servicios y atender una

gama cada vez más amplia de clientes, sin incrementos significativos en los costos.

Si bien el término "nuevas tecnologías" se refiere a un conjunto que incluye otras disciplinas (biotecnología, ingeniería genética, química de materiales y aprovechamiento de fuentes energéticas); en este caso, nos preocuparemos fundamentalmente de las tecnologías de la información. Son precisamente éstas las que han revolucionado los servicios y precipitado las transformaciones productivas a las que nos referimos anteriormente.

1. Cobertura de las nuevas tecnologías de la información (NTI)

Las fronteras de estas tecnologías son algo difusas. Sin embargo, un autor¹⁰ las sitúa "en la confluencia de cuatro tecnologías": las telecomunicaciones, la comunicación audiovisual, la información y la informática. El factor que provoca la presión de éstas es "la electronización y el uso masivo de circuitos integrados y de otros componentes electrónicos, cuya contrapartida desde el punto de vista lógico es la numerización o digitalización"¹¹.

El efecto combinado de estas tecnologías ha provocado lo que Nova/ Minc definen como la explosión de la informática: "las transformaciones de los componentes electrónicos, acompañado por otros progresos espectaculares, han expandido casi al infinito el campo de la informática. Máquinas cada vez más pequeñas, de bajo costo y de alto rendimiento aparecen en el mercado. Simultáneamente comienzan a desarrollarse redes informáticas que irrigan la empresa, descentralizan la captación de datos y permiten al conjunto de empleados acceder, en tiempo real, a los archivos y a las posibilidades de tratamiento de datos. Así, desaparecen las diferencias entre grandes y pequeñas máquinas, entre terminales de acceso y centros de procesamiento, a la vez que la frontera aparentemente natural entre material (*hardware*) y apoyo logístico (*software*) comienza a desaparecer"¹². Tres desarrollos parecen dibujarse a partir de las nuevas tecnologías¹³.

. **El surgimiento de unidades de**

trabajo integradas: Sus características serán: una gran capacidad de cálculo y memoria, el acceso a bancos de conocimientos (mediante conexiones "en línea"), más amplia gama de funciones comunicantes (que incluya la voz, imágenes y textos) y un alto grado de integración.

. **El desarrollo de arquitecturas abiertas e inteligentes¹⁴:** se refiere al surgimiento de productos y sistemas localizados a distancia. Dado que toda arquitectura informática contiene puertas de acceso para entrada y salida de datos, se harán necesarios *protocolos* de acceso que faciliten en vez de entorpecer las interconexiones. Las redes se harán también cada vez más inteligentes al introducir la numerización, el formato, la impresión, el procesamiento de datos, el correo electrónico, el ruteo, etc. El efecto combinado permitirá, entre otros, desplazar las funciones de conmutación y procesamiento, alterará la estructura de costos de las telecomunicaciones y permitirá una mayor integración de servicios.

. **La numerización o digitalización:** ella permite la aparición de productos tales como el *compact disc* (mayor fidelidad y densidad de grabación, largo ciclo de vida y búsqueda selectiva) del cual surge toda una familia de productos derivados y la *comutación electrónica* (que reduce el costo de telecomunicaciones y permite integrar servicios de distinta naturaleza), la *edición electrónica* (que ha generado terminales redaccionales, impresión multiformato y multiformato y composición automática). Tal vez su efecto más importante se registra en los *cambios que produce en la economía de producción de la información*, generando economías de escalas, disminuyendo los derechos de entrada y canalizando las fronteras informacionales.

Tal como señala el informe de OTA¹⁵, "el cliché" surge fácilmente: la tecnología de la información es a la moderna sociedad industrial lo que el acero fue a las sociedades industriales de fines del siglo XIX y a los automóviles en la primera mitad del siglo XX. Los equipos de computación y el "*software*", las telecomunicaciones, los procesadores incor-

porados e invisibles dentro de otros equipos; todos ayudan a procesar inmensos flujos de transacciones, hacen las industrias más productivas, ayudan a volar a los aviones. La lógica incorporada en el "software" le dice a los procesadores qué hacer, mientras los sistemas de telecomunicaciones permiten que, tanto computadores como personas, dialoguen unos con otros a través de miles de millas de distancia. Lo anterior ha permitido acuñar la expresión "informatización de la sociedad"¹⁶ por medio de la cual se requieren cantidades crecientes de información (en términos de valor económico) tanto para producir bienes y servicios así como para desarrollar productos de información pura.

2. El impacto de las tecnologías de la información en los servicios

Las tecnologías de la "información" han tenido un efecto subyacente en toda la actividad económica. Ellas han facilitado y acelerado la división técnica del trabajo y han diseminado la especialización. Cada tarea ha sido desagregada en nuevas sub-tareas, incrementando las complejidades de la coordinación y la necesidad de compartir e intercambiar información. En el caso particular de los servicios, la computación y las telecomunicaciones han transformado los servicios incrementando su productividad y facilitando su prestación".

En razón de la digitalización de todo tipo de señales, los servicios se han hecho mucho más transportables. El interfase entre computadoras y redes de telecomunicaciones—telemática—permite la utilización de grandes redes para transferir, procesar y recapturar información entre puntos muy distantes en el espacio. Así, se incrementa el uso de autoser-vicio en terminales a distancia (telebanca) y se reduce el costo de la transacción (gasolineras automáticas); se reemplazan servicios por bienes (servicios de revelados por video cámaras), y bienes por servicios (ciertos periódicos son reemplazados por transmisión vía telecomunicaciones) además de que se desarrollan nuevos servicios como el telefax.

Actividades administrativas, logísticas, de comercialización y recolección de información son parte importante de los procesos manufactureros y pueden ser racionalizados internamente o bien organizados en verdaderos "centros de servicios" para abastecer distritos industriales, como es el caso de CITER localizada en Carpi (Modena) o bien el de SPRINT, un sistema de telecomunicaciones integrado para el distrito textil de Prato (Toscana)¹⁷. Rada¹⁸ señala a las siguientes consecuencias económicas de la mayor transportabilidad de los servicios:

a Incremento de la productividad de la producción de servicios

Si bien el tema de la productividad está lejos de resolverse¹⁹, este autor da algunos datos importantes: Servicios que pueden ser operados durante 24 horas en diversas localizaciones, incremento del control sobre actividades muy diversas y dispersas geográficamente, mayor automatización de los trabajos de oficina. Utilizando metodologías tradicionales se estimó por ejemplo que el costo de cheques en cobro será reducido de 29.5% en 1983 a 14.8% en 1992 gracias a las transferencias electrónicas y al uso de cajeros automáticos. Sin embargo, existe la idea de que los mayores beneficios ocurren en el sistema general de control y gestión más que en la productividad de una tasa en particular. En el caso de American Express, la compañía posee 9 centros principales de procesamiento de información (Estados Unidos y en el exterior), 6 redes mundiales de datos, 70 grandes sistemas de computación y 229 sistemas pequeños. Dicho sistema global de comunicaciones le permite procesar 300 millones de transacciones anuales de la tarjeta American Express; un total de 250.000 autorizaciones diarias de transacciones (respuesta en cinco segundos promedio); verificación y reemplazo de cheques viajeros que son vendidos a través de 100.000 bancos alrededor del mundo, acceso a los sistemas de reserva y servicios de viajes en 125 países, ejecución de transacciones bancarias internacionales diarias por un monto de

US\$10.000 millones, la gestión de US\$56 millones en primas y reclamos de seguros por año; respuesta instantánea para 500.000 mensajeros diarios sobre transacciones en acciones, bonos, materias primas, bonos del tesoro y otros items²⁰. Ello explica por qué Salomon Brothers (agente de valores de Nueva York) estima que los grandes bancos americanos gastaron alrededor de \$7 billones en tecnología para la banca electrónica entre 1980 y 1985 y que asignan entre un 11% y un 15% de sus gastos (excluidos intereses) a la automatización de bancos. En 1984 los bancos franceses, por primera vez, gastaron más en informática que en espacio físico, en un equivalente al 15% del gasto (excluidos intereses)²¹.

b Mayores transparencias de los mercados

La mayor disponibilidad de información es esencial para incrementar el nivel de competencia, tanto a nivel de las empresas como de los consumidores. El acceso a una información más completa y más actualizada sobre insumos, precios, cualidades, etc., incrementa las opciones y la transparencia de los mercados. Por ejemplo, el sistema Reuter sobre materias primas y mercados accionarios a través de terminales de información opera, en tiempo real en un número de localizaciones en todo el mundo. Las bases de datos en-línea constituyen un pilar fundamental para la transparencia de los mercados. Se calcula que hacia 1981, casi la mitad de las bases de datos en línea que operaban internacionalmente contenía información comercial y de negocios. A su vez, la mayor competencia en los mercados nacionales e internacionales ha repercutido en una demanda creciente por el expertizaje especializado incorporado en los servicios al productor. Son precisamente estos últimos los que actúan como interfase entre los avances tecnológicos y la mayor competitividad internacional²². Las tecnologías de la información permiten trasladar enormes cantidades de información mediante la interacción de distintas vías de telecomunicaciones lo que

no sólo aumenta las opciones hacia los consumidores sino también devienen un medio económico y eficiente para que los productores expongan sus artículos en los mercados.

Algunos cuestionan la mayor transparencia en el sentido de atribuirle efectos indeseados tales como incrementar la volatilidad de ciertos mercados (monedas internacionales, bolsas de valores). Algunos atribuyen a la rapidez en la circulación de informaciones un impacto multiplicador negativo en el *crash* bursátil del 19 de octubre de 1987, exagerando las reacciones de oferente y demandante y provocando bajas exageradas en los índices de precios de acciones y valores.

c Progresiva desaparición de las fronteras entre sectores

El ejemplo más típico es la fusión entre diversas actividades como comercio al detalle, servicios financieros, de turismo, banca personal, seguros, préstamos hipotecarios y de automóviles, etc. Dicha fusión ha sido permitida por la extensión y expansión en las posibilidades de transparencia electrónica de fondos y redes de datos en general. Gracias a su disponibilidad es posible prestar una variedad de servicios que tradicionalmente no era posible prestar. Ello explica en parte una fuerte presión para desreglamentar dichos sectores y permitir que actividades tradicionales de servicios incursionen en la prestación de nuevos servicios. Pero la desaparición de fronteras no ocurre sólo entre actividades de servicios; también se observa el mismo fenómeno entre la producción de bienes y la prestación de servicios. La computación, tradicionalmente productora de *hardware* percibe una proporción creciente de su cifra de negocios derivada de la preparación y venta de *software*. Asimismo las industrias de computación y telecomunicaciones se funden en una sola. Aparentemente dicha convergencia sectorial se apoya en las economías de escala que son posibilitados por una mayor integración vertical y horizontal en ciertas actividades. En muchas de ellas, la tendencia es hacia la prestación de "paquetes" de bienes

y servicios como es el caso de las "sogo-shoshas" japonesas. Estos conglomerados comerciales se han "convertido en verdaderos organizadores y coordinadores de proyectos para suministrar una multiplicidad de servicios de apoyo, que van desde el financiamiento y supervisión de proyectos, a la adquisición y suministro de equipos y construcción de infraestructura física (por ejemplo, puertos y autopistas) hasta la comercialización de recursos extractivos y servicios de consultoría"²³.

d Cambios en las barreras de entradas

Rada²⁴ distingue dos tipos de situaciones: disminución de barreras y aumento de barreras.

La posibilidad de utilizar las redes de telecomunicaciones permite reducir los costos fijos que demanda la instalación de subsidiarias o la prestación de servicios localizados. Los costos de telecomunicaciones son así absorbidos por sus usuarios, proveedores y clientes del servicio en cuestión y eliminan las exigencias de profundidad física entre la empresa y el consumidor. Todo ello, producto del colapso de las restricciones de tiempo y espacio que suelen caracterizar a muchos servicios. Sin embargo, cuando se mezclan bienes y servicios suelen surgir considerables barreras para el ingreso de nuevas firmas. La comercialización de "paquetes" de bienes y servicios suele crear mercados cautivos tanto para bienes como para servicios ya que los consumos de unos y otros están fuertemente atados. Tal es el caso de la venta de equipos condicionada por la prestación de servicios de ingeniería o bien de servicios de mantenimiento y reparación, amarrados por "condiciones de garantía" a la venta de un bien.

Una consideración significativa para los países en desarrollo deriva de la escasa participación de éstos en el mercado mundial de servicios e informática, de información electrónica y de telecomunicaciones²⁵. En el caso de los servicios de informática²⁶, Estados Unidos absorbe un 50% del mercado mundial. Si se agregan la CEE y el Japón la participación de los países industrial-

izados supera el 88% (según estimaciones para 1987).

Para los servicios de informaciones²⁷, Estados Unidos comprende casi un 80% del mercado mundial y en conjunto con la CEE y el Japón dicha participación asciende casi al 100%.

Para servicios de telecomunicaciones²⁸, la importancia relativa de los Estados Unidos es de 55% y en conjunto con la CEE y Japón asciende al 87%.

Las razones de tal asimetría son bastante obvias: la producción de "hardware" y "software" requiere de altas inversiones (tanto fijas como en investigación y desarrollo), altos costos operacionales, las economías de escala exigida y la competencia con proveedores existentes.

Un indicador de las debilidades de América Latina en esta materia puede observarse en los flujos de comercio de productos de electrónica, informática y telecomunicaciones de los países de ALADI. De un total de US\$410.8 millones importados en 1985, las importaciones de fuentes extrarregionales (principalmente Estados Unidos, CEE y Japón) representaron un 92% de ese total²⁹. El carácter incipiente de estas actividades en la región puede constituirse también en una barrera para la entrada de nuevas empresas latinoamericanas a la producción de ciertos servicios. Cualquier decisión de los proveedores orientada a restringir el acceso a alguno de los servicios de información privaría a las empresas usuarias de su materia prima más fundamental que es precisamente la información³⁰.

e Globalización de la prestación de servicios

La mayor transportabilidad de los servicios que han permitido las nuevas tecnologías, es el factor determinante en la creciente importancia que adquieren los servicios en el comercio mundial. El colapso de las limitaciones de tiempo y espacio aumenta progresivamente la transabilidad internacional a los servicios. De acuerdo a datos del FMI dicho comercio alcanzó en 1987 a unos US\$960.000 millones, representando el 43% del comercio de mercancías. Su tasa de expansión entre 1979 y

1987 fue un 60% más alta que la del comercio de bienes. Ello pese al hecho de que se reconoce en general que las estimaciones relativas al comercio de servicios subestiman su real importancia en el comercio mundial³¹.

América Latina participa con alrededor de un 5% de ese comercio mundial de servicios y experimentó un déficit de unos US\$10.000 millones en 1980. Este se concentró en los rubros de "Transportes" y "Otros servicios". Este último rubro es el que ha tenido el crecimiento más importante en los últimos años y representa alrededor del 40% del comercio de servicios³².

De acuerdo a UNCTAD, para que ocurra una transacción internacional de servicios debe producirse un desplazamiento transfronterizo de uno o más de los siguientes elementos: i bienes; ii capital; iii personas y iv información.

Las tecnologías de la información han permitido la interacción directa, a distancia, entre productores y consumidores gracias a los flujos

transfronterizos de datos. Estos últimos flujos son a la vez un servicio en sí mismos y un ingrediente esencial en la facilitación de la internacionalización de muchos otros servicios. Gracias a los flujos transfronterizos, los datos pueden sustituir los movimientos de bienes, personas y capital³³. Dicho comercio es posiblemente mucho mayor que las estimaciones actuales, especialmente en razón del fuerte intercambio "intra firma" de tales servicios. Al parecer, el comportamiento de empresas transnacionales en cuanto a localización de sus actividades informacionales, computacionales y decisiones depende no sólo de consideraciones estratégicas, sino también en función de franquicias fiscales, acuerdos de doble tributación o disposiciones sobre repatriación y reinversión local de utilidades. Ello se complica aún más en razón de los IPC (*Intercompany Selling Prices*) que suelen variar desde 100% a 10%, respecto de los precios de mercado³⁴.

Así, los desarrollos de la telemática

han enfatizado la importancia de los flujos de información en la prestación de servicios en otros mercados e incrementado el "contenido informático" de los servicios no sólo por el reemplazo de otras formas de prestación internacional sino también al suplementar servicios provistos por otros medios.

Dado que muchas regulaciones nacionales pueden afectar los desplazamientos de los cuatro elementos que facilitan la prestación internacional de servicios, incluso cuando su finalidad específica tenga otras motivaciones (protección del consumidor, seguridad nacional y otros) muchas veces ellas son vistas por los proveedores de servicios como obstáculos para su comercialización internacional. Ello ha dado origen al concepto de "regulación apropiada" en el contexto de la Ronda Uruguay a fin de delimitar claramente los campos de la liberalización progresiva de aquellos vinculados al desmantelamiento de las regulaciones nacionales de servicios.

Notas

- 1 F. Prieto, "El sector servicios en América Latina y el Caribe: Peculiaridades de su evolución" (1970-1986), LC/R. 825.
- 2 GATT. Focus Boletín de Información N° 57, septiembre/octubre 1988.
- 3 Véase, Flavia Martinelli, *Productive organization and service demands in Italian textile and clothing "districts": a case study*. Prepared for UNCTAD Project RLA 87/019, september 1988.
- 4 Véase F. Prieto, "Los servicios al productor: un análisis de oferta, demanda y lineamientos de política para su desarrollo". CEPAL, LE/R. 872, julio 1988.
- 5 Gunter A. Pauli, *The Services Infrastructure. Report for UNCTAD*, november 1987. (Mimeo).
- 6 Juan Rada, *Information Technology and Services*, January 1986. Mimeo IMI, Geneva.
- 7 *National Geographic*, Vol. 164, N° 3, september 1983.
- 8 Véanse los estudios sobre el sector servicios en Argentina, Brasil y México.
- 9 Véanse los trabajos de J. Campos, "Los servicios al productor en la industria textil argentina", CEPAL, LC/R.683, octubre 1988; Vivianne Venture Dias, *O papel dos serviços na modernização de industria textil brasileira*, CEPAL, LC/R.688, octubre 1988; Fernando de Mateo, "Los servicios al productor y la industria textil y del vestido en México", LC/R.695, octubre 1988; "Los servicios al productor en la industria chilena de textiles", CEPAL, LC/R.673, julio 1988; y "Los servicios al productor en la industria textil latinoamericana: informe consolidado de cuatro estudios de casos", CEPAL, LC/R.709, noviembre de 1988.
- 10 Raimundo Beca, "Hacia una concertación multilateral sobre las nuevas tecnologías de la información", CEPAL, mimeo.
- 11 R. Beca, *op.cit.*
- 12 Simon Nora/Alain Minc, *L'informatisation de la société. La documentation française*, Paris 1978.
- 13 R. Beca, *op.cit.*
- 14 Clemente Forero, "Informática e Integración Económica". Tercer Mundo Editores, Bogotá 1987.
- 15 *International Competition in Services*. Office of Technology Assessment. Congress of the United States. July 1987.
- 16 Nora/Minc, *op.cit.*
- 17 Véase Flavia Martinelli, "Productive organization and service demand in Italian textile and clothing "districts": a case study. Report prepared for UNCTAD (Project RLA/87/019). Preliminary version 1988.
- 18 Juan Rada, "Information...", *op.cit.*
- 19 Véase discusión en capítulo II.
- 20 Rada, *op.cit.*
- 21 "Wiring Main Street; Banks are getting more Technological", *The Economist*, March 22, 1986.
- 22 Trade and Development Report UNCTAD, 1988, *op.cit.*
- 23 F. J. Prieto, *Revista de la CEPAL N° 30*, "Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial", diciembre 1986.
- 24 Rada, *op.cit.*
- 25 R. Beca, "El comercio internacional de servicios en el área de informática, información electrónica y telecomunicaciones". CEPAL, LC/R.699.
- 26 Entrada de datos, software, procesamiento y tratamiento de datos, redes de transmisión de datos.
- 27 Banco de datos, servicios transnacionales, intercambio electrónico de datos (EDI).
- 28 Comunicaciones telefónicas, servicios telegráficos, télex, telefax, teletex, transmisión de datos, redes de valor agregado (van).
- 29 Clemente Forero "Informática e Integración...", *op.cit.*
- 30 Caso DRESSNER en Francia en la que la casa matriz de Dallas cortó el acceso a servicios de ingeniería e información a una filial francesa proveedora de equipos para un proyecto de oleoductos en Siberia.
- 31 GATT, Focus Boletín de Información N° 57, septiembre/octubre 1980. Parte del incremento registrado en el comercio de servicios podría deberse a mejorar en la reciprocidad de dichos registros.
- 32 Estudios e Informes de la CEPAL N° 68, *op.cit.*
- 33 UNCTAD, "Trade and Development Report" 1980, *op.cit.*
- 34 R. Beca, "El comercio internacional...", CEPAL, LC/R.699, *op.cit.*

Definiciones, conceptos, principios y normas sobre el comercio de servicios

Secretaría Permanente del SELA

El artículo que se transcribe corresponde a una versión resumida del informe "Documento de Trabajo sobre Comercio de Servicios", elaborado por la Secretaría Permanente del SELA para ser presentado en la IV Reunión de Consulta Latinoamericana sobre las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay, celebrada en Caracas, del 17 al 19 de abril de 1989.

I. Introducción

Hace diez años, los servicios apenas constituían tema de discusión a nivel internacional. Unas pocas organizaciones administraban diversos acuerdos internacionales a nivel sectorial, en áreas tales como transporte y telecomunicaciones, y no se oía mucho sobre tales actividades. Luego, a fines de la década de 1970 y principios de los 80, Estados Unidos comenzó a someter la cuestión del comercio de servicios en un contexto generalizado en el GATT. En un principio Estados Unidos encontró poco apoyo para su iniciativa. Uno de los motivos de éste era la falta de comprensión de lo que estaba involucrado y cuáles serían las implicaciones de un enfoque multilateral al tema de los servicios. Más aun, dado que Estados Unidos dio pocas indicaciones de tener una idea clara de sus objetivos, pero al mismo tiempo insistió firmemente en que la agenda del GATT incluyera el comercio de servicios, no resultó muy sorprendente que muchos países contemplaran con sospecha tal iniciativa. No cabe duda que algunas de estas sospechas e incertidumbres aún subsisten y se justifican, pero el debate ha resultado del trabajo sustantivo emprendido por el Grupo de Negociaciones sobre Servicios (en adelante, se mencionará al Grupo con su sigla GNS) de la Ronda Uruguay desde principios de 1987. Tales progresos se han visto facilitados por los estudios nacionales sobre servicios así como por el

trabajo realizado por algunas organizaciones internacionales y regionales, tales como la UNCTAD, CEPAL y el SELA.

Al considerar las posiciones y estrategias adecuadas para los países de la región respecto a las negociaciones sobre el comercio de servicios, deben recordarse tres puntos básicos. En primer lugar, existe una conciencia cada vez mayor del papel de los servicios en la actividad económica y el proceso de desarrollo. Los servicios se diseminan entre los innumerables aspectos de la vida económica de un país y hay muchas interrelaciones y transacciones que, de una forma u otra, involucran la producción, suministro o consumo de servicios. Los servicios también son un componente importante del comercio internacional, aunque el grueso de este intercambio comercial es realizado por los países industrializados. Aunque los protagonistas de las iniciativas multilaterales sobre comercio de servicios aún mantienen posiciones que son totalmente coherentes, existe un fuerte interés entre la mayoría de los países desarrollados por establecer acuerdos internacionales abarcando una amplia gama de actividades de servicios. La dinámica de este proceso lo ha vuelto irrefrenable.

En segundo lugar, el GNS han hecho considerables adelantos en la aclaración de problemas y distinción de elementos claves de la masa de ideas a medio formular que traen a las discusiones los participantes de las negociaciones. Más aún, es notable que las deliberaciones del GNS estuvieran suficientemente adelantadas como para que surgiera un texto bastante detallado de la Reunión Ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales celebrada en Montreal¹. Aunque el texto no se presta a una interpretación clara e inequívoca respecto a muchos puntos, sí ofrece ciertos parámetros para guiar trabajos futuros. Lo más importante es que establece ciertos elementos significativos de un cronograma para el trabajo del Grupo durante los próximos dos años. El punto fundamental es que indudablemente el trabajo del Grupo continuará y que para una participación efectiva en este trabajo se requerirá una preparación exhaustiva.

De hecho, los países de la región se han contado entre los países en desarrollo más activos en el GNS, medido tanto en términos de presentaciones escritas así como las contribuciones a los debates verbales. Entre Argentina, Brasil, Jamaica, México y Perú, se han presentado no menos de trece propuestas por escrito al GNS. Respecto a muchos de los temas en discusión, éstas y otras presentaciones de países en desarrollo revelan un gran recelo respecto a los diversos conceptos fundamentales y enfoques propuestos para las negociaciones. Estos temores, y los intereses subyacentes deberán crecientemente expresarse en posiciones negociadoras concretas. Un campo interesante para explorar es hasta qué grado pueden actuar concertadamente los países de la región, especialmente respecto a algunas de las cuestiones de principios más básicas que están en juego.

En tercer lugar, hay una serie de actividades en la Ronda Uruguay que involucran algo más que puramente servicios y que llevan inexorablemente a concluir que existen esfuerzos en marcha para reformar, o modificar, las relaciones económicas en el contexto de las negociaciones. Aspectos de la Declaración de Punta del Este sugieren firmemente la existencia de tales tendencias respecto a elementos claves de las relaciones económicas internacionales. Además de los servicios, los temas involucrados son la propiedad intelectual y las medidas de inversión relacionadas con el comercio. Aunque la actividad tradicional en el campo de las negociaciones de comercio internacional se ha limitado principalmente a transacciones en los mercados de bienes, los nuevos temas cambian drásticamente este énfasis y buscan establecer nuevos compromisos internacionales en relación con los mercados de factores. Así, se contempla la disposición de la mano de obra y capital, así como una red de reglas asociadas con los mismos, como elemento central en un sistema reformado de disciplinas acordadas internacionalmente.

II. Evolución del debate sobre servicios

Las primeras discusiones

La primera discusión sistemática sobre servicios en el GATT tuvo lugar en el Grupo Consultivo de los Dieciocho a fines de los años 70, aproximadamente en la época en que concluyó la Ronda de Tokio, y continuó en el mismo hasta que fue recogida en el contexto de los trabajos preparatorios para la Reunión Ministerial de 1982. El tópico también fue presentado en la sesión de 1981 de las PARTES CONTRATANTES. La primera propuesta formal sobre el tema fue presentada por Estados Unidos en febrero de 1982, en un documento de trabajo del Comité Preparatorio de la Reunión Ministerial de 1982. Esta propuesta inicial claramente consideraba al Acuerdo General como la base adecuada para un marco de disciplinas sobre servicios. En otros aspectos, dicha propuesta no era demasiado específica, limitándose a pedir la inclusión del tema en la agenda del GATT para su examen. Desde el principio, la mayoría de los países en desarrollo expresaron fuertes reservas, o una abierta oposición, a la inclusión de los servicios en el GATT. En esa ocasión, todo lo que se acordó en el Programa de Trabajo Ministerial de 1982 fue que habría un intercambio de información entre las partes contratantes sobre la base de un examen nacional de los temas en el sector de servicios. La letra de la decisión sugería persuasivamente que el ejercicio era voluntario y que no habría ningún papel activo para ninguno de los órganos establecidos del GATT. Después de dos años, este trabajo tenía la intención de permitir a las PARTES CONTRATANTES considerar si era adecuado y deseable tomar cualquier medida multilateral sobre estos temas. Varios países industrializados elaboraron estudios nacionales en el contexto de este ejercicio. Durante los dos años del Programa de Trabajo Ministerial de 1982, comenzaron a aumentar las presiones para que se hicieran preparaciones para lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilate-

rales. Para fines de 1984, todos los países industrializados apoyaban la idea y la propuesta de incluir los servicios. Nuevamente, la oposición de algunos países en desarrollo fue firme. Sus argumentos básicos eran que no había ninguna presunción de que el GATT fuera un foro adecuado para este ejercicio, que no tenía sentido y era hasta peligroso lanzarse apresuradamente en negociaciones multilaterales sobre servicios en circunstancias que éstos no eran bien comprendidos; y que, de todos modos, el GATT tenía más que suficiente entre manos si se trataban adecuadamente las áreas dentro de su competencia establecida, donde las disciplinas eran demasiado débiles o estaban siendo pasadas por alto. El debate sobre servicios, que hasta cierto punto también subrogaba las deliberaciones de otros temas nuevos, tales como la propiedad intelectual y la inversión, ocupó el lugar principal de la escena en 1985 a medida que aumentaban las presiones para que se lo incluyera en una nueva negociación del GATT. Sólo después que se votara por la decisión de realizar una Sesión Especial de las PARTES CONTRATANTES, se estableciera un grupo de Funcionarios de Alto Nivel y se llegara a un acuerdo bastante tentativo en la Sesión Ordinaria de las PARTES CONTRATANTES en 1985, fue posible establecer un Comité Preparatorio para una nueva ronda de negociaciones. Durante toda la etapa preparatoria de las negociaciones de la Ronda Uruguay y así como en Punta del Este en septiembre de 1986, hubo un fuerte debate sobre la conveniencia de incluir o no los servicios en las negociaciones comerciales multilaterales.

El Mandato de Punta del Este

El impasse sólo fue solucionado a último momento en Punta del Este. La decisión resultante estableció una clara línea divisoria entre las negociaciones de bienes y servicios, sin ninguna presunción de que cualquiera de los resultados sobre servicios serían incorporados al GATT. Así, aunque las negociaciones de bienes y servicios están políticamente vinculadas mediante el propósito común de la Ronda Uruguay, están

jurídicamente separadas por las dos partes de la Declaración de Punta del Este. En pocas palabras, aunque las negociaciones de servicios tienen lugar en las instalaciones del GATT y son atendidas por la Secretaría del GATT, no son negociaciones del GATT.

Hay otros aspectos del mandato sobre negociaciones de servicios a los cuales los países en desarrollo asignan gran importancia. Uno de ellos es que la liberalización y expansión comercial sólo deben buscarse mientras promuevan el crecimiento y desarrollo. Esta es una declaración clara y explícita que refleja el punto de vista que un comercio más libre y el desarrollo no son necesariamente compatibles y que la liberalización comercial no es un fin en sí misma. Otra forma de considerar esta formulación, que ha sido enfatizada considerablemente por varios países en la región (y otros países en desarrollo) es que, por primera vez en las negociaciones comerciales, el concepto del desarrollo ha sido colocado en su legítimo lugar. El desarrollo debe ser el objetivo primario y pieza central de las negociaciones. Ya no es simplemente una consideración agregada al final de un acuerdo en forma de trato especial y diferenciado que apunte a calmar las inquietudes de países en desarrollo por lo que se está pidiendo de ellos. Ahora la sustancia substituye al simbolismo.

Otro elemento adicional en el mandato sobre negociaciones considerado importante por los países en desarrollo (y sin duda por otros también) es el reconocimiento explícito que el marco de reglas y principios del comercio de servicios respetará los objetivos de políticas de las leyes y reglamentaciones nacionales aplicadas a los servicios. Esta estipulación tiene la intención de ayudar a protegerse contra invasiones injustificables de la soberanía nacional y respecto al interés público.

Preocupaciones de los países en desarrollo

En ciertos aspectos, la forma en que se formuló el mandato de Punta del Este respondía a las preocupaciones e intereses de los países en desarrollo. Esto es particularmente cierto

respecto a la dimensión del desarrollo y a la referencia que se hace a respetar los objetivos de políticas de las leyes y reglamentaciones nacionales aplicables a los servicios. El hecho que estos temas hayan sido reconocidos en la formulación del mandato para las negociaciones no significa que automáticamente serán tomados en cuenta en las negociaciones substantivas. Un desafío fundamental de estas negociaciones para los países en desarrollo será salvaguardar los intereses vitales subyacentes en dichas preocupaciones. Más aún, surgen otras preocupaciones por la misma naturaleza del tema y no solamente por la forma en que se le enfoque.

Como se mencionó en la introducción, una característica muy importante de las negociaciones de servicios es que algunos participantes están buscando hacer extensivas las disciplinas internacionales a los mercados de factores. Por lo que se ha visto en las discusiones de la Ronda Uruguay hasta el presente, parecería haber dos formas importantes en las que los países en desarrollo se sienten preocupados, por no decir amenazados, como resultado de esta situación. La primera es que, al llevar las negociaciones a los mercados de factores, *el tema de reglamentación y control de la inversión extranjera directa* ha pasado a primer plano. Aunque los países en desarrollo no necesariamente desean obstaculizar la inversión extranjera —frecuentemente, se trata del caso opuesto— sí desean mantener un control total sobre los términos y condiciones asociadas con la misma y por lo tanto, se muestran sumamente cautelosos ante la posibilidad de tener que aceptar una dilución de esta autoridad a nombre de la liberalización comercial en el área de los servicios. La convicción sobre este punto es profunda, y es difícil proyectar que los países en desarrollo sencillamente desreglamentarán la inversión extranjera. Debe agregarse que también se necesita un gran esfuerzo de imaginación para suponer que los países industrializados hagan algo semejante. La segunda preocupación se relaciona con la primera, pero tiene diferencias importantes. Ella consiste en

que mediante las negociaciones que involucren los mercados de factores así como los de mercancías, habrá una tendencia generalizada, a veces sutil y a veces directa, hacia *convertir a los sistemas reglamentarios en objeto de negociación y supervisión internacional*. En otras palabras, los países podrían verse obligados a estandarizar sus reglamentaciones internas y hasta los enfoques de la reglamentación interna, a nombre de una política comercial abierta. No es sorprendente que exista una gama de razones poderosas por las que los países en desarrollo se muestran renuentes a contemplar este tipo de invasión de sus políticas nacionales, particularmente con motivo de iniciativas políticas cuyo valor intrínseco no necesariamente es aceptado. En este caso también resultaría algo artificial hacer una distinción entre los países en desarrollo y desarrollados, ya que estos últimos indudablemente abrigan temores similares. Dado que estos reparos son generalizados, y generalmente específicos por sectores, es importante que los países en desarrollo se aseguren que las negociaciones no enfatizen los intereses de los países desarrollados por encima de los suyos. Sea cual fuere el resultado, que en algunas de estas áreas puede ser mínimo, éste debe ser equilibrado y equitativo.

Ha surgido una tercera fuente de preocupación respecto al *tema de la reciprocidad y a su relación con el principio de no discriminación*. Varias propuestas de países desarrollados en el GNS han aludido a lo que se percibe como la necesidad de una aplicación condicional de los resultados de las negociaciones, especialmente a nivel sectorial, a fin de convencer —quizás obligar— a los países a participar en las disciplinas establecidas para el comercio de servicios. En su mayor parte, los países en desarrollo se han resistido denodadamente a este enfoque, que surgió por primera vez en el GATT en el contexto de la negociación y aplicación de algunos de los Códigos de la Ronda de Tokio. A los países en desarrollo les preocupa que la adopción de un enfoque condicional respecto a los servicios no sólo genere discriminación sino también enfatice el bilateralismo en las

negociaciones, de modo tal que el poder económico relativo juegue un papel indebido en la determinación de los resultados.

En cuarto lugar, una cuestión estrechamente vinculada a la dimensión del desarrollo ha surgido del hecho que, en muchos casos, los *sistemas reglamentarios de los países en desarrollo están significativamente menos desarrollados* que aquéllos de los países industrializados. Las desventajas potenciales que surgen de esta diferencia son dobles. En primer lugar, existe la preocupación que los países se vean inhibidos, por compromisos previos, de adoptar lo que consideren como políticas adecuadas para proteger nuevas industrias nacionales de servicios a medida que alcancen niveles más elevados en desarrollo. En segundo lugar, un compromiso de *statu quo* de la protección sobre los servicios comercializados, automáticamente constituirá una desventaja para los países con sistemas reglamentarios incipientes o subdesarrollados. Estos puntos hallaron expresión en el texto de Montreal, donde "...se reconoce el derecho de los países, particularmente de los países en desarrollo, a introducir nuevas reglamentaciones". En quinto lugar, ante la ausencia de una separación legal entre los acuerdos sobre mercancías y los referentes a servicios, los países en desarrollo temen enfrentarse a medidas de represalia en contra de sus exportaciones de bienes por incumplimientos, supuestos o reales, de compromisos en el área de servicios. Tales *represalias cruzadas* no son permitidas bajo las reglas internacionales actuales, pero se prevén en la legislación comercial en Estados Unidos, y han sido aplicadas. Los países en desarrollo buscarán evitar que esto ocurra mediante arreglos que aseguren que la separación legal lograda para las negociaciones se proyecte en cualquier acuerdo sobre servicios que se elabore.

Una sexta preocupación, que encuentra expresión directa en el mandato sobre negociaciones, consiste en que *los objetivos de políticas contenidos en las leyes y reglamentaciones nacionales no sean respetados adecuadamente en las negociaciones*. Más que en el

comercio de bienes, en el de servicios pueden adoptarse medidas con un efecto de protección por diversos motivos distintos del de otorgar un margen de ventaja a los productores nacionales. En realidad, podría ser necesario tener reglamentaciones en algunos sectores a fin de permitir que haya comercio. Por lo tanto, cualquier compromiso asumido hacia una liberalización progresiva no debe ser considerado como equivalente a un compromiso de desreglamentación.

Finalmente, muchos países en desarrollo sienten que no han logrado identificar dónde residen sus verdaderos puntos fuertes y débiles en materia de servicios, *por carecer de información estadística y otros datos vitales requeridos para tal evaluación*. Es por esto que los países en desarrollo han insistido en la necesidad de ampliar y profundizar la base estadística de servicios antes de involucrarse en negociaciones sustantivas.

III. Algunas definiciones, conceptos, principios y normas

En este capítulo se analizan algunos temas que con toda probabilidad se plantearán de manera prominente en las deliberaciones del GNS durante los próximos meses y que casi seguramente figurarán, de un modo y otro, en las propuestas que serán presentadas ante el Grupo. Lo que sigue, está destinado a estimular el debate; no se trata de un intento de especificar cabalmente algún marco para el comercio de servicios, ni tampoco de un conjunto de recomendaciones. No debe atribuirse importancia alguna al orden en que se abordan los problemas.

Cuestiones constitucionales

Desde que se estableció, en Punta del Este, que durante todo el resto de la Ronda Uruguay los servicios debían tratarse en una negociación separada, no ha habido mucha discusión acerca de la forma y status jurídico de ninguno de los convenios sobre servicios que surgiesen de las negociaciones. Aunque podría parecer prematuro referirse a estos asuntos, es sin embargo muy importante considerar las diferentes

opciones e implicaciones, dado que las decisiones en esta área determinarán la forma y contenido de las obligaciones a ser incluidas en el acuerdo marco. Tomando primero la cuestión puramente institucional, no parece existir entre los países en desarrollo respaldo alguno a lo que es aparentemente una posibilidad cada vez más remota, de que el acuerdo sobre servicios se vincule de alguna manera al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. La idea de tal relación podría ser poco atractiva incluso en los países industriales.

Numerosas razones pueden aducirse a favor de la separación institucional. En primer lugar, la incorporación de los servicios al GATT implicaría la injustificable presunción de que las normas y principios del GATT resultan adecuados para la reglamentación del comercio de servicios. Una consideración conexa es que, como por lo general los servicios se encuentran más fuertemente regulados que los bienes, y tomando en cuenta la experiencia de ciertos acuerdos sectoriales sobre servicios, puede existir la presunción o el riesgo de que se tienda a aplicar nuevos acuerdos sectoriales de manera conducente a una repartición de los mercados. Sea cual fuere el criterio acerca de dicha tendencia, ésta contradice lo que el GATT intenta lograr y contaminaría aún más un sistema que ya se encuentra bajo tensión.

Otro argumento para evitar un vínculo legal con el GATT consiste en que podría significar que los procedimientos de solución de controversias, y las conexas posibilidades de represalia y compensación, se aplicarían en forma indiscriminada entre bienes y servicios. Los países en desarrollo han recalcado de manera reiterada su oposición a tales arreglos, por el temor de que posibilitaran represalias sin freno contra sus exportaciones de bienes, a raíz del incumplimiento que se advierta respecto de alguna norma o procedimiento establecido en el ámbito de servicios. Tales vínculos son percibidos como factores que otorgan excesivas ventajas negociadoras a los protagonistas de las disciplinas internacionales en materia de servicios.

Una tercera consideración estriba en que, con toda probabilidad, una vinculación con el GATT haría imposible garantizar el grado de flexibilidad que se va a necesitar en un campo tan variado y heterogéneo como es el de los servicios. En cuarto término, en el propio GATT existe una serie de debilidades inherentes al mismo, que no serían deseables en un acuerdo sobre servicios. La más importante de ellas es, tal vez, el status provisional del Acuerdo General y la falta de un marco legislativo para su aplicación mediante las leyes y procedimientos internos de ciertas partes contratantes. Unido a esto se halla la inseguridad y el desequilibrio creados por la "cláusula de la anterioridad o de la legislación existente" del Protocolo de Aplicación Provisional. Existen, además, algunos problemas relacionados con la enmienda del Acuerdo General. Para algunas enmiendas se precisa el voto unánime, en tanto que para otras, basta una mayoría de dos tercios, aunque en estos casos las enmiendas sólo se aplicarían a aquellos que las hubiesen aprobado. Si el acuerdo sobre servicios se separase legalmente del Acuerdo General, surgiría entonces la pregunta de qué tipo de acuerdo sobre servicios sería el más recomendable. Sobre esto, dos puntos básicos parecen ser los más pertinentes. Primero, que si el acuerdo tuviera status de tratado, sería más fácilmente aplicable dentro de las leyes internas de los signatarios y se haría mucho más difícil desconocerlo o reinterpretarlo en forma unilateral. Y en segundo lugar, tendría que contener disposiciones detalladas acerca de todos los aspectos institucionales de los acuerdos internacionales autónomos. Aparte de su aspecto práctico, dichas disposiciones estarían destinadas a proteger en la medida de lo posible contra las acciones unilaterales ilegales.

La dimensión del desarrollo

A pesar del recelo con que muchos países en desarrollo veían la inclusión de los servicios en las negociaciones internacionales sobre comercio, cabe notar que la inclusión del desarrollo en el mandato de negociación como objetivo central de

todo el proceso ha significado un logro importante para ellos. Según se observó anteriormente, esto no sólo cambió el supuesto de que la liberalización del comercio siempre es provechosa para un país en términos económicos, sino que corrigió asimismo una anomalía histórica en razón de la cual las consideraciones respecto del desarrollo se tenían como periféricas y eminentemente políticas. En el contexto del mandato de negociación sobre servicios, existen claras atribuciones para probar las normas y disciplinas propuestas en función del objetivo del desarrollo y, de necesitarse normas especiales, éstos tendrían el mismo status jurídico que las demás normas. Tanto en el texto de Montreal como los debates realizados en el GNS indican que los países en desarrollo ya han reflexionado bastante sobre esta cuestión. Hay sobre el tapete un gran número de propuestas, entre ellas varias procedentes de la región, acerca de cómo salvaguardar y promover el objetivo del desarrollo. Caben dos comentarios acerca de los enfoques que los países en desarrollo podrían utilizar en esta materia. Primero, si se enfatiza demasiado la necesidad de acceso preferencial a los mercados de los países industriales, se correría el riesgo de tener una repetición del debate realizado en el GATT sobre trato especial y diferenciado, debate que en opinión de muchos ha sido frustrante e improductivo. Dondequiera que se ha abierto el acceso preferencial, los países industriales lo han considerado como algo unilateral, no negociable y, sobre todo, producto de su buena voluntad. Como consecuencia directa, las preferencias no siempre han servido de mucho y los países desarrollados han discriminado entre los países en desarrollo en base a criterios económicos unilateralmente definidos, y en algunas oportunidades por razones políticas. Un enfoque sería insistir sobre preferencias contractualmente vinculantes, pero parece muy poco probable que los países desarrollados consintieran a esto, caso en el cual el mejor enfoque parecería ser aquel que hiciese hincapié no tanto en el acceso preferencial, como en los acuerdos que fomenten el desarrollo de las industrias de servicios

de los países en desarrollo. El segundo punto deriva del primero. Si el énfasis se pone primordialmente en cómo estimular las industrias de servicios de los países en desarrollo e incrementar la participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios, entonces parecería haber interés en reclamar una estructura de normas que por su propia índole lograra estas cosas. En otras palabras, hasta donde sea posible, sólo debería haber una necesidad limitada de normas especiales para los países en desarrollo, por cuanto la estructura entera de normas y disciplinas sería sensible al objetivo del desarrollo y a las necesidades de los países en desarrollo. Dichas necesidades se acoplarían automáticamente al acuerdo. Se sugiere que tal énfasis ayudaría a despolitizar la situación, centrando más bien la atención en las necesidades económicas reales. Hasta cierto punto, el enfoque antes sugerido ya se evidencia en las posiciones negociadoras de los países en desarrollo. Ello se nota, por ejemplo, en el énfasis que se hace en el respeto a los objetivos de políticas nacionales, así como también en la demanda de que se reconozca la posibilidad de que las diferencias de nivel de desarrollo de los sistemas de regulación se reflejen automáticamente en el acuerdo. Resulta notable que haya recibido escasa atención en el GNS la idea de algo que fuese similar en materia de servicios al Sistema Generalizado de Preferencias para bienes. Ello se hace evidente ante todo, al introducirse en la discusión sobre servicios la idea de la reciprocidad relativa², en contraste con la del trato especial y diferenciado.

Objetivos de política nacional

Se acordó en Punta del Este que el marco del comercio de servicios debía respetar los objetivos de política de las leyes y regulaciones nacionales pertinentes a los servicios. La necesidad de tal disposición refleja el hecho de que la regulación interna de los servicios es más penetrante que la de los bienes, sobre todo en razón de algunas importantes diferencias intrínsecas entre los bienes y los servicios. Esta salva-

guardia es conceptualmente equivalente a la disposición contenida en los Artículos XII y XVIII:B del GATT, en el sentido de que demandar cambios en un conjunto de políticas comerciales no puede basarse en el argumento de que los cambios en política interna obviarían a las políticas comerciales³.

Básicamente, esta disposición debería proteger contra dos fuentes de ataque a la soberanía interna. En primer lugar, debe reconocerse que las regulaciones que afectan a los servicios pueden aplicarse en función de toda una gama de objetivos no económicos, y que estos objetivos deben respetarse. En segundo término, so pretexto del concepto del "acceso efectivo", parece que podrían formularse ciertas demandas implícitas de estandarización de los sistemas de regulación. Estas demandas van más allá de meramente procurar un nivel determinado de acceso no discriminatorio a un mercado interno de servicios; más bien tratan de influir en la naturaleza misma con que opera el mercado en cuestión. En ambos casos, los países en desarrollo comparten, según parece, un interés común en la defensa de sus derechos soberanos.

Por último, puede observarse que, al aceptar el respeto a los objetivos de política nacional, se implica que, en primer lugar, el marco debe preocuparse en definir los parámetros y no en la liberalización del comercio como tal. Este punto también es válido para los demás conceptos y principios bajo discusión en el contexto del acuerdo sobre el marco a establecerse.

El marco y los sectores

Aun cuando ha habido alguna discusión acerca del marco en términos generales, e incluso sobre la relación entre el marco y los sectores, la mayor parte del debate se ha centrado en los conceptos particulares que pudieran incluirse en el marco. Otra cuestión que se planteará en el GNS tan pronto como los países comiencen a formular propuestas detalladas respecto del marco en su conjunto, es en qué medida el marco predeterminará el contenido de los acuerdos

sectoriales. En otras palabras, qué margen dejará el marco para que los acuerdos sectoriales específicos puedan establecer sus propias normas y en qué medida figurarán en los acuerdos sectoriales, antes que en el marco multilateral, los compromisos legalmente vinculantes.

De allí que el problema central consiste en cuán específico y legalmente vinculante ha de ser el marco.

Algunos sostienen —básicamente en nombre del pragmatismo— la necesidad de un marco amplio y normativo que sólo proporcione directrices generales acerca de lo que debe lograrse a través de los acuerdos sectoriales. Sería entonces cada uno de éstos el que contendría los verdaderos compromisos operativos. La mayoría de los países en desarrollo no ha dado a conocer aún su criterio sobre esta cuestión.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo, parecería que el punto fundamental a tratarse es, qué tipo de arreglos protegerán mejor los intereses de estos países, teniendo presente sus relativas desventajas negociadoras y limitado poder de negociación. Se ha hecho mucho hincapié en la diversidad de los sectores de servicios y la consiguiente necesidad de ser flexibles. Si bien esto no deja de tener cierta validez, hay que pensar si la diversidad tiene que ver más con la forma en que ha de asumirse la regulación que con los principios y objetivos que subyacen a las regulaciones.

A primera vista los países en desarrollo parecen correr ciertos importantes riesgos al aceptar un marco débil, para luego buscar participación en los acuerdos sectoriales. Se sugiere que esta fórmula implica una mayor probabilidad de discriminación, de insistencia en la reciprocidad y de condicionalidad que aquella que establezca firmes normas básicas dentro del marco. A nivel sectorial, los países en desarrollo serían casi seguramente más susceptibles a la presión bilateral y al despliegue de capacidad negociadora, que si pudieran recurrir a compromisos previos legalmente vinculantes como cuestión de principios. Mas aún, desde una perspectiva sistémica, el enfoque sectorial se presta más fácilmente a los acuerdos de administración y a la repartición

del mercado, pues en los resultados primarían el tamaño relativo y los factores políticos por sobre la cuestión de principios.

Debe señalarse que todo lo propuesto aquí es un tanto abstracto, por cuanto se refiere más bien a los argumentos, en vez de las disposiciones detalladas. Es posible que bajo ciertas circunstancias los países en desarrollo se sientan más capaces de defender sus intereses en un contexto sectorial que a nivel de principios. Esto requiere ser investigado.

El problema del establecimiento, es decir, de la definición del comercio de servicios

La cuestión de la definición del comercio de servicios, en tanto se relaciona con el establecimiento o la presencia comercial extranjera, constituye uno de los problemas más importantes y emocionales de la agenda del GNS. Se trata de un tema que ha sido ampliamente debatido y que parece ser bien comprendido. El punto de partida fundamental de discusión es que la venta de algunos servicios implica simultáneamente producción y consumo y puede exigir, por tanto, la proximidad física del productor y el consumidor⁴. A raíz de esto, un argumento preferido de los países desarrollados es que el comercio internacional no puede realizarse sin movimientos transfronterizos de los factores de producción y que por tanto los derechos de establecimiento deben formar parte de la negociación. Con ello se quiere decir que a los proveedores de servicios se les permita invertir para los fines de comerciar. Por lo general, los países desarrollados afirman que esto significa que se liberaliza el comercio de servicios cuando los proveedores extranjeros establecen negocios en el país y presumiblemente en forma indefinida.

La posición negociadora inicial adoptada por muchos de los países en desarrollo, la mayoría de los cuales son de la región, consiste en que el comercio de servicios se refiere al flujo transfronterizo de los servicios y no a los proveedores de los mismos. En otras palabras, el comercio se da entre residentes y no

residentes. Cualquier otra cosa plantea problemas relativos a inversión extranjera, los cuales no son objeto de las negociaciones sobre servicios⁵. Con espíritu de compromiso constructivo, se ha operado cierto cambio en esta posición durante los últimos meses y ello se refleja en el texto de Montreal. Parece que ahora los países en desarrollo convienen en que los flujos transfronterizos de los factores de producción podrían incluirse en el trabajo sobre la definición del marco multilateral de los servicios.

Deben hacerse dos señalamientos importantes acerca de la posición antes mencionada de los países en desarrollo. En primer lugar, el uso del modo condicional sugiere que este punto no ha sido concedido sino que está sujeto a discusión y negociación. Y en segundo término, de admitirse, surgen algunas ideas claras acerca de lo que significaría el término "establecimiento". Básicamente, la definición de la presencia comercial pondría énfasis en las transacciones de servicios y no en la producción de los mismos. Esto significaría en la práctica que la presencia permanente de empresas foráneas de servicios dentro de los confines nacionales, o en otras palabras, la inversión extranjera directa, no sería objeto de negociaciones sobre servicios. Se permitiría, a lo sumo, una presencia temporal, en relación con transacciones específicas, delimitadas, de servicios en determinadas oportunidades.

Al igual que casi todo lo demás en los debates sobre servicios, tampoco han sido plenamente estudiadas todas las implicaciones y la factibilidad de esta posición. Ello sólo será posible en el contexto del análisis de los sectores, que es donde los conceptos pueden someterse a prueba, y donde debería ser más fácil determinar la índole exacta de un marco de compromiso conveniente a este respecto. Una dificultad potencial con la posición actual consiste en que no es evidente que un país en desarrollo siempre prefiera un flujo transfronterizo de un servicio, o bien una presencia interna temporal, a una inversión directa por parte de un proveedor extranjero del servicio. Esta afirmación requiere mayor elaboración.

De acordarse el entablar negociaciones respecto de un sector de servicios en particular, la alternativa se daría en algunos casos entre la insistencia en que la modalidad de prestación sea la del flujo transfronterizo y en que exista una presencia comercial interna. Esta alternativa se hace factible, en muchos sectores, gracias a la moderna tecnología de la comunicación. Una de las razones por las cuales en algunos casos pueda preferirse la presencia interna al suministro transfronterizo es que dicha modalidad de entrega es capaz de evitar la competencia directa entre los sistemas de regulación extranjero e interno. En otras palabras, si el proveedor extranjero se hubiese establecido en el mercado interno, estaría sujeto al mismo sistema de regulación que los proveedores nacionales⁶. Si opera, en cambio, desde su país de origen, estaría produciendo bajo un sistema interno de regulación diferente y tal vez más ventajoso; lo cual podría generar presión para que el sistema regulatorio interno del país importador se adecúe al del país exportador. Cabe subrayar que la posibilidad de que por esta razón se prefiera el establecimiento al suministro transfronterizo se está sugiriendo en forma tentativa, puesto que habría que analizar cabalmente las implicaciones de este argumento. Podría pensarse, por ejemplo, en neutralizar las diferencias entre los sistemas internos de regulación mediante medidas fiscales en la frontera, y aún así preferir la alternativa de que no exista establecimiento interno. Uno de los problemas generales que plantea esta discusión es la posición que ha de adoptarse respecto de la modalidad de prestación en aquellos casos en que existan varias alternativas. Según se indicó anteriormente, a esta cuestión se alude en forma poco concluyente en el texto de Montreal⁷. Se prevé, por lo general, que los países en desarrollo no querrán dejar en manos del exportador la selección del modo de prestación, independientemente de lo que se haya acordado con respecto a la definición del comercio de servicios. Otra razón por la cual podría preferirse, bajo ciertas circunstancias, el establecimiento a las transacciones transfronterizas en la entrega de los

servicios, consiste en que la presencia extranjera en la economía interna podría representar ciertas ventajas adicionales para la misma. Aparte de consideraciones como el empleo o la cuestión de las divisas extranjeras, podría esgrimirse como argumento importante la transferencia de tecnología. En efecto, podrían darse situaciones en que el gobierno del país exportador tratase de obstaculizar el establecimiento en el exterior para exportación de servicios, con el fin de conservar su ventaja tecnológica de carácter monopólico. Y, por su parte, el país importador interesado en la transferencia tecnológica podría verse opiniéndose a esa posición por parte del país exportador, con lo que estaría respaldando la opción del establecimiento en vez del suministro transfronterizo. Las posiciones sustentadas por algunos países desarrollados y otros en desarrollo en materia de presencia comercial podrían toparse con una dificultad. Esta deriva de las similitudes conceptuales entre los flujos transfronterizos de capital y de mano de obra. A los países desarrollados se les ha acusado de inconsecuentes cuando se pronuncian a favor del pleno establecimiento o de los derechos de inversión de capitales y luego afirman que el comercio de servicios de mano de obra es un asunto de inmigración. Varios países en desarrollo confrontan un dilema similar. Están interesados en la liberalización de los servicios de mano de obra, y en ese sentido a lo mejor prefieren que ella se realice de manera tal que no implique una presencia temporal de la mano de obra, para una tarea específica, en el país consumidor, sino algo de carácter más duradero. La pregunta que debe formularse es si, de buscarse un establecimiento a largo plazo para uno de estos factores de producción, ¿podrá negársele lo mismo a otro factor como cuestión de principio?

Acceso con establecimiento

Aunque las posiciones negociadoras de la mayoría de los países en desarrollo no contemplan en absoluto los derechos de establecimiento o involucran la definición limitada de establecimiento que se ha reseñado

anteriormente, el propósito de esta sección es el de explorar brevemente los tipos de problemas que probablemente se presenten en el contexto de las propuestas que sí contemplan el establecimiento. A estos fines, resulta innecesario especificar una rígida definición de establecimiento. Podría variar desde inversión extranjera directa en una planta de producción hasta diversas formas de representación interna o presencia comercial. Lo que sigue es una breve discusión de una serie de factores y conceptos que tienen que ver con acceso en el contexto del establecimiento.

Aun si los países desarrollados estuviesen de acuerdo en negociar sobre establecimiento, incluso en el sentido temporal y referido a transacciones específicas, habrían buenas razones para racionar el acceso. Simplemente en vista de los tamaños relativos del mercado interno, de los proveedores nacionales y los proveedores extranjeros, estaría justificado racionar el acceso mediante limitaciones al número o tamaño de los "establecimientos" extranjeros. El racionamiento podría producirse también a través de normas referentes a la participación en la propiedad de la empresa. Esto tiene una equivalencia conceptual con las restricciones cuantitativas a las importaciones de bienes⁸. Esto puede considerarse como la primera capa protectora para los productos nacionales.

En el contexto del acceso con derechos de establecimiento, la segunda capa protectora entra en juego mediante el significado que se asigna al concepto de trato nacional. Si a los proveedores extranjeros se les concede derechos de establecimiento, aunque sean de carácter temporal, y luego se les da trato nacional en el sentido del Artículo III del Acuerdo General, entonces lo que de hecho se habrá logrado es el exacto equivalente del libre comercio. Además, este tipo de "comercio" no ofrece ninguna protección natural mediante los costos de transporte. En estas condiciones, poco debe sorprender que el trato nacional haya sido un tema tan sensible en los debates del GNS. La pregunta es, entonces, cómo avanzar de cero protección interna

hacia alguna tasa positiva. Parte de la respuesta reside en eximir del trato nacional a las compras gubernamentales y a las subvenciones internas, tal como lo hace el Artículo III del GATT para el comercio de bienes. Otro instrumento que por lo menos teóricamente podría utilizarse en este contexto, sería un impuesto al proveedor extranjero. Tanto en el caso del impuesto como del subsidio, habría que considerar si se trataría de gravámenes o pagos impuestos por una sola vez a las empresas, o bien recurrentes, y recaer por ejemplo, sobre el producto o las ganancias. Los impuestos y subsidios internos, destinados a favorecer a los proveedores nacionales frente a su competencia extranjera, son instrumentos relacionados con los precios. Entre otras maneras de proteger los intereses nacionales existe una serie de posibilidades con respecto al sistema de regulación, pudiendo aplicarse muchas medidas administrativas a este fin. De concederse el establecimiento, presumiblemente se harían negociables diversas medidas relativas a precios y otras relativas a los mismos. En el contexto de cualquier discusión en este sentido, los países en desarrollo seguramente querrán que el trato nacional quede subordinado a los objetivos del desarrollo y de la liberalización progresiva, así como también a la protección de los objetivos de política nacionales. Respecto del trato nacional, cabe observar que, en realidad, muchos países en desarrollo otorgan trato más favorable a los inversionistas extranjeros que a los proveedores nacionales.

Hay, por último, un punto que debe recalcar, aun cuando ya se haya aludido a él anteriormente. Se trata del significado que atribuyen algunos participantes de las negociaciones al concepto de "acceso efectivo". En vez de limitar la discusión al acceso al mercado en el sentido tradicional, se esgrimen argumentos acerca de por qué, en nombre de la equidad y la reciprocidad, debe concederse acceso equivalente a los respectivos mercados internos de los participantes. Según este criterio, un elemento importante de dicha equivalencia se refiere a la cuestión

de las diferencias entre sistemas internos de regulación, por lo que aumenta la presión para que se realicen negociaciones sobre el contenido y la forma de estos sistemas. Al igual que en el caso de las negociaciones sobre propiedad intelectual, este enfoque podría tener implicaciones transcendentales desde el punto de vista de la soberanía nacional.

Acceso sin establecimiento

Cuando las transacciones de servicios no implican establecimiento, de modo que los propios servicios atraviesan las fronteras internacionales, la situación se torna conceptualmente muy similar a la del comercio de bienes. En primer lugar, podría haber un problema de identificación en el sentido de que los servicios se encuentran incorporados a los bienes. Actualmente, la práctica corriente es tratar este tipo de comercio como transacciones de bienes, pero a medida que los procedimientos y conceptos estadísticos se van haciendo más refinados, podría existir el deseo de emprender cierta reclasificación. En segundo término, en vista de la intangibilidad de los servicios y de su método de transmisión pueden presentarse problemas considerables tanto con respecto a cuestiones estadísticas como a cualquier intención de aplicar medidas fronterizas tales como aranceles a los flujos comerciales. Se trata de problemas de carácter esencialmente práctico que deberán resolverse. Para nuestros fines, basta señalar que, por lo menos conceptualmente, se dispone del mismo conjunto de instrumentos de política comercial para los flujos transfronterizos de servicios que para los flujos de bienes.

Trato de nación más favorecida y no discriminación

La falta de acuerdo sobre cualquier formulación de la cuestión de la no discriminación en el texto de Montreal indica claramente la sensibilidad e importancia de esta materia. Podría facilitar el debate que se identifiquen las partes integrantes del problema. Existen siete contextos principales en los que se plantean

las cuestiones de NMF y de la no discriminación. Primero, y más directamente, se presentan en el sentido de los Artículo I y XI del GATT, los cuales se refieren, respectivamente, a derechos aduaneros, gravámenes, reglamentos y formalidades, y a restricciones cuantitativas. Segundo, surgen con respecto a los diferentes tipos de acuerdos regionales. Tercero, está la cuestión de la existencia de sistemas de normas que no son del todo universales y la aplicación del llamado trato condicional de nación más favorable. El cuarto caso implica las respuestas a las prácticas comerciales desleales, tales como los derechos compensatorios y los anti-dumping. En quinto lugar, la cuestión de normas y procedimiento especiales para los países en desarrollo. Sexto, las acciones de salvaguardia para proteger las industrias nacionales amenazadas por las importaciones muchas veces se discuten en el contexto del GATT en términos del llamado asunto de la selectividad. El séptimo punto de la lista lo constituyen las prácticas comerciales restrictivas, a las que pocas veces se hace referencia en este contexto. Cada uno de estos componentes del problema de NMF (Nación Más Favorecida)/no discriminación se tratará brevemente en relación al análisis del marco para servicios. En lo que respecta a NMF/no discriminación en el sentido de los Artículos I y III del GATT, existen fuertes razones *a priori* para sostener que hace falta un enfoque similar al del GATT. Esto significa que, salvo que de otra manera se especifique (como, por ejemplo, en el caso de los acuerdos regionales), todos los gravámenes, regulaciones y restricciones cuantitativas deben aplicarse de manera tal que no se discrimine entre los proveedores extranjeros. De permitirse alguna discriminación en estas áreas de políticas, se hará difícil garantizar la transparencia, y para los países en desarrollo el proteger sus intereses económicos. Los argumentos son bien conocidos y parece haber acuerdo general entre los países en desarrollo en el sentido de que está en su interés preservar la no discriminación en estos asuntos. Los *acuerdos regionales* constituyen una excepción controlada a la norma

de no discriminación. En el GATT, estos acuerdos están sujetos a ciertas disposiciones destinadas a promover, antes que a distorsionar, el comercio. Si bien las normas no funcionan muy bien en el GATT, muy pocos países presionarían a favor de la eliminación de esta excepción a la no discriminación. Todos los países en desarrollo que se han pronunciado sobre esta materia en el GNS han argüido a favor de establecer la posibilidad de acuerdos regionales de comercio en servicios. Al igual que en el caso de los bienes, uno de los retos será el diseño de normas que no provoquen discriminación injustificada orientada hacia fines proteccionistas.

La cuestión del *trato condicional del NMF* podría muy bien resultar para los países en desarrollo la parte más sensible y decisiva de todo el debate sobre este problema. Ello se debe a que el *trato condicional de NMF* se refiere básicamente a las demandas de reciprocidad. El argumento habitual para no aplicar las normas acordadas entre un número limitado de países a todos los miembros de una comunidad comercial, es que crea un incentivo para "*free ride*" (aprovechar beneficios sin contrapartida) y para que los países se nieguen a aceptar las disciplinas relacionadas con su propia política comercial.

El debate más animado sobre el *trato condicional de NMF*, se ha producido con respecto a los Acuerdos y Arreglos (Códigos) de la Ronda Tokio en el GATT. Muchos países han opuesto fuerte resistencia al enfoque del *trato condicional de NMF*. Entre las diversas razones de esta actitud está el hecho de que muchos de los no signatarios, la mayoría de los cuales son países en desarrollo, consideran que no se les brindó suficiente oportunidad para participar en las negociaciones sobre las disposiciones de los Códigos. Y lo que es aún más importante, se considera que la aplicación de los Códigos en forma de *trato condicional de NMF*, con la posible excepción de aquel que se refiere a las compras gubernamentales, socava los derechos adquiridos en virtud del Acuerdo General. Otro argumento importante ha sido el de que la discriminación introducida a través

de la aplicación del *trato condicional de NMF* condicional corre el riesgo de empujar al sistema comercial hacia el bilateralismo, así como también hacia un conjunto de acuerdos comerciales internacionales que se basan en el poder en vez del derecho.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo, existen entonces, buenas razones para evitar el *trato condicional de NMF*. Ha sido éste, ciertamente, el tenor de las propuestas y declaraciones de los países en desarrollo en el GNS. Para reforzar sus argumentos, los países en desarrollo podrían analizar con cuidado lo que ha sucedido efectivamente con relación a los Códigos de la Ronda Tokio. Es posible aducir que, con la excepción del Código de Subvenciones⁹ y del Código de Compras Gubernamentales, la práctica no ha sido aplicar las normas del Código en forma selectiva o discriminatoria a favor de los signatarios, sobre todo debido al costo administrativo que ello hubiese significado. No obstante, el número de signatarios de los Códigos ha aumentado notablemente desde la introducción de los mismos en 1979; lo cual difícilmente sugiere una propensión dominante al "*free ride*".

En lo que atañe a las políticas destinadas a salvaguardarse contra las *prácticas comerciales desleales*, resulta evidente que éstas son intrínsecamente discriminatorias, puesto que son reactivas a las políticas y comportamiento de los socios comerciales individuales o de las empresas. Difícilmente se puede imaginar un acuerdo sobre servicios que no contemple de algún modo esta clase de medidas, particularmente en el caso de cierto tipo de transacciones tales como los flujos transfronterizos. Sin embargo, a la luz de la experiencia con políticas de "antidumping" y derechos compensatorios en el campo de bienes, estaría en el interés de los países en desarrollo presionar a favor de normas y procedimientos en esta área que hagan más difícil practicar discriminación injustificada con fines proteccionistas, bajo el pretexto de estar reaccionado frente a prácticas comerciales desleales en otros países.

La cuestión de las *disposiciones*

especiales para los países en desarrollo ha sido tratada anteriormente, en relación con la dimensión del desarrollo dentro de un marco de servicios. No se repetirán los argumentos, salvo para subrayar la importancia de introducir el concepto de la reciprocidad relativa a manera de precepto central del marco, en función del cual podrá tratarse durante las negociaciones toda clase de problemas tales como la dimensión del desarrollo, la protección de los objetivos de políticas internas y el asunto de la cobertura.

Hay poco que decir sobre la cuestión de las *salvaguardias*, excepto que los países en desarrollo se han resistido en forma consecuente, y a veces solos, a los esfuerzos tendientes a introducir un mecanismo de *salvaguardias selectivas* en el GATT. Esta resistencia se ha basado en la firme convicción de que un mecanismo legitimado de *salvaguardias discriminatorias*¹⁰ reduciría considerablemente el valor del sistema internacional de normas de comercio. La selectividad aumentaría los niveles de protección, promovería el bilateralismo y politizaría las relaciones comerciales. Todas estas constituyen buenas razones para mantener una posición firme contra la selectividad en cualquier disposición sobre *salvaguardias* que aparezca en un marco multilateral para los servicios. Por último, se afirma que las *prácticas comerciales restrictivas* tienen derecho a formar parte de este debate, porque son por naturaleza discriminatorias. El hecho de que constituyan prácticas del sector privado es un argumento poco convincente para excluirlas de las disciplinas internacionales, cuando menos por su fuerte semejanza con el "dumping". Más adelante, se comentará nuevamente este asunto.

Transparencia

La transparencia ha sido introducida en los debates del GNS como un tema separado, pero ha sido discutida mayormente en términos de requisitos de notificación y de suministro de información, más bien que como concepto pertinente al contenido de normas sustantivas. El lenguaje sobre transparencia en el texto de Montreal es poco específico res-

pecto de las obligaciones de notificación de las partes en un acuerdo sobre el marco, aunque sí reconoce la importancia de la disponibilidad de información. En parte, la falta de especificidad es producto de las dudas de los países en desarrollo acerca de algunas de las propuestas formuladas en el GNS sobre esta cuestión. En primer lugar, existe cierta preocupación por los costos de los recursos de un sistema de notificación excesivamente detallado o exigente.

En segundo término, algunos países desarrollados han sugerido que las leyes propuestas o potenciales deben notificarse a los fines de discusión multilateral antes de su aplicación. Se ha trazado una analogía con arreglos similares dentro del Código de Obstáculos Técnicos al Comercio. En general, los países en desarrollo parecen estar poco contentos con esta idea, sobre todo porque la ven como un mecanismo que brindará la oportunidad de que se ejerzan presiones externas sobre la formulación de política interna, y no necesariamente de conformidad con compromisos internacionales previamente asumidos. La comparación con el Código mencionado no es del todo válida, porque el objetivo de éste es el de asegurar que los reglamentos técnicos y actividades conexas no tengan un efecto proteccionista, en tanto que éste no siempre será el caso en el contexto de los servicios. Adicionalmente, dicho Código se refiere fundamentalmente a los reglamentos técnicos los cuales, en la mayoría de los casos, son de la competencia del Ejecutivo, mientras que las regulaciones sobre servicios estarían usualmente sujetas a aprobación legislativa. En consecuencia, un arreglo tipo Código de Obstáculos Técnicos al Comercio implicaría una interferencia externa en el proceso legislativo. Una posible posición negociadora para los países en desarrollo podría ser la aceptación de requisitos equivalentes a aquellos contemplados en el Artículo X del GATT, pero nada más.

Prácticas comerciales restrictivas y transferencia tecnológica

Las prácticas comerciales restrictivas y la transferencia de tecnología se

mencionan conjuntamente en virtud de la estrecha relación que existe entre ellas. Diversos tipos de prácticas comerciales restrictivas pueden inhibir la transferencia de tecnología, aun cuando debe reconocerse que las regulaciones gubernamentales pueden tener igual efecto. Ambos asuntos han sido planteados por los países en desarrollo a los fines de su inclusión en un acuerdo sobre el marco, pero en los debates realizados en Montreal fueron descartados para asegurar el acuerdo sobre el texto. Los países en desarrollo los van a reintroducir sin duda, y no necesariamente sólo en el contexto del comercio de servicios.

En lo que a prácticas comerciales restrictivas respecta, parecería lógicamente difícil negar la importancia del comportamiento de las empresas en la determinación de los flujos comerciales. De allí hay poco trecho al reconocimiento de que las prácticas de las empresas individuales con poder monopólico y oligopólico pueden distorsionar los flujos comerciales y socavar tanto las políticas gubernamentales como los objetivos de un conjunto internacional de normas y disciplinas relativas al comercio. Si el poder de las empresas individuales para distorsionar el mercado no fuera motivo de preocupación para los países industriales, no habría necesidad del tipo de legislación interna antimonopolios que mantienen muchos de esos países. Cabe preguntar, ¿por qué existe objeción a extender el mismo enfoque a las transacciones internacionales? La búsqueda de disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas y transferencia tecnológica no debería ser motivo de controversia entre los países en desarrollo. El problema será elaborar normas adecuadas y operativas. El trabajo de UNCTAD en estos campos debe servir de base para dicha elaboración.

Problemas estadísticos

Los países en desarrollo han hecho hincapié de manera muy directa en la inutilidad de tratar de llevar a cabo negociaciones sustantivas sobre comercio de servicios sin una suficiente base estadística. El texto de Montreal reconoce este problema. La razón por la que se menciona

aquí es que no se trata simplemente de recabar números. Deben encararse asimismo algunas difíciles cuestiones técnicas, y los procedimientos y definiciones adoptados podrían influir en la definición de los servicios a un nivel bastante fundamental. De allí que sea importante participar activamente en el desarrollo de estadísticas adecuadas. A este respecto, podría ser de utilidad analizar las posibilidades de cooperación regional. Igualmente se podría utilizar asistencia técnica y aprovechar la experiencia de diversas organizaciones internacionales.

Anexo I

Texto sobre comercio de servicios de la declaración ministerial de Punta del Este

Parte II

Negociaciones sobre el comercio de servicios

Los Ministros deciden también, como parte de las Negociaciones Comerciales Multilaterales, iniciar negociaciones sobre el comercio de servicios.

En esta esfera las negociaciones tendrán por finalidad establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios, incluida la elaboración de posibles disciplinas para sectores particulares, con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva y como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo. Este marco respetará los objetivos de política general de las leyes y reglamentaciones nacionales aplicables a los servicios y tendrá en cuenta la labor realizada por los organismos internacionales pertinentes.

Serán aplicables a estas negociaciones los procedimientos y prácticas del GATT. Se establece un Grupo de Negociaciones sobre Servicios para ocuparse de estas cuestiones. Podrán participar en las negociaciones previstas en la presente Parte de la Declaración los mismos países que en las negociaciones previstas

en la Parte I. La Secretaría del GATT prestará su apoyo, con asistencia técnica de otros organismos si así lo decide el Grupo de Negociación sobre Servicios.

El Grupo de Negociaciones sobre Servicios rendirá informe al CNC.

Aplicación de los resultados de las negociaciones previstas en las Partes I y II

Cuando hayan quedado definidos los resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales en todas las esferas, los Ministros, reunidos igualmente en período extraordinario de sesiones de las PARTES CONTRATANTES, decidirán acerca de la aplicación internacional de los correspondientes resultados.

Anexo II

Texto de Montreal sobre Comercio de Servicios

Parte II

Negociaciones sobre el Comercio de Servicios

1. Los Ministros reafirman los objetivos convenidos en Punta del Este para las negociaciones sobre el comercio de servicios. Los Ministros convienen en que se han realizado progresos sustanciales en la prosecución de esos objetivos.
2. Los Ministros toman nota del informe del GNS al CNC que figura en el documento MTN.GNS/21, que consideran una importante base para la prosecución de los trabajos orientados al logro de esos objetivos de las negociaciones. Estos trabajos deberán desarrollarse de forma paralela e interrelacionada.
3. Los Ministros observan el entendimiento a que se ha llegado en relación con las estadísticas y con los instrumentos y disciplinas internacionales existente, expuesto en los párrafos 7 y 8 del informe del GNS.
4. Los trabajos relativos a la definición deberán desarrollarse sobre la base de que el marco multilateral podrá abarcar el comercio de servicios que implique movimiento transfronterizo de servicios, movimiento transfronterizo de los consumidores y movimiento transfronterizo de los

factores de producción cuando tal movimiento sea indispensable para los proveedores. Sin embargo, ello necesita un examen más a fondo a la luz de, en particular, los siguientes elementos:

- a Movimiento transfronterizo de los servicios y los pagos.
 - b Especificidad de objetivos.
 - c Delimitación de las transacciones.
 - d Duración limitada.
5. Los Ministros convienen en que los trabajos deberán desarrollarse, sin excluir *a priori* ningún sector del comercio de servicios, con miras a llegar a un acuerdo sobre los sectores que habrá de abarcar el marco multilateral, de conformidad con, entre otras, las siguientes consideraciones: el ámbito deberá permitir un equilibrio de intereses respecto de todos los participantes; deberán incluirse los sectores de interés para las exportaciones de los países en desarrollo; podrían excluirse algunos sectores, en su totalidad o en parte, en atención a determinadas consideraciones predominantes; y el marco deberá prever la cobertura más amplia posible de los sectores de interés para los participantes.
6. Los Ministros convienen en que, antes de que se acuerden definitivamente los conceptos, principios y normas que integren el marco multilateral del comercio de servicios, dichos conceptos, principios y normas habrán de examinarse desde el punto de vista de su aplicabilidad y de las consecuencias de su aplicación para los distintos sectores y tipos de transacciones que habrá de abarcar el marco multilateral.
7. Los Ministros convienen en que las negociaciones sobre la elaboración de un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios deberán desarrollarse de manera expedita. A tales efectos, se consideran pertinentes los siguientes conceptos, principios y normas:
- a Transparencia
Las disposiciones deberán garantizar que se facilite información con respecto a la totalidad de las leyes, reglamentos y directrices administrativas, así como a los acuerdos internacionales relativos al comercio de servicios de los que los signatarios sean parte, mediante prescripciones adecuadas referentes a su

divulgación. Deberá llegarse a un acuerdo con respecto a cualesquiera cuestiones pendientes a este respecto.

b Liberalización progresiva
En las negociaciones deberán establecerse normas, modalidades y procedimientos del acuerdo marco multilateral que permitan la liberalización progresiva del comercio de servicios, respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales, con inclusión de disposiciones que contemplen la aplicación de principios a sectores y medidas. Deberán también establecerse disposiciones para nuevas negociaciones después de la Ronda Uruguay. Podrían ser precisos procedimientos específicos para la liberalización de sectores determinados.

El objetivo de estas normas, modalidades y procedimientos deberá ser lograr, en esta Ronda y en futuras negociaciones, un nivel de liberalización progresivamente más elevado, teniendo debidamente en cuenta el grado de desarrollo de los distintos signatarios. A tal fin, deberán reducirse los efectos desfavorables de todas las leyes, reglamentos y directrices administrativas, como parte del proceso de facilitar un acceso efectivo a los mercados, con inclusión del trato nacional. Las normas, modalidades y procedimientos para la liberalización progresiva deberán permitir la flexibilidad apropiada para que los distintos países en desarrollo abran menos sectores o liberalicen menos tipos de transacciones o para que aumenten progresivamente el acceso a sus mercados a tenor de su situación en materia de desarrollo.

c Trato nacional

Cuando se conceda de conformidad con otras disposiciones del marco multilateral, queda entendido que trato nacional significa que las exportaciones y/o los exportadores de servicios de un signatario recibirán en el mercado de cualquier otro signatario, con respecto a todas las leyes, reglamentos y prácticas administrativas, un trato "no menos favorable" que el dispensado a los servicios o proveedores de servicios adicionales en el mismo mercado.

d Nación más favorecida/no discriminación

El marco multilateral deberá conte-

ner una disposición sobre n.m.f./no discriminación.

e Acceso a los mercados

Cuando los signatarios tengan acceso a los mercados, deberá ser sobre la base de que, de conformidad con las demás disposiciones del marco multilateral y con la definición del comercio de servicios, los servicios extranjeros podrán suministrarse según el modo de prestación que prefiera.

f Participación creciente de los países en desarrollo

El marco deberá prever la creciente participación de los países en desarrollo en el comercio mundial y la expansión de sus exportaciones de servicios, mediante en particular el fortalecimiento de su capacidad nacional en materia de servicios y de su eficacia y competitividad.

Las disposiciones deberán facilitar el acceso efectivo a los mercados de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo mediante, entre otras cosas, un mejor acceso a los canales de distribución y redes de información. Dichas disposiciones deberán facilitar la liberalización del acceso a los mercados en sectores de interés para las exportaciones de los países en desarrollo.

Deberá permitirse la liberalización autónoma del acceso a los mercados en favor de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo. Deberá tenerse especialmente en cuenta la gran dificultad con que tropiezan los países menos adelanta-

dos para aceptar compromisos negociados debido a su especial situación económica y a sus necesidades comerciales, financieras y de desarrollo.

g Salvaguardias y excepciones

Será necesario proseguir las negociaciones sobre las disposiciones en materia de salvaguardias, por ejemplo por motivos de balanza de pagos, y en materia de excepciones, por ejemplo las basadas en objetivos de seguridad y política cultural.

h Situación en materia de reglamentación

Se reconoce que los gobiernos reglamentan los sectores de servicios, por ejemplo mediante la concesión de derechos exclusivos en determinados sectores o la imposición de condiciones a las operaciones de las empresas dentro de sus mercados para proteger a los consumidores, y en aplicación de políticas macroeconómicas.

Existen asimetrías con respecto al grado de desarrollo de las reglamentaciones en materia de servicios de los diferentes países. Por consiguiente, se reconoce el derecho de los países, en particular de los países en desarrollo, a establecer nuevas reglamentaciones. Ello deberá estar en conformidad con los compromisos contraídos en virtud del marco.

8. Se considerarán también otros elementos mencionados en el documento MTN.GNS/21, así como las ideas y conceptos nuevos que los participantes puedan desear expo-

ner.

9. Queda entendido que la aceptabilidad del marco multilateral dependerá del nivel inicial de compromisos negociados de los signatarios.

Trabajos futuros

10. Los trabajos futuros deberán incluir:

a Compilación por parte de la Secretaría, para febrero de 1989, de una lista de referencia de sectores. Este proceso podría contar con la ayuda de comunicaciones de los participantes.

b Invitación a los participantes de presentar listas indicativas de los sectores de interés para ellos, fijando como fecha objetivo mayo de 1989.

c A medida que se disponga de las listas, deberá iniciarse el proceso de examen de las consecuencias y aplicabilidad de los conceptos, principios y normas respecto de sectores determinados y transacciones específicas.

d Prosección, en la medida necesaria, de la labor relativa a la función de las disciplinas e instrumentos internacionales y a las cuestiones de definición y estadística.

11. El GNS deberá procurar reunir, para finales de 1989, los elementos necesarios para un proyecto que permita la celebración de negociaciones encaminadas a la ultimación de todas las partes del marco multilateral y su entrada en vigor para el final de la Ronda Uruguay.

Notas

1 Aunque el texto quedó "en suspenso" a la espera de los resultados en agricultura, textiles, salvaguardias y propiedad intelectual, se supone, para los efectos de las discusiones en este documento, que el texto sobre servicios será reactivado en abril, después de la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales.

2 Originalmente, esta idea fue presentada en las deliberaciones por México, obteniendo el apoyo de otros países en desarrollo, al igual que de algunos países desarrollados.

3 Los Artículos XII y XVIII:B tratan de las restricciones comerciales impuestas por problemas en la balanza de pagos.

4 Aún en aquellos casos en que la proximidad física no es una estricta condición previa de la venta, algunos han sostenido que basta demostrar que la proximidad física es preferible por razones de eficiencia, y que por lo tanto los derechos de establecimiento deben ser negociables como cuestión de principio. Los países en desarrollo no comparten este criterio.

5 Caber notar que algunos países en desarrollo están interesados en flujos transfronterizos de mano de obra, a los que no necesariamente quieren otorgar el mismo trato que a los flujos de capitales.

6 Por ejemplo, si un país en desarrollo conviniere en negociar sobre seguros, ¿preferiría que sus consumidores internos comprarán el seguro en el país de un proveedor extranjero o de uno nacional, o bien estaría satisfecho con que los consumidores lo adquiriesen directamente de una fuente extranjera?

7 Texto aprobado por la Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda Uruguay a nivel ministerial —MTN.TNC/7 (MIN)— celebrada en diciembre de 1988.

8 La idea de la equivalencia no debe exagerarse, porque los argumentos a favor de utilizar impuestos en lugar de restricciones cuantitativas no podrían aplicarse a los flujos transfronterizos de factores en la misma forma que se aplican a los bienes.

9 Este no es un problema generalizado del Código, sino una cuestión particular referente a la prueba de daño en los Estados Unidos.

10 Los países en desarrollo ven con gran preocupación la actual falta de atención de los países desarrollados a las disciplinas contenidas en el Artículo XIX en varios sectores importantes.

Los temas de negociación para 1990 sobre el comercio de servicios

Secretaría Permanente del SELA

El siguiente artículo comprende una versión resumida del documento "Notas sobre ciertos elementos de un marco multilateral para el comercio de servicios: los temas de negociación para 1990", presentado por la Secretaría Permanente del SELA ante la III Reunión de Consulta y Coordinación sobre Comercio de Servicios, efectuada del 6 al 17 de febrero de 1990, en Ginebra.

I. Antecedentes

Tal como se recordará la XV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano decidió: "Concertar la posición de los países de la región en las negociaciones sobre el COMERCIO DE SERVICIOS, mediante una estrecha coordinación regional..." (ver Artículo 16 de la Decisión 296, que se incluye como Anexo I).

Además, el Artículo 22 de la Decisión 294 de la mencionada reunión del Consejo encomendó a la Secretaría Permanente para que en consulta con los Estados Miembros convocara a una Reunión de Consulta y Coordinación sobre Comercio de Servicios en el primer trimestre de 1990.

De conformidad con las anteriores decisiones y mandato, la Secretaría Permanente ha elaborado el presente documento de trabajo, que tiene el propósito de ser una base de las deliberaciones que habrán de tener lugar en la referida Reunión de Consulta y Coordinación.

Para la elaboración del presente documento se tomaron en cuenta:

- i Presentaciones y propuestas realizadas por Estados Miembros del SELA en el Grupo de Negociación sobre Servicios (GNS).
- ii Una serie de reuniones con expertos del sector privado, que se celebraron entre el 26 de octubre y 7 de noviembre de 1989, en Caracas (Venezuela), con el objeto de examinar los diversos sectores de servicios a la luz de los temas planteados en las negociaciones multilaterales

sobre servicios que están actualmente en curso en la Ronda de Uruguay. Los sectores que abarcó este ejercicio fueron el transporte aéreo, las telecomunicaciones, los servicios de ingeniería y construcción, los servicios audiovisuales y los servicios bancarios. Estas reuniones se celebraron bajo los auspicios conjuntos del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los documentos informativos con los estudios sobre estos sectores estarán disponibles próximamente.

El propósito central del ejercicio fue examinar, a la luz de características sectoriales específicas y de las condiciones prevalecientes en los diferentes sectores, dónde podrían ubicarse los intereses de los países en desarrollo en relación con el contenido de un marco de principios para regular acuerdos internacionales sobre comercio de servicios. De igual manera, se pretendió analizar las posibilidades de cooperación bilateral, subregional y regional;

iii Las deliberaciones que han tenido lugar en el Grupo de Negociación sobre Servicios (GNS) de la Ronda Uruguay hasta fines de diciembre de 1989, y particularmente el documento MTN.GNS/28 que se incluye como Anexo II;

iv Discusiones e intercambios de puntos de vista que han tenido lugar con negociadores en Ginebra y expertos en las capitales.

El propósito central del análisis del presente documento es presentar de manera coherente una serie de sugerencias sobre los elementos que los países de la región podrían desear ver incluidos en un acuerdo marco sobre comercio de servicios. Estas sugerencias podrían ser una base para las deliberaciones de la Reunión de Consulta y Coordinación, y servir de orientación para la posición concertada de la región en esta materia de acuerdo con lo decidido por el XV Consejo Latinoamericano.

II. Introducción

En la Decisión Ministerial de Montreal sobre comercio de servicios, se acordó que:

"El GNS deberá procurar reunir, para finales de 1989, los elementos necesarios para un proyecto que permita la celebración de negociaciones encaminadas a la ultimación de todas las partes del marco multilateral y su entrada en vigor para el final de la Ronda Uruguay (MTN.TNC/7 (MIN), párrafo 11).

En el transcurso de 1989, las reuniones ordinarias del GNS acometieron este mandato centrándose en discusiones sustantivas sobre los conceptos relevantes para un acuerdo marco, y también mediante un ejercicio de examen de la aplicabilidad de los conceptos a sectores específicos.

El documento con los resultados de tales esfuerzos quedó aprobado en la reunión final del GNS en el mes de diciembre de 1989. Se trata de un documento de 15 páginas

(MTN.GNS/28) que sigue de muy cerca los lineamientos estructurales de la Decisión de Montreal. Toma los elementos incluidos en dicha Decisión, indica los puntos sobre los cuales se ha llegado a un acuerdo y usa corchetes para identificar las frases, oraciones e ideas propuestas pero no acordadas. El documento contiene mucho más material entre corchetes que texto limpio y sería justo decir que, hasta el momento, no hay acuerdo sobre ninguno de los elementos clave que determinarán la forma y el contenido del acuerdo marco sobre el comercio de servicios. Al mismo tiempo, todos los participantes han preservado la esencia de sus posiciones negociadoras.

Parecería que el consenso general es que aunque una gran parte del texto está entre corchetes, todo el MTN.GNS/28 sigue estando entre corchetes. De la naturaleza provisional del texto se desprende lógicamente que las delegaciones podrían agregar a lo que ya está contenido en el MTN.GNS/28, a pesar de que probablemente no sean acogidas las propuestas que no tengan un amplio respaldo. Por otra parte, la manera como se ha desarrollado hasta ahora la discusión sobre los elementos del marco, no ha seguido una estructura particularmente

racional. No se ha diferenciado claramente entre i los objetivos del acuerdo; ii los parámetros acordados dentro de los cuales ha de funcionar el acuerdo; iii los elementos legalmente obligatorios, operativos y conceptuales claves en el acuerdo, y iv temas más periféricos que incluyen arreglos institucionales. El establecimiento de una estructura según estas pautas puede ayudar a impulsar las discusiones y aclarar la importancia relativa de las diferencias existentes entre los participantes. Una estructura semejante podría aproximarse a lo que el acuerdo marco será en definitiva. Una de las sugerencias que aparecen más adelante es, por ende, que debería pensarse en negociar sobre la base de una estructura algo modificada. El resto de este documento se divide en dos secciones principales. La primera sección analiza el MTN.GNS/28 en algún detalle, tratando de identificar sobre qué puntos hay acuerdo y cuáles son los principales temas pendientes en cada una de las áreas que abarca el documento. Al mismo tiempo, en esta sección se intenta determinar dónde se ubican los intereses de los países en desarrollo con respecto a cada uno de los temas importantes en proceso de negociación. En la segunda sección, se hacen sugerencias sobre la estructura y el contenido del acuerdo marco. Estas sugerencias se hacen teniendo presente que no se ha tomado ninguna decisión tendiente a modificar el enfoque actual de las negociaciones sobre el acuerdo marco, ni sobre la estructura del documento en negociación. Por consiguiente, las proposiciones sobre la estructura y el contenido del marco deberían considerarse como meras sugerencias y como una recapitulación de lo que está sobre la mesa de negociaciones.

III. Elementos de un proyecto de negociaciones para el marco multilateral: MTN.GNS/28

A. Alcance/Definición

Aquí el tema clave es la definición de lo que constituye el comercio internacional de servicios. Los países en desarrollo han tenido cuidado en

distinguir entre un marco para el comercio de servicios y uno para las inversiones, mientras que otros participantes han tratado de oscurecer la diferencia. Por otra parte, se ha reconocido que el comercio de ciertos servicios puede requerir, o puede ser facilitado por, un movimiento transfronterizo de factores de producción. Para adaptarse a esta realidad, los países en desarrollo han identificado los criterios de especificidad de objetivos, delimitación de las transacciones y duración limitada como los que podrían aplicarse a los movimientos transfronterizos de factores con el objeto de distinguir entre comercio e inversiones. Obviamente, éste es uno de los temas más importantes que hay que definir en el marco. Muchos de los países en desarrollo, por no decir todos, parecen estar dispuestos a admitir que el marco para el comercio de servicios no debería contemplar obligaciones con respecto al establecimiento permanente o a las inversiones extranjeras directas. Sin embargo, hay por lo menos cinco temas adicionales que merecen atención, v.gr., la cuestión de lo "indispensable"; suministro transfronterizo de servicios y acceso efectivo a los mercados; la simetría entre el capital y el trabajo; la cuestión de la selección del modo de prestación; y la relación entre la inversión extranjera directa y el marco. No todos ellos requieren necesariamente mención explícita en el marco, pero son ciertamente relevantes para la adopción de una posición final. Primero, está el asunto de lo "indispensable". En el texto de Montreal, el movimiento transfronterizo de los factores de producción se contempla como parte de la definición de comercio de servicios "cuando tal movimiento sea indispensable para los proveedores". Esta noción se precisa un poco más en una de las frases entre corchetes del MTN.GNS/28, la cual se refiere al movimiento transfronterizo de los factores de producción "necesario para la producción, comercialización, distribución, venta o prestación eficaces de un servicio". Si el movimiento transfronterizo de los factores de producción ha de negociarse bajo el marco sólo en los

casos en que haya especificidad de objetivos, delimitación de las transacciones y duración limitada, no está claro que haya necesidad de lenguaje adicional sobre lo que es "indispensable". El acuerdo sobre cuándo son indispensables los movimientos de los factores será ilusorio. Además, la noción de "indispensable" podría usarse en contra de los países en desarrollo interesados en vender servicios de mano de obra a través de las fronteras. Por ejemplo, podría argumentarse que no es indispensable para un país en desarrollo cumplir con un contrato de construcción que emplee mano de obra importada y no local. La competitividad del contratista del país en desarrollo puede residir, precisamente, en la disponibilidad de mano de obra importada. Por ende, se sugiere que si los movimientos transfronterizos de factores son limitados en el marco por los tres requisitos de especificidad antes mencionados, la "indispensabilidad" no es de utilidad como criterio para definir el comercio de servicios.

Segundo, en el MTN.GNS/28 hay una parte entre corchetes que se refiere al suministro transfronterizo de servicios, la cual se vincula con el tema de la "indispensabilidad" en la medida en que se relaciona con el acceso efectivo al mercado. Este lenguaje se refiere, entre otras cosas, al acceso a los servicios de redes de telecomunicaciones públicas y sistemas de distribución nacionales. En este caso, se plantea el problema de que si es recomendable o no relacionar las condiciones de acceso al mercado con la definición de comercio de servicios. La definición de comercio de servicios se basa en una identificación de los modos de prestación de servicios que serán negociables bajo el marco, y no en condiciones de acceso específicas. Sin embargo, debería reconocerse que los países en desarrollo están preocupados, con razón, por el acceso efectivo a las redes de comunicación, dado que en muchas áreas a tal acceso es indispensable para participar en un mercado. Las telecomunicaciones han sido descritas como "un servicio de servicios". Más adelante se analiza el tema del acceso efectivo al mercado. Tercero, se ha hablado mucho sobre

la simetría entre capital y mano de obra como factores de producción que pueden atravesar fronteras para prestar un servicio. Algunas propuestas de países desarrollados no reconocen la legitimidad de la proporción de simetría, pero esta posición obedece más a intereses económicos que a la lógica. Los países en desarrollo comparten la percepción de que no existen razones *a priori* para dar un tratamiento menos favorable a los flujos de mano de obra que a los de capital. La limitación de la definición de movimientos transfronterizos de factores, negociable bajo el marco sólo para transacciones y objetivos específicos, y en términos de duración, puede verse como una manera de asegurar la simetría en el tratamiento de la mano de obra y el capital. La definición propuesta excluye tanto las inversiones como la inmigración. Cuarto, está el tema de la selección de los modos de prestación de servicios. Obviamente, hay una gama de servicios que pueden ya sea venderse a través de las fronteras o mediante un movimiento transfronterizo temporal de los factores de producción. Puede anticiparse que el modo permisible de prestación de servicios se definirá en las negociaciones sobre una base caso por caso. Esto, junto con los sectores o actividades, contribuirá a definir la cobertura del marco. Los países en desarrollo han insistido en que los proveedores no deberían tener el derecho adquirido de determinar el modo de prestación del servicio. En la sección del MTN.GNS/28 relativa al acceso al mercado, parece haberse acordado, sin embargo, que si se dispone de más de un modo de prestación del servicio en las negociaciones, el proveedor podrá escoger el suyo. Por último, por lo menos para algunos países en desarrollo, debe plantearse un punto con respecto a la relación entre inversiones extranjeras directas y el marco. Si el marco ha de excluir las negociaciones que impliquen inversiones extranjeras directas y establecimiento permanente, el problema es cómo el deseo de un país de incentivar las inversiones extranjeras directas, es o puede ser afectado, por los compromisos multilaterales relacionados por el comer-

cio de servicios. Muchos países en desarrollo ansían atraer inversiones extranjeras directas, por un sinnúmero de razones bien conocidas. Desde la perspectiva del comercio de servicios, también podría haber un deseo de insistir en el establecimiento permanente y no en la prestación de servicios transfronterizos o alguna forma de presencia comercial restringida y temporal. Entre las posibles razones que pueden justificar esta preferencia figura la de que si se provee el mercado a partir de fuentes nacionales, todos los proveedores estarán sujetos al mismo sistema regulador. Si se provee parte del mercado a través de las fronteras, se inmiscuirán presiones competitivas que exigirán que se modifique el sistema regulador nacional o que se tienda a armonizar un área que se considera no debe ser preocupación internacional. Cualesquiera que sean las razones de un país para desear incentivar las inversiones extranjeras, el mismo no querrá que la definición de comercio de servicios del marco, comparativamente más restrictiva, no desincentive las inversiones deseadas. En realidad, no hay razón para que esto ocurra, porque los países retienen sus derechos soberanos a desarrollar cualquier tipo de régimen de inversiones que deseen fuera de la esfera de acción del marco. Es concebible que el marco incluya algunos puntos a tal efecto para fines de clarificación. Puede añadirse que, en la práctica, queda por verse cómo se interpretarán los criterios de especificidad de objetivos, delimitación de transacciones y duración limitada. Por ejemplo, es posible que en algunos casos el establecimiento temporal renovable llegue a parecerse a un establecimiento permanente *de facto*. No obstante, lo que parece ser importante desde el punto de vista de los países en desarrollo es que el establecimiento permanente y las inversiones no sean negociables bajo el marco, mientras que, a la vez, los objetivos de inversiones no se vean comprometidos por obligaciones multilaterales relativas al comercio de servicios.

B. Conceptos, principios y reglas que han de conformar un futuro marco sobre comercio de servicios

i Transparencia

Se ha acordado en el MTN.GNS/28 que deberá publicarse información sobre todos los reglamentos, leyes, directrices administrativas relevantes así como también sobre los acuerdos internacionales relativos al comercio de servicios, aunque se hagan algunos señalamientos entre corchetes que dejan pendientes las cuestiones de: i si el requisito de publicación debe extenderse a materias no cubiertas por el acuerdo, y ii si la "divulgación pública" puede reemplazar a la publicación cuando esta última no es viable. El requisito de publicación cubre también a entidades subnacionales y cuerpos reguladores no gubernamentales, aunque no se haya acordado hasta dónde habrá de ser dicho requisito una disposición obligatoria global. También se acordó que la publicación debería tener lugar a más tardar el día de entrada en vigencia de la medida en cuestión. Por último, hay consenso en que deberían contemplarse servicios nacionales de información, pero no en que los mismos deban forzosamente ser obligatorios.

Las ideas anteriores, aunque no todas acordadas en todos los aspectos, representan un avance con respecto al texto de Montreal. No obstante, todavía quedan pendientes ciertos temas. Como proposición general, parecería que la complejidad de las transacciones en muchos sectores de servicios aboga por la mayor transparencia posible, incluso mediante la creación de obligaciones internacionales. Esto sugiere que es deseable garantizar que las agencias subnacionales y no gubernamentales estén cubiertas por los requisitos de publicación, y que a los proveedores de servicios y a los gobiernos se les debería exigir que facilitaran el acceso a la información. Independientemente de que sea a través del establecimiento formal de los servicios nacionales de información o no, debería aclararse muy bien que las partes tienen derecho a procurar información y que la misma les sea suministrada prontamente. Si todos los participantes en el acuerdo han de establecer los servicios nacionales de información, los países en desarrollo podrían verse en la

necesidad de requerir de más tiempo para hacer los arreglos necesarios, y puede que también deseen beneficiarse de asistencia técnica en la materia.

Suponiendo que hay acuerdo sobre los puntos anteriores, existen esencialmente dos aspectos en relación a la pregunta de hasta dónde deberían ser obligatorios los requisitos de publicación, y en qué medida deben limitarse o circunscribirse. Ante todo se plantea la pregunta de si debería limitarse en alguna forma la cantidad de información que debería facilitarse en el contexto del marco.

Un punto básico para decidir es hasta dónde deberían extenderse los requisitos de publicación más allá de los compromisos específicos del marco, inclusive a nivel de actividad o sector. Como cuestión de principio, se sugiere que las obligaciones de publicación incluyan todo lo que de actual o potencialmente quede bajo el marco. Es obvio que los gobiernos pueden imponer limitaciones por razones de interés público o seguridad nacional, y que los proveedores de servicios pueden tal vez imponerlas por razones de confidencialidad comercial, pero dichas limitaciones no deberían actuar como barreras ilegítimas contra la transparencia. Además, parece no existir motivo alguno para tratar de usar las obligaciones del marco con el fin de limitar el alcance de los requisitos de información establecidos en la legislación nacional, así como tampoco para que los proveedores de servicios extranjeros esperen un trato preferencial a este respecto.

La segunda limitación posible para los requisitos de publicación está relacionada con los costos. Es posible que algunos países, especialmente los en desarrollo, consideren como una carga demasiado onerosa requisitos de publicación muy amplios. Será menester hacer concesiones cuando ello ocurra, bien sea otorgando plazos más largos para el cumplimiento de las obligaciones en esta área, y/o mediante el otorgamiento de asistencia técnica.

Por último, hay dos aspectos más del tema de la transparencia que pueden mencionarse. El primero se refiere a la proposición adelantada por algunos países industriales a los efectos de que se facilite la

información a los socios comerciales antes de que se adopten nuevos reglamentos o leyes en el área de servicios, con el objeto de que se reciban comentarios o se realicen consultas. Los países en desarrollo se han opuesto a esta idea sobre la base de que representaría una intromisión multilateral injustificada en lo que debería ser un proceso interno, y crearía una fuente innecesaria de presión bilateral. Como respaldo a esta posición, cabría observar que todos los que participan en un marco de servicios tendrían el derecho de cuestionar las leyes y los reglamentos en términos de su compatibilidad con las obligaciones internacionales mediante los procedimientos establecidos de solución de diferencias.

El segundo tema, que apenas se ha abordado en el MTN.GNS/28, es el de la notificación. Obviamente, la sugerencia descrita en el último párrafo implica un requisito de notificación, y también hay una parte entre corchetes en el MTN.GNS/28 acerca del derecho a la contra-notificación, pero no hay un requisito general que se haya establecido. Se sugiere que podría necesitarse tal requisito en relación con las obligaciones generales, sectoriales y subsectoriales incluidas en el marco, y con las acciones adoptadas que afecten dichas obligaciones. Con respecto a la idea de dar cabida explícita a la contra-notificación, no está claro qué propósito se lograría con ella, ya que siempre existiría el derecho de pedir información a otro signatario, y cualquier problema podría afrontarse recurriendo a los procedimientos de solución de diferencias del marco. Más aún, es difícil imaginarse cómo una contra-notificación podría considerarse multilateralmente que tiene una jerarquía equivalente a la de una notificación que un país realiza de sus propias medidas.

ii Liberalización progresiva

La noción de liberalización progresiva reconoce que un marco y las obligaciones que lo conforman no se cumplirán todos al mismo tiempo. En el MTN.GNS/28, hay tres ideas principales que se expresan en la parte que se refiere a la liberalización

progresiva. Primero, se tiene la distinción entre las obligaciones y su cumplimiento, lo que permite una aplicación gradual de los compromisos aceptados en un momento dado. Segundo, del texto del MTN.GNS/28 y de la Declaración de Montreal se desprende claramente que se prevé un ritmo diferencial para los países en desarrollo con respecto a la adopción de compromisos. A los países en desarrollo se les ha de dar la flexibilidad apropiada para abrir menos sectores, liberalizar menos tipos de transacciones y extender el acceso al mercado progresivamente acorde con su grado de desarrollo. Tercero, se acuerda establecer reglas, modalidades y procedimientos para llevar a cabo una liberalización progresiva. Esto incluye arreglos para negociaciones futuras tendientes a una mayor liberalización. Otra parte del MTN.GNS/28 donde posiblemente se haga referencia a la liberalización progresiva es la que trata sobre la situación de los países en desarrollo, y está entre corchetes.

A nivel operativo, parece haber cuatro formas de darle significado a la liberalización progresiva, tanto en términos de obligaciones diferidas como de los resultados de nuevas negociaciones. En primer lugar, está el asunto de la cobertura de un marco sobre servicios en relación con los sectores y las actividades, y se supone que la cobertura se ampliará con el tiempo. En segundo lugar, las obligaciones a nivel sectorial y subsectorial se relacionarán con los modos de prestación de servicios, y es posible que con el tiempo se ofrezcan modos de prestación alternos. En tercer lugar, a menos que se otorgue un acceso al mercado de inmediato y sin restricciones, es probable que se requiera algún tipo de procedimiento obligatorio en relación con el nivel de acceso al mercado, y este nivel puede cambiar con el tiempo. Por último, puede retrasarse al cumplimiento de las obligaciones con respecto a la aplicación de principios particulares al comercio de servicios. Por ejemplo, se ha sugerido que el trato nacional puede ser aplicado gradualmente.

La liberalización progresiva parecería ser uno de los conceptos discutidos

en materia de servicios que podría contemplarse en diferentes contextos del marco multilateral. De hacerse esto, la liberalización progresiva sería objeto de un enunciado de principio y de disposiciones operativas apropiadas, en lugar de ser tratada bajo un título aparte en el marco.

iii Acceso al mercado

No es evidente la utilidad de tratar el concepto de acceso al mercado por sí solo en el marco. Parecería que las demás disposiciones contempladas para el marco abarcan con propiedad las preocupaciones y los temas discutidos bajo este título. Una formulación de este tema en el GNS ha sido la noción de "acceso efectivo al mercado", la cual transmite la idea de que el nivel de acceso al mercado alcanzado estará en función de varios aspectos diferentes de política y obligaciones, debiendo ser tratado cada uno de ellos por separado. Los textos sobre el acceso al mercado en el MTN.GNS/28, tanto entre corchetes como fuera, suelen referirse a temas abordados en otros contextos. Por ejemplo, se hace referencia a la reciprocidad, a las condiciones que podrían vincularse al otorgamiento del acceso al mercado, a los modos de prestación de servicios y a la consolidación de las condiciones de acceso.

iv Trato nacional

Sin lugar a dudas, el significado dado al concepto de trato nacional es uno de los elementos más importantes que determinan la forma del marco. Sin embargo, el texto del MTN.GNS/28 contiene pocos puntos sobre los cuales hay acuerdo. Se señala que, cuando se concede conformidad con otras disposiciones del marco, trato nacional "significa que las exportaciones y/o los exportadores de servicios de un signatario recibirán en el mercado de cualquier otro signatario, con respecto a todas las leyes, reglamentos, y prácticas administrativas, un trato no menos favorable que el dispensado a los servicios o proveedores de servicios nacionales en el mismo mercado". Esta formulación se parece a la disposición de trato nacional del

Artículo III del Acuerdo General, pero obviamente el punto clave es cuándo se dará ese trato.

Aparte de la definición de trato nacional, también hay consenso sobre la idea de que dicho trato no siempre puede significar un trato idéntico a los suministros o proveedores extranjeros y nacionales. Es posible asegurarse los efectos deseados mediante un trato "equivalente", pero presumiblemente sólo cuando no es factible el trato idéntico. Cabe notar que, al igual que con la definición de trato nacional del GATT, el compromiso es dar a los extranjeros un trato que no sea menos favorable, y no hay nada que impida otorgar un trato más favorable a los extranjeros que el acordado a los suministros o proveedores nacionales. Esto podría conducir a dificultades si los inversionistas extranjeros potenciales, que no están cubiertos por el marco, tuvieran razón en temer que, invirtiendo y transformándose en proveedores "nacionales", pudieran enfrentar un trato menos favorable que los proveedores extranjeros. Este sería un caso en el que el marco sobre servicios pudiera inhibir las inversiones extranjeras. En el caso de los servicios, por lo tanto, puede ser preferible subrayar el trato idéntico o equivalente y no el que es "no menos favorable".

Si se considera que el trato nacional se define en el marco sobre servicios como algo que se aplica a las exportaciones y los exportadores, en contraste con el Acuerdo General, el cual se refiere a importaciones, tal vez la forma más sencilla de definir el nivel de acceso al mercado que se ha de conceder es modificando el principio de trato nacional. En otras palabras, el nivel de protección que se ha de extender y el ritmo de la liberalización progresiva puede definirse mediante derogaciones del trato nacional. Los instrumentos de política disponibles para estos fines comprenden subsidios nacionales, subsidios a las exportaciones, compras gubernamentales e impuestos y gravámenes.

El trato nacional, tal como modificado por el empleo de los instrumentos de política antes mencionados, se otorgaría en aquellos sectores o actividades que los signatarios del marco sobre servicios, ofrezcan en

las negociaciones para la liberalización del comercio. Se sugiere que para los países industriales los instrumentos de política disponibles sean los subsidios nacionales y las compras gubernamentales. Los países industriales podrían modificar el trato nacional con el uso de estos instrumentos, pero consolidarían su aplicación a un nivel máximo y reducirían el nivel consolidado en el contexto de los compromisos relativos a la liberalización progresiva, o en nuevas negociaciones.

Los países en desarrollo también podrían valerse de estos instrumentos, además de los subsidios a las exportaciones y los impuestos y gravámenes. El derecho de los países en desarrollo de aplicar impuestos o gravámenes a los servicios prestados a través de la frontera o mediante el establecimiento temporal de los factores de producción extranjeros, se contempla como reconocimiento de las necesidades de desarrollo de tales países. La base gravable, la decisión acerca de si se aplica un solo gasto operativo o costo recurrente, y de si se tendrán impuestos indirectos o directos, son aspectos que se dejarán en manos de las negociaciones sectoriales. A los países en desarrollo se les exigiría que consoliden el nivel de tales impuestos y gravámenes, y que los redujeran con el tiempo.

Quedaría por estudiarse si los países en desarrollo accederían también a consolidar los niveles de los subsidios a las exportaciones. Aunque los países en desarrollo se valieran de la posibilidad de aplicar impuestos y gravámenes, o de otorgar subsidios a las exportaciones, para los servicios o proveedores de servicios nacionales, no consolidarían los niveles de los subsidios internos ni las compras gubernamentales. Sin embargo, con el tiempo, los países en desarrollo abandonarían el uso de esos instrumentos en los sectores incluidos en el marco y, al igual que los países industriales, consolidarían los niveles de los subsidios internos y los márgenes de protección otorgados mediante las compras gubernamentales.

Cabe notar que los arreglos anteriores no contemplan el uso de ningún tipo de restricción cuantitativa. Se

sugiere que la manera en que se contempla la liberalización progresiva en el marco obvia la necesidad de recurrir a restricciones cuantitativas. Si los signatarios creen necesitar restricciones cuantitativas, o medidas en el área de los servicios de efecto comparable, entonces no necesitan ofrecer los sectores o actividades en cuestión para su liberalización bajo en el marco. Más aún, como el marco propuesto no contempla inversiones, no hay necesidad de preocuparse acerca del nivel de la capacidad de producción en relación con el tamaño del mercado. Sin embargo, las situaciones en que se requieran aplicar restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalente, está en relación con diversos tipos de medidas de salvaguardia.

Un elemento adicional que define las desviaciones permisibles con respecto al trato nacional se relaciona con el desarrollo de las industrias de servicios en los países en desarrollo. Considerando la naturaleza compleja de algunas transacciones de servicios y la frecuente ausencia de condiciones que permitan una competencia normal, y teniendo presente el objetivo declarado de promover el crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo a través de la expansión del comercio de servicios, se sugiere que se les permita a los países en desarrollo intercambiar el acceso a sus mercados por compromisos por parte de los proveedores extranjeros de servicios (tanto a través de las transacciones transfronterizas como a través del establecimiento temporal de los factores de producción extranjeros) con el objeto de contribuir al desarrollo de la capacidad de oferta nacional del país importador. Empezar esto podría acarrear acciones tanto en el mercado importador como en el mercado del proveedor. La naturaleza precisa de tales requisitos, que pueden implicar adiestramiento, transferencia de tecnología, promoción de exportaciones y muchas otras posibilidades, se especificaría a nivel sectorial. Este también puede ser un contexto en el que los países en desarrollo se aseguren un acceso adecuado a los canales de distribución y a las redes de información de los países

desarrollados. Sería importante garantizar la transparencia, y la disponibilidad general de los beneficios acordados, a todos los países en desarrollo que formen parte del marco. Esto justifica un enfoque multilateral en la materia.

v NMF/no discriminación

El primer párrafo del texto del MTN.GNS/28 indica que el tratamiento NMF se extenderá "inmediata e incondicionalmente". Esto parecería sugerir la idea de que la liberalización progresiva no debería aplicarse al tratamiento NMF. En otras palabras, cualquier compromiso de liberalizar un servicio o actividad, debe hacerse sobre una base NMF desde un inicio. Sin embargo, lo que el MTN.GNS/28 no resuelve es a quién y en qué circunstancias se concederá el tratamiento NMF.

Los países en desarrollo siempre se han preocupado por evitar la legitimación de diversas formas de discriminación y del tratamiento NMF condicional que puede usarse en su contra, inclusive como un medio para extraer concesiones. Lo mejor que pueden hacer los países en desarrollo para evitar esta posibilidad en el contexto de los servicios es insistir como una condición *sine qua non* en el tratamiento NMF incondicional con respecto al acceso al mercado en todos los sectores y actividades relativos a servicios, independientemente de que los sectores o actividades sean o no objeto de compromisos específicos de acceso al mercado de conformidad con el marco. Esto tendría la ventaja de ofrecer beneficios potenciales inmediatos con respecto a una amplia gama de servicios comercializados. Además, ello eliminaría la posibilidad de aplicar convenios sectoriales bajo el marco de una manera discriminatoria, y extendería los beneficios a todos los signatarios del marco de cualesquiera "acuerdos colaterales" firmados por un subconjunto de signatarios fuera de la esfera del marco. Además, si la experiencia del comercio de bienes sirve de algo, los países en desarrollo tradicionalmente no han empleado la discriminación en sus políticas comerciales y, por lo tanto, un compromiso amplio de esta

naturaleza no sería oneroso. Para hacer de ésta una posición sostenible, parecería que existen tres condiciones que deben cumplirse. Primero, debería entenderse que todos los signatarios del marco, que se beneficiarían del tratamiento NMF incondicional, contribuirían en forma apropiada a la liberalización del comercio contemplada en el marco sobre comercio de servicios. En otras palabras, habría un reconocimiento multilateral de una "cuota de ingreso" y un compromiso a participar en ejercicios futuros tendientes a una liberalización progresiva. La única excepción posible a este compromiso se daría en el caso de los países menos desarrollados. Este tema es abordado más adelante cuando se hace referencia a la cobertura.

Segundo, probablemente se requeriría algún tipo de compromiso de *statu quo* con respecto a los acuerdos internacionales existentes. Esto podría combinarse con la idea de que cualquier cambio de los arreglos existentes tendría que orientarse hacia un acercamiento de los mismos a los requisitos del marco. Parecería que hay un amplio consenso con respecto al hecho de que el marco no debería afectar los acuerdos internacionales existentes, por lo que esta excepción a la regla NMF no debería provocar muchas controversias.

Tercero, si el tratamiento NMF va a extenderse a todo el comercio de servicios y no se aplicará únicamente a los sectores sujetos a compromisos específicos de liberalización del comercio, pueden requerirse ciertas obligaciones adicionales. Por ejemplo, parecería difícil defender la no aplicación de una obligación de no discriminación a la actividad comercial del estado, independientemente de que una actividad que implique comercio estatal fuera cubierta explícitamente por las obligaciones de acceso al mercado estipuladas en el marco. En términos más generales, los remedios y recursos previstos en el marco podrían utilizarse con respecto a todas las formas de tratamiento discriminatorio en el comercio de servicios no exentas explícitamente del requisito NMF contemplado en el marco. El alcance práctica de esta obligación es una

tema que se estudiará más adelante cuando se hable de la cobertura. Hay dos áreas donde se prevén excepciones al tratamiento NMF incondicional y es probable que ninguna de ellas sea particularmente controvertida. La primera es el área más bien obvia en la que las medidas de salvaguardia dependen del comportamiento de un socio comercial. Este sería el caso, por ejemplo, de la acción en contra de prácticas comerciales injustas, pero no de una acción de salvaguardia en contra de las importaciones competitivas que amenazan la producción nacional. La segunda está en relación con los arreglos comerciales regionales y está reconocidas en el MTN.GNS/28. Pueden hacerse excepciones en el caso de: i uniones aduaneras y áreas de libre comercio establecidas entre los países; ii arreglos preferenciales regionales firmados entre países desarrollados y países en desarrollo; y iii arreglos preferenciales entre países en desarrollo. Las reglas aplicables a cada tipo de arreglo variarían pero habría un compromiso general de evitar la discriminación injustificada o el establecimiento de barreras comerciales adicionales en contra de terceros. Una tercera área en la que podría hacerse una excepción a la regla NMF es, probablemente, más contenciosa. Este es el caso en que las normas constituyen un problema como, por ejemplo, en el reconocimiento de las calificaciones profesionales. Es difícil ver a países que acuerden permitir el acceso extranjero a los mercados de servicios en los que existen normas, requisitos, reglamentos nacionales sin aplicar estos mismos requisitos a los suministros o proveedores extranjeros. También es difícil, por lo menos en ciertos mercados, prever que se otorgue acceso extranjero en ausencia del reconocimiento mutuo de normas. Aquí es donde puede ocurrir el tratamiento discriminatorio. Un país que no ofrezca un sector particular para la liberalización del comercio y que no acceda al reconocimiento mutuo de normas puede verse discriminado en el mercado en cuestión. Aunque los países en desarrollo no han cedido a este respecto, tal vez la solución eventual sea algún tipo de multila-

teralización de las actividades relativas al establecimiento de normas, de tal forma que éstas no se transformen en barreras comerciales o instrumentos de discriminación injustificada. De adoptarse este enfoque, no obstante, debería entenderse claramente cuáles son los mercados de servicios donde las normas y el reconocimiento mutuo constituyen un problema. El tema de las normas para el otorgamiento de licencias y certificaciones se abordará más adelante.

vi Aumento de la participación de los países en desarrollo

Hay doce párrafos sobre la creciente participación de los países en desarrollo en el MTN.GNS/28 y, con la excepción de dos, todos los demás están entre corchetes. Los dos textos acordados tratan sobre materias resueltas considerablemente en la Declaración de Montreal, a saber el objetivo de reforzar la capacidad de oferta, la eficacia y la competitividad de las industrias de servicios en los países en desarrollo, y la necesidad de que se hagan concesiones especiales a los países menos desarrollados.

Un principio implícito del marco es el de la reciprocidad relativa. Además, no debería haber disputas sobre el compromiso general de tomar medidas tendientes a promover el desarrollo de los países en vías de desarrollo. Las medidas que apoyen este objetivo pueden ser adoptadas por los países desarrollados o en desarrollo y pueden relacionarse tanto con las importaciones como con las exportaciones.

En cuanto a las importaciones, ya se ha hecho referencia al derecho de los países en desarrollo de gravar de derechos a los servicios comercializados (flujos transfronterizos y establecimiento temporal) y de usar subsidios a las exportaciones. El principio de la reciprocidad relativa significa también que no se espera que todos los países liberalicen simultáneamente sus mercados de servicios en el mismo grado. Además, los países en desarrollo tendrán el derecho de imponer ciertos tipos de obligaciones a los proveedores extranjeros del mercado nacional. Como ya se indicó, estas obligacio-

nes deberían negociarse y expresarse multilateralmente, y pueden implicar acciones tendientes a promover la capacidad de oferta nacional en los países en desarrollo o a promover las exportaciones, inclusive a través de medidas que faciliten el comercio en el mercado nacional del proveedor extranjero.

Cabe notar aquí que los países en desarrollo pueden beneficiarse de la asistencia técnica y la cooperación en muchas áreas cubiertas por el marco. Estas necesidades van a emerger más claramente a medida que se desarrolle el marco, y deberían tomarse en cuenta por completo. El énfasis que los países en desarrollo han puesto en la necesidad de medidas tendientes a promover sus capacidad de mercadeo y oferta refleja una realidad fundamental en el comercio internacional de servicios. Tanto es así que en muchos sectores los países en desarrollo aún tienen que adquirir una capacidad competitiva. Al mismo tiempo, se reconoce cada vez más que el proceso de desarrollo se acelerará con la disponibilidad de servicios a precios competitivos, especialmente los servicios al productor. Como los países en desarrollo no ven que muchas de sus industrias de servicios se beneficien en una primera instancia de la liberalización del comercio, están interesados en intercambiar el acceso a sus mercados por el desarrollo de sus industrias. Naturalmente, a medida que prosiga el desarrollo, los países en desarrollo estarán cada vez más interesados en intercambiar acceso al mercado por acceso al mercado. Sin embargo, hasta tanto no se llegue a esta etapa, no debería sorprender que los países en desarrollo se pregunten qué beneficios les traerán las obligaciones internacionales en el área del comercio de servicios si no son los beneficios del desarrollo.

La experiencia del GATT con las medidas tendientes a promover el desarrollo no ha sido satisfactoria desde la perspectiva de los países en desarrollo. Viene a la mente la frustración con las limitaciones y la aparente inutilidad de las obligaciones de la Parte IV. Tal vez sean tres las lecciones principales que nos enseñaron los fracasos pasados y que

pueden aplicarse a la situación actual. La primera es que para los países en desarrollo la promoción del desarrollo debe verse como el objetivo fundamental subyacente en los compromisos multilaterales en el campo comercial. El objetivo de desarrollo no puede estar subordinado al de la liberalización del comercio. Cuando los dos coinciden no hay problema, pero cuando no es así debe hacerse un ajuste adecuado. El mandato negociador sobre comercio de servicios de la Ronda de Uruguay así lo reconoce.

La segunda es que los compromisos para la promoción del objetivo de desarrollo no deberían tener el carácter de "mejores esfuerzos", agregado a un marco legal en respuesta a presiones políticas. Estos tipos de compromisos deben formar un conjunto con el marco más amplio del que son parte y poseer la misma jerarquía jurídica que las demás disposiciones. En el contexto de los servicios, se ha sugerido que las obligaciones específicas tendientes a promover el desarrollo pueden explicitarse en forma clara en las listas con los compromisos sectoriales de liberalización del comercio que se adjuntarán al marco. Para garantizar la efectividad de tales compromisos y salvaguardar la integridad del sistema, sería importante asegurarse de que las medidas acordadas estén generalmente disponibles para beneficio de todos los países en desarrollo signatarios del marco.

La tercera es un poco más sensible para los países en desarrollo, y es que los países industriales son reacios, por no decir que se niegan abiertamente, a adoptar medidas tendientes a promover el desarrollo de los países en desarrollo a menos que sea en un marco contractual que implique un grado de reciprocidad. Lo que esto significa en la práctica es que los países en desarrollo tendrán muchas dificultades para prevalecer sobre los países desarrollados para que éstos asuman compromisos significativos dirigidos a promover el desarrollo, si los propios países en desarrollo no asumen ciertos compromisos para liberalizar el comercio. Se presume que los países en desarrollo deberían considerar que esta proposición

es aceptable si: i) pudieran tener a la vista beneficios tangibles en términos de desarrollo, y ii) no se les presionara para asumir compromisos que, en su opinión, van en contra de sus propios intereses. Si los parámetros, o las proposiciones básicas ya presentadas, fueran aceptados por consenso, los detalles podrían discutirse en las negociaciones. En su gran mayoría, estas negociaciones tendrían lugar a nivel sectorial o subsectorial, y las reglas básicas formuladas para salvaguardar y promover el desarrollo de los países en desarrollo podrían incorporarse en la definición formal de trato nacional y a las excepciones al mismo.

vii Salvaguardias

Es natural relacionar la discusión de las disposiciones posibles sobre salvaguardia contempladas en el marco con lo que ya existe en el Acuerdo General. No obstante, hay varias diferencias importantes. Una es que en el campo de los servicios, el único compromiso esencial propuesto (aparte de los que se refieren a la transparencia) que debe asumirse con respecto a los sectores de servicios no sujetos a medidas específicas de liberalización del comercio, es la obligación del tratamiento no discriminatorio y NMF. En contraste, en el campo de los bienes, el trato nacional, el no uso de las restricciones cuantitativas y una serie de otros compromisos son generalmente aplicables y no se relacionan únicamente con productos sobre los cuales se han adquirido compromisos específicos de liberalización del comercio (consolidación de derechos aduaneros). Con el tiempo, si es exitoso el marco multilateral para el comercio de servicios, esta diferencia será menos importante. Mientras tanto, una implicación obvia del nivel menor de compromisos generales en los servicios es que las medidas de salvaguardia son relativamente menos importantes. Ello obedece a que los sectores se someterán a disciplinas comerciales multilaterales (además del NMF) y a compromisos de liberalización, en la medida en que y cuando los signatarios acepten negociar estos asuntos. Sin embargo, de esta argumentación

no se desprende que no se requiera de disposiciones de salvaguardia. En el MTN.GNS/28 se ha acordado que las medidas de salvaguardia deberían ser provisionales y estar sujetas al control multilateral. También se ha decidido que las medidas de salvaguardia pueden aplicarse para los fines de balanza de pagos. No hay acuerdo sobre las demás áreas donde las salvaguardias podrían tener alguna aplicación, así como tampoco sobre si la compensación y las represalias deberían contemplarse como parte de cualquier mecanismo de salvaguardia. Considerando el propósito de las medidas relativas a balanza de pagos, parecería ilógico que se requiriera la compensación cuando se haga necesario que un país adopte tales medidas.

Se sugiere que debería disponerse de tres medidas de salvaguardia adicionales. Una sería una salvaguardia general que permitiera el retiro provisional de los compromisos ante circunstancias imprevistas susceptibles de causar perjuicio. Debería recalcarse la naturaleza provisional de tales retiros y la extensión de cualquier medida más allá de un período de tiempo específico acarrearía una renegociación de los compromisos. Si se deroga una medida de salvaguardia provisional dentro del período de tiempo especificado, puede no ser necesario establecer disposiciones para fines de compensación y represalias, pero esto dependería de la eficacia de las disposiciones de control multilateral y de la fuerza del compromiso para respetar las disciplinas establecidas. Aunque tal disposición de salvaguardia puede ser menos necesaria que en el caso del comercio de bienes, por lo menos en los primeros años de un marco multilateral sobre comercio de servicios, su disponibilidad puede alentar a los participantes a ofrecer más sectores para su liberalización bajo el marco. Una obligación no podría derogarse bajo una medida de salvaguardia de este tipo es la de la NMF.

La segunda medida de salvaguardia que podría contemplarse se parece al antidumping en el campo de los bienes. Sin embargo, el paralelismo no es tan exacto. En el comercio de servicios, hay varias razones por las

que el "dumping" no es un concepto que puede abarcar plenamente la idea de prácticas comerciales injustas que emanan de la existencia de una ventaja monopólica en un mercado. No es sólo probable que las imperfecciones del mercado prevalearan más en los mercados de los servicios, sino que la manera en que se hacen los intercambios dificulta aún más la identificación y la medición de las prácticas comerciales injustas. Esto lleva a la conclusión de que es preciso que haya un sistema que controle de una manera más integral tales prácticas. Dicho sistema de control presenta dos aspectos. Uno es la posibilidad de que los países tomen medidas reparadoras o de salvaguardia ante prácticas comerciales ilegítimas que se originan en el sector privado. Dichas medidas las adoptaría el gobierno del país importador en contra de los suministros o proveedores del país exportador. Como en el caso del antidumping, se requeriría un sistema de disciplinas multilaterales para contrarrestar el abuso de este mecanismo de salvaguardia y, como cualquier otra área del marco, se dispondría del recurso al sistema de solución de diferencias. El segundo aspecto de este problema será tratado más adelante, en el contexto de una discusión sobre prácticas comerciales restrictivas. Ello involucra el establecimiento de un compromiso multilateral por parte de todos los signatarios para preparar normas y reglas en contra del comportamiento comercial anticompetitivo y mecanismos para hacer cumplir de manera conjunta tales reglas. El tercer mecanismo de salvaguardia que podría ser realista contemplar, incluso si es de poco interés o de interés indirecto para los países en desarrollo, se asemeja a los derechos compensatorios o las disposiciones contra los subsidios del GATT. Se recordará que en la discusión sobre las desviaciones con respecto al trato nacional se sugirió que se les permitiera a los países en desarrollo usar tanto los subsidios a la producción como los subsidios a las exportaciones, y que los países desarrollados pudieran usar los subsidios a la producción solamente, debiéndose además limitar el nivel de tales subsidios. Es poco probable

que tales arreglos sean aceptables en ausencia de disposiciones similares a las relativas a los derechos compensatorios, que facilitarían la aplicación de medidas para contrarrestar los perjuicios causados a la industria nacional. Se esperaría que, independientemente de los arreglos que se hicieran, éstos evitaran algunas de las bien conocidas deficiencias que presentan las disciplinas del GATT en esta área. En la práctica habrían dos soluciones para los problemas derivados de los efectos de los subsidios. Una sería los derechos compensatorios para contrarrestar los subsidios otorgados por los países desarrollados y cuyos niveles serían consolidados. La otra consistiría en el recurso a los procedimientos sobre solución de diferencias, si se constatará que el otorgamiento de subsidios anula o menoscaba beneficios en virtud de una violación de la consolidación.

viii Excepciones

El texto acordado en el MTN.GNS/28 establece el principio de que ciertos factores dominantes pueden crear la necesidad de que haya excepciones a las disposiciones del marco. Algunos ejemplos de tales factores aparecen entre corchetes e incluyen la protección del orden público, la seguridad nacional, la moral pública, la salud, los valores sociales y culturales, el ambiente y la seguridad. Las excepciones de este tipo se asemejan mucho a las previstas en los Artículos XX y XXI del Acuerdo General. En el MTN.GNS/28 también se reconoce que estas medidas no deberían usarse para eludir los objetivos del marco, no como restricciones encubiertas al comercio de servicios. En el caso del comercio de bienes, estas excepciones son medidas de contingencia que pueden usarse cuando se dan circunstancias particulares. Sin lugar a dudas, se requieren disposiciones similares en el campo de los servicios, pero hay un contexto adicional en el que las disposiciones sobre excepciones podrían ser relevantes. Se trata de la posibilidad de que los sectores se vean excluidos a priori de la liberalización comercial bajo el marco. Este tema será analizado

más adelante en el contexto de la cobertura.

Las discusiones del GNS sobre las excepciones a las disposiciones del marco se han llevado a cabo bajo la impresión generalizada de que de tanto en tanto se ha abusado de las cláusulas de escape de los Artículos XX y XXI del GATT. Es por ello que hay propuestas para revisar las excepciones. Esa revisión multilateral periódica puede ser de utilidad, teniendo presente que no es probable que las disposiciones sobre solución de diferencias sean totalmente efectivas para solucionar problemas en este campo.

ix Situación reglamentaria

Considerando i la complejidad de las transacciones en algunos sectores de servicios; ii la ausencia ocasional de una cabal comprensión de la dinámica de estos sectores; iii los avances tecnológicos; y iv el subdesarrollo de algunos marcos reglamentarios, los gobiernos pueden querer aplicar nuevos reglamentos de vez en cuando. Este derecho tendrá que ser reconocido para que los signatarios del marco no se sientan inhibidos de ofrecer ciertos sectores para la liberalización del comercio. Este punto ya se ha establecido y acordado tanto en la Declaración de Montreal como en el MTN.GNS/28. Sin embargo, los nuevos reglamentos deberían ser compatibles con las obligaciones estipuladas en el marco. Cualquier efecto adverso sobre el acceso efectivo al mercado que se derive de nuevos reglamentos debería ser objeto de consulta y, de ser necesario, deberían renegociarse los compromisos. También puede darse que los nuevos reglamentos mejoren el ambiente que se opera sin interferir con las condiciones de acceso al mercado. Sin embargo, cuando no sea así, puede requerirse una renegociación o un ajuste de compromisos para mantener el equilibrio entre derechos y obligaciones de conformidad con el marco sobre comercio de servicios.

x Otras disposiciones

Bajo este título del MTN.GNS/28, se hace referencia a los arreglos

regionales, los subsidios y ayuda gubernamentales, los monopolios, las compras gubernamentales, el dumping, la renegociación de los compromisos, las reglas de origen, los pagos y transferencias para transacciones de servicios, las normas para otorgar licencias y certificaciones y las prácticas comerciales restrictivas. Se llegó a un acuerdo sobre la formulación de algunos de estos puntos, pero no sobre la mayoría de ellos. De lo que se sugirió antes se desprende que algunos de estos temas serían tratados en otro momento. Los arreglos regionales se considerarían como parte de las reglas sobre NMF/no discriminación. Las adquisiciones, subsidios y ayudas gubernamentales se incluyen en el punto sobre trato nacional. El dumping ha sido analizado en el punto sobre salvaguardias, aunque se argumentó que también habría necesidad de llegar a un acuerdo sobre normas (y su cumplimiento) para controlar las prácticas monopólicas. Parecería que ni las disposiciones antidumping por sí solas, ni el reconocimiento de los derechos de los particulares a desarrollar y aplicar su propia política relativa a la competencia, son suficientes para los países en desarrollo. Independientemente de que se adopten medidas en esta área como si se tratara de monopolios, con prácticas comerciales restrictivas o con comportamiento anticompetitivo, el problema se reduce al final al control de los abusos del sector privado provocados por la concentración de poder económico y la existencia de mercados que funcionan en forma imperfecta. Muchos países desarrollados han opuesto resistencia tradicionalmente a la extensión de las disciplinas internacionales al comportamiento del sector privado, prefiriendo confiar en el derecho que tienen los gobiernos individuales de mantener una política de competencia dentro de sus propios mercados. Durante mucho tiempo los países en desarrollo han alegado que ése no es un enfoque apropiado en un ambiente comercial internacional donde los pequeños mercados nacionales interactúan con grandes firmas internacionales. En el área de los servicios, la ubicuidad de mercados

altamente concentrados y complejos fortalece aún más el llamado a la cooperación internacional en este campo. Además, desde el momento en que presionaron tanto para que llegara a un acuerdo internacional sobre normas y su aplicación en el campo de la propiedad intelectual, los países desarrollados ya no pueden mantener más una objeción de principios con respecto a la cooperación integubernamental para controlar el comportamiento indeseable del sector privado. Una vez aceptada la noción de internacionalizar la política de competencia, quedaría mucho trabajo por hacerse en relación con el diseño operativo de dicha política.

Las reglas de origen constituyen un tema que se presenta en el contexto de arreglos comerciales preferenciales, y se corre el riesgo de que dichas reglas se usen para fines discriminatorios y proteccionistas ilegítimos. En el área de los servicios, la existencia de modos alternos de prestación de servicios y la falta innata de transparencia en algunos tipos de transacciones pueden muy bien dar lugar a la necesidad de un acuerdo internacional sobre reglas de origen. Aunque tal acuerdo ha demostrado ser una ilusión en el campo de los bienes, puede justificarse el que se hagan esfuerzos por lograr algo en el área de los servicios.

El tema de los pagos y transferencias para transacciones de servicios obviamente no cae en la esfera de acción de un marco sobre servicios, debido al papel desempeñado por el Fondo Monetario Internacional en esta área y a la decisión de que el marco sobre servicios tomará en cuenta el trabajo de otras organizaciones internacionales. Se presume que las restricciones de cambio seguirán bajo el control del FMI y tal vez sería necesario destinar una parte del marco a ese punto, siguiendo los lineamientos del Artículo XV del Acuerdo General.

Parecería que las normas sobre otorgamiento de licencias y certificaciones son importantes en el área de servicios, ya que tales normas van a definir las condiciones operativas en mercados específicos. Su cumplimiento será una condición previa para tener acceso a algunos

mercados. No es difícil ver cómo las normas y los procedimientos de certificación pueden usarse como una barrera ilegítima al comercio. Teniendo esto presente, y también el hecho de que es posible apartarse parcialmente del principio NMF (como ya se discutió) a raíz de la insistencia en el reconocimiento mutuo de las normas, parecería ser necesario el establecimiento de compromisos internacionales sobre esta materia. Sin embargo, ésta es otra área en la que se necesita trabajar para definir el contenido de tales compromisos. Un punto fundamental es si habrá negociaciones tendientes a armonizar las normas o si se limitará el marco a aspectos de procedimiento. Los países en desarrollo pueden muy bien requerir asistencia y apoyo técnicos en diversas áreas relacionadas con normas, otorgamiento de licencias y procedimientos de certificación.

Otro tema mencionado en el MTN.GNS/28, obviamente de vital importancia, es el de la renegociación de los compromisos. Un marco sobre servicios sería incompleto sin una disposición de esa índole, que podría concebirse a semejanza del Artículo XXVIII del Acuerdo General. Sin embargo, el contenido preciso de tal disposición tendría que elaborarse a la luz de la manera en que se formulen los compromisos de liberalización del comercio bajo el marco. Si se establecen los derechos de negociación iniciales, es obvio que éstos tendrían que ser reconocidos en la reconociación de los compromisos. Por otra parte, un enfoque completamente multilateral para la liberalización de los servicios podría basarse en arreglos por medio de los cuales los compromisos de liberalización del comercio se vieran equilibrados por algún acuerdo entre todos los signatarios. Esto sería algo como un enfoque tipo fórmula en las negociaciones sobre aranceles. De las proposiciones hechas hasta ahora en relación con la "cuota de ingreso" para la participación contemplada en el marco, parece desprenderse que un enfoque multilateral sobre los compromisos de liberalización serán, por lo menos, una parte del paquete final. Mientras menos importantes sean los derechos de negociación iniciales,

más importantes serán las reglas equitativas para asegurar que se satisfagan todos los intereses comerciales en las renegociaciones. Lo que surja de la Ronda de Uruguay sobre este punto en particular como resultado de la acción del Grupo Negociación sobre los Artículos del GATT, suponiendo que sea positivo, podría ser recogido en el campo de los servicios.

Por último, el marco sobre servicios tendrá que contener unas cuantas disposiciones más para ser un acuerdo autosuficiente. Todas ellas se han mencionado en un contexto u otro en las discusiones del GNS, pero ninguna de ellas ha recibido mucha atención. La necesidad de tales disposiciones es muy evidente y probablemente sólo algunas de ellas provoquen mucha controversia. El Acuerdo General y los Acuerdos y Arreglos de la Ronda de Tokio presentan modelos posibles para muchas de las disposiciones requeridas. Para los actuales fines, sencillamente se enumerarán las áreas en las que se requieran disposiciones, teniendo presente que puede que la lista no esté completa y que incluya algunos elementos que se excluirán. La lista es como sigue: consulta y solución de diferencias; aceptación y acceso; entrada en vigencia; compatibilidad de la legislación nacional; rectificaciones o modificaciones; revisiones y negociaciones; enmiendas; retiro; no aplicación; notas y anexos; secretaría; depósito y registro; relación con otros arreglos internacionales.

C. Cobertura y aplicación de un futuro marco sobre comercio de servicios

Junto con el alcance y la definición, la cobertura define el contexto básico en el que operará un marco sobre servicios. Hay esencialmente dos aspectos en el problema de la cobertura, tal como se planteó en las discusiones. Uno se refiere a cómo ha de definirse y especificarse la cobertura potencial y real del marco sobre servicios. El otro se refiere a las contribuciones que se espera que hagan los participantes individuales y la manera en que ha de llevarse a cabo la liberalización progresiva. Sobre el primer punto, los países en

desarrollo han argumentado que el marco debería abarcar todos los servicios comerciados y comerciables a nivel internacional. Para establecer el conjunto universal de servicios al que se aplica el marco, se sugiere que se inicien acciones lo más pronto posible para establecer una nomenclatura de sectores de servicios y actividades subsectoriales. Si no hay consenso sobre tal nomenclatura, es difícil ver cómo se puede esperar que los países acepten compromisos multilaterales obligatorios con respecto a todos los servicios, como los propuestos en relación con el tratamiento NMF y la transparencia. De igual manera, una nomenclatura facilitaría enormemente las negociaciones sobre la liberalización del comercio a nivel sectorial y serviría también para fines estadísticos. El establecimiento de una nomenclatura completa a un nivel adecuado de desagregación es una tarea que exige mucho tiempo y de carácter altamente técnico, y una nomenclatura requeriría en todo caso que se siguieran haciendo revisiones y modificaciones. Por lo tanto, no se sugiere que el establecer el marco y el asumir los compromisos deban esperar hasta que se concluya la nomenclatura, sino más bien que habría que comprometerse a su creación, empezando el trabajo de inmediato.

Habiendo establecido que el marco se aplica a todo el comercio de servicios y acarrea ciertas obligaciones en relación con este universo, las partes del marco indicarían los sectores o actividades con respecto a los cuales estén dispuestas a contraer compromisos específicos en cuanto a la liberalización del comercio. Como ya se discutió, estos compromisos pueden ser progresivos, o diferidos, dependiendo de lo acordado en las negociaciones, y pueden relacionarse con sectores, subsectores, modos de prestación de servicios y niveles de protección consolidados. También pueden ser graduales con respecto a la aplicación de ciertos principios del marco. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, una ventaja específica del hecho de afirmar que el marco es aplicable a todo el comercio de servicios es que evita el riesgo de

que los países desarrollados hagan exclusiones *a priori* a nivel sectorial, eliminando así cualquier posibilidad de negociaciones presentes o futuras respecto a sectores o actividades de interés para los países en desarrollo. No obstante, lo que podría estudiarse es la idea de buscar negociar exclusiones sectoriales *a priori* basándose en el tipo de argumentos analizados antes en relación con las excepciones. Debería entenderse que tales excepciones sólo podrían hacerse en el caso de consideraciones tales como orden público, moral pública, seguridad nacional, salud, ambiente, seguridad, y valores sociales y culturales. El hecho de que se negocien exclusiones sectoriales de este tipo sobre la base de criterios definidos, debería reducir la probabilidad de que exista una cobertura proteccionista y frívola para justificar dichas exclusiones en ciertos sectores. Los países en desarrollo también podrían considerar ventajoso un arreglo semejante, como protección contra presiones para la liberalización en sectores considerados sensibles desde el punto de vista del interés nacional.

El enfoque sugerido anteriormente implica la adopción de una lista "positiva" para identificar sectores o actividades que serán objeto de negociaciones específicas para tener acceso al mercado, en lugar del enfoque de la lista "negativa" favorecido por algunos países industriales. De esta manera, los países en desarrollo asumirán compromisos sectoriales específicos en forma explícita, cuando estén listos para hacerlo, y no se verán forzados a adquirir una serie de compromisos que sólo pueden evitarse mediante la decisión de desvincularse de ellos. El enfoque de la lista negativa también se prestaría a una mayor presión bilateral en las negociaciones y podría significar asumir compromisos no deseados. Volviendo al punto de qué contribuciones se harán y la manera en que se llevará a cabo la liberalización progresiva, parece haberse acordado que los sectores o actividades seleccionados, y en los casos en que hubiere lugar sus respectivos modos de prestación de servicios, se especificarán en las listas nacionales anexas al marco. En estas listas

también se incluirán en detalle los compromisos de liberalización progresiva, así como cualquier anotación sectorial necesaria. La idea de las anotaciones sectoriales ha sido mencionada en ciertas proposiciones hechas al GNS, y también se plantea en el MTN.GNS/28. Básicamente, se contemplarían anotaciones para interpretar o aclarar la manera de aplicar los compromisos del marco en sectores específicos.

Es esencial para los países en desarrollo que los compromisos de acceso al mercado se emprendan sobre la base de la reciprocidad relativa, reconociendo plenamente sus necesidades de desarrollo. Se reconoce que los compromisos bajo el marco respetarán los objetivos de política nacional, y que gozarán de la flexibilidad necesaria para los países en desarrollo en relación con el número de sectores o actividades sujetos a la liberalización del comercio y con el ritmo al que se extiende a los proveedores extranjeros el acceso al mercado.

En una primera ronda de negociaciones sobre la apertura del mercado inmediatamente después del establecimiento del marco, no se requeriría o esperaríamos que los países en desarrollo ofrecieran más de uno o dos sectores/actividades para la liberalización del comercio. Estas ofertas acreditarían a los países en desarrollo como partes del marco. Representarían la "cuota de ingreso".

Dentro de un período de tiempo específico, tal vez tres años después de la fecha de entrada en vigencia de los compromisos sectoriales contemplados en el marco, las partes del acuerdo podrían evaluar los beneficios que se han derivado para ellas de la liberalización del comercio y su participación en el marco multilateral. Sobre la base de esta evaluación, las partes determinarían cuáles ofertas hacer en una ronda subsiguiente de negociaciones sobre acceso al mercado. Esta ronda podría celebrarse al cabo de los tres años antes mencionados, y podría estar precedida de una revisión de cualquier disposición del marco que se considere operativamente inadecuada o perfeccionable.

IV. Sugerencias acerca de la estructura y el contenido de un marco multilateral

Hasta ahora, la discusión se ha basado en el patrón estructural del MTN.GNS/28, siguiendo bastante de cerca el orden de los temas adoptados allí, y abordando los que parecen ser los temas principales para los países en desarrollo respecto del marco y los compromisos derivados del mismo. No se hizo ningún esfuerzo sistemático por distinguir entre los puntos sobre los cuales se ha llegado a un acuerdo y los que quedan pendientes, sobre la base de que hay un número suficiente de corchetes en el MTN.GNS/28 que acarrearán una falta de claridad con respecto a lo que podría o no acordarse con relativa facilidad. Por la misma razón, la cobertura de la sección anterior es más o menos exhaustiva en lo que respecta a las discusiones del GNS. Esto puede haber dado lugar a la enunciación de algunas posiciones obvias en lo que atañe a muchos de los negociadores bien informados en las capitales y Ginebra. Sin embargo, esta cobertura facilita lo que trata de hacer este documento más adelante, que es sugerir una estructura para el marco y proporcionar una lista anotada del contenido propuesto para el marco. Debería recalarse que lo que sigue se ofrece tentativa y estrictamente como una ayuda para la discusión. Hay muchas maneras posibles de formular estos temas y el enfoque adoptado aquí es uno de tantos. La estructura propuesta y el contenido anotado que se sugiere para el marco se presentan como un todo integrado, con casi ningún corchete ni sugerencia alterna. Este enfoque meramente enfatiza en la naturaleza provisional de las propuestas. Con el propósito de facilitar la lectura, las propuestas anotadas tienen una referencia cruzada, en los casos en que ha lugar, con los números de los párrafos de la sección anterior, donde se discute el punto relevante. En los próximos párrafos, se dan algunas explicaciones relativas a la estructura del marco propuesta, y esto irá seguido del marco anotado.

Posible estructura del marco

Lo que se propone aquí contempla seis secciones principales en el marco. Estas son: i los objetivos del marco (preámbulo); ii los principios que rigen el marco; iii el alcance y la cobertura del marco; iv compromisos específicos de acceso al mercado bajo el marco; v reglas y disciplinas del marco; y vi disposiciones generales. Se describirá brevemente el contenido de cada uno de estos puntos.

Es probable que los objetivos del marco puedan ser enunciados de manera bastante simple, haciendo referencia al mandato negociador de Punta del Este. Este mandato es un enunciado cuidadosamente negociado de lo que desean los diferentes participantes de las negociaciones sobre el comercio de servicios, y la reformulación de tales objetivos, elaborados cuando fuera preciso, podría ser de utilidad para elaborar el preámbulo del marco.

La enunciación de principios pretende definir los parámetros dentro de los cuales se elaborarán los compromisos multilaterales sobre comercio de servicios. Aquí deberían estar incluidos todos los principios que guiarán las negociaciones sobre el contenido esencial del marco, y a los negociadores sobre lo que podrán esperar razonablemente del marco e individualmente de sus socios negociadores. En la sección de principios hay puntos que han sido objeto de muchas discusiones en el GNS, pero que no se prestan para el establecimiento de compromisos específicos legalmente obligatorios. La tercera sección principal, que se refiere al alcance y la definición, establece la definición de comercio de servicios así como también la cobertura sectorial del marco. Parece importante resolver estos dos puntos básicos relativos a definiciones antes de hacer referencia a los compromisos específicos de acceso al mercado y las reglas sustantivas. La cuarta sección específica la manera en que se darán los compromisos específicos de acceso al mercado. Tratará sobre la cobertura sectorial de los compromisos específicos de liberalización del comercio, identificando las diferentes dimensiones de tales compromisos. También

contendrá las disposiciones para renegociar los compromisos sectoriales de acceso al mercado. La sección anterior establece la cobertura sectorial potencial del marco en relación con los compromisos específicos de acceso al mercado. Esta sección identifica los medios para establecer la cobertura sectorial real. Esto permite distinguir en forma directa, en la próxima sección, entre las disposiciones que se aplican a la cobertura potencial del marco y las que se aplican únicamente a la real.

La quinta sección contiene todas las disciplinas y reglas operativas del marco. Esta sección está relacionada estrechamente con las que se refieren a los objetivos y principios del marco, ya que les da significado operativo. Las reglas y disciplinas incluidas aquí deberían formularse con suficiente precisión para así definir los derechos y obligaciones bajo el marco y permitir que se adelanten juicios en los casos en que haya reclamos de anulación o menoscabo de derechos de conformidad con el marco.

La sexta sección contiene las disposiciones finales y se refiere a los puntos no analizados en ninguna otra parte que tienen en gran medida una naturaleza institucional u organizacional y que son necesarios para el establecimiento de un acuerdo operativo.

Anexo

Elementos para un proyecto que permita la celebración de negociaciones encaminadas a ultimar todas las partes del marco multilateral (MTN.GNS/28)

I. Alcance/definición

La base acordada del siguiente texto sobre el alcance/definición es el párrafo 4 de la Declaración de Montreal.

1. El comercio de servicios abarcará las transacciones que impliquen: la prestación transfronteriza de servicios; [el movimiento transfronterizo de datos e información] [inclusive, cuando sea necesario para este fin, a través de las redes públicas de telecomunicaciones y los sistemas nacionales de distribución]; [el

acceso a los servicios de las redes públicas de telecomunicación y a los sistemas nacionales de distribución]; el movimiento transfronterizo de los consumidores; [el movimiento transfronterizo de los servicios incorporados a mercancías]; el movimiento transfronterizo de los factores de producción [necesarios para la producción, comercialización, distribución, venta o prestación eficaces de un servicio] [en condiciones de especificidad de objetivos, delimitación de las transacciones y duración limitada] [en condiciones tales como especificidad de objetivos, delimitación de transacciones y duración].

2. [Los casos que impliquen establecimiento permanente, inversiones extranjeras o inmigración internacional no estarán incluidos en la definición del comercio de servicios.] [En cuanto a los factores de producción, el comercio de servicios abarcará todas las transacciones que supongan una presencia comercial y las transacciones que supongan el movimiento del personal esencial para la prestación del servicio (es decir, el personal indispensable y demás personal calificado) durante un período limitado.] [Los factores de producción serán tratados simétricamente en el marco y en las negociaciones].

3. Posiblemente haya que establecer mediante posteriores negociaciones una lista de todos los modos de prestación aplicables en virtud del marco.

II. Conceptos, principios y normas que deberán incorporarse a un futuro marco sobre el comercio de servicios

a Transparencia

La base acordada del siguiente texto sobre la transparencia es el párrafo 7 a) de la Declaración de Montreal.

1. Se publicará [o, cuando eso no sea posible, se pondrá a disposición del público] información sobre todas las leyes, reglamentos, directrices administrativas [y decisiones judiciales de aplicación general al comercio de servicios] que sean pertinentes, así como sobre los acuerdos internacionales relativos al comercio de servicios [comprendidos en el marco]. Esta prescripción obligará también [en la medida de lo posible] a las

entidades subnacionales y a los órganos de reglamentación no gubernamentales. Esa publicación [o puesta a disposición del público] de la información se hará a más tardar en la fecha de entrada en vigor de la medida en cuestión [y de ser posible, antes de esa fecha]. La información será publicada [o puesta a disposición del público] en el (los) idioma(s) oficial(es) nacional(es) de los signatarios.

2. [Se establecerán] [podrán establecerse] servicios nacionales de información [en la medida en que la capacidad administrativa y financiera de cada signatario lo permita] para facilitar información cuando se solicite [por los signatarios]. No es necesario que estos servicios de información sean depositarios de las leyes y reglamentos. [Los países en desarrollo dispondrán de un plazo apropiado para establecer servicios de información.]

3. [La información exigida en virtud de las legislaciones nacionales a las empresas nacionales en relación con sus operaciones [podrá exigirse] [se exigirá] también en media [equivalente] [comparable] a las empresas extranjeras que desarrollen sus actividades dentro de la jurisdicción de un signatario.]

Variante del párrafo 3

3. [Ninguna de las disposiciones del presente marco obstará a la aplicación de las leyes y reglamentos nacionales que exijan que los agentes económicos faciliten información dentro de la jurisdicción de un signatario a efectos estadísticos y de otra naturaleza, con el debido respeto del carácter privado y de la confidencialidad de los datos y de la información facilitados].

4. [Se aplicarán a los proveedores de servicios y a los gobiernos prescripciones en materia de transparencia para velar por el cumplimiento del objetivo del marco.]

5. [La introducción de nuevas leyes, reglamentos, etc. —o las modificaciones de los vigentes— que afecten al comercio de servicios objeto de un compromiso se notificará en forma concisa en los idiomas oficiales del marco.]

6. [Los signatarios podrán contra-notify medidas relativas al

comercio de servicios sujeto a compromisos de liberalización.]

7. [Salvo en circunstancias urgentes, antes de establecer nuevas reglamentaciones o modificar las reglamentaciones que afecten a la prestación de servicios sujetos a un compromiso de liberalización, los signatarios brindarán a los demás signatarios la oportunidad de celebrar consultas o formular observaciones.]

b Liberalización progresiva

La base acordada del siguiente texto sobre la liberalización progresiva es el párrafo 7 b) de la Declaración de Montreal.

1. Con el fin de lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado, deberán reducirse o eliminarse los efectos desfavorables de todas las leyes, reglamentos y directrices administrativas, como parte del proceso tendente a facilitar un acceso efectivo a los mercados. Este proceso [será de largo plazo y] se llevará a cabo con el debido respeto a los objetivos de las políticas nacionales y al grado de desarrollo de los distintos signatarios, y con miras a conseguir un equilibrio general de [intereses] [derechos y obligaciones] [en lo que respecta a las oportunidades de acceso a los mercados] entre todos los signatarios.

[Este proceso será operativo a la entrada en vigor del marco.]

[El primer paso de este proceso se dará a la entrada en vigor del marco.]

2. A más tardar... a partir de la fecha de entrada en vigor del marco y con carácter periódico posteriormente, salvo que se acuerde otra cosa, los signatarios entablarán nuevas negociaciones en cumplimiento del compromiso de liberalización progresiva.

3. Se establecerán normas, modalidades y procedimientos (por ejemplo nuevas rondas de negociaciones, exámenes periódicos) para la liberalización progresiva del comercio de servicios.

4. Las normas, modalidades y procedimientos para la liberalización progresiva deberán permitir la flexibilidad apropiada para que los distintos países en desarrollo abran menos sectores o liberalicen menos tipos de transacciones o para que aumenten progresivamente el acceso

a sus mercados a tenor de su situación en materia de desarrollo.

5. [Se establecerán normas, modalidades y procedimientos para la negociación, en la presente Ronda, de la liberalización progresiva, con inclusión de directrices y disposiciones apropiadas para la participación creciente de los países en desarrollo.]

6. [El proceso de la liberalización progresiva se regirá por las siguientes reglas:

- . conformidad con los objetivos de los países en desarrollo en materia de desarrollo y de tecnología, inclusive, entre otros aspectos, con la función atribuida al sector de los servicios en la economía nacional y con el estado de desarrollo del sector de que se trate;

- . expansión de las exportaciones de servicios de los países en desarrollo.]

7. [Los compromisos negociados se sancionarán mediante consolidaciones.]

8. [Se negociarán con carácter prioritario los sectores que sean de interés para las exportaciones de los países en desarrollo.]

c Acceso a los mercados

La base acordada del siguiente texto sobre el acceso a los mercados es el párrafo 7 e) de la Declaración de Montreal.

1. [Se considerará que existe acceso a los mercados cuando el comercio de servicios no esté frenado por una reglamentación o cualquier otra medida vigente.]

2. El acceso a los mercados será congruente con las demás disposiciones del marco y conforme a la definición del comercio de servicios. [[La obligación de dar] [El] acceso a los mercados se basará en las contribuciones de los signatarios [efectuadas en virtud de las disposiciones del marco y] derivadas de sus respectivos compromisos.]

3. El acceso a los mercados que se facilite [en virtud de las disposiciones del marco o] por medio de negociaciones abarcará los modos de prestación puestos al alcance del proveedor extranjero [y las condiciones [de entrada y de actuación] que han de cumplir los proveedores extranjeros para obtener acceso al

mercado del país importador].

Cuando se disponga de más de un modo de prestación como resultado de las negociaciones, el proveedor extranjero tendrá la libertad de elegir el modo de prestación que prefiera [a reserva de las condiciones de entrada [y de actuación]] enunciadas en los compromisos negociados.

4. El acceso a los mercados facilitado [por medio de negociaciones] se sancionará mediante la consolidación de los compromisos negociados.

5. [No se supeditarán el acceso a los mercados a concesiones recíprocas dentro de los mismos sectores.]

Variante del párrafo 5

5. [El acceso a los mercados se negociará sobre la base de la reciprocidad global.]

6. [Si se admiten las medidas que limiten el acceso a los mercados, éstas se definirán claramente en el marco.]

7. [El acceso a los mercados se considerará una obligación jurídica con sujeción a las formas específicas de acceso a los mercados prescritas en el marco.]

d) Trato nacional

La base acordada del siguiente texto sobre trato nacional es el párrafo 7 c) de la Declaración de Montreal.

1. Cuando se conceda de conformidad con otras disposiciones del marco, el trato nacional significa que las exportaciones y/o los exportadores de servicios de un signatario recibirán en el mercado de cualquier otro signatario, con respecto a todas las leyes, reglamentos y prácticas administrativas, un trato no menos favorable que el dispensado a los servicios o proveedores de servicios nacionales en el mismo mercado.

2. En caso necesario, el trato que dispense un signatario a los proveedores de servicios de otro signatario podrá ser diferente del trato dado a los proveedores nacionales, siempre y cuando el trato sea equivalente en sus efectos al trato dispensado por el signatario a los proveedores nacionales [en circunstancias similares].

3. [Independientemente de que se dispense un trato idéntico o diferente a los proveedores extranjeros, el trato nacional deberá proporcionar [una equivalencia de oportunidades de] [oportunidades equivalentes de

competencia para el] acceso al mercado y [en las] condiciones de actuación en el mercado.]

4. [El trato nacional [se otorgará a un proveedor extranjero] [quedará sujeto a las condiciones de entrada y actuación] una vez que se haya facilitado el acceso al mercado [de conformidad con las condiciones que se negociarán.]]

5. [En el caso de los países en desarrollo, el trato nacional se entenderá sin perjuicio del trato preferencial para los proveedores nacionales de servicios.]

e) N.m.f. / no discriminación

La base acordada del siguiente texto sobre n.m.f. /no discriminación es el párrafo 7 d) de la Declaración de Montreal.

1. Todo beneficio, negociado o concedido de manera autónoma [con respecto al comercio de servicios [abarcado por el] [consolidado en virtud del] marco] por un signatario [a cualquier país] [a otro signatario], se hará extensivo inmediata e incondicionalmente a todos los demás signatarios.

2. No habrá discriminación entre los proveedores extranjeros de servicios de los signatarios [con respecto a las condiciones de entrada y actuación [en los sectores abarcados por el marco]].

3. [Cuando existan reglamentaciones, condiciones o normas nacionales para la prestación de un servicio, [la concesión de los beneficios negociados a] los signatarios [podrán basarse en el] [podrá depender del] reconocimiento mutuo de las reglamentaciones o condiciones nacionales, la armonización de las normas, etc. Esa concesión estará al alcance de todos los signatarios. Esta disposición no se aplicará de manera que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los signatarios o una restricción encubierta del comercio internacional.] (Véase el párrafo i), apartado 2).

4. [Se preverán excepciones y [y reservas] a la aplicación del principio de n.m.f./no discriminación] [En situaciones especiales se dispondrá] en condiciones que han de negociarse [por ejemplo, acuerdos de integración regional, zonas de libre comer-

cio, acuerdos comerciales preferencia entre países en desarrollo.] (Véase el párrafo j), apartado 1)

f) Participación creciente de los países en desarrollo

La base acordada del siguiente texto sobre la participación creciente de los países en desarrollo es el párrafo 7 f) de la Declaración de Montreal.

1. [Los elementos del marco se estructurarán de manera que estimule la efectiva participación de los países en desarrollo en el proceso de liberalización progresiva a largo plazo.]

2. Se preverá la participación creciente de los países en desarrollo en el comercio mundial y la expansión de sus exportaciones de servicios, entre otras cosas, mediante el fortalecimiento de su capacidad nacional de prestación de servicios así como de su eficiencia y competitividad. Esto se facilitará mediante la adopción de determinadas medidas acordadas en relación con el comercio de servicios.

3. [En el marco se enunciará un claro entendimiento del grado en que los distintos países en desarrollo podrán aplicar cualesquiera de esas medidas concretas en determinados sectores de servicios y en condiciones específicas.]

4. [El marco contendrá disposiciones apropiadas para conseguir un entorno eficiente y competitivo para los servicios en los países en desarrollo.]

5. [Al conceder acceso a sus mercados a los proveedores extranjeros, los países en desarrollo podrán hacerlo con arreglo a las siguientes condiciones: limitaciones o prescripciones en cuanto al tipo de presencia comercial; prescripciones mínimas en materia de formación y empleo relacionadas con las diferentes tipos impositivos; prescripciones en materia de contenido nacional.]

6. [Se reconoce que la capacidad exportadora de los países en desarrollo dependerá de una liberalización de los movimientos transfronterizos de personas que abarque todo el espectro de las capacidades, desde la mano de obra no calificada o semicalificada hasta los profesionales muy especializados. Los regímenes nacionales deberán liberalizarse para permitir no sólo que las

empresas de países en desarrollo que prestan servicios en el extranjero contraten personal de sus propias fuentes nacionales, sino también que todas las empresas de servicios contraten personal de la fuente que les resulte económicamente más ventajosa.]

7. [Los países desarrollados: establecerán servicios de información que faciliten información comercial a los exportadores de los países en desarrollo; y establecerán servicios de consulta que ayuden a los exportadores de los países en desarrollo en relación con asuntos referentes al registro, reconocimiento de calificaciones profesionales, y procedimientos para completar o adquirir esas calificaciones si éstas fueran insuficiente.]

8. [Se permitirá a los países en desarrollo dar incentivos para fortalecer un capacidad nacional de prestación de servicios y adoptar las medidas necesarias para obtener un nivel mínimo de producción nacional, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de evitar una indebida distorsión del comercio.]

9. [Los países en desarrollo podrán requerir a los proveedores extranjeros de servicios que transfieran tecnología y conocimientos tecnológicos (know-how) mediante acuerdos contractuales como condición de acceso al mercado.]

10. [Se estipularán disposiciones:

- para conceder un acceso preferencial al mercado a las exportaciones y/o los exportadores de servicios de los países en desarrollado;
- que prohíban las medidas y las prácticas que limiten o impidan el acceso a las redes de información y a los canales de distribución de los servicios;
- encaminadas a eliminar las medidas que impidan o limiten la libre elección en la adquisición de tecnologías, así como las que restrinjan el acceso a esas tecnologías;
- para facilitar los programas de formación del personal nacional y los intercambios de personal;
- que fomenten la participación de proveedores nacionales en las actividades de investigación y desarrollo realizadas por proveedores extranjeros.]

11. Se dará especial consideración

al fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de servicios de los países menos adelantados así como a sus dificultades para aceptar compromisos negociados. A este respecto es necesario determinar medidas concretas.

12. [En el proceso de negociación, los países desarrollados prestarán la debida consideración a las limitaciones financieras que puedan existir en los países en desarrollo, derivadas de la situación de su deuda externa.]

g) Salvaguardias

La base acordada del siguiente texto sobre salvaguardias es el párrafo 7 g) de la Declaración de Montreal.

1. Toda medida de salvaguardia será de carácter temporal y estará sujeta a un procedimiento multilateral acordado que conllevará requisitos de, por ejemplo, transparencia, [plazo determinado,] celebración de consultas, notificación y vigilancia.

2. Podrán aplicarse medidas de salvaguardia para fines de balanza de pagos. La justificación de tales medidas por motivos de balanza de pagos habrá de establecerse [en consulta con el FMI] [de conformidad con el convenio Constitutivo del FMI] [y en coordinación con el GATT].

3. [Podrán aplicarse medidas de salvaguardia para evitar o remediar el daño imprevisto causado por un aumento del suministro de servicios resultante de los compromisos de liberalización.]

4. [Los países en desarrollo podrán asimismo aplicar medidas de salvaguardia cuando sea necesario: a) fomentar la creación de determinados sectores, subsectores y/o actividades de servicios, b) corregir problemas estructurales como los relacionados con los cambios tecnológicos y la formación de capital en un sector, subsector o actividad, cuando tengan consecuencias importantes para la balanza comercial.]

5. [Podrán aplicarse asimismo medidas de salvaguardia para remediar los efectos comerciales adversos causados por situaciones de concentración de la propiedad, dominio del mercado, y prácticas comerciales restrictivas.] (Véanse los apartados 4 y 5 del párrafo j)).

6. [Si un signatario recurre a una medida de salvaguardia por motivos

distintos de los de balanzas de pagos, los demás signatarios tendrán libertad, previas consultas y si no se llega a acuerdo sobre las medidas de salvaguardia, para suspender en su totalidad o en parte obligaciones pertinentes adquiridas en el marco, o retirar o modificar compromisos contenidos en sus listas nacionales.]

h) Excepciones

La base acordada del siguiente texto sobre excepciones es el párrafo 7 g) de la Declaración de Montreal.

1. Se permitirán desde el principio excepciones de las disposiciones del marco, para abordar situaciones que impliquen, por ejemplo, [protección del orden público, seguridad nacional, moral pública, valores sanitarios, culturales o sociales, medio ambiente, seguridad [desarrollo]]. Tales excepciones no se utilizarán como medios para eludir los objetivos del marco ni como restricciones encubiertas del comercio internacional de servicios.

2. [Los signatarios podrán decidir [previa petición] que se examine la lista de excepciones.]

Variante para el párrafo 2

2. [Los signatarios realizarán un examen periódico de las medidas de excepción adoptadas de conformidad con el presente artículo, y formularán las recomendaciones que estimen apropiadas.]

3. [Podrán adoptarse las adecuadas medidas de compensación respecto de servicios cuya prestación dependa de productos/servicios sujetos a restricciones del acceso.]

i) Situación en materia de reglamentación

La base acordada del siguiente texto sobre la situación en materia de reglamentación es el párrafo 7 h) de la Declaración de Montreal.

1. Los signatarios del marco tendrán derecho a reglamentar la prestación de servicios en sus territorios con el fin de cumplir los objetivos de las políticas nacionales. Se incluye también el derecho de los signatarios a introducir nuevas reglamentaciones compatibles con los compromisos

adquiridos en virtud del marco. Se reconoce que los países en desarrollo pueden tener una necesidad especial de ejercer este derecho. Las reglamentaciones no se aplicarán de manera que puedan constituir un medio arbitrario o injustificable de discriminación entre los signatarios.

2. [Cuando existan reglamentaciones, condiciones o normas nacionales para la prestación de un servicio, [la concesión de los beneficios negociados a) los signatarios [podrán basarse en el] [podrá depender del] reconocimiento mutuo de las reglamentaciones o condiciones nacionales, de la armonización de las normas, etc. Esa concesión estará al alcance de todos los signatarios. Esta disposición no se aplicará de manera que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los signatarios o una restricción encubierta del comercio internacional.] (Véase el párrafo e), apartado 3)

j) Otras disposiciones

1. En virtud del marco se permitirán [en condiciones que se acordarán en forma multilateral] acuerdos tales como los de integración regional, de zonas de libre comercio, y acuerdos preferenciales entre países en desarrollo, que permiten a las partes en los mismos aplicar medidas de liberalización entre sí sin hacerlas extensivas a otros signatarios. Tales acuerdos no crearán, entre otras cosas, ningún nuevo obstáculo al comercio de servicios, ni aumentarán los existentes, en relación con otros signatarios y a este respecto estarán sujetos a disciplinas y vigilancia multilaterales. (Véase el párrafo e), apartado 4)

2. El marco comprenderá disposiciones [para velar porque el comercio de servicios objeto de compromisos negociados no se vea distorsionado por] [relativas a] la ayuda / subvenciones del Estado [con inclusión de los créditos a la exportación y otras formas de ayuda a las exportaciones], los monopolios, [las compras del sector público], [y el dumping]. [Ello no obstante, en el caso de los países en desarrollo esta disposición no se aplicará a las flexibilidades de que ellos dispongan en el marco en

relación con el trato preferencial para sus proveedores nacionales de servicios y con los incentivos financieros y no financieros que se faciliten a éstos.]

3. Se adoptarán también disposiciones apropiadas en las que se prevea la renegociación de los compromisos, [normas de origen, pagos y transferencias por transacciones de servicios, y normas para la concesión de licencias y certificaciones.]

4. [El marco contendrá disposiciones para abordar los efectos comerciales adversos de las prácticas comerciales restrictivas.] [Los signatarios aceptarán el compromiso de controlar y disciplinar a sus proveedores nacionales de servicios que incurran en prácticas comerciales restrictivas.]

5. [Ninguna de las disposiciones del marco interferirá con los derechos de los signatarios a aplicar o adoptar legislación no discriminatoria para evitar los abusos de los agentes económicos que incurran en prácticas desleales en perjuicio de otros productores y/o consumidores de servicios, o distorsionan el mercado obstruyendo la competencia.]

III. Ambito y aplicación de un futuro marco sobre el comercio de servicios

a) Ambito

La base acordada del siguiente texto sobre el ámbito es el párrafo 5 del texto de Montreal.

1. Quedarán [en principio] comprendidos en el marco todos los servicios [actuales y futuros] con los que se comercie o pueda comerciarse en el plano internacional.

2. Se establecerá [se podrá establecer] [para fines ilustrativos] [como base para los servicios comprendidos en el marco] una lista de servicios que constituirán el conjunto de servicios con que se comercia o se puede comerciar. Para establecer dicha lista se podrá utilizar como base la lista de referencia que figura en el documento MTN. GNS/W/50. [Un servicio comprendido es, para cada signatario, cualquiera de los servicios incluidos en el conjunto de los mismos, excepto los específicamente excluidos de la lista

de ese signatario.]

3. [Los signatarios del marco pueden concertar Acuerdos Especiales que prevean derechos y obligaciones con respecto a cualquier servicio excluido del marco. Tales acuerdos serán notificados a los signatarios del marco.]

b) Modalidades de liberalización progresiva: compromisos iniciales y mecanismos de liberalización

A. Compromisos iniciales

La base acordada del siguiente texto sobre compromisos iniciales es el párrafo 9 de la Declaración de Montreal.

1. Determinadas disposiciones del marco se aplicarán como obligaciones desde el principio a todos los servicios sometidos al marco (por ejemplo las relativas a la transparencia, [medidas] [disposiciones] institucionales, [n.m.f./no discriminación], [trato nacional] [liberalización progresiva], [participación creciente de los países en desarrollo]).

2. Cada signatario suscribirá compromisos iniciales a la entrada en vigor del marco. Para lograr un equilibrio global de [derechos y obligaciones] [intereses] [con respecto a las oportunidades de acceso a los mercados], estos compromisos adoptarán la forma de:

i) [En el caso de los países en desarrollo, se considerará que la aceptación de las obligaciones del marco constituye un compromiso suficiente para lograr un nivel mínimo inicial de los compromisos.]

Variantes ii a iv):

ii) [Consolidación, al principio, del nivel existente de acceso al mercado y de las condiciones de entrada que afectan al comercio de servicios [en sectores o subsectores determinados] [en relación con todos los servicios] comprendidos en el marco.] [Cuando sean necesarias para conseguir un equilibrio inicial de [derechos y obligaciones] [intereses] se podrá requerir la adopción de otras medidas de liberalización por determinados signatarios] [con

arreglo a su situación de desarrollo].
iii) [Se podrá constituir un nivel inicial de compromiso combinando las medidas incluidas en una lista de reservas con las concesiones inscritas en una lista de consolidaciones.]

iv) [Cada signatario asumirá desde el principio todas las obligaciones aplicables en virtud del marco a los servicios comprendidos en éste, a menos que se formulen reservas sobre una base no discriminatoria.] [Cada signatario asumirá en virtud del marco las obligaciones que se especifiquen en una lista de consolidaciones positivas.]

Variante del párrafo A), apartado 2, incisos ii) a iv):

a) [Desde la entrada en vigor del marco, cada signatario aplicará al comercio de [todos] los servicios [comprendidos en el marco] [en sectores o subsectores determinados que habrán de negociarse] las disposiciones del marco en la más plena medida que no sea incompatible con [la legislación] [las medidas] o los acuerdos internacionales vigentes que se reflejarán adecuadamente una lista nacional [de reservas] [con arreglo a su situación de desarrollo].]

b) [Los signatarios podrán negociar, [cuando [la legislación] [las medidas] o los acuerdos internacionales vigentes sean compatible con las disposiciones del marco.] alguna flexibilidad mayor que les permita modificar [esa legislación] [esas medidas] de manera incompatible con las disposiciones del marco. Salvo que así lo permita esa flexibilidad previamente negociada los signatarios no podrán, al modificar o sustituir [la legislación] [las medidas] o los acuerdos internacionales vigentes, aumentar el grado de incompatibilidad anteriormente existente con las disposiciones del marco [ni imponer límites nuevos o más restrictivos al acceso al mercado [en los sectores afectados]].]

c) Los signatarios también podrán negociar medidas de liberalización mediante:

i) la eliminación total o parcial, de manera inmediata o con arreglo a un calendario, de [la legislación] [las medidas] [incompatibles con las disposiciones del marco] [que

reducen el nivel del acceso a los mercados o del trato nacional] según se reflejan en las listas nacionales [de reservas].

ii) la eliminación total o parcial de las limitaciones del acceso a los mercados, o

iii) compromisos adicionales para lograr el acceso [efectivo] a los mercados.

[En este proceso se tomará debidamente en consideración la situación de desarrollo de cada signatario.]

[Cada signatario consolidará en su lista los resultados de este proceso.]

3. [Los compromisos iniciales podrán diferir en función del nivel de desarrollo de los distintos signatarios.]

4. [Se anotarán créditos a los signatarios que hayan llegado ya a un elevado nivel de acceso al mercado antes de la entrada en vigor del marco.]

5. [Si un signatario considera que, en el momento de aplicar estas obligaciones, los compromisos iniciales de otros signatarios no son suficientes [teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de ese signatario], tendrá la posibilidad de no aplicar a dicho signatario alguna o todas las obligaciones previstas en el marco.]

6. [El marco no se aplicará entre dos signatarios si alguno de ellos indica durante el proceso de negociación que no accede a tal aplicación.]

B. Mecánica de la liberalización

Los párrafos 1, 2, 3 y 4 son propuestas alternativas

1. [La liberalización se irá ampliando progresivamente mediante la supresión gradual de las reservas formuladas con respecto al acceso al mercado, el trato nacional y la ayuda oficial, y mediante la expansión de la

cobertura en negociaciones periódicas.]

2. [El proceso de liberalización se llevará adelante mediante las consolidaciones resultantes del establecimiento de un conjunto de compromisos multilaterales que serán aplicados por todos los signatarios.

También podrá realizarse la liberalización mediante negociaciones bilaterales o plurilaterales basadas en el intercambio de concesiones específicas que se harán extensivas a todos los signatarios sobre una base n.m.f. Las consolidaciones se referirán a sectores, transacciones, modos de prestación o factores de producción. La consolidación de los compromisos resultantes de negociaciones periódicas permitirá efectuar una liberalización suplementaria.]

3. [La liberalización a nivel multilateral se realizará mediante la supresión gradual de las reservas de las listas nacionales, el otorgamiento de acceso al mercado mediante un intercambio de concesiones, y la reducción o eliminación de los tipos de medidas que limiten el acceso al mercado.]

4. [El proceso a largo plazo de liberalización progresiva se conseguirá mediante la reducción de los efectos desfavorables para el comercio resultantes de cualesquiera leyes, reglamentos y directrices administrativas. En la negociación se deberán respetar las etapas siguientes: i) discusión multilateral de los tipos de efectos desfavorables para el comercio que deberán incluirse en futuras negociaciones. Deberán establecerse criterios objetivos para la identificación de los efectos desfavorables para el comercio en este contexto; ii) los países que consideren haber identificado el tipo de efectos en el comercio que hayan

sido reconocidos multilateralmente como dignos de atención negociarían con los países que aplicaran las medidas supuestamente restrictivas.]

5. [Los signatarios podrán negociar [protocolos] [acuerdos] separados, abiertos a todos los signatarios, que afecten a los sectores comprendidos en el marco, en los que se prevea [una liberalización adicional y ampliada] aplicable únicamente entre las partes en dichos [protocolos] [acuerdos].] (Véase también el apartado 3 del párrafo e) y el apartado 2 del párrafo i)).

6. [Los signatarios podrán negociar, con sujeción a las disposiciones que se estipulen en el marco, protocolos abiertos a todos los signatarios, en los que se prevea la armonización y/o el reconocimiento mutuo de los reglamentos, normas y condiciones con respecto a los servicios que se especifiquen [, como medio de liberalización adicional,] [teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de los distintos signatarios].] (Véase también el apartado 3 del párrafo e) y el apartado 2 del párrafo i).)

C) Anotaciones sectoriales

Cuando se considere necesario, se acordarán multilateralmente anotaciones [o acuerdos] sectoriales que formarán parte integrante del marco [a la luz de disposiciones específicas estipuladas en el marco y de manera compatible con las disposiciones de éste]. En tales anotaciones se podrá prever la posibilidad de, entre otras cosas, incluir interpretaciones y/o aclaraciones de las disposiciones del marco, agregar disposiciones aplicables a ciertos sectores [que modifiquen disposiciones, permitan la no aplicación de ciertas disposiciones], etc.

Decisión N° 296 sobre la Ronda Uruguay

La decisión que se transcribe fue aprobada por la XV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, del 25 de julio al 2 de agosto de 1989.

El Consejo Latinoamericano,

Considerando:

Que luego del examen de mitad de período iniciado en la Reunión Ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda Uruguay (Montreal, diciembre de 1988) y finalizado en la reunión de dicho Comité la primera semana de abril de 1989 en Ginebra, se adoptaron decisiones que imprimen un nuevo impulso y orientación a las negociaciones;

Que en las Reuniones de Consulta y Coordinación Latinoamericana previa a la Reunión Ministerial de Montreal (Ginebra, 4 de noviembre de 1989) y la IV Consulta Latinoamericana sobre las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay (Caracas, 15-17 de mayo de 1989), los países de la región enfatizaron la necesidad de aumentar los esfuerzos de concertación y coordinación latinoamericana en las fases finales de la Ronda Uruguay

Que en las reuniones aludidas hubo pronunciamientos sustantivos sobre las diferentes materias relativas a la Ronda Uruguay, reflejando una amplia coincidencia y consenso de la región sobre cuestiones que son esenciales para los intereses de la región en la Ronda Uruguay;

Que la evolución de las negociaciones revela una profunda asimetría que no atiende a los intereses de los países de la región, haciéndose necesario reforzar la posición regional,

Decide:

Reiterar la importancia que los países de la región atribuyen a las Negociaciones Comerciales Multilaterales para aportar una mayor liberalización y expansión del comercio en provecho de todos los países, especialmente los países en desarrollo, impedir la discriminación y las acciones unilaterales, fortalecer el

sistema multilateral de comercio de manera que responda a las necesidades del desarrollo económico, en el plazo previsto en la Declaración de Punta del Este, y

Adoptar las orientaciones para nuestras posiciones en las negociaciones de la Ronda Uruguay contenidas en los artículos siguientes:

Artículo 1

Expresar su profunda preocupación por el reiterado incumplimiento del compromiso de *STATU QUO*, y declarar la necesidad de un total e incondicional cumplimiento del compromiso de *DESMANTELAMIENTO*.

En especial, se expresa la preocupación por el incumplimiento de tales compromisos por parte de los países desarrollados que perpetuaría un profundo desequilibrio de derechos y obligaciones. Esta situación resta credibilidad a las Negociaciones Comerciales Multilaterales y crea un ambiente que podría impedir la concreción de los objetivos y el logro de resultados efectivos en la Ronda Uruguay.

Realizar esfuerzos individuales y colectivos adicionales a fin de promover la concreción del desmantelamiento mediante, entre otras cosas, la aprobación de un calendario y procedimientos adecuados así como la notificación de las medidas que deben someterse al cumplimiento de dicho compromiso.

Artículo 2

Concretar en el más breve plazo la Decisión N° 274 del XIV Consejo Latinoamericano que adoptó una iniciativa regional en la Ronda Uruguay sobre el VINCULO DE DEUDA-COMERCIO, con miras a asumir compromisos jurídicos o políticos de todas las partes contratantes a fin de i evitar que medidas aplicadas por los países desarrollados en las esferas monetarias y financieras anulen o menoscaben los beneficios comerciales, actuales o futuros, derivados del cumplimiento del GATT y de los resultados de la Ronda Uruguay; ii y que se considere la situación de la deuda en las contribuciones de los países de la región en la Ronda Uruguay, en el mejoramiento de las condiciones de acceso para sus exportaciones y en la adopción de sus políticas comerciales.

El seguimiento de dichos

compromisos de ralizará en la instancia del GATT que sea apropiada para considerar las repercusiones de los acontecimientos y medidas aplicadas en las esferas financieras y monetaria sobre el comercio de los países en desarrollo.

Las necesidades de desarrollo de la región, la estabilidad de sus políticas comerciales y las repercusiones sobre su comercio del impacto de las políticas monetarias y financieras de los países desarrollados, deben ser tomados en cuenta en el fortalecimiento de la relación del GATT con otros organismos internacionales competentes en los ámbitos financieros y monetarios.

Artículo 3

Promover la concertación de los países de la región a fin de concretar un enfoque que permita obtener créditos por las medidas de liberalización autónomas que países de la región han aplicado o apliquen.

Artículo 4

Manifestar que es fundamental asegurar la más plena transparencia en las negociaciones, a fin de garantizar y permitir una participación efectiva y constructiva de las partes contratantes en desarrollo en el proceso de toma de decisiones.

Artículo 5

Rechazar los continuados intentos de los países desarrollados que tienden a limitar o suprimir las disposiciones y disciplinas del GATT, como las concernientes a problemas de balanza de pagos y la reciprocidad relativa, e ignorar el compromiso de aplicar un trato especial y más favorable para los países en desarrollo.

Artículo 6

Concertar la posición de los países de la región en materia de ARANCELACIONES, sobre la base de la aplicación de una fórmula por parte de los países desarrollados que elimine o reduzca el escalonamiento arancelario y las crestas arancelarias; que cubra a todos los productos y sectores sin excepción; y que se aplique de inmediato luego de finalizada la Ronda para los países en desarrollo. Esta modalidad podrá ser complementada por negociaciones sobre la base de peticiones/ofertas cuando ello sea necesario para profundizar la liberalización resultante de la fórmula.

La contribución de los países de la región se efectuará sobre la base del principio de la reciprocidad relativa.

Artículo 7

Reiterar que deben negociarse las modalidades para el desmantelamiento del Acuerdo Multifibras y la plena y gradual integración del sector de los TEXTILES Y VESTIDO a las disciplinas del GATT. Dicho proceso de integración debe iniciarse inmediatamente de finalizada la Ronda, y en condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados que sean mejores que las actuales.

Las modalidades conforma a las cuales se desarrolle el proceso de integración deben formar parte del sistema del GATT, de tal manera que quede sometido al control y vigilancia de las PARTES CONTRATANTES, y a cuyas disposiciones les sean aplicables los mecanismos de solución de diferencias.

Los países de la región coordinarán sus esfuerzos a fin de promover posiciones conjuntas o concertadas.

Artículo 8

Promover una propuesta tendiente a integrar en la estructura jurídica del GATT a los ACUERDOS DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES (CODIGOS), cuya actual situación atenta contra la unidad e integridad del sistema.

Señalar, asimismo, que ningún resultado de la Ronda Uruguay relativo al comercio de bienes, debe consagrarse en un nuevo Código u otro tipo de instrumento que no esté plenamente integrado al sistema del GATT y subordinado a la autoridad de las PARTES CONTRATANTES.

Artículo 9

Expresar que es esencial mejorar las disciplinas sobre la aplicación de los DERECHOS COMPENSATORIOS Y DERECHOS ANTIDUMPING a fin de evitar el hostigamiento comercial y su empleo como medidas de proteccionismo discriminatorio. En ese sentido, los países de la región coordinarán sus posiciones en los respectivos grupos de negociación.

Artículo 10

Reiterar firmemente que no se aceptará un acuerdo global en materia de SALVAGUARDIAS, que pueda tener el efecto de legitimar la aplicación de salvaguardias selectivas y/o discriminatorias, que han sido profusa-

mente empleadas por países desarrollados al margen y en contravención al GATT. En tal sentido los países de la región realizarán esfuerzos de concertación de sus posiciones.

Artículo 11

Promover la adopción y aplicación definitiva del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y su incorporación como tratado internacional en el ordenamiento jurídico interno de todas las partes contratantes.

Artículo 12

Concertar a la bevedad, en el marco de una reunión de Consulta Latinoamericana, una posición regional que refleje adecuadamente los intereses tanto de los países importadores como exportadores de PRODUCTOS AGRICOLAS, incorporando las necesidades y requerimientos del desarrollo económico y social de los países de la región, que son esencialmente diferentes de las cuestiones y problemas planteados por ciertos países desarrollados tales como, entre otros, los subsidios a la producción y/o exportación, las políticas proteccionistas y la seguridad alimentaria.

Artículo 13

Manifestar, que a pesar de las concesiones otorgadas en PRODUCTOS TROPICALES por países desarrollados, ellas son insuficientes por el escaso valor que representan para los países de la región, por lo que las negociaciones deben proseguir sobre una base prioritaria para lograr la total liberalización de su comercio en los países desarrollados, sin reciprocidad y eliminando las medidas internas que aplican dichos países cuyo efecto sea el de desincentivar la importación de tales productos.

Artículo 14

Reiterar que las negociaciones sobre las MEDIDAS EN MATERIA DE INVERSIONES RELACIONADAS CON EL COMERCIO deben atenerse al mandato de Punta del Este y tomar en consideración las necesidades y requerimientos de las políticas de desarrollo de los países de la región.

Artículo 15

Rechazar firmemente la posibilidad de incorporar en el sistema del GATT normas y estándares sustantivos sobre la protección de los DERECHOS DE PROPIEDAD

INTELECTUAL, y los medios para hacerlos respetar, por cuanto ello rebasa el marco de la Declaración de Punta del Este.

Reafirmar que tales normas y estándares sustantivos son de la competencia de las legislaciones nacionales y deben ser tratados en el contexto de otros acuerdos internacionales.

Manifestar, por lo tanto, que cualquier resultado o entendimiento sobre dichas materias deberá ser aplicado fuera del sistema del GATT.

Expresar, asimismo, que las negociaciones deberán tener en cuenta las necesidades del desarrollo económico, entre las cuales se cuenta el interés público, y el acceso y la transferencia de tecnología, como asimismo las prácticas comerciales restrictivas entre otras.

Artículo 16

Concertar la posición de los países de la región en las negociaciones sobre el COMERCIO DE SERVICIOS, mediante una estrecha coordinación regional sobre la base de los siguientes puntos:

i El marco multilateral y todos los acuerdos conexos sobre comercio de servicios deben quedar constitucional y legalmente separados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

ii La participación de los países en desarrollo en las negociaciones se basará en el concepto de reciprocidad relativa.

iii El crecimiento y desarrollo de los países en desarrollo son los objetivos primordiales del acuerdo multilateral sobre comercio de servicios y de los acuerdos sectoriales; la liberalización del comercio no es un fin en sí mismo.

iv La legitimidad de los objetivos de políticas nacionales no debe cuestionarse en las negociaciones sobre servicios.

v El mandato de negociación sobre servicios no otorga facultades para negociar hacia la estandarización internacional de los sistemas internos de regulación.

vi Deben permitirse desviaciones de la norma nación más favorecida, no discriminación para los acuerdos regionales y en aquellos casos en que las consideraciones relativas al desarrollo requieran de medidas o

disposiciones especiales. No debe aplicarse trato condicional de nación más favorecida en circunstancia alguna. Los beneficios de todos los acuerdos deben extenderse a todos los signatarios del marco multilateral sobre comercio de servicios.

vii No debe haber nada en el marco o en los compromisos sectoriales que impida a los países elaborar

sistema de regulación, de conformidad con sus intereses de desarrollo, cuando surgen nuevos sectores de servicios en la economía nacional.

viii Al escoger los sectores para la negociación, se otorgará atención prioritaria a los intereses de los países en desarrollo.

ix Los compromisos referentes a

transparencia deben contener disposiciones equivalentes a aquellas establecidas en el Artículo X del Acuerdo General.

x El marco comprenderá compromisos vinculantes respecto de las prácticas comerciales restrictivas y la transferencia de tecnología.

Informe final de la IV Reunión Latinoamericana sobre la Ronda Uruguay

La IV Reunión de Consulta Latinoamericana sobre la Ronda Uruguay evaluó los resultados de la Reunión Ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda Uruguay, iniciada en diciembre de 1988 en Montreal y reanudada en abril de 1989, para culminar sus tareas de evaluación de "mitad de período" de las negociaciones. La participación de los países latinoamericanos en este proceso fue muy activa y la firme actitud de cinco países de la región al bloquear el conjunto de los resultados mientras no se resolvieran los temas pendientes, permitió preservar la integridad y equilibrio en las negociaciones. Por tales motivos se ha estimado de interés reproducir extractos del informe final que contiene, además, consideraciones específicas sobre el comercio de servicios.

En cumplimiento de la Decisión N° 272 del Consejo Latinoamericano se celebró en la sede de la Secretaría Permanente en Caracas, durante los días 15 al 17 de mayo de 1989, la IV Reunión de Consulta Latinoamericana sobre la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales.

Bajo el punto II del temario (Evaluación de los resultados de la Reunión Ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales de la Ronda Uruguay), las delegaciones pusieron en relieve que las Reuniones de Montreal y de Ginebra del Comité de Negociaciones Comerciales ha permitido adelantar en el proceso de negociación, sin satisfacer las aspiraciones de los países de la región. Varios participantes expresaron que estas reuniones han permitido impulsar el proceso de negociación, especialmente debido al renovado apoyo político brindado por los Ministros, y señalaron la necesidad de culminar la Ronda Uruguay en los plazos previstos. Se enfatizó que la falta de transparencia frustra el propósito de las delegaciones que deseaban participar efectivamente en el proceso de la toma de decisiones y que esta situación debía ser corregida. Se reconoció que la acción de cinco países latinoamericanos en Montreal de impedir un resultado parcial y desequilibrado había demostrado la capacidad de la

región de influir sobre la marcha y los resultados de la Ronda Uruguay. Varias delegaciones pusieron en relieve el vínculo entre el problema de la deuda y el comercio internacional no se había logrado integrar en el contexto de la Ronda Uruguay de manera de satisfacer las expectativas de la región.

Se destacó que los países de la región deberían actuar sobre la base de un proyecto de sistema multilateral de comercio acorde con sus intereses de desarrollo, para enfrentar la reforma promovida por los países desarrollados que ampliaría el campo de la competencia del Acuerdo General a cuestiones no comerciales y legitimaría medidas comerciales contrarias a dicho instrumento. También se expresó la oposición a establecer un vínculo entre las normas internacionales del trabajo y el comercio internacional.

La reunión de consulta procedió al examen de los distintos temas de la negociación en curso, iniciando las deliberaciones con los temas resueltos antes de Montreal, luego con aquellos resueltos en Montreal (diciembre de 1988), y finalmente, los acuerdos alcanzados en Ginebra (abril de 1989).

En lo que se refiere a las "medidas no arancelarias" los participantes subrayaron la importancia del compromiso de que no se soliciten concesiones en la Ronda Uruguay por la eliminación de las medidas incompatibles con el Acuerdo General. Estas últimas debían ser objeto del desmantelamiento en el Organismo de Vigilancia. Se puso énfasis en la necesidad de notificar las medidas no arancelarias que afectan las exportaciones de la región, aprovechando los inventarios ya preparados por las Secretarías del GATT y de la UNCTAD. En este sentido, se recordó los aportes del Uruguay contenidos en los llamados "Libro Verde" y "Libro Azul". Se sugirió la posibilidad de contar con la colaboración de los exportadores para la identificación de las medidas no arancelarias. Se destacó también la vinculación que existe entre las concesiones arancelarias y las medidas no arancelarias, ya que éstas pueden anular el valor de aquéllas. En este mismo sentido, hubo interés en estudiar más a fondo la idea de la

tarificación de las medidas no arancelarias, que podría ser útil siempre y cuando no tuviera el efecto de restringir más las actuales condiciones de acceso a los mercados. Se subrayó la importancia de apoyar la propuesta del Brasil en favor de un calendario para el desmantelamiento. Se sugirió, en este sentido, que se examine la posibilidad de efectuar notificaciones conjuntas, por todos o algunos países de la región, con el objetivo de reforzar el cumplimiento de este compromiso. Algunos participantes expresaron que las negociaciones sobre los "productos obtenidos de la explotación de recursos naturales" dependen de los métodos y modalidades, así como del grado de liberalización que se alcance en otros grupos de negociación (en particular, los de aranceles y de medidas no arancelarias). También se formularon expresiones de firme oposición a la inclusión de otras esferas de productos, como los recursos hidrocarbúricos. De todos modos, las negociaciones en esta área se refieren a los productos obtenidos de la explotación de los recursos naturales y no a la libre y soberana disposición de los mismos.

En cuanto a "Artículos del Acuerdo General", los participantes indicaron preocupación por los intentos de países desarrollados de debilitar la posibilidad del recurso al Artículo XVIII:B, que los países en desarrollo emplean por problemas de balanzas de pagos. Se sugirió que se profundice la reflexión sobre las propuestas para aclarar o enmendar ciertas disposiciones del Acuerdo General y la forma de su concreción jurídica, en particular de los Artículos XXI, XXIV y XXV.

Sobre "Acuerdos de las Negociaciones Comerciales Multilaterales" se recordó que la adhesión a dichos instrumentos era una decisión autónoma y voluntaria de cada gobierno y, en consecuencia, no se debería aceptar que se caracterizara la no adhesión como una medida no arancelaria. Además, se reiteró que los Códigos de la Ronda Tokio habían atentado contra la unidad e integridad del sistema del GATT. En materia de "Subvenciones y medidas compensatorias" los participantes recordaron los proble-

mas bilaterales que enfrentaban para adherir a las disciplinas del Código; la estrecha vinculación de estas negociaciones con las del Grupo de Negociación sobre Agricultura y la preocupación respecto del creciente y abusivo empleo de derechos compensatorios —así como de los derechos antidumping— que se convertían en virtuales salvaguardias selectivas. En consecuencia, expresaron la necesidad de promover mejores disciplinas en cuanto al inicio de las investigaciones; la aplicación de medidas compensatorias; el empleo de subsidios; y el trato diferenciado y más favorable para países en desarrollo. Además, se tomó nota con satisfacción del ofrecimiento de la delegación de Chile de poner a disposición de los países de la región un manual elaborado en su país para la defensa de exportadores que fueran investigados en un determinado mercado por subsidios y/o dumping. En lo que se refiere a las *"Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio"* se indicó que para los países de la región tendría sentido participar activamente en el grupo de negociación para influir en los términos de la misma y evitar que afecten negativamente sus políticas nacionales de desarrollo. La representante del UNCTC informó sobre los trabajos que se realizaban en el UNCTC para permitir un mejor entendimiento sobre las reglas que constituirían medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, y el alcance y consecuencia de su aplicación con particular referencia a los países en desarrollo. Se expresó que dichos estudios serían de utilidad.

Los participantes estimaron que los resultados obtenidos en Montreal en las negociaciones sobre *productos tropicales* han sido de escaso valor y casi simbólicos. Al respecto se solicitó a la Secretaría Permanente que colaborara en la realización de una evaluación sobre el alcance económico real para los países exportadores de la región de las concesiones otorgadas en este sector. Asimismo, se estuvo de acuerdo en la necesidad de mantener abiertas las negociaciones sobre productos tropicales persiguiendo el objetivo expresado en la Declaración de

Punta del Este de conseguir una liberalización total de su comercio, sin reciprocidad, y prestando especial atención al problema de la progresividad arancelaria. También hubo expresiones de preocupación acerca de la erosión de los márgenes de preferencia de algunos países de la región como resultado de las ofertas en productos tropicales. El Representante del Proyecto RLA/087/019 informó sobre los trabajos que realiza la Secretaría de la UNCTAD en materia de información comercial y sobre productos tropicales de interés para algunos países de la región que no han sido objeto, hasta el momento, de concesiones.

Si bien las decisiones acordadas en Montreal en materia de *"solución de diferencias"* han sido, en principio, positivas; los participantes expresaron su preocupación y desconcierto al observar que tales resultados no estaban siendo cumplidos por algunas partes contratantes desarrolladas en casos que habían afectado recientemente a países de la región. No obstante, sería adecuado aprovechar y poner a prueba, en la medida de lo posible, los acuerdos que se habían incorporado al sistema del GATT. Además, se enfatizó la necesidad de proseguir las negociaciones en esta esfera, para cuyo efecto, la región debía realizar una reflexión conjunta, con la asistencia de la Secretaría Permanente, sobre distintos aspectos de la cuestión, tales como el trato diferenciado y más favorable para países en desarrollo. Los participantes expresaron que los acuerdos alcanzados, y las futuras negociaciones sobre *"funcionamiento del sistema del GATT"* requieren la participación activa de los países de la región con las finalidades de aprovechar todas sus potencialidades, y de evitar que su instrumentación debilite las disciplinas multilaterales. En materia del *vínculo deuda-comercio*, se destacó que los países de la región tenían un interés prioritario y particular en tratar este tema en la Ronda Uruguay. En tal sentido, se recaló la necesidad de concretar la Decisión N° 274 del Consejo Latinoamericano de promover una iniciativa regional conducente a i evitar que medidas aplicadas en las esferas financieras y monetarias

anulen o menoscaben los beneficios comerciales actuales y futuros; ii tomar en cuenta tal vínculo en las contribuciones de los países de la región a la liberalización del comercio y en el mejoramiento de las condiciones de acceso para sus exportaciones. En este contexto, se recordaron las propuestas presentadas por Perú sobre el vínculo entre el comercio, la moneda, las finanzas y el desarrollo (documento MTN.TNC/W/12) y México sobre la coordinación institucional entre las organizaciones internacionales competentes en cuestiones monetarias y financieras, así como los aportes realizados por la Secretaría Permanente del SELA en cumplimiento de lo solicitado por la Reunión de Consulta y Coordinación celebrada el 4 de noviembre de 1988 en Ginebra. Hubo coincidencia de puntos de vista para que se profundice el examen del tema a fin de alcanzar una mayor cohesión de la región y formular una propuesta en la Ronda Uruguay, con el apoyo de la Secretaría Permanente.

En cuanto a las *negociaciones arancelarias* los participantes estimaron que pese a los avances resultantes de Montreal, lamentablemente aún no había una definición sobre las modalidades. En este contexto, hubo consenso en que las negociaciones debían realizarse sobre la base de una fórmula de reducción arancelaria de aplicación por los países desarrollados, que elimine las crestas arancelarias, sin excepciones de productos, sobre una base nación-más-favorecida, y con una aplicación inmediata en favor de países en desarrollo. Asimismo, se destacó que una modalidad petición/oferta pudiera servir de complemento para profundizar la liberalización en productos de interés para países de la región. En cuanto a las contribuciones de los países en desarrollo, se enfatizó la necesidad de ahondar en el estudio de la forma en que podía concretarse un crédito y reconocimiento a la liberalización unilateral que varios países de la región habían realizado. Asimismo, se destacó la necesidad de considerar el uso de otras modalidades de aplicación del trato diferenciado y más favorable para países en desarrollo. Finalmente, los participantes

destacaron la necesidad de contar con asistencia técnica de la Secretaría Permanente del SELA y otros organismos, así como la conveniencia de un oportuno intercambio de información.

En cuanto al sector de los *textiles y el vestido*, hubo consenso en cuanto a que los resultados de la Ronda Uruguay deberían conducir a una gradual y plena integración del sector a las disciplinas del GATT, mediante modalidades e instrumentos que no tuvieran el efecto de hacer más restrictivas las actuales condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados importadores, y que tampoco disminuyeran el valor y volumen de las exportaciones de los países de la región. Se hizo hincapié en la importancia en que los participantes en las negociaciones definan a la brevedad posible un firme compromiso sobre un calendario de desmantelamiento de las restricciones aplicadas en el sector. Se enfatizó la conveniencia de lograr una más estrecha coordinación de los países de la región, con asistencia de la Secretaría Permanente del SELA. También se expresó que debería establecerse un mecanismo apropiado para facilitar el proceso de transición para beneficio de todos los países en desarrollo. En cuanto a las negociaciones sobre *salvaguardias* hubo expresiones de preocupación respecto de algunas ambigüedades del texto acordado en Montreal, que podían interpretarse como una admisión de la selectividad respecto de la cual los países de la región reiteraban firmemente su rechazo, reafirmando el principio de la no discriminación. Se destacó la conveniencia de una mayor cohesión de la región, particularmente en la presentación de propuestas e iniciativas a cuyo respecto deberían tenerse presente las importantes contribuciones efectuadas por países de la región. Asimismo, se señaló la necesidad de avanzar en tales propuestas antes de que se definan las modalidades de negociación sobre aranceles y medidas no arancelarias. Los resultados logrados en materia de *agricultura* fueron objeto de una apreciación positiva por los participantes, pues hubo un avance importante en cuanto a los compromisos de congelamiento y reducción de los

niveles de ayuda; de la mantención de los actuales niveles de acceso a los mercados; de las disposiciones sobre trato diferenciado y más favorable para países en desarrollo; y del programa de trabajo en materia de reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias. No obstante, se reconoció que las negociaciones aún enfrentaban definiciones cruciales y que lo acordado adolecía de algunas ambigüedades que podían conspirar contra los propósitos de liberalización y eliminación o reducción de las distorsiones en el comercio internacional de todos los productos agropecuarios, es decir, el proceso de reforma para establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado. En particular, hubo preocupación por la introducción del concepto de "cuestiones no comerciales" en las negociaciones. Se destacó que problemas como la seguridad alimentaria eran importantes para muchos países en desarrollo, pero de naturaleza muy diferente a las posiciones e intereses de algunos países desarrollados. Asimismo, se destacó la necesidad de cuidar que los intereses de los países en desarrollo importadores netos de alimentos sean tomados en consideración en el proceso de liberalización del sector. Finalmente, hubo consenso en la necesidad de avanzar hacia la cohesión y coordinación regional para lo cual se sugirió la celebración de una reunión de Consulta Latinoamericana.

Los acuerdos sobre los "*aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, incluido el comercio de mercancías falsificadas*", fueron objeto de expresiones de mucha preocupación, pues subsistía la intención de incluir en el sistema del GATT normas sustantivas de protección de derechos de propiedad intelectual más allá de los aspectos relacionados con el comercio. Tales normas no sólo eran de competencia de otros organismos internacionales, como la OMPI, y la UNESCO, sino que respondían a objetivos contrarios con el sistema del GATT. Se expresó el rechazo a las presiones y acciones de represalia bilateral y se puso énfasis en que cualquier arreglo debía realizarse dentro de un marco

estrictamente multilateral. En este sentido, se destacó que los países de la región deberían procurar una mayor cohesión y concertación de sus posiciones a fin de asegurar que las negociaciones no contravengan el marco establecido en la Declaración Ministerial de Punta del Este. En relación con el tema III del temario (El Comercio de Servicios en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales), los participantes discutieron los *servicios* ampliamente, tomando en consideración el documento (SP/IV-RC-NCM DT N° 3) y las recientes decisiones del grupo de negociación respectivo. Hubo coincidencia en la gran importancia que tenían los acuerdos de Montreal y en la necesidad de una activa participación de los países de la región en las próximas etapas de las negociaciones. Algunos participantes expresaron la necesidad de intensificar la coordinación regional para asumir una posición común. Al respecto, se prestó particular atención a los siguientes puntos expuestos en el documento (SP/IV-RC-NCM DT N° 3) sobre comercio de servicios:

- i El marco y todos los acuerdos conexos sobre comercio de servicios deben quedar constitucional y legalmente separados del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.
- ii La participación de los países en desarrollo en las negociaciones se basará en el concepto de la reciprocidad relativa.
- iii El crecimiento y desarrollo son los objetivos primordiales de los acuerdos multilaterales sobre comercio de servicios; y la liberalización del comercio no es un fin en sí mismo.
- iv La legitimidad de los objetivos de políticas nacionales no debe cuestionarse en las negociaciones sobre servicios.
- v El mandato de negociación sobre servicios no otorga facultades para negociar hacia la estandarización internacional de los sistemas internos de regulación.
- vi Deben permitirse desviaciones de la norma NMF/no discriminación para los acuerdos regionales y en aquellos casos en que las consideraciones relativas al desarrollo requieran medidas o disposiciones especiales. No debe aplicarse trato condicional de NMF en circuns-

tancia alguna. Los beneficios de todos los acuerdos deben extenderse a todos los signatarios del marco del comercio de servicios.

vii No debe haber nada en el marco o en los compromisos sectoriales que impida a los países elaborar sistemas de regulación, de conformidad con sus intereses de desa-

rrollo, cuando surgen nuevos sectores de servicios en la economía nacional.

viii Al escoger sectores para la negociación, se otorgará atención prioritaria a los intereses de los países en desarrollo.

ix Los compromisos referentes a transparencia deben contener dispo-

siciones equivalentes a aquellas establecidas en el Artículo X del Acuerdo General.

x El marco comprenderá compromisos vinculantes respecto de las prácticas comerciales restrictivas y la transferencia de tecnología.

Estructura de un Marco Multilateral para el Comercio de Servicios

Este documento fue considerado y aprobado por los Estados Miembros del SELA, en ocasión de la III Reunión de Consulta y Coordinación sobre Comercio de Servicios, celebrada los días 6, 21 y 22 de febrero de 1990, en Ginebra. Once estados participantes en la Ronda Uruguay —Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Perú, Trinidad y Tobago Y Uruguay— distribuyeron este documento como propuesta suya al Grupo de Negociación sobre Servicios.

Marco Multilateral para el Comercio de Servicios Preámbulo

Las partes,
Reconociendo la importancia cada vez mayor del comercio de servicios para el crecimiento y desarrollo de la economía mundial,
Reconociendo el papel de los servicios y el impacto del comercio de servicios en el proceso de desarrollo,
Reconociendo la necesidad de establecer un Marco Multilateral de principios y normas para el comercio de servicios y la celebración de negociaciones encaminadas a expandir dicho comercio en condiciones de transparencia y liberalización progresiva y como medio para promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y del desarrollo de los países en desarrollo.

Deseando facilitar, mediante la promoción del entendimiento mutuo, la consulta y la cooperación, la solución de problemas relacionados con el comercio internacional de servicios, en particular con respecto al acceso a la tecnología, la información y los recursos financieros, HAN ACORDADO establecer, por medio del presente instrumento el Marco Multilateral para el Comercio de Servicios (en lo sucesivo denominado el Marco), el cual se regirá de conformidad con los siguientes principios y disposiciones:

Capítulo I Principios y compromisos

Artículo 1

1. El propósito del Marco Multilateral para el comercio de servicios consis-

te en garantizar la expansión de dicho comercio bajo condiciones de transparencia y liberalización progresiva como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo.

2. Con el fin de garantizar ventajas mutuas, mayores beneficios, y el máximo de posibilidades para una mayor participación de los países en desarrollo, el Marco abarcará todos los servicios comerciados y se basará en el principio de la no discriminación.

3. Los principios básicos del Marco son la transparencia, el trato incondicional de nación más favorecida, la liberalización progresiva y la participación creciente de los países en desarrollo en el comercio internacional de servicios.

4. A tal fin, el Marco establece las normas, modalidades y procedimientos para la negociación de compromisos específicos encaminados a proveer un acceso efectivo a los mercados con el objeto de reducir los efectos adversos de las leyes, reglamentaciones y procedimientos administrativos.

5. Estos compromisos de acceso a los mercados negociados al amparo del Marco están incluidos en las listas de concesiones que figuran en el Anexo IV del Acuerdo y podrán estar relacionados con:

- * la cobertura sectorial;
- * los modos de prestación;
- * la consolidación de los niveles de acceso al mercado;
- * la aplicación de ciertas reglas y disciplinas del Marco.

6. Deberán respetarse los objetivos de política general de las leyes y reglamentaciones nacionales aplicables al comercio de servicios.

7. Se tomarán plenamente en cuenta la situación y necesidades de desarrollo de los países en desarrollo, Partes de este Marco. En particular: a El principio de reciprocidad relativa se aplicará a las negociaciones sobre comercio de servicios y se reflejará en los compromisos del acceso al mercado asumidos por los países en desarrollo. No se esperará que los países en desarrollo hagan contribuciones que sean incompatibles con sus necesidades individuales de desarrollo, comerciales y financieras, y obtendrán concesiones

relacionadas con aquellos modos de prestación de servicios donde disfruten de ventajas comparativas.

b Los países en desarrollo individuales dispondrán de la flexibilidad apropiada para abrir menos sectores o liberalizar menos tipos de transacciones o para ampliar progresivamente el acceso al mercado de una manera acorde con sus situación en materia de desarrollo.

c Se dará prioridad a la liberalización de los sectores y modos de prestación de interés para los países en desarrollo y a las medidas para facilitar el acceso efectivo de sus exportaciones a los mercados de servicios.

d Las medidas de liberalización autónoma llevadas a cabo por los países en desarrollo deberán reconocerse como contribuciones a las negociaciones correspondientes y, por lo tanto, ser tratadas como créditos a las mismas.

e Con el objeto de fortalecer la capacidad nacional de prestación de servicios, así como la eficiencia y competitividad de los países en desarrollo y para aumentar su participación en el comercio mundial y expandir sus exportaciones de servicios, los países en desarrollo tendrán el derecho de conceder incentivos y tomar otras medidas apropiadas a tal fin.

f El otorgamiento de acceso por parte de los países en desarrollo a sus mercados de servicios podrá estar sujeto a obligaciones por parte de los proveedores extranjeros de tomar medidas encaminadas a promover la capacidad de oferta de las industrias de servicios de los países en desarrollo, como se especifica en el Artículo 13.

g Se tomarán las medidas necesarias para facilitar el establecimiento de arreglos comerciales preferenciales entre los países en desarrollo.

h En los casos en que así se requiera, se contemplará la disposición de las medidas y los recursos financieros necesarios para brindar asistencia técnica a los países en desarrollo en relación con la materia cubierta por el Marco.

i Se brindará especial atención al fortalecimiento de la capacidad nacional de prestación de servicios de los países menos adelantados Partes de este Marco y a sus dificultades para aceptar compromisos

negociados. A tal respecto, las Partes deberán acordar prioridad a la adopción de las respectivas medidas concretas.

j Los países desarrollados se comprometen a proveer sobre la base de solicitudes específicas, bilateral y/o multilateralmente, recursos financieros para facilitar el desarrollo de la infraestructura de sectores de servicios en países de desarrollo.

8. Deberán reducirse los efectos desfavorables sobre el comercio de servicios de todos los reglamentos, leyes y normas administrativas como parte del proceso tendiente a facilitar un acceso efectivo al mercado, en concordancia con el principio de liberalización progresiva.

9. Las Partes se comprometen a instrumentar, a nivel nacional, e internacional, aquellos acuerdos y entendimientos multilaterales encaminados a garantizar mercados competitivos y a reducir y eliminar el comportamiento anticompetitivo de proveedores de servicios.

10. Los factores de producción serán tratados simétricamente en el Marco y en las negociaciones de acceso a los mercados en relación con sus efectos comerciales.

11. Situación en materia de regulación. Las Partes del Marco, y en particular los países en desarrollo, tendrán derecho a reglamentar la prestación de servicios en sus territorios con el fin de cumplir los objetivos de las políticas nacionales, incluyendo el derecho a introducir nuevas reglamentaciones compatibles con los objetivos, principios y disciplinas del Marco. Las reglamentaciones no se aplicarán de manera que puedan constituir un medio arbitrario o injustificable de discriminación entre las Partes.

12. Las Partes deberán tomar en cuenta el trabajo realizado por otras organizaciones internacionales y regionales pertinentes y se comprometen a actuar en el contexto de dichas organizaciones de manera compatible con los objetivos del presente Marco y en pro del cumplimiento de los mismos.

Capítulo II Definición y cobertura

Artículo 2 Definición de Comercio Internacional

de Servicios
La definición de comercio internacional de servicios abarca las siguientes transacciones:

- a Movimiento transfronterizo de servicios;
- b Movimiento transfronterizo de consumidores;
- c Movimiento transfronterizo de factores de producción bajo condiciones de especificidad de objetivos, delimitación de las transacciones y duración limitada;

Artículo 3
Cobertura del Marco
Sujeto al Artículo 2, el Marco abarca todos los servicios, existentes y futuros, comerciados y comerciables a nivel internacional.

Capítulo III Normas Generales y Disciplinas

Artículo 4
Trato de Nación Más Favorecida
En relación a todas las normas, formalidades y cualquier otro requisito relacionado con el comercio de servicios, toda ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedida por cualquier Parte a cualquier servicio o proveedor de servicios que se origine en o se destine a cualquier otro país deberá ser extendido inmediata e incondicionalmente para el servicio militar o el proveedor del mismo que se origine en o se destine a todas las otras Partes.

Artículo 5
Acuerdos de Libre Comercio de Servicios y Acuerdos Preferenciales entre Países en Desarrollo

1. Las Partes de este Marco podrán celebrar convenios sobre el libre comercio de todos los servicios, a condición de que tales acuerdos no creen ningún nuevo obstáculo al comercio de servicios ni aumenten los existentes en relación con otras Partes.

2. Ninguna disposición de este marco impedirá la adopción de acuerdos preferenciales en materia de comercio de servicios entre países en desarrollo a nivel regional, subregional o interregional.

3. Todo acuerdo en el que participen las Partes de este Marco en virtud de los párrafos 1 y 2 del presente artículo deberá ser notificado y

estará sujeto a la disciplina y vigilancia multilaterales.

Artículo 6 Transparencia

1. Las Partes deberán publicar todas las leyes, reglamentos y directrices administrativas pertinentes, así como los acuerdos internacionales relativos al comercio de servicios. En aquellos casos en los cuales esto no fuere factible, dicha información estará a disposición del público. Esta prescripción obliga también a las entidades gubernamentales locales y a los órganos de reglamentación no gubernamentales de las Partes. La publicación de la información o su puesta a disposición del público se hará a más tardar en la fecha de entrada en vigencia de la medida en cuestión.

2. A más tardar en ..., las Partes establecer servicios nacionales de información para facilitar información a petición de otra Parte. Los países en desarrollo deberán establecer dichos servicios de información lo más pronto posible y en la medida en que lo permitan su situación individual de desarrollo y sus recursos. No es necesario que estos servicios de información sean depositarios de las leyes y reglamentos.

3. Las Partes deberán promover el intercambio de información relativa a las actividades globales de los proveedores de servicios con el objeto, entre otras cosas, de obtener mayor información con respecto al volumen, la dirección y la composición de los flujos del comercio de servicios y para lograr el cumplimiento de los objetivos de este Marco.

4. Las Partes tendrán el derecho, e incluso podrán exigirlo como condición de acceso a los mercados, de solicitar la presentación de información por parte de todas los proveedores de un servicio específico prestado hacia o en sus mercados.

5. Para los efectos de los párrafos 3 y 4, la información confidencial o provista sobre una base confidencial deberá ser tratada como tal.

Artículo 7 Reglamentación de la Competencia

1. Las Partes deberán adoptar y aplicar todas aquellas leyes y reglamentaciones que sean necesarias para evitar que los proveedores de

servicios de cualquier origen incurran en prácticas de comercio desleal, creen distorsiones de mercado, adquieran una dominación indebida del mercado o algún otro tipo de obstrucción de la competencia u obstaculización del alcance de los objetivos del Marco, e igualmente para proveer remedios efectivos, a condición de que las leyes y reglamentaciones correspondientes no constituyan obstáculos arbitrarios o injustificables al comercio.

2. Las Partes deberán notificar las leyes y reglamentaciones cubiertas por el párrafo 1 del presente artículo, y conducir revisiones periódicas multilaterales de las mismas.

3. Las Partes deberán elaborar: i normas y disciplinas internacionales para el control del comportamiento anticompetitivo de proveedores de servicios ii disciplinas multilaterales y mecanismos de cumplimiento relacionados con estas normas.

Artículo 8

Excepciones Generales

1. Ninguna de las disposiciones del Marco será interpretada en el sentido de impedir que una Parte adopte o haga cumplir medidas que, compatibles con el derecho internacional:

a Sean necesarias para proteger la moral pública, los valores culturales y sociales, el orden público, la seguridad o la salud;

b Sean necesarias para proteger la seguridad nacional;

c Estén relacionadas con el medio ambiente.

2. Tales medidas no se utilizarán como medios para eludir los objetivos, principios y disciplinas del Marco ni como restricciones encubiertas del comercio internacional de servicios.

3. Las medidas deberán ser notificadas y estar sujetas a vigilancia multilateral.

4. Ninguna de las disposiciones del Marco afectarán obligaciones establecidas en acuerdos internacionales existentes en el área del comercio de servicios. Las Partes deberán informar sobre los acuerdos que han suscrito y se elaborará una lista de tales acuerdos. Las Partes conviene igualmente en cooperar con el objeto de que todo cambio o modificación realizado en dichos acuerdos sea compatible con los objetivos, princi-

pios y normas del presente Marco.

Artículo 9

Cooperación Técnica

1. A los fines de los Artículos... del presente Marco, la Entidad Internacional Administradora del Marco, establecida en el Capítulo VI de este Marco (en adelante "la Entidad") y/o los países desarrollados deberán brindar asistencia técnica a los países en desarrollo Partes del presente Marco. En especial, los países desarrollados deberán:

a Establecer centros de información para brindar a los exportadores de los países en desarrollo la información comercial que requieran;

b Establecer puntos de contacto para ayudar a los exportadores de los países en desarrollo en cuestiones relacionadas con el registro, el reconocimiento de la calificación profesional, la recopilación u obtención de dichas calificaciones en caso de que aquéllos no cuenten con las mismas;

c Establecer puntos de contacto para proporcionar a los países en desarrollo información sobre la disponibilidad de tecnología de servicios y atender a solicitudes sobre el particular;

d Propiciar el intercambio de información sobre investigaciones relativas a la economía y al comercio de servicios, así como sus aplicaciones;

e Prestar asistencia técnica a los países en desarrollo para el mejoramiento de las estadísticas relativas al comercio de servicios.

Artículo 10

Subsidios a las Exportaciones

1. A partir de la entrada en vigor del presente Marco, los países desarrollados no otorgarán ningún nuevo subsidio u otra forma de asistencia para las exportaciones de servicios o para los proveedores de los mismos, ni aumentarán la incidencia o alcance de los existentes. Dentro de... años dichos subsidios u otras formas de asistencia a las exportaciones deberán desmantelarse hasta su completa supresión.

2. Los países en desarrollo Partes de este Marco podrán subsidiar las exportaciones de servicios de una manera compatible con sus necesidades de desarrollo y con los objetivos y principios del presente marco.

3. Las Partes deberán notificar los programas de subsidios y otras formas de asistencia que afecten, directa o indirectamente al comercio de servicios y establecerán los mecanismos de vigilancia multilateral apropiados.

Artículo 11

Estadísticas, Nomenclatura y Origen

1. En un plazo de tres años contados a partir de la fecha de puesta en vigencia del presente Marco, las Partes acuerdan:

a Desarrollar una base estadística común sobre el comercio de servicios, para los cual se comprometen a aportar todos los datos necesarios y solicitar la información de otras organizaciones regionales e internacionales pertinentes;

b Desarrollar y adoptar una nomenclatura integral de sectores de servicios y actividades subsectoriales para los cuales rija el presente Marco. Mientras se elabora la nomenclatura, el Anexo I del presente Marco contiene una lista ilustrativa de las actividades de servicios y descripciones de los mismos; y

c Desarrollar criterios relacionados con el origen de los servicios comercializados y que serán aplicados en el contexto de este Marco.

Capítulo IV

Modalidades de las negociaciones y los compromisos de acceso a los mercados

Artículo 12

Listas de Concesiones

1. Las Partes se comprometen a iniciar negociaciones relacionadas con compromisos específicos de acceso a los mercados sobre el comercio internacional de servicios tal como fue definido en el Artículo 2.

2. Dichos compromisos serán inscritos en listas individuales por país que constituirán parte integrante de este Marco. Los servicios extranjeros y los proveedores de los mismos deberán recibir un trato no menos favorable que el concedido en la lista nacional respectiva.

3. Los compromisos podrán relacionarse con la cobertura sectorial, las modalidades de prestación de servicios, los niveles de protección y la aplicación gradual de disciplinas y normas especificadas en este

Capítulo.

4. De existir más de una modalidad de prestación de servicios a consecuencia de las negociaciones, el proveedor extranjero podrá escoger la modalidad de prestación de servicios que prefiera, sujeta a las condiciones de entrada y operación establecidas en los compromisos negociados.

Artículo 13

Trato Nacional

1. Sujeto a las condiciones de acceso a los mercados, el trato nacional significa que las exportaciones y/o los exportadores de servicios de una Parte recibirán en el mercado de cualquier otra Parte con respecto a todas leyes, reglamentos y prácticas administrativas, un trato equivalente al dispensado a los servicios nacionales similares o proveedores de éstos en el mismo mercado.

2. En caso necesario, el trato que dispense una Parte a los proveedores de servicios de otra Parte podrá ser diferente del trato dado a los proveedores nacionales, a condición de que el trato sea equivalente en sus efectos al trato dispensado por la Parte a los proveedores nacionales.

3. Las compras gubernamentales y los subsidios nacionales que afecten los servicios o a los proveedores de servicios para los cuales una Parte ha asumido un compromiso de acceso al mercado podrán estar exentos del trato nacional. Sin embargo, en el caso de los países desarrollados, éstos deberán consolidar los niveles de protección concedidos mediante dichos instrumentos.

4. Dentro del alcance de sus compromisos de acceso a los mercados, los países en desarrollo podrán eximir del trato nacional:

- . los subsidios a las exportaciones;
- . los compromisos por parte de proveedores extranjeros de servicios con el objeto de desarrollar la capacidad de oferta nacional y la competitividad internacional de sus proveedores. Estos compromisos pueden incluir medidas relativas a los requerimientos de inversión, de financiamiento en el país y de balanza comercial, así como al adiestramiento, la transferencia de tecnología, la promoción y el desarrollo de las exportaciones, el mejoramiento del acceso a los canales de distribu-

ción y redes de información en los países desarrollados. En los casos pertinentes podrán aplicarse gravámenes equivalentes.

Artículo 14

Salvaguardias

1. Podrán tomarse medidas de salvaguardia consistentes en la suspensión total o parcial de un compromiso de acceso a los mercados. Dichas medidas serán tomadas de una manera no discriminatoria y sólo por el tiempo necesario para:

a Solucionar problemas de balanza de pagos, en cuyo caso no habrá compensación ni se autorizará represalia; o

b Para evitar o remediar un daño imprevisto derivado de un aumento de la oferta de servicios resultante de los compromisos de liberalización, en cuyo caso habrá compensación o se autorizará la represalia.

2. Estas medidas y acciones estarán sujetas a un procedimiento multilateral convenido que establecerá la Entidad, el cual contemplará requisitos tales como transparencia, consultas, notificación y vigilancia.

Artículo 15

Compromisos Iniciales y Negociaciones Futuras

1. A partir de la fecha de entrada en vigencia del Marco, las Partes deberán iniciar negociaciones multilaterales encaminadas a establecer una lista de compromisos iniciales de acceso a los mercados. Dichos compromisos iniciales podrán diferir según la situación de desarrollo de cada una de las Partes.

Como un primer compromiso de liberalización, las Partes desarrolladas deberán consolidar las medidas existentes que afectan el comercio de servicios lo cual deberá especificarse en las listas nacionales de cada una.

En el curso de las negociaciones los sectores y los modos de prestación de servicios de interés para los países en desarrollo deberán negociarse de manera prioritaria.

2. En un plazo no mayor de tres años, contados a partir de la fecha de puesta en vigencia del Marco, las Partes deberán evaluar los beneficios que han obtenido con la liberalización del comercio bajo el Marco y a raíz de su participación en

el mismo. Sobre la base de dicha evaluación, las Partes entablarán negociaciones para concretar el compromiso de liberalización progresiva. La evaluación deberá basarse en el trabajo realizado con relación a las estadísticas, la nomenclatura y el origen establecido en el Artículo 11.

3. Las reglas, modalidades y procedimientos (por ejemplo, nuevas rondas de negociación y revisiones periódicas) serán establecidos por la Entidad.

Artículo 16

Normas para el Otorgamiento de Licencias y Certificaciones

A fin de garantizar un equilibrio de los intereses en sectores específicos, las Partes podrán negociar, sujetas a las disposiciones que serán prescritas en el Marco, protocolos abiertos a todas las Partes encaminados a lograr la armonización y/o el reconocimiento mutuo de reglamentaciones, normas y calificaciones relativas a servicios específicos, tomando en cuenta la situación de desarrollo de cada una de las Partes.

Artículo 17

Anotaciones Sectoriales

Cuando se considere necesario para interpretar o aplicar de mejor manera las disposiciones del Marco a sectores específicos, se acordarán multilateralmente anotaciones sectoriales que formarán parte integrante del Marco, a condición de que dichas anotaciones sean compatibles con los objetivos, principios y normas del Marco.

Artículo 18

Modificación y Retiro de las Concesiones

1. Toda Parte podrá, transcurrido un período de 3 años contados a partir de la fecha de extensión de la concesión, notificar a la Entidad su intención de modificar o retirar cualquier concesión incluida en su lista nacional.

2. La Parte que desee retirar o modificar una concesión deberá realizar consultas y/o negociaciones encaminadas a lograr un acuerdo sobre cualquier compensación adecuada y necesaria con las Partes con quienes se negoció inicialmente dicha concesión y con cualquier otra Parte que tenga un interés como abaste-

cedor principal en la concesión, según lo determine la Entidad.

3. De no lograrse acuerdo alguno entre las Partes involucradas en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de recepción de la notificación, y de proceder la Parte notificante con su modificación o retiro de las concesiones en cuestión, las Partes afectadas, según lo determine la Entidad, podrán retirar o modificar concesiones equivalentes en sus listas respectivas. Cualquier modificación o retiro realizado en estos términos deberá ser notificado a la Entidad.

Artículo 19

Retención o Retiro de las concesiones

Las Partes podrán, en cualquier momento, retener o retirar total o parcialmente cualquier rubro contemplado en su lista de concesiones a cuyo respecto se determine que fue negociado inicialmente con un Estado que no se ha convertido en, o ha dejado de ser, Parte de este Marco. La Parte que tome tal medida deberá notificar al Consejo y, a solicitud de la Parte afectada, con-sultará con las Partes que tienen un interés substancial en el sector de servicios respectivo.

Capítulo V

Consultas y solución de diferencias

Artículo 20

Consultas

1. Cada Parte examinará con comprensión las representaciones que pueda formularle cualquiera otra Parte, y deberá prestarse a la celebración de consultas sobre dichas representaciones con relación a cualquier cuestión relativa a la operación de este Marco.

2. El Consejo podrá, previa solicitud de la parte afectada, consultar con cualquier Parte sobre cualquier materia en torno a la cual no ha sido posible lograr una solución satisfactoria en las consultas previstas en el Párrafo 1 de este Artículo.

Artículo 21

Anulación o Menoscabo

1. Si una Parte beneficiaria de concesiones de acceso negociadas en virtud del Capítulo IV del presente Marco, considera que otra Parte ha

alterado o modificado el valor de una concesión contemplada en su lista, o que cualquier ventaja resultante para ella directa o indirectamente bajo este Marco está siendo anulada o menoscabada a consecuencia de que otra Parte no cumpla con alguna de sus obligaciones contraídas en virtud del presente Marco, o como resultado de cualquier otra circunstancia relativa a la operación de este Marco, deberá realizar una representación por escrito y podrá solicitar la celebración de consultas.

2. Solución de Diferencias. El texto definitivo se determinará tomando en cuenta las negociaciones del Grupo de Negociación de la Ronda Uruguay sobre Solución de Diferencias, adaptado al presente Marco.

Capítulo VI

Entidad internacional administradora del Marco

Artículo 22

Composición, Estructura y Funciones

1. Serán miembros de la Entidad aquellos Estados que hayan cumplido con los requisitos estipulados en los Artículos...

2. La Entidad desempeñará todas aquellas funciones que resulten necesarias para facilitar la operación de este Marco y el logro de los objetivos del mismo. Corresponderá a la Entidad revisar la aplicación de este marco y los instrumentos adoptados en su contexto, vigilar la instrumentación de los resultados de las negociaciones, celebrar consultas, formular recomendaciones y tomar las decisiones que se requieran y, en general, tomar cualquier medida que se considere necesaria para garantizar el cumplimiento adecuado de los objetivos y las disposiciones del presente Marco.

3. La Entidad tendrá un Consejo y todos aquellos órganos que considere necesarios para el desempeño de sus funciones. Habrá también un Director Ejecutivo y el personal respectivo.

Artículo 23

El Consejo

1. El Consejo estará formado por todas las Partes del presente Marco.

2. Cada Parte tendrá un representante ante el Consejo y podrá designar suplentes y asesores a su

representante.

3. El Consejo podrá establecer todos aquellos órganos subsidiarios que considere necesarios para el efectivo desempeño de sus funciones.

4. El Consejo deberá examinar las diferencias surgidas entre las Partes y formular recomendaciones sobre las mismas de conformidad con el Artículo 21 del presente Marco.

5. El Consejo podrá adoptar todas aquellas reglamentaciones y normas que considere necesarias para la instrumentación del presente Marco.

6. El Consejo intentará en la medida de lo posible garantizar que todas sus decisiones sean tomadas por consenso.

7. Independientemente de las medidas adoptadas de conformidad con el párrafo 6 de este Artículo, una propuesta o moción presentada ante el Consejo deberá ser votada si así lo solicita un representante.

8. a Cada Parte tendrá derecho a un voto ante el Consejo.

b Las decisiones serán tomadas por mayoría de dos tercios en casos de materias sustantivas y por mayoría simple en materia de procedimientos.

9. El Consejo adoptará sus normas de procedimiento.

10. El Consejo adoptará las normas y reglamentaciones financieras.

Artículo 24

Cooperación con Organizaciones Internacionales

El Consejo deberá tomar todas las medidas que considere necesarias para celebrar consultas y cooperar con las Naciones Unidas y sus entidades, incluso la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y los órganos especializados de las Naciones Unidas que desempeñen funciones en sectores particulares de servicios, tales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización de Aviación Civil Internacional, al igual que con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y cualquier otro organismo intergubernamental, sugregional, regional e interregional relacionado con los servicios.

Capítulo VII Disposiciones Finales

Artículo 25

Instrumentación

Las partes deberán tomar todas aquellas medidas legislativas o de otra naturaleza que consideren necesarias para la aplicación del Marco y los instrumentos adoptados en su contexto.

Artículo 26

Depositario

El Secretario General de las Naciones Unidas es designado depositario del presente Marco.

Artículo 27

Firma del Marco

El presente Marco estará abierto para su firma en... en... desde... hasta la fecha de su entrada en vigor de conformidad con el Artículo 29.

Artículo 28

Firma Definitiva, Ratificación, Aceptación o Aprobación

1. Cualquier Estado que haya satisfecho los requisitos contemplados en los Artículos... podrá:

a Al momento de firmar este Acuerdo, declarar que con dicha firma expresa su decisión de regirse por las pautas establecidas en el presente Marco (firma definitiva); o
b Luego de firmar el presente Marco, ratificar, aceptar o aprobar el mismo mediante el depósito de un instrumento a tal efecto ante el depositario.

2. No obstante, será considerada como miembro de la Entidad cualquier Estado que habiendo firmado el Marco conforme al Artículo 27, no haya podido cumplir con lo establecido en el párrafo 1 de este Artículo, a condición de que: así lo notifique el depositario dentro de los sesenta días de la entrada en vigor del Marco o de la firma y proceda, dentro de los dos años siguientes de esa fecha, a la firma definitiva o al depósito del instrumento correspondiente ante el depositario.

Artículo 29

Puesta en Vigencia

1. El presente Marco entrará en vigencia en el trigésimo día después de que... Estados haya depositado sus instrumentos de firma definitiva,

ratificación, aceptación o aprobación, de conformidad con el Artículo 28, párrafos **a** y **b**.

2. Para cualquier Estado que deposite un instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión o una notificación de aplicación provisional luego de satisfacer las condiciones para la puesta en vigencia del presente Marco, éste entrará en vigencia a partir del trigésimo día luego de realizado tal depósito o dicha notificación.

3. Luego de la puesta en vigencia del presente Marco, el Consejo deberá establecer una fecha final para el depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación contemplados en el Artículo 25. Dicha fecha no podrá exceder los tres años siguientes a la puesta en vigencia del presente marco.

Artículo 30

Accesión

Seis meses después de su puesta en vigencia, y de conformidad con las disposiciones del mismo, el Marco estará abierto a adhesión por parte de otros Estados que hayan cumplido con las condiciones previstas en el mismo. A tal fin, regirán los siguientes procedimientos:

a El solicitante deberá notificar su deseo de adhesión al Consejo;
b El Consejo deberá distribuir la notificación entre las Partes;
c El solicitante deberá presentar una lista de ofertas a las Partes, quienes podrán entablar una lista de peticiones a aquél;
d Una vez concluidos los procedimientos **a**, **b** y **c**, el solicitante deberá iniciar negociaciones con las Partes interesadas encaminadas a lograr un acuerdo en torno a su lista de concesiones;
e La solicitud de adhesión presentada por un país en desarrollo deberá ser considerada a la luz de las disposiciones del Artículo 1.7 del presente Marco.

Artículo 31

Enmiendas

1. Toda Parte podrá proponer enmiendas al presente Marco. El Consejo considerará la enmienda y formulará las recomendaciones respectivas a las Partes para su aprobación respectiva. La enmienda aprobada entrará en vigencia 30 días

después de la fecha en que dos tercios de las Partes hayan notificado su aceptación al depositario.

2. Sin perjuicio de las disposiciones del párrafo 1 del presente Artículo, toda enmienda al párrafo 1 del presente Artículo entrará en vigencia previa la aceptación de todas las Partes.

Artículo 32

Retiro

1. Cualquier Parte podrá retirarse del presente Marco en cualquier momento después de su puesta en vigencia. El retiro se hará efectivo seis meses después de recibida la notificación escrita por parte del depositario. La Parte en retiro deberá informar simultáneamente al Consejo de la decisión tomada.

2. Desde la fecha de retiro cesarán los derechos y las obligaciones adquiridos por la Parte en cuestión en virtud del presente Acuerdo. Luego de dicha fecha, las Partes y la Parte que se retira decidirán conjuntamente si se retirarán total o parcialmente las concesiones recibidas por esta última de las primeras y viceversa.

Artículo 33

No Aplicación

1. El presente Marco no entrará en vigencia entre dos Partes si éstas no han entablado negociaciones directas entre sí y si alguna de ellas, en el momento en que una de las partes acepta el presente Marco, no consiente a su aplicación.

2. El Consejo podrá examinar la operación del presente Artículo en casos particulares a solicitud de cualquier Parte, y formular las recomendaciones apropiadas.

Artículo 34

Anexos

1. Los anexos constituyen parte integrante del presente Marco, por lo que cualquier referencia a este Marco o a uno de sus capítulos incluye una referencia a los anexos pertinentes:

2. Los anexos de este Marco serán:
Anexo I - Lista Ilustrativa de Sectores
Anexo II - Medidas Adicionales en favor de los Países Menos Adelantados
Anexo III - Listas de Concesiones
Anexo IV - Anotaciones Sectoriales.

Dado en Ginebra el día... de mil
novecientos noventa... Los textos del
presente Marco en inglés, francés y

español son igualmente auténticos.
EN FE DE LO CUAL los suscritos,
debidamente autorizados, firman el

presente Marco en las fechas
indicadas.

Las implicaciones económicas para América Latina y el Caribe de los cambios en Europa Oriental

Henry S. Gill*

Secretario Permanente Adjunto del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

1. Presentación general

Los últimos meses de la década de los ochenta fueron testigos de una serie de rápidos cambios políticos en los países de Europa Oriental, que meses antes hubieran sido impensables. A los lentos y cuidadosos avances que se iban acumulando durante los últimos años en el mejoramiento de las relaciones entre las dos superpotencias, se agregó sorpresivamente el derrumbe de los regímenes comunistas en esa esfera geográfica, sin ninguna oposición por parte de la Unión Soviética y probablemente con la aprobación del gobierno de dicho país. Todo esto trae numerosas posibilidades de nuevas transformaciones políticas y económicas al interior de los mismos países individuales, así como para el desarrollo de las relaciones europeas, las relaciones Este-Oeste y las relaciones internacionales en términos más globales. La división europea está prácticamente superada, simbolizada por el derrumbe del muro de Berlín, que pone fin a la guerra fría, dando lugar a una nueva era en las relaciones internacionales. Si bien estos cambios nos quitan, en gran medida, la enorme inseguridad que significa vivir bajo la sombra nuclear, el nuevo reordenamiento en curso de las relaciones europeas e internacionales no nos garantiza un futuro ni de estabilidad ni de seguridad. De hecho, existe en los momentos actuales una incertidumbre inquietante frente a lo desconocido. No se vislumbra claramente el carácter del sistema internacional emergente ni las consecuencias que

podrá traer. Tampoco se sabe quiénes podrán ser los beneficiarios y quiénes los perjudicados. Los países de América Latina, como los del resto del Tercer Mundo, están llamados a desempeñar hasta ahora el papel de espectadores en relación con estos eventos. Por la misma velocidad de los dramáticos cambios que siguen ocurriendo, no es fácil predecir cómo culminarán. Sin embargo, transformaciones de tal envergadura en el plano internacional traerán para los países del Tercer Mundo consecuencias inevitables, cuyos aspectos desfavorables quizás sea posible evitarlos, o por lo menos suavizarlos, disponiendo de antemano de la previsión requerida. Partiendo de la premisa de que no es posible identificar con exactitud qué impacto tendrán estos cambios sobre América Latina y el Caribe, nos proponemos señalar en este trabajo algunas implicaciones para nuestra región de las transformaciones importantes que están ocurriendo en los países de Europa Oriental¹. A tal efecto, procuraremos dilucidar aquí sólo el aspecto económico (dejando de lado por el momento el importante aspecto político), sobre la base de un análisis de los intereses involucrados y de algunas tendencias que aún ahora pueden observarse. Para ello es necesario, en primer lugar, describir la orientación de los mencionados cambios y luego explicar su significado.

2. Los cambios en Europa Oriental

Si bien los cambios actuales en los países de Europa Oriental tienen su génesis político más inmediato en el movimiento sindical polaco, y su origen económico en el experimento húngaro iniciado hace veinte años, el verdadero impulso a dicho proceso de cambio se debió a las políticas gemelas de perestroika (reestructuración política y económica) y glasnot (que significa mayor transparencia), las cuales fueron adoptadas en la Unión Soviética después del advenimiento al poder de Mijaíl Gorbachov en marzo de 1985.

Para las autoridades soviéticas, la perestroika representa tanto una ideología renovadora, requerida para solucionar los enormes problemas que han ido acumulándose en la

sociedad soviética, como la condición *sine qua non* para el fortalecimiento del socialismo². A nivel interno comprende una mayor democratización y descentralización política, así como la descentralización de la planificación económica por la cual se otorga a las empresas un grado de autonomía muy importante, incluso en la conducta de sus relaciones con el exterior, todo ello encaminado a lograr una mayor eficiencia productiva y a mejorar la competitividad a nivel internacional³. Se reconoce que tal objetivo será facilitado por una mayor vinculación de la economía soviética con la economía mundial mediante, entre otros, una mayor promoción de los intercambios tecnológicos, abriéndose hacia un relacionamiento con las firmas extranjeras.

El logro de dicho propósito, de acuerdo con el nuevo pensamiento político en la Unión Soviética, presupone la existencia de un entorno internacional favorable, conducente a una disminución de tensiones y al afianzamiento de una mayor confianza mutua entre las dos superpotencias militares y los países integrantes de los bloques que ambos encabezan⁴. A tal fin se llevó a cabo en la Unión Soviética una reevaluación completa de la política exterior y de sus premisas básicas, lo que condujo a fundamentales reorientaciones en este camino⁵.

A nivel internacional esto ha dado origen a una serie de iniciativas y propuestas soviéticas, por ejemplo en el campo del desarme nuclear y la reducción de fuerzas convencionales en Europa⁶, que tuvieron eco en el mundo occidental porque representan un cambio radical en la doctrina militar soviética, dado los nuevos conceptos de política introducidos en el pensamiento estratégico⁷. Al mismo tiempo, Moscú permitió una actuación política mucho más independiente por parte de los otros países miembros del Pacto de Varsovia, llegando a repudiar la Doctrina Brezhnev al calificarla de "completamente inaceptable e impensable", referencia realizada por el académico Oleg Bogomolov, principal experto soviético sobre cuestiones de Europa del Este⁸. Igualmente, el liderazgo actual en Moscú pidió disculpas por la invasión

* Las ideas expresadas representan el punto de vista del autor y no necesariamente de la Secretaría Permanente del SELA.

de Checoslovaquia en 1968 y declaró que la invasión de Afganistán fue un enorme error. Permitió también a los partidos comunistas de los países de Europa Oriental su propia independencia política, al mismo tiempo que da la impresión de apoyar los elementos reformistas de dichos partidos.

Dentro de este contexto global se desencadenó en Europa del Este, con una fuerza y velocidad que los mismos soviéticos no se hubieran imaginado, un movimiento popular que terminó muy rápido, uno tras otro, con los regímenes en esos países y señaló un nuevo rumbo que logró el abandono del comunismo, al parecer con la anuencia de Moscú⁹, y, en algunos casos, la autodestrucción de los mismos partidos marxistas-leninistas. En esa región del mundo dicho movimiento está cambiando completamente el *modus operandi* político y económico de más de cuarenta años.

El proceso descrito afecta a todos los países y parece orientarse en la misma dirección, si bien se mueve a velocidades distintas y el avance de los países ha sido diferente a lo largo del mismo camino. Esta realidad se constata en distintos campos de acción. En lo político, el lema comunista resulta desacreditado; todos los partidos comunistas han renunciado al monopolio del poder y algunos se han convertido a la democracia social. Por lo tanto, el centralismo democrático ha sido abandonado a favor del pluralismo democrático. Rápidamente se crearon en todos los países varios partidos nuevos, la libertad política ya forma parte del nuevo sistema de valores y se han celebrado elecciones nacionales en algunos países o están por celebrarse en otros.

En lo económico, todos están abandonando los modelos de planificación centralizada, a favor de mecanismos de mercado y economías más abiertas, donde juegan un papel la iniciativa privada y la inversión extranjera. Finalmente en lo externo, este proceso se manifiesta en un alejamiento, por parte de los países de Europa Oriental, de la URSS y las instituciones del mundo comunista¹⁰, a favor de un acercamiento nada gradual hacia Europa Occidental, el mundo capitalista y las

instituciones de carácter global que fueron creadas por dicho mundo¹¹. En el caso específico de la URSS, si bien actuó de vanguardia en este proceso, la evolución ocurrida hasta ahora ha sido relativamente más lenta que en los otros países. No obstante, hay indicios muy claros para argumentar que se ha lanzado en el mismo camino, en lo que se refiere a su política interna y externa. Moscú también ha manifestado su interés en asociarse a instituciones tales como el GATT, el Banco Mundial y el FMI, y su objetivo de promover la construcción de la denominada "casa común europea" representa la prueba más fehaciente de la aspiración soviética de no quedarse excluida de la nueva Europa en vías de construcción, aunque algunos consideran que este concepto puede interpretarse como una tentativa de disociar a los Estados Unidos de Europa¹². Todo lo descrito forma parte de la nueva situación internacional de desarme militar, distensión política, de menor diferenciación ideológica y, por lo tanto, de mayores perspectivas de convergencia económica entre los países de Europa Occidental y Europa Oriental, así como entre éstos y el resto del mundo occidental, de manera tal que se han cambiado completamente los parámetros internacionales acostumbrados. Existe hoy en día un nuevo paradigma mundial dentro del cual conceptos como "bloque socialista" y "relaciones Este-Oeste" han perdido su significado tradicional.

3. El significado de los cambios

Desde la perspectiva de los países integrantes de la Alianza Atlántica, el reordenamiento de las relaciones entre Este y Oeste en el plano militar, ideológico, político y económico representa el cambio estratégico fundamental y más prometedor en el escenario internacional desde fines de la última guerra mundial. Este es particularmente el caso de los países de Europa Occidental, donde la dimensión estratégica está presente y los nuevos cambios se sienten inmediatamente y muy de cerca, por razones históricas, étnicas e incluso de separación de familiares. Allí se

percibe la oportunidad histórica de crear, mediante la adopción de políticas inteligentes, una Europa nueva, libre de amenazas de conflictos militares e ideológicos, así como de la tutela de las superpotencias, donde la prosperidad económica tendrá amplias posibilidades. Dicha oportunidad se siente especialmente en Alemania Federal, cuya constitución estipula que los alemanes del Este son ciudadanos de la República Federal de Alemania (RFA) y donde llegaron el año pasado 700.000 refugiados de Alemania del Este¹³. Por lo tanto, para la RFA se abre nuevamente la perspectiva anhelada de una Alemania unida.

Sin embargo, para los países vecinos esta perspectiva suscita preocupaciones y hasta temores, por el recuerdo del origen de las dos guerras mundiales de este siglo y por la potencial amenaza que podría representar una Alemania fuerte y posiblemente insatisfecha con el hecho de que el arreglo territorial al final de la última guerra mundial le haya quitado territorios y poblaciones que hoy en día están en Polonia y otros países. Sus socios de la Comunidad Europea se preguntan también cómo incidirá la reunificación alemana en el mismo proceso de consolidación comunitaria, cuya culminación está prevista para fines de 1992, y cuál será la consecuencia para la Comunidad de tener a uno de sus socios con tanto peso relativo. Lo cierto es que la RFA desempeñará el papel más activo e importante en el contexto de la creación de la Europa nueva, por su ubicación estratégica en Europa Central, por ser el país más avanzado y rico de Europa, y por poseer la enorme ventaja de ser el socio económico y comercial más importante, aparte de la URSS, de los países de Europa del Este. El panorama se complica aún más para Europa Occidental por la incertidumbre relacionada con el tipo de trato que habrá que otorgar a los otros países de Europa Oriental, no incluyendo aquí a la URSS. En algunos de estos países existen aspiraciones para incorporarse a la Comunidad y el gobierno húngaro ya se declaró en este sentido. De hecho, está bajo examen la posibilidad de crear el estatus de

miembro asociado para dichos países. Frente a estas perspectivas, se ha suscitado también el interés de los seis países miembros de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) en ser miembros de la Comunidad Europea, dado el nuevo contexto dentro del cual pierde importancia su neutralidad política, que les mantenía fuera de la CE. Estas realidades hacen que, para los países de la CE, exista en estos momentos una estrecha relación entre el avance del proceso unitario hasta 1992, la cuestión de la unificación alemana, la perspectiva de una Comunidad ampliada con la inclusión de los seis países miembros de AELI (que representan en su conjunto el socio comercial más importante de la Comunidad) y la eventual relación con Europa del Este. De allí surge la cuestión de prioridades.

Parecía existir un consenso en el seno de Los Doce que es esencial acelerar el cumplimiento previo con el compromiso contenido en el Acta Única, para poder encarar mejor los grandes retos. Sin embargo, los acontecimientos se mueven con tanta velocidad que ha surgido muy recientemente la idea de que Alemania Oriental debe formar parte de la CE en 1992, ya sea integrándose a la Comunidad como miembro separado o como parte de una Alemania unificada. Igualmente siguen tomando fuerza simultáneamente las actividades en los otros frentes mencionados. De hecho se está planteando adicionalmente una nueva propuesta referente a lo que se ha denominado el "Espacio Económico Europeo" y la "Nueva Arquitectura Europea", sobre la base de la cual "el concepto que se tiene de Europa hoy en día no es el más adecuado", de acuerdo con las apreciaciones del Ministro de Economía de Alemania Occidental, Helmut Haussman, hechas ante el Foro Económico Mundial de Davos, realizado a principios de febrero de este año. Según Haussman, la CE es un acuerdo artificial, basado en la división de Europa luego de la posguerra, y existe la necesidad imperiosa de adoptar un Nuevo Orden Económico Europeo, el cual no sólo abarcaría los Doce sino que incluiría las naciones del bloque oriental, a los países miembros de

AELI y, de completarse el proceso de reforma, a la Unión Soviética¹⁴. No se sabe todavía cómo están reaccionando todos los miembros de la CE. Sin embargo es evidente la atracción que podría tener esta última propuesta, porque la potencialidad económica que representaría una agrupación de estos países convertiría a Europa en el centro económico mundial, con un inmenso mercado de 750 millones de habitantes¹⁵.

Los otros países industrializados, en particular Estados Unidos y Japón, siguen también con mucho interés el desarrollo de los acontecimientos en Europa Oriental. Si bien la nueva situación presenta para ambas potencias económicas amplias posibilidades en el campo económico, significa además para los Estados Unidos la gran oportunidad de retirar un número importante de sus tropas en Europa y reducir sus gastos militares.

Por todas estas razones los países industrializados, y particularmente los europeos, están muy interesados en fortalecer el proceso de reformas en Europa Oriental mediante el apoyo político y económico. Están conscientes de que esos países van a pasar por un período de gran inestabilidad interna, como consecuencia del brusco cambio de rumbo político y económico que han emprendido, e intentan afianzar la irreversibilidad de las reformas llevadas a cabo y respaldar el continuo avance de dicho proceso. Reconocen que el costo de su inacción o de su insuficiente atención y apoyo podría ser enorme, especialmente tomando en cuenta todo lo que está en juego. Por lo tanto, consideran que apoyar a Europa Oriental en el contexto actual es casi lo mismo que apoyarse a sí mismos y están dispuestos a movilizar el requerido apoyo económico a cambio de garantizarse avances en el proceso de reformas. Todos estos cambios significan, en primer lugar, que se ha iniciado una nueva era internacional que podría llamarse la segunda fase del período de posguerra, caracterizada por una mayor disposición de las superpotencias por solucionar los conflictos que les separan y disminuir la competencia ideológica y política a nivel mundial. Este contex-

to favorece una mayor atención a las cuestiones económicas y de desarrollo.

En segundo lugar, el desarrollo de los cambios en Europa Oriental y las perspectivas que ellos abren para el futuro de toda Europa han enfocado la atención de los europeos casi exclusivamente sobre esta problemática, cuya solución depende de la evolución de los cambios que están desarrollándose en Europa del Este, al mismo tiempo que, por ello la atención del resto del mundo también se ha desviado hacia Europa, de manera tal que la cuestión europea se ha convertido en el centro de gravitación en las relaciones internacionales.

En este proceso los países europeos han aumentado su capacidad de decisión a nivel internacional, dejando prácticamente al margen a los dos superpotencias del ejercicio de diseñar la arquitectura de la Europa nueva. La Unión Soviética se ha volcado hacia adentro, frente a sus serios problemas internos de índole económica, política y social, incluyendo el resurgimiento del problema de las nacionalidades en el contexto de la *glasnost*, el cual amenaza seriamente la integridad misma del estado soviético¹⁶. Esto no significa que la URSS deja de ser importante para Europa del Este. De hecho la enorme interdependencia comercial y económica existente entre ellos, particularmente en campos estratégicos como el suministro de petróleo y gas soviético, así como los subsidios soviéticos otorgados a los países de esta zona¹⁷, constituye una base importante para una continua influencia soviética. Pero lo que es importante destacar es que el nivel de dicha influencia ha disminuido simultáneamente con una disminución de la voluntad política de Moscú por proyectarse en esos países debido a una serie de razones internas.

Por otra parte, Estados Unidos, que ha ido perdiendo fuerza económica, a causa del desgaste causado por su pérdida de competitividad económica a nivel internacional, así como por mantener su enorme déficit presupuestal y comercial, no puede tener el mismo impacto en un mundo donde la fuerza militar es sustituida por la potencia económica como

elemento principal de influencia política. A su vez, Japón está demasiado alejado de los acontecimientos señalados para desempeñar un papel en primer plano. Por lo tanto, en este nuevo contexto mundial, la definición política hecha por los países de la Comunidad traerá mayor peso en la agenda política internacional.

4. Implicaciones para América Latina y el Caribe

En términos muy generales está claro que el nuevo clima internacional representa un factor positivo en las relaciones internacionales, en la medida que disminuye la posibilidad de un conflicto armado en Europa, la cual ha representado un núcleo estratégico de la guerra fría. Sin embargo, aparte de este beneficio compartido por toda la comunidad internacional, es importante analizar cuál será el posible impacto específico para América Latina y el Caribe de los cambios en Europa Oriental. Del análisis se verá que los acontecimientos en Europa Oriental, además de tener un significado singular en los campos de seguridad, política e ideología, son especialmente promisorios en términos económicos para los países industrializados, sobre todo los de Europa Occidental. Una comparación entre Europa Oriental y nuestra región servirá para demostrar la mayor importancia relativa de la primera, lo cual puede influir en la actuación de los países ricos a expensas de nuestra región.

A. La importancia económica relativa de ambas regiones

Después de transcurrir más de ocho años de la crisis económica más grave y generalizada que ha sufrido América Latina y el Caribe, principalmente por su agobiante deuda externa, que alcanza el monto actual de 430 mil millones de dólares, América Latina no representa como antes una atracción económica a nivel internacional. Las razones son de sobra conocidas y pueden resumirse de la siguiente manera: como mercado, ha disminuido por la necesidad de reducir sus importaciones; como receptor de créditos, ha perdido mucha credibilidad; y como destino

de inversiones presenta una imagen de inestabilidad, amén de una realidad de altísima inflación, y de gran incertidumbre en relación con las políticas monetarias, incluyendo las tasas de cambio. El que no se vislumbra la luz al final del túnel de la deuda externa, que constituye el principal obstáculo al desarrollo, hace que esta región, pese a su enorme potencial económico, siga perdiendo importancia económica en el mundo.

En cambio, a pesar de las enormes dificultades políticas y económicas que están enfrentando los países de Europa Oriental, incluyendo su endeudamiento externo¹⁸, existe en los países industrializados, sobre todo en Europa Occidental, un gran interés en el aspecto económico de dichos países. Ya mencionamos que los países industrializados están interesados, por razones políticas, en ayudar a los países de Europa del Este e incentivar, a fuerza de estímulos económicos, progresivas reformas internas en este grupo de países. Pero, más allá de este objetivo, para los mismos países industrializados Europa Oriental representa un incentivo económico sumamente importante, al punto tal que no sería ninguna exageración caracterizar a dichos países como *la nueva frontera económica mundial* donde todos aspiran a estar presentes.

En lo que se refiere al comercio, representan un enorme mercado potencial y, para los países de Europa Occidental, adicionalmente un mercado muy cercano. Es de recordar que, aunque en términos relativos para el resto de Europa estos países son pobres, son economías grandes comparadas con otras áreas del mundo, como lo demuestra el Cuadro 1. El PIB conjunto de solo Alemania Oriental, Checoslovaquia y Hungría es mayor que el de China. El PNB por habitante de los países de Europa Oriental, calculado a las tasas de cambio oficiales, se compara muy favorablemente con otras regiones. Se calcula, sobre la base de cifras estimadas del gobierno norteamericano, que el producto por habitante en 1987 del "Bloque Oriental" era de US\$8.100, comparado con el monto de US\$11.600 correspondiente a los países de la Comunidad Europea, US\$2.000 a

América Latina, y US\$6.000 a los Tigres Asiáticos¹⁹.

A pesar de que los intercambios comerciales de los países de Europa Oriental ocurren principalmente entre sí mismos dentro del marco del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), su comercio con la CE tiene una cierta importancia relativa, al compararse con otras regiones del Tercer Mundo. Es de notar, por ejemplo, que el comercio de la CE sólo con Yugoslavia, en 1988 era poco inferior al comercio comunitario con China²⁰. Al comparar la importancia comercial de Europa Oriental para la Comunidad relativa a la de América Latina, se observa que los siete países de Europa Oriental ya representan para la CE un mercado mayor que toda América Latina. En 1988, las exportaciones de la CE a aquellos países alcanzaron un monto de casi US\$19,3 mil millones. Si sumamos las exportaciones comunitarias a la Unión Soviética, dicho monto sube a casi US\$36,5 mil millones (ver Cuadro 2), o casi el doble de las exportaciones a América Latina. Mientras tanto, la misma cifra correspondiente a América Latina era de US\$16,7 mil millones.

Pero la verdadera importancia que reviste Europa Oriental como mercado del futuro supera varias veces la potencialidades de América Latina, porque, en el nuevo contexto que viven esos países, sus dirigentes necesitan encontrar la manera de satisfacer la sed de consumismo acumulada durante largos años, lo cual se hará mediante el aumento rápido de las importaciones²² o el estímulo a las inversiones extranjeras, tema que se tratará más adelante. Así es que se ampliará de manera significativa el mercado en esos países, no sólo de bienes de consumo, sino también para una serie de servicios no disponibles. Es de notar que, en la URSS, el nivel de ahorro por habitante es quizás el más alto del mundo por la imposibilidad de obtener los bienes de consumo deseados.

Además es importante subrayar que existe en el Occidente una gran voluntad política de aumentar el intercambio comercial con esos países. En este contexto es muy aleccionador el resultado de una encuesta llevada a cabo entre varios

Cuadro 1

El tamaño del mercado de Europa Oriental²¹

	Población Estimada 1988		Estimados de PNB 1987 del gobierno EE.UU.	
	Millones	Participación %	US\$ mil millones	Participación %
Europa Oriental Total	425,0	8,25	3.429	20,05
Unión Soviética	288,9	5,61	2.375	13,89
Europa Oriental	16,5	2,84	1.054	6,16
Alemania Oriental	16,5	0,32	197	1,15
Bulgaria	8,7	0,17	65	0,38
Checoslovaquia	15,7	0,30	151	0,88
Hungría	10,6	0,21	88	0,51
Polonia	37,8	0,73	259	1,52
Rumanía	23,1	0,45	146	0,85
Yugoslavia	23,7	0,45	148	0,87
Mercado Común	325	6,31	3.782	22,12
EE.UU. y Canadá	273	5,30	4.879	28,53
Japón	124	2,41	1.608	9,40
Resto del Mundo	4.003	77,73	3.402	19,90
Total Mundial	5.150	100,00	17.100	100,00

Fuente: PlanEcon Inc. and CIA

Cuadro 2

Comercio exterior de la CEE con
Europa Oriental, 1988
(US\$ millones)

	Exportaciones	Importaciones
Alemania Oriental	1.477	1.616
Bulgaria	1.677	610
Checoslovaquia	2.557	2.635
Hungría	2.785	2.596
Polonia	3.265	3.988
Rumanía	747	2.675
Yugoslavia	6.746	7.050
Sub-total	19.254	21.170
URSS	11.952	15.310
Total	31.206	36.480

Fuente: IMF, Direction of Trade Statistics, Yearbook 1989.

ejecutivos, quienes se preparaban para asistir a la reunión anual del Foro Económico Mundial de Davos, celebrada en Suiza a principios de este año. Preguntados sobre el potencial del mercado de diez regiones geográficas del mundo, colocaron a América Latina en octavo lugar,

después de Europa Central, la URSS y China²³.

Los países de Europa Oriental representan también una atracción considerable para los inversionistas extranjeros, particularmente los de Europa Occidental, pese a las importantes dificultades existentes²⁴. De hecho, en algunos países no existe todavía ningún régimen jurídico para proteger a las inversiones extranjeras. También constituyen obstáculos importantes la inconvertibilidad de las monedas²⁵, la lentitud de las burocracias oficiales, la ineficiencia de los sistemas de distribución estatales, así como, a veces, la no disponibilidad de suministros esenciales y de una amplia gama de servicios. Sin embargo, los países de Europa del Este presentan una serie de ventajas muy importantes.

En primer lugar, en esos países existe una significativa infraestructura y una cultura industrializada. Hay que recordar que, antes de la segunda guerra mundial, Checoslovaquia era el segundo país europeo, después de Alemania, en términos de su nivel de industrialización. Desde el punto de vista de un inversionista deseoso de establecer una fábrica, estos países presentan menos problemas de adaptación que

una nación típica del Tercer Mundo. En segundo lugar, la fuerza laboral está bien capacitada y los sueldos son muy bajos. Se calcula, por ejemplo, que un obrero medio en Europa del Este gana la quinta o sexta parte de su contraparte en Europa del Oeste. Por lo tanto se estima que, aun tomando en cuenta las ineficiencias del sistema, puede resultar sumamente ventajoso invertir en los países de Europa del Este, no sólo con el objeto de abastecer su mercado interno, sino también para exportar al resto del mundo, incluyendo a la misma Comunidad. En este contexto es importante destacar también que, hoy en día, se reconoce que los países de Europa Oriental han hecho grandes avances en la investigación científica básica y que, en este campo, tienen ventajas claras en términos de costos, si bien en la investigación aplicada no han alcanzado los niveles de competencia de los países de Occidente. Por lo tanto, se considera que existe una clara complementariedad entre ambos grupos de países.

En tercer lugar, la proximidad geográfica ya aludida de las dos partes del continente europeo constituye un factor positivo en cualquier decisión relacionada con la ubicación de inversiones.

En cuarto lugar, Europa Oriental es considerada parte de la familia y la etnicidad común compartida, incluyendo en el caso de los alemanes un idioma común, que facilita el trato personal.

Finalmente, varios países de Europa Oriental están adoptando políticas y legislaciones para incentivar la inversión extranjera. En este sentido, el caso de Hungría es aleccionador. La nueva legislación está orientada a reducir las demoras burocráticas y el papeleo requerido para registrar una empresa conjunta y garantiza que se podrá completar dentro de una semana la tramitación de toda la documentación requerida para registrar una firma, en la cual el socio extranjero es dueño de menos del cincuenta por ciento. Si es mayoritario, la demora no supera cinco semanas. Además existen garantías estatales en cuanto a la transferencia de ganancias con trámites mínimos. Por lo tanto, Europa Oriental representa hoy en día para un

inversionista europeo lo mismo que tener al lado su "tigre asiático" del futuro. Los hombres de negocios consideran que es sumamente ventajoso hacer temprano acto de presencia, actitud que se ha resumido en una importante revista empresarial de la siguiente manera: "Existen mejores mercados donde hacer negocios, pero no existe ninguno que tenga tan bajo precio de entrada, infraestructura industrial y potencial de crecimiento que Europa del Este. Aunque la mayoría de los futuros inversores no han ido más allá de iniciar estudios de factibilidad, nadie desea ser excluido de lo que podría ser un mercado de alto crecimiento del año 2000. La voluntad política de hacer negocios con Europa Oriental es muy fuerte en la CE. Varias empresas norteamericanas están preparándose para ingresar a un mercado más activo y competitivo... Los japoneses, los coreanos, virtualmente todo el empresariado multinacional está esperando, vigilando y tomando apuntes²⁶. En un nuevo contexto europeo donde el riesgo político para las inversiones en Europa Oriental "no representa tanta preocupación como antes"²⁷, siendo los riesgos económicos los mayores, la actitud del empresario europeo está sufriendo una rápida transformación, sobre todo en Alemania Federal. Una encuesta reciente, llevada a cabo por el Instituto de Investigaciones (IFO) de Munich, que abarcó 500 líderes empresariales de este país, arrojó el resultado que el 53 por ciento de los ejecutivos encuestados prefieren invertir su dinero en Alemania Oriental que en los países de la Comunidad con menores niveles salariales como Irlanda, Portugal o Grecia²⁸. En estas circunstancias el tema de Europa Oriental tiene una alta prioridad para los otros países europeos, tanto a nivel de gobierno como del sector privado. Para Estados Unidos y Japón el interés es similar. Necesitan asumir su cuota de responsabilidad para apoyar política y económicamente el proceso de reforma en Europa del Este, pero al mismo tiempo se dan cuenta de que tienen que competir en esos nuevos mercados con los europeos, y en particular con

los alemanes, quienes ya llevan una delantera enorme. Como se aprecia en el Cuadro N° 3, Alemania Federal es el primer exportador a los países del Este, con ventas en 1988 de casi tres veces el valor de las de Japón, el segundo país exportador a Europa Oriental.

En consecuencia, si bien la preocupación política es inmediata y los beneficios económicos se vislumbran a más largo plazo, por la gran interrelación que existe entre los dos objetivos, la carrera ya se lanzó en el campo económico. Por el momento esto tiende a succionar a los países industrializados, en mayor o menor grado, dado que el financiamiento requerido para la sobrevivencia de las economías de Europa del Este es inmenso y por la sencilla razón de que nadie desea quedarse atrás. Dentro de este contexto los países industrializados, y los europeos en particular, están dirigiendo su atención cada vez más concentradamente sobre Europa Oriental, lo que perjudicará a los países del Tercer Mundo, incluyendo a América Latina y el Caribe.

B. Requerimientos de Europa Oriental y respuesta de Occidente

Los estimados de los requerimientos financieros de los países de Europa

Oriental son del orden de miles de millones de dólares anuales. El sindicato Solidaridad estima, por ejemplo, que Polonia necesita inmediatamente US\$10 mil millones para seguir sobreviviendo³⁰ y se estima que este país necesitará US\$100 mil millones a lo largo de diez años³¹. Por su parte, el responsable de las operaciones para Europa del Este del Banco Mundial calcula que dicho país necesita US\$20 mil millones durante tres años por concepto de alivio sobre la deuda, apoyo económico y préstamos nuevos³². Otro ejemplo es el estimado hecho en diciembre último por el Representante Lee Hamilton, Presidente del Comité Económico Conjunto del Congreso Norteamericano, referido al costo de una reforma de precios, capaz de sostenerse, en la Unión Soviética. Para ello, según Hamilton, la Unión Soviética necesitará financiamiento anual del Occidente por US\$25 mil millones. Frente a un desafío de esta magnitud los líderes del Occidente, en particular los de Europa Occidental, consideran que es esencial actuar de inmediato. La Sra. Thatcher, hablando en Tokio ya en el mes de setiembre de 1989 ante una reunión de partidos conservadores, exhortó a sus oyentes que "debemos hacer lo posible para apoyar este gran momento

Cuadro 3

Diez principales exportadores a Europa Oriental²⁹
(US\$ millones)

	1988	1985	1980	1970
Alemania Federal*	11.181	7.315	9.443	1.296
Japón	3.905	3.314	3.584	447
EE.UU.	3.637	3.207	3.843	352
Italia	3.569	2.631	2.728	702
Finlandia	3.481	3.159	2.814	361
Francia	3.354	2.909	4.643	647
Austria	2.644	1.885	2.108	368
Reino Unido	2.128	1.527	2.628	596
Suiza	1.694	861	1.063	210
Holanda	1.249	907	1.420	210
Europa Occidental	41.790	32.983	38.707	6.561
Norte América	4.807	4.575	5.616	485
Economías desarrolladas de mercado**	50.503	40.872	47.907	7.493

* Excluye comercio entre las 2 alemanias

** Incluye comercio entre las 2 alemanias

Fuente: United Nations commodity trade data

histórico... y hacer todos los esfuerzos posibles por garantizar su éxito"³³. En el mes siguiente el canciller italiano, Gianni de Michelis, opinó en una conferencia sobre seguridad celebrada en Francfort, "Debemos reaccionar de inmediato y no como si tuviéramos delante el tiempo bíblico del Este de Europa de los años sesenta"³⁴.

De hecho la reacción de los países de Occidente no se hizo esperar. Ya está en marcha una serie de iniciativas y adicionalmente se han hecho varias propuestas, de las cuales valdría la pena mencionar las siguientes:

a. Action Phare (Acción Faro). A raíz de la decisión adoptada en la cumbre de París, realizada los días 14 y 15 de julio de 1989, que confió a la Comisión de la CE la tarea de coordinar la acción de ayuda a Polonia y Hungría, destinada a facilitar la reestructuración de sus economías, se acordó un plan de acción centrado en las áreas de agricultura, acceso a los mercados, inversiones, formación profesional y medio ambiente³⁵. A tal fin el Grupo de los 24 se comprometió a otorgar ayuda alimentaria por 336 millones ECUs (US\$370 millones), los medios de financiamiento a 300 millones de ECUs, y que el Banco Europeo de Inversiones proporcionara mil millones de ECUs durante 3 años. Algunos miembros de los 24 asignaron fondos destinados a Polonia por el establecimiento de un fondo de estabilización por mil millones de dólares. Adicionalmente se prevé, entre otros, un apoyo a la balanza de pagos de Hungría, así como el establecimiento de una fundación para la formación de cuadros y para programas de intercambio de jóvenes y estudiantes³⁶.

b. Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Bajo la coordinación de la Comunidad, esta iniciativa fue lanzada, con un fuerte apoyo del Presidente Mitterrand, para canalizar fondos a dichos países, orientados a promover las inversiones, reducir el riesgo financiero, facilitar la transición a economías de mercado y acelerar el cambio estructural. Ya están concluidas las discusiones sobre las participaciones correspondientes y la firma oficial de la crea-

ción del BERD. Por primera vez se juntarán 42 países del Oeste y del Este al contribuir con un capital autorizado de US\$12 mil millones. Un plan propuesto por los franceses prevé que la CE retenga el 53% de las acciones, los países de Europa del Este 15% (del cual la URSS tendrá el 8,5 puntos porcentuales), EE.UU., la URSS, Japón y los países miembros de AELI en bloque 8,5% cada uno, y el 6,5% restante será dividido entre los otros países industrializados (Australia, Canadá, etc.).

c. La propuesta Delors. Mientras el plan Faro ya mencionado está orientado a apoyar a dos países, Polonia y Hungría, la marcha veloz de los acontecimientos requiere de un plan más ambicioso por parte de la Comunidad, y en consecuencia una decisión sobre montos suplementarios del presupuesto comunitario. A tal efecto, el Presidente de la Comisión, Jacques Delors, propuso ante el Parlamento Europeo, el 17 de enero de 1990, la necesidad de aprobar 14 mil millones de ECUs suplementarios por año³⁷, sin contar las contribuciones por 5 mil millones de ECUs del Banco Europeo de Inversiones al nuevo banco previsto para la reconstrucción y desarrollo de Europa Oriental³⁸.

d. La propuesta de Michelis. El Ministro de Relaciones Exteriores de Italia ha anunciado su intención de lanzar un plan por el cual cada país de Europa contribuya con el 1% de su PIB, del cual el 33% se destine al Sur, el 33% al Este y el 33% a los países del Mediterráneo³⁹.

e. El Banco Mundial. Para fines de enero de este año el director del Banco Mundial a cargo de operaciones con Europa Oriental, Eugenio Lari, manifestó que el Banco podría acordar préstamos por más de US\$7.500 millones en los próximos tres años para apuntalar las reformas. Lari precisó que las sumas previstas ascienden a US\$2.500 millones para Polonia, US\$1.000 millones para Hungría, US\$2.000 millones para Yugoslavia y una cantidad que no se ha precisado, pero que probablemente se encuentre en el orden de los US\$2.000 millones para Rumania⁴⁰. El significado de dichas cifras se aclara al observar que el programa de préstamos del Banco para 1990

abarca un monto total de US\$11.600 millones. En este contexto es importante señalar además que los otros países de Europa del Este no son miembros del Banco Mundial, pero se informa que Checoslovaquia ya ha hecho la solicitud de incorporarse, y Alemania Oriental y Bulgaria han mostrado interés en hacerlo. Además la Corporación Financiera Internacional, organismo afiliado del Banco Mundial que se concentra sobre el desarrollo del sector privado, ha financiado hasta el momento diversos proyectos en Yugoslavia, Hungría y Polonia.

Estos elementos representan algunos ejemplos de la magnitud del esfuerzo, en favor de los países europeos del Este, que ya fuera iniciado por los países industrializados y las instituciones financieras que ellos controlan. El hecho de que se contemplen compromisos de este orden, cuando recién comienzan las reformas, a las cuales se condicionan los fondos, hace pensar que los montos irán incrementándose a medida que se profundizan los cambios. Es importante destacar además que las cifras señaladas no incluyen los programas nacionales en curso o proyectados de los países industrializados, los cuales a su vez representan montos grandes. Alemania Occidental ha ofrecido un plan Marshall para Alemania Oriental, condicionado fuertemente a cambios en términos de reformas políticas y económicas, aunque se desconoce el monto involucrado. Se calcula que, mediante renegociaciones y reducciones de su deuda, seguros y nuevos créditos, Polonia logrará inicialmente de instituciones de Alemania Federal más de 7,93 mil millones de marcos (4,28 mil millones de dólares)⁴¹, y que Hungría recibirá créditos por 1,6 mil millones de marcos a tasas preferenciales de interés⁴².

El Primer Ministro Kaifu de Japón anunció un programa de ayuda por dos mil millones de dólares a Hungría y Polonia durante su visita a dichos países en enero de este año. La mayor parte de dichos fondos serán desembolsados con la autorización del Banco Mundial. El Presidente Bush nombró en diciembre del año pasado una comisión especial para la coordinación de la

ayuda a Europa Oriental, que en este momento sólo está dirigida a Hungría y Polonia. El Congreso norteamericano aprobó en el mes de noviembre un paquete de ayuda por 938 millones de dólares.

Otros países industrializados han incluido en su presupuesto para 1990 partidas más modestas de ayuda a los países de Europa Oriental. Por ejemplo, el gobierno sueco ha propuesto que fondos por 1.000 millones de coronas (US\$154 millones) sean utilizados durante tres años para asistencia a proyectos en Europa Oriental⁴³. Holanda contribuirá con US\$50 millones a Polonia y Hungría, y Finlandia enviará ayuda alimentaria a Polonia. Pero lo que es importante señalar es que existe un consenso político entre los partidos, sean de derecha o de izquierda, en el sentido de que es necesario apoyar el proceso de reformas en los países de Europa Oriental.

C. Evaluación de implicaciones

A la luz de los intereses involucrados y de las tendencias señaladas arriba, la evaluación de las implicaciones de los cambios en Europa Oriental y sus consecuencia arroja, en el campo económico, una serie de consideraciones que tienen sus aspectos positivos y negativos para América Latina y el Caribe. A continuación se examinan primero algunos posibles beneficios y luego los aspectos desfavorables para la región, para concluir con una evaluación global.

1. Posibles beneficios

Al intentar este tipo de evaluación, vamos a enfocar el análisis sobre tres áreas principales: **a** comercio exterior, **b** el dividendo de la paz, y **c** el tema de la deuda externa.

a. Comercio exterior. En relación a este primer tema, existen dos puntos que valdría la pena examinar más a fondo. En primer lugar, se ha argumentado que la apertura económica en los países europeos del CAME presenta nuevas oportunidades para aumentar las exportaciones de nuestra región hacia Europa Oriental. En segundo lugar, y relacionado con el primero, se considera que el intercambio comercial entre

ambas regiones se facilitará, en el contexto de la reforma de las relaciones externas de los países de Europa Oriental, orientada a la descentralización económica y la adopción de políticas de auto-gestión para las empresas, inclusive en la esfera externa. Mediante dichas políticas se permite a los gerentes la posibilidad de conducir las relaciones externas de sus empresas y una mayor flexibilidad en el manejo de las divisas ganadas por la firma⁴⁴. Se calcula que, hoy en día en la Unión Soviética, más de 6.000 grupos han sido registrados oficialmente para conducir negocios en el exterior⁴⁵. Por lo tanto, es razonable pensar que las mencionadas reformas podrán beneficiar el intercambio comercial y económico con los países latinoamericanos y caribeños.

Respecto del primer punto señalado, un elemento importante que valdría la pena destacar es que, para cumplir sus necesidades, por lo menos en una primera etapa, el consumidor en esos países no desea mercancías de lujo, sino bienes de consumo de menor sofisticación y alimentos, incluyendo frutas tropicales. Se observa que, aunque el volumen de las importaciones de los países de Europa Oriental no había aumentado en 1988, hubo un cambio significativo en su estructura. Ocurrió una reorientación en la composición de las compras de productos básicos hacia alimentos y bienes de consumo. El incremento en las importaciones de estos dos productos representa más del 60 por ciento del aumento en el valor de las importaciones globales de la zona en 1988⁴⁶. Al respecto es notable que la televisión mostraba a los refugiados alemanes en Berlín Occidental al satisfacer sus deseos de comer bananos. Estas observaciones hacen creer que, al aumentarse las importaciones en los países ex-socialistas para atender la demanda interna, conforme a los compromisos de los nuevos regímenes, podrán beneficiarse los países latinoamericanos y caribeños, cuya estructura de exportaciones corresponde a dicho tipo de demanda. Alrededor del 90 por ciento de las exportaciones latinoamericanas a Europa Oriental corresponden a CUCI O+1 (alimentos, bebidas, tabaco) y 2+4 (materias primas excepto

combustibles)⁴⁷. La región latinoamericana representa la tercera parte de las importaciones de Europa Oriental provenientes de los países en desarrollo. Cabe señalar además que América Latina es la única región en desarrollo que registró una tasa positiva de crecimiento en su comercio recíproco durante todos los años de la década de los ochenta, salvo en 1986 cuando ocurrió una baja en las exportaciones a los países socialistas⁴⁸.

Consideraciones de esta naturaleza condujeron a que, en una reunión conjunta de empresarios de América Latina y de los países miembros del CAME, que fuera organizada por la Cámara de Comercio de Cuba y se realizó en la Habana en noviembre del año pasado, bajo los co-auspicios del SELA y CAME, los empresarios latinoamericanos allí presentes adoptaran la decisión de celebrar conjuntamente en Moscú, durante el segundo semestre de 1990, una feria de productos latinoamericanos, como primer paso para penetrar los nuevos mercados del Este. La exitosa realización de dicho evento abrirá, sin duda, nuevas posibilidades para lograr una mayor penetración de esos mercados y revigorizar las exportaciones de esta región. Sin embargo, es importante reconocer ciertos hechos, que podrán limitar el beneficio anhelado, y no exagerar las posibilidades reales. La distancia geográfica representa para los países latinoamericanos una mayor desventaja que para otras regiones del mundo en relación con Europa Oriental, en términos de flete y de la poca frecuencia de transporte marítimo. Por ejemplo, para colocar su trigo en la Unión Soviética, Argentina debe pagar diez dólares más por tonelada, en comparación con el trigo norteamericano que sale del Golfo de México. A esto se suma el hecho de que Estados Unidos ha subsidiado sus ventas de trigo a la Unión Soviética. El nivel de subsidio aplicado oscila entre 27 y 40 dólares la tonelada⁴⁹, lo que significa que el exportador argentino de trigo tiene que absorber una importante pérdida inicial si aspira a ser competitivo. La Comunidad Europea ha llegado a utilizar un nivel de subsidio de 135 dólares la tonelada, cifra que es equivalente a dos

veces los costos de producción del trigo argentino⁵⁰. Igualmente los países latinoamericanos y caribeños difícilmente podrán competir con los países africanos y de Medio Oriente en la venta de productos tropicales en los mercados de Europa, incluyendo de Europa Oriental. Tampoco están en condiciones de ofrecer los créditos comerciales que necesita Europa Oriental, y que sí estarán dispuestos a ofrecer los países industrializados. Otro factor limitante es la asimetría en el comercio recíproco. Los países europeos del CAME son altamente deficitarios en el intercambio comercial con América Latina. Durante la última década, han ido reduciendo progresivamente sus importaciones de América Latina, hasta tal punto que entre 1981 y 1989 el valor global de dichas compras bajó a la mitad, de US\$5.950 millones a US\$2.946 millones. Esta tendencia a la baja es muy notable en el caso de la URSS, nuestro principal mercado en dicha región, cuyas importaciones bajaron a menos de un tercio durante el mismo período, de US\$4.106 millones, o sea el 69% del total de los países europeos del CAME en 1981, a US\$1.327 millones, o sea el 45% del total, en 1988. Pese a dicha tendencia, negativa para América Latina, las importaciones de los países del CAME en 1988 eran más de tres veces superiores a sus exportaciones en el comercio recíproco (ver cuadro 4).

Estas realidades implican que, en el futuro, nuestro países tendrán que aumentar sus importaciones desde esa zona a cambio de poder exportar más en dichos mercados. En el pasado las compras latinoamericanas permanecían a niveles relativamente bajos por varias razones, incluyendo el desconocimiento de la gama de productos disponibles a precios competitivos en esos países, la falta de redes bancarias y servicios de posventa, además de, en muchos casos, la baja calidad, la cual constituye un factor sumamente limitante. Sin embargo, el nuevo contexto de mayor competitividad y de modernización del aparato productivo en los países ex-socialistas tenderá a solucionar estos problemas y en particular el problema de calidad. En la misma medida,

Cuadro 4

Comercio países CAME - América Latina (US\$ millones)

Países del CAME	1981	1983	1985	1987	1988
Total	6.670,3	4.887,7	4.256,8	4.069,1	3.850,5
Exportaciones	723,4	850,5	775,1	899,2	904,3
Importaciones	5.946,9	4.037,2	3.481,7	3.169,9	2.946,2
Bulgaria					
Total	61,8	131,8	167,5	124,6	253,8
Exportaciones	11,9	16,6	20,9	18,8	19,0
Importaciones	49,9	115,2	147,4	229,8	234,8
Checoslovaquia					
Total	352,9	327,5	280,4	383,0	398,6
Exportaciones	129,7	62,3	57,0	78,9	93,5
Importaciones	223,2	265,2	223,4	304,1	305,1
Hungría					
Total	385,6	392,6	303,8	386,7	345,5
Exportaciones	64,3	88,6	55,2	70,7	61,0
Importaciones	321,3	312,6	248,6	216,0	284,5
Polonia					
Total	844,0	327,0	518,0	532,0	613,0
Exportaciones	144,0	221,0	180,0	185,0	204,0
Importaciones	700,00	106,0	338,0	347,0	409,0
RDA					
Total	507,0	491,8	380,3	830,8	495,6
Exportaciones	175,5	147,0	133,0	163,8	157,8
Importaciones	331,5	344,8	247,3	667,0	337,8
Rumania					
Total	313,0	180,0	250,0	199,0	167,0
Exportaciones	98,0	60,0	122,0	122,0	119,0
Importaciones	215,0	120,0	128,0	77,0	48,0
URSS					
Total	4.206,0	3.037,0	2.356,0	1.589,0	1.577,0
Exportaciones	100,0	263,0	207,0	260,0	250,0
Importaciones	4.106,0	2.774,0	2.149,0	1.329,0	1.327,0

Fuente: Direction of Trade Statistics Yearbook 1988 y 1989.

facilitará el aumento de las compras latinoamericanas.

Pero debe entenderse que la modernización de la producción en los países de Europa Oriental también podrá traer consecuencias desfavorables para América Latina, en dos sentidos. El logro de una mayor eficiencia en la producción y distribución de bienes conducirá a un aumento en la producción local y podrá disminuir la dependencia externa de esos países en el campo agropecuario, como en otros campos, lo cual limitará las posibilidades de esta región.

Ya se observó, en el curso del decenio pasado, como consecuencia de sus altos niveles de endeudamiento externo, una baja en las importaciones globales de los países de Europa Oriental. Las importaciones

agrícolas, que en 1980 tenían un valor de 12 mil millones de dólares, 5 años después se redujeron dramáticamente a 8 mil millones de dólares, lo que se explica en parte por los planes de autosuficiencia alimentaria llevados a cabo en esta región⁵¹. Los 4 países del sur (Hungría, Yugoslavia, Bulgaria y Rumania) ya son países exportadores agrícolas y su meta sería seguir aumentando esas exportaciones.

Otro posible efecto desfavorable para esta región resultaría de la mayor competitividad y el mayor acceso para las exportaciones de Europa Oriental en la Comunidad Europea y otros mercados. Su competitividad será fortalecida como consecuencia de la modernización productiva en esos países, así como por la decisión de levantar progresivamente las

restricciones impuestas dentro del marco de COCOM⁵², para las compras de bienes de alta tecnología. Adicionalmente sus exportaciones están enfrentando cada vez menores obstáculos en dichos mercados. Por ejemplo, la Comunidad ha firmado acuerdos comerciales con Hungría y Polonia, mediante los cuales sus productos elegibles reciben el trato del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y está negociando acuerdos similares con los otros países de Europa Oriental. El objetivo último sería otorgar a todos los países ex-socialistas un estatus especial de asociación a la Comunidad. Asimismo, a principios de noviembre de 1989, los Estados Unidos designaron a Hungría elegible para el SGP norteamericano y prometió lo mismo a Polonia. Algunos países de Europa Oriental ya reciben el trato de nación más favorecida (NMF) en los EE.UU. En consecuencia, las exportaciones de América Latina corren el riesgo, en este nuevo contexto, de que ciertos renglones producidos en Europa Oriental, tales como manufacturas ligeras, textiles, calzado y eventualmente productos electrónicos, desplacen productos latinoamericanos y caribeños en los mercados de Europa Occidental y del resto del mundo industrializado. Es de notar que todos los países europeos del CAME, salvo la URSS, ya son exportadores netos a la Comunidad Europea, según las cifras comerciales de 1988. Este aspecto tiene relación con el siguiente. Respecto del segundo elemento, referido a las consecuencias de la política de autogestión de empresas, hay que reconocer que el gerente de empresa de Europa del Este, que por primera vez está operando con cierta independencia a nivel internacional, está infinitamente más atraído por Europa Occidental que por otras regiones del mundo. Esto es así, no meramente por su cercanía y cultura similar, sino particularmente por las enormes posibilidades ofrecidas allí para conseguir nuevos conocimientos tecnológicos, gerenciales y de mercadeo, además de poder explotar lo que constituirá, sin lugar a duda, su mercado más grande. Por lo tanto, si bien teóricamente es cierto que la mayor autonomía servirá para

facilitar los intercambios con América Latina, el argumento tiende a no reconocer que esto no confiere ningún beneficio específico a nuestra región. Del análisis hecho sobre el tema del comercio, se aprecia que, si bien pueden existir algunos beneficios para América Latina y el Caribe en el nuevo mercado en expansión que representa Europa Oriental, al mismo tiempo nuestra región tendrá que enfrentar una serie de desafíos tan importantes en el campo comercial, que hacen dudar seriamente que se presente un beneficio neto en este sector.

b. El dividendo de la paz. Esta segunda área representa, de acuerdo con algunas opiniones, una oportunidad importante para los países del Tercer Mundo, incluyendo los de América Latina y el Caribe. Según esta tesis, el fin de la guerra fría y el proceso continuo de desarme traerán inmensos ahorros para las dos superpotencias y los otros países industrializados involucrados en la distensión. Los optimistas en Estados Unidos calculan, por ejemplo, que el presupuesto norteamericano para defensa, equivalente a 300 mil millones de dólares anuales, podrá reducirse, para fines de la presente década a 150 mil millones. Se supone, por lo tanto, que estos países deseen destinar parte de sus ahorros, en proporciones importantes, al alivio de los problemas de los países en desarrollo, incluyendo a los latinoamericanos y caribeños. Vamos a examinar brevemente esta hipótesis con referencia a las políticas futuras de Estados Unidos, la Unión Soviética y los países europeos de la OTAN.

En el caso de los EE.UU., esta tarea se facilita por el hecho de que el tema sigue siendo objeto de un debate público, inclusive en el Congreso norteamericano. Un examen de las recomendaciones hechas por expertos, invitados a expresar sus puntos de vista en las audiencias de dicho Congreso, es muy revelador en este sentido. Señalan tres usos esenciales para el dividendo de la paz: i) reducir los niveles de los impuestos internos; ii) reducir el déficit presupuestal, que se ha convertido en un déficit estructural y que, conjuntamente con el déficit comercial, ha convertido a Estados Unidos en el

deudor más grande del mundo, y iii) destinar el dividendo para programas de gastos en una amplia gama de áreas que se han descuidado durante los últimos años⁵³. Estos incluyen gastos para educación, salud, rehabilitación de drogadictos, investigaciones científicas para conseguir una cura para el SIDA, capacitación de empleados amenazados por la obsolescencia, medio ambiente, limpieza de plantas nucleares, infraestructura de carreteras, puentes y aeropuertos.

A tales fines varios grupos se han organizado para ejercer presiones, lo que está creando grandes expectativas a nivel interno. En otras palabras, la desmovilización a nivel internacional está acompañada de una mayor introspección para resolver los apremiantes problemas internos. Es significativo que sólo un experto convocado ante el Congreso recomendó un uso externo para dichos ahorros, un Plan Marshall para Europa Oriental. No hubo mención del Tercer Mundo.

Se ha argumentado también que el dividendo de la paz podría beneficiar indirectamente a los países endeudados. Esto ocurre si los EE.UU. utiliza "el dividendo" para reducir su déficit presupuestario, porque tendrá el efecto de bajar las tasas de interés a raíz de la reducida demanda financiera norteamericana. De esta manera beneficiará a los países endeudados, particularmente los latinoamericanos. Sin embargo, es posible prever que la demanda financiera para Europa Oriental tendrá el efecto contrario y servirá para contrabalancear los supuestos beneficios bajo este escenario.

La URSS está atravesando momentos aún más difíciles. Su situación política interna está muy incierta y la económica más que crítica. Está enfrentando problemas de balanza de pagos habiendo registrado un déficit comercial de 5.400 millones de dólares en 1989, el primer saldo negativo de este signo en 14 años. También ha aumentado sus préstamos a nivel internacional. En estas circunstancias sería difícil imaginarse que este país pueda seguir manteniendo sus compromisos actuales de asistencia financiera externa, para no mencionar el otorgamiento de recursos adicionales de asistencia al

exterior. Además, la reorientación política e ideológica que está siendo llevada a cabo en este país trae consigo la necesidad de un reexamen de las bases de la cooperación internacional soviética, que no podrá ser concluido a corto plazo, por lo dinámico de los acontecimientos políticos.

En lo que se refiere a Europa Occidental, según Gianni de Michelis⁵⁴, se espera que el desarme libere al menos el 0.8 por ciento del PIB europeo, que se utilizará en nuevas inversiones para la economía en expansión que representa la Comunidad Europea. En la actualidad, Europa Occidental está mucho más preocupada por la futura arquitectura política de Europa que el por el futuro del Tercer Mundo, aunque distintos líderes políticos han enfatizado, de manera poco convincente, que no se descuidarán los intereses del Tercer Mundo. Dentro de la Comunidad, los socios sureños estarán presionando para recibir asistencia solidaria por sus serias dificultades de ajustarse a la nueva situación comunitaria y, en todo caso, el principal interés fuera de la Comunidad será Europa Oriental. Por estas razones, carece de una base firme el optimismo expresado en algunos círculos referente a una probable bonanza para los países en desarrollo, derivada del llamado dividendo de la paz.

c. La deuda externa. En este contexto es posible imaginarse que los países industrializados estarán dispuestos a hacer concesiones a los países de Europa Oriental, en lo que se refiere a sus obligaciones en materia de deuda externa. Ya existen indicios de que Alemania Federal, por ejemplo, condonó el pago por parte de Polonia de créditos en mora por US\$400 millones y que está dispuesta a aplicar el principio de "capacidad de pago" a otra parte. Además, este país aceptó el pago en moneda nacional polaca por US\$300 millones de la deuda de dicho país⁵⁵. No es difícil imaginarse que semejantes medidas se adoptarán de manera más generalizada en favor de los países de Europa Oriental, dado la buena voluntad existente en el mundo industrializado. Este proceso sirve para crear una serie de precedentes que podrían favorecer a los

países latinoamericanos en las negociaciones con sus acreedores internacionales.

2. Aspectos negativos

A diferencia del análisis anterior sobre los posibles beneficios, el cual pudo identificar eventuales ventajas y desventajas para nuestra región en las distintas áreas tratadas, el presente análisis está enfocado más directamente sobre implicaciones que parecen ser claramente negativas. En este sentido se examinarán las implicaciones para los flujos financieros hacia América Latina y el Caribe en tres áreas esenciales: **a** ayuda al desarrollo; **b** créditos bancarios y **c** inversiones extranjeras.

a. Ayuda al desarrollo. En varios países en desarrollo persiste el temor de que los países donantes desvíen su ayuda externa hacia Europa Oriental, a pesar de que, en muchos casos, las autoridades de dichos países han afirmado públicamente que la ayuda a Europa Oriental no se otorgará a expensas de los programas de desarrollo para el Tercer Mundo. Sin embargo, existen serias razones para dudarlo. Son notables la rapidez de la respuesta de los países industrializados y los enormes montos comprometidos por ellos. Esto ocurre en un contexto donde, hasta la fecha, esencialmente sólo dos países, Hungría y Polonia, son objeto de dicho apoyo. Para enero de 1990, los países de la OCDE habían comprometido más de US\$9 mil millones para apoyar las reformas económicas de ambos países⁵⁶. Esta circunstancia da sustento a la tesis de que, sobre todo al ampliarse el programa de apoyo para incluir a todos los países en vías de reformarse, será necesario o desviar fondos de los programas existentes o aumentar fuertemente el presupuesto para la ayuda externa. Pero esto último no está planteado en los países donantes. Según las proyecciones más recientes hechas por el secretariado de la OCDE, se calcula que los flujos de ayuda al desarrollo de todos los países donantes crecerán a una tasa media anual de sólo alrededor de 2 por ciento durante los próximos años⁵⁷. Respecto de este punto se estima que el programa norteamericano permanecerá estable

en términos nominales, a lo menos durante el futuro próximo. El CAD expresó recientemente su profunda preocupación por las perspectivas para el presupuesto de ayuda norteamericana⁵⁸.

Hoy en día existe la tentación de considerar la ayuda al Sur como una ayuda sin cesar y sin dividendos, en contraste con el rendimiento relativamente rápido que podrá dar la ayuda a Europa Oriental, tanto en lo político como en lo económico y social, y se ejercen presiones para bajar los montos comprometidos. En realidad, pese a su aparente interés por el Sur, la propuesta de de Michelis, que ya mencionamos arriba, perjudica a los países en desarrollo. El compromiso actual de la OCDE es destinar al Sur el 0,4% del PIB, con miras a llegar eventualmente al 0,7%. Por esta razón la propuesta aludida de canalizar sólo el 0.33% a los países en desarrollo ya representa un retroceso.

Adicionalmente, en vista de su enorme compromiso con Europa Oriental, para la Comunidad Europea podría resultarle difícil mantener sus niveles de ayuda al desarrollo, equivalentes al 50 por ciento del PIB global. Cuando se considera que la Comunidad Europea y sus estados miembros constituyen la principal fuente de ayuda pública a esta región, esta perspectiva es sumamente preocupante para América Latina y el Caribe. En 1986 la CE proporcionó el 34,5 por ciento de nuestra ayuda oficial neta, que puede compararse con la cifra del 28,8 por ciento que corresponde a los Estados Unidos⁵⁹. Es particularmente preocupante la contribución futura de Alemania Occidental, que exportó capitales a los países en desarrollo equivalentes al 0,98 por ciento del PNB en 1988⁶⁰ y cuya participación es la más importante en la ayuda externa comunitaria, porque a ese país le caerá la mayor responsabilidad para brindar apoyo financiero a Alemania Oriental y a los otros países de Europa del Este. De hecho, América Latina está perdiendo presencia en Europa, no sólo frente a los países ex-socialistas, sino también frente a los del Mediterráneo. Respecto de éstos, en Europa existe la preocupación que los problemas económicos y sociales

sin resolverse en los países maghrebianos podrán aumentar el número de potenciales inmigrantes, precisamente en momentos cuando los refugiados de Europa Oriental están ejerciendo una fuerte presión demográfica. Se piensa además que la frustración económica y social podrá estimular en aquellos países casi vecinos el fundamentalismo islámico⁶¹. Es la razón fundamental para explicar la propuesta de de Michelis para la creación de una categoría aparte, en lo referente a ayuda externa, para ese grupo de países. Todo esto ocurre también en momentos cuando los mismos socios tradicionales de esta región, España y Portugal, enfrentan una nueva situación europea en la cual el centro de gravedad política está desplazándose hacia el este, dejándoles al margen de los acontecimientos⁶². De hecho, en estos dos países, como en Grecia e Irlanda, existen temores "que los programas de ayuda para Europa Oriental podrían desviar recursos que, de lo contrario, serían destinados a sus regiones más retrasadas"⁶³.

En el caso de los otros países industrializados, incluyendo EE.UU. y Japón, casi todas las consideraciones mencionadas con válidas. En lo que se refiere a los EE.UU. es pertinente preguntarse si se mantendrá el interés del gobierno de dicho país en seguir canalizando a América Latina y el Caribe los mismos niveles de ayuda externa, créditos y otros flujos financieros, en vista de que ya no existe la *raison d'être* fundamental de este apoyo. Para las autoridades norteamericanas, preocupadas históricamente por el comunismo en esta región, el reto que presenta dicha ideología en el hemisferio occidental disminuye enormemente por la falta de apoyo externo y en el contexto de la gran confusión ideológica que hoy en día sufre el marxismo. Por lo tanto, será igualmente grande la tentación de reducir los aportes a nuestra región, sobre todo en medio de su crisis deficitaria del presupuesto, la cual impide aumentar las asignaciones para la ayuda externa⁶⁴. Esta crisis representa quizás el principal motivo de la decisión histórica por parte del gobierno norteamericano de dejar en manos de la Comisión Europea la

coordinación de la asistencia para los países de Europa del Este. Por su parte, Japón enfrenta una nueva realidad. Mientras que el grueso de su ayuda externa está siendo canalizada a los países asiáticos⁶⁵, Japón se ve ahora en la necesidad de contribuir al proceso de reformas emprendidas en Europa Oriental. Además, para Japón, se están abriendo en esta región, y especialmente en la URSS, perspectivas de grandes oportunidades económicas no menos importantes que la apertura económica de China a principios de la década de los ochenta. Japón podrá beneficiarse también de un mayor apoyo internacional frente al posible recrudescimiento del conflicto comercial con los Estados Unidos. Todo esto contribuye a una explicación del importante compromiso financiero hecho por el Primer Ministro Kaifu, que causó mucha preocupación en algunos países asiáticos. América Latina recibió en 1988 sólo US\$399 millones de la ayuda externa japonesa, o sea el 6,2 por ciento del total⁶⁶ pero aspira a una mayor proporción en el futuro. Por lo tanto, un cambio de énfasis en la política de ayuda japonesa puede perjudicar a esta región.

Otro factor importante que incide en este proceso, es que se está reconociendo que el costo de la reconstrucción en Europa Oriental será mucho más de lo que se imaginaba. En un principio la atención de los europeos se fijó solamente en Hungría y Polonia, cuyas necesidades financieras son manejables sin gran dificultad. Pero los cambios inesperados en todos los otros países de Europa Oriental requieren de un esfuerzo financiero mucho más amplio por parte del conjunto de los países industrializados. Al mismo tiempo los países industrializados no europeos se darán cuenta de que, para captar la buena voluntad y ganar influencia política en los países en vías de reformas, necesitan brindar cooperación financiera.

No es fácil identificar, desde ahora, las desviaciones que puedan estar ocurriendo en la ayuda externa, pero muchos gobiernos han expresado su preocupación en este sentido. Las declaraciones del Presidente Salinas

de México durante su gira por Europa a principios del presente año y, en el mes de febrero, del Papa durante su visita a África, constituyen algunos ejemplos de esta afirmación. Si bien es evidente que la tendencia referida podrá confirmarse solamente en el transcurso del tiempo, al disponerse de las cifras desglosadas correspondientes, sin embargo es importante destacar que ya existen algunas pruebas de desviaciones hacia Europa del Este de fondos oficiales ya comprometidos a países de nuestra región. Al respecto cabe mencionar aquí los casos de Bolivia y Jamaica.

En el primero, el gobierno de Alemania Federal informó a las autoridades bolivianas que, a partir de marzo de 1990, cancelaría el financiamiento de 30 proyectos de prospección minera que se están llevando a cabo en Bolivia por la agencia oficial GTZ. Su director informó que la RFA necesita ese dinero para ayudar a sus hermanos de Alemania Oriental. En el segundo caso, el primer ministro Michael Manley lamentó, en declaraciones a la prensa en Kingston, el desvío hacia Polonia de US\$25 millones de ayuda financiera prometidos por Estados Unidos a su país para combatir a los traficantes de droga⁶⁷. Estos ejemplos podrán multiplicarse, sobre todo si tomamos en cuenta el hecho de que Hungría y Polonia pidieron formalmente a la OCDE ser considerados países en desarrollo, precedente que sin duda seguirá las otras naciones de Europa Oriental si resulta exitosa dicha gestión.

A este adverso efecto de succión de la ayuda se suma otra realidad negativa. No debe olvidarse que los países socialistas europeos también han manejado programas de cooperación con los países en desarrollo. En América Latina, Cuba ha sido de lejos el principal receptor de la ayuda, pero igualmente esta cooperación es importante para otros países como Bolivia, Nicaragua y Perú. Un estimado coloca las cifras de la ayuda de los países del CAME al Tercer Mundo en US\$4.500 millones en 1986 y US\$4.900 millones en 1987⁶⁸. En el presente contexto económico sumamente desfavorable de estos países se limitarán drásticamente las posibilida-

des de mantener los programas que, en todo caso, serán reevaluados a la luz de las nuevas orientaciones políticas.

Todo esto reviste una importancia primordial particularmente para Cuba, dada su estrecha relación económica con los países de Europa Oriental dentro del marco del CAME, organismo que está siendo cuestionado por sus propios estados miembros y dentro del cual Cuba recibe un trato especial por su condición de país en desarrollo. Ya los cambios en Europa Oriental se hacen sentir en Cuba, sobre todo en términos de suministros de bienes de importación que no llegan a tiempo, la no disponibilidad de barcos para transportar productos cubanos a dichos mercados, la incertidumbre que rodea los contratos existentes con esos países⁶⁹. Sin duda la ayuda externa de los países del CAME se verá afectada igualmente.

Finalmente, es importante señalar que existen indicios de un agotamiento de recursos de varias fuentes privadas, sobre todo de origen alemán, los cuales se canalizaban para apoyar proyectos en los campos sociales, de la

educación e investigación, entre otros, en América Latina y el Caribe.

b. Créditos bancarios. Sin entrar en muchos detalles sobre este punto, es obvio que la nueva situación no modificará la política de la banca comercial, que consiste en no otorgar préstamos voluntarios a nuestra región y retirar fondos donde sea posible. Igualmente, por su experiencia con la deuda latinoamericana, varios bancos, en particular los norteamericanos, están ahora reacios a otorgar créditos a los países eurorientales. Sin embargo, los grandes bancos alemanes, como el Deutschbank y el Desdener, han programado el establecimiento de sucursales en Alemania Oriental y otros países eurorientales. Otros bancos europeos y japoneses se han trazado los mismos planes. En la actualidad, los bancos alemanes tienen el mayor grado de compromiso con Europa Oriental. Japón y Francia están en segundo y tercer lugar (ver Cuadro 5). Para fines de 1988, Japón rivalizaba con Alemania Occidental como principal prestamista en varios países eurorientales. Con el tiempo es probable que este proceso tendrá un impacto sobre los

competidores renuentes, al no desear éstos ceder todas las oportunidades, sobre todo en el contexto de la creciente ola de inversiones del exterior, tema que será tratado más abajo. Esto podría tener el efecto de desvalorizar aún más la región latinoamericana.

En lo que se refiere a las principales agencias multilaterales de crédito, es claro que están al frente de las reformas en los países de Europa Oriental. El presidente del Banco Mundial, Barber Conable, enfatiza que existen suficientes recursos para todos porque la demanda anticipada es reducida, comparada con el capital autorizado no usado de dicha agencia por un monto de 70 mil millones de dólares. Por otro lado es dudoso, en el caso del FMI, que el apoyo financiero que está brindando a los países de Europa del Este no perjudique a nuestra región, en vista de que distará mucho de los requerimientos globales el probable aumento en las cuotas del Fondo a raíz de las negociaciones en curso. Debe recordarse que son negativas las transferencias netas del Fondo a los países en desarrollo.

c. Inversiones. Al igual que en el

Cuadro 5

Deuda comercial de Europa Oriental, por país acreedor, diciembre 1988⁷⁰
(Por ciento)

Distribución, por país prestador, de financiamiento a prestatarios.

País Acreedor	Bulgaria	Checoeslovaquia	Alem. Orient.	Hungría	Polonia	Rumania	URSS	Monto Total	Total Prést. Occidente
Alemania Occ.	24,4	22,0	15,6	21,4	35,4	14,5	15,7	19,7	17,7
Japón	19,9	14,8	21,5	30,3	6,2	2,6	14,9	17,5	15,7
Francia	10,9	8,5	11,5	6,4	14,3	36,9	20,4	14,8	13,4
Reino Unido	8,4	7,9	6,6	4,8	10,7	18,5	9,9	8,5	7,6
Italia	3,8	3,6	5,5	4,9	11,4	5,3	10,3	7,9	7,1
Suiza	8,4	6,1	3,1	3,1	4,1	2,6	5,5	4,8	4,3
EE.UU.	2,2	0,7	0,9	2,8	2,7	5,3	1,3	1,7	1,5
Holanda	2,2	1,6	2,4	3,8	2,6	2,6	3,0	2,8	2,5
Otros	19,7	34,8	32,8	22,4	12,6	11,6	19,0	22,3	20,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	89,6

Memorandum

Deuda bancos

Europa Orien. (US\$ mill)	6,9	4,4	18,6	11,5	10,6	0,8	37,0	89,6
------------------------------	-----	-----	------	------	------	-----	------	------

Fuente: ECE secretariat based upon *Fisa Econ Report* 1989, N° 31 (11 agosto 1989).

campo de la ayuda externa y los créditos financieros y comerciales, Europa Oriental tiende ya a succionar el financiamiento para las inversiones. De hecho es difícil imaginarse cómo será posible avanzar rápidamente en el proceso de desestatización de dichas economías sin promover flujos masivos de inversiones del exterior, porque a nivel interno no existen suficientes recursos financieros en manos privadas. A tal fin, como ya se señaló, todos los países han ido aprobando legislaciones para permitir e incentivar las inversiones extranjeras, generalmente mediante inversiones conjuntas.

Si bien en la etapa inicial, al socio extranjero le era permitido una participación de hasta 49 por ciento, quizás por la competencia imperante entre los países receptores, en muchos casos se permiten ahora participaciones mayores. Ya en diciembre de 1988, los soviéticos ajustaron sus reglas para autorizar a los socios extranjeros una participación mayoritaria y para demorar la recolección de impuestos durante varios años hasta que la firma pudiera realizar beneficios, para no citar más que un solo ejemplo.

La respuesta de la empresa transnacional ha sido rápida. No se trata de documentar dicho proceso sino de presentar una visión sinóptica de la situación. Según la Comisión Económica para Europa, para mediados de octubre de 1989, 2.100 empresas conjuntas habían sido establecidas, de las cuales mucho más del 90% eran proyectos conjuntos Este-Oeste. Sin embargo, en un informe del mes de marzo del presente año, que cita la misma Comisión, se mencionó la cifra de "más de 3.300 casos de inversión conjunta en Europa Oriental, un aumento de alrededor de 2.000 en los últimos seis meses"⁷¹. Para la fecha referida 140 empresas de Alemania Occidental habían firmado contratos para la creación de 1.400 empresas conjuntas en Alemania Oriental⁷². Se informa también que Hungría había concluido cerca de 600 y Polonia 400, con una capitalización combinada que superaba la cifra de US\$1.000 millones. Por su parte, desde fines del año pasado, la URSS cuenta con inversiones conjuntas registradas por una

capitalización de alrededor de US\$4.000 millones⁷³, y se ha opinado que la meta de los soviéticos sería "tal vez US\$20.000 millones en un futuro cercano, haciendo anotar que China ya cuenta con inversiones extranjeras de dicha magnitud"⁷⁴. Esta dinámica ocurre en un contexto donde todavía no se han resuelto internamente los principales problemas para poder instrumentar políticas de precios reales y disponer de monedas convertibles. Sin embargo, en el mundo de los negocios existe el reconocimiento de que los primeros llegados a Europa Oriental llevarán una ventaja competitiva importante. Bajo estas circunstancias es acertado referirse a una ola creciente de inversiones, incluyendo de las firmas más conocidas en el mundo industrializado, de las cuales basta mencionar los siguientes ejemplos que se refieren sólo a Hungría: la compra por parte de General Electric de una participación del 50% en la empresa húngara Tungsram por US\$250 millones, que fabrica bombillos eléctricos, con una opción de aumentar su participación; la decisión de Suzuki de lanzar una empresa conjunta por US\$138 millones para fabricar carros en Hungría; la de General Motors de invertir US\$150 millones en una nueva planta bajo construcción como parte de un acuerdo con la empresa estatal RABA de Hungría.

Es importante señalar que este movimiento de capitales hacia Europa Oriental contribuye a su vez a atraer capitales hacia ciertos países europeos⁷⁵, que tienen mayores posibilidades de beneficiarse del crecimiento de Europa del Este, en particular Alemania Occidental y Austria⁷⁶, que lindan con varios países de Europa Oriental, pero también Italia, Francia, Suiza, Finlandia y el Reino Unido. Se observaron en los últimos meses, por ejemplo, grandes flujos de inversiones japonesas a la bolsa de Francfort que alimentan su fuerte tendencia alcista, y se opina que esa ciudad está empezando a rivalizar con Londres para ser la capital financiera de Europa. También el Departamento de Comercio norteamericano señala que la inversión directa de dicho país en Europa tuvo un salto del 16 por ciento en 1989 para alcanzar el monto de US\$176,1

mil millones. Se aceleraron estas inversiones en el segundo semestre cuando fue invertido la cifra récord de US\$16 mil millones⁷⁷.

Hemos mencionado que los japoneses podrán beneficiarse fuertemente de la apertura soviética. Se calcula que el 75% de la nueva actividad empresarial en Moscú es japonesa⁷⁸. Es de imaginarse que, después de resolverse el problema territorial con la URSS y normalizarse las relaciones bilaterales, el papel de Japón será sumamente importante como fuente de financiamiento, así como de tecnología e inversiones, en el desarrollo de la vasta región asiática de la Unión Soviética. Un especialista soviético expresó que, para el lejano oriente soviético, Japón representa "el principal elemento del entorno militar-estratégico y político-económico"⁷⁹. La importancia económica de esta región se ha resumido de la siguiente manera⁸⁰:

"Un entorno favorable para integradas operaciones empresariales ha sido creado en el lejano oriente soviético, una vasta zona donde el ritmo del desarrollo económico, científico y tecnológico está avanzando más rápido que en cualquier otra región del país y donde se han ofrecido incentivos adicionales a firmas internacionales. Las inversiones conjuntas que operan en el lejano oriente pueden pagar un impuesto sobre sus ganancias del 10 por ciento en vez del 30 por ciento, y pueden iniciar estos pagos tres años después de sacar ganancias en lugar de dos años, como estipula la ley, para otras zonas de la Unión Soviética".

La ola de inversiones, que está surgiendo para aprovechar las nuevas oportunidades creadas a raíz de la apertura económica en los países de Europa Oriental, podrá afectar de manera negativa, no sólo a los países latinoamericanos, al igual que el resto del Tercer Mundo, sino también a algunos países europeos. Se informó en enero, por ejemplo, que el grupo japonés Mitsubishi decidió, en el último momento, cambiar de España a Europa Oriental un proyecto para la construcción de una nueva planta manufacturera⁸¹. Al tomarse en cuenta que España es considerada un destino muy atractivo para las

inversiones, prueba de lo cual es el hecho de que logró atraer US\$45.000 millones en inversiones extranjeras desde su ingreso a la CE en 1986⁸², resulta un caso sumamente aleccionador. En América Latina tenemos información de sólo un caso similar⁸³, pero el ejemplo referido a España subraya más claramente el desafío que enfrenta el Tercer Mundo, incluyendo a América Latina y el Caribe.

Por las razones mencionadas, la apertura económica de Europa Oriental se combina con la dinámica causada por el proceso de unificación comunitaria en Europa Occidental, por la cual invertir en la Comunidad representa la mejor garantía de acceso a este mercado después de 1992, y tiende a succionar las inversiones a nivel internacional. Tomando en cuenta que la inversión directa se ha convertido, en los últimos años, en una fuente importante de capitales en medio de las dificultades enfrentadas para obtener créditos, como consecuencia del endeudamiento crónico de nuestros países, la situación analizada puede perjudicar fuertemente los intereses de los países en desarrollo. Sin embargo, no es probable que los países asiáticos sean afectados, porque éstos constituyen una región de rápida expansión económica, al juntarse otros países, como Tailandia, Malasia, Indonesia y la India, con la dinámica de crecimiento ya conocido en los denominados tigres. De hecho, Asia representa una tercera zona que succiona las inversiones internacionales. En consecuencia, bajo este escenario, ni siquiera será compartido entre todos los países en desarrollo el efecto negativo del proceso descrito, sino que América Latina y África son las dos regiones del Tercer Mundo que serán especialmente afectadas.

5. Resumen y conclusiones

Este análisis confirma que el factor Europa Oriental constituye, sin lugar a duda, el elemento fundamental en la transformación del presente entorno internacional y seguirá incidiendo fuertemente en la evolución de las relaciones internacionales hasta más allá del año 2000. Por el derrumbe de los viejos regímenes

en esos países, durante los últimos meses de la década pasada, el año 1989 representa en la historia mundial, al igual que el año 1945 cuando se terminó la segunda guerra mundial, el fin de una era. La guerra fría, caracterizada por la carrera nuclear, los conflictos ideológicos y las tensiones políticas, permanece sólo como un recuerdo histórico. Se inicia en la década de los años noventa una nueva era, en la cual la atención mundial estará concentrada sobre los temas económicos a nivel internacional. Hoy en día, estamos viviendo en una economía global, donde la competencia será feroz, orientada a lograr una mayor participación en los mercados internacionales y, por lo tanto, una mayor presencia en los nuevos mercados. En este contexto, Europa Oriental luce como el gran premio del futuro en vista de las inmensas posibilidades de crecimiento de este mercado y de su potencial productivo altamente competitivo. Aún en esta temprana etapa, el enorme interés mundial que suscita Europa Oriental ha logrado estimular muy importantes flujos de recursos a algunos países de dicha región. En todo este proceso otras regiones del mundo están perdiendo presencia en los grandes centros de decisiones a nivel internacional y corren el riesgo de ser perjudicados en la asignación global de recursos. En este ejercicio inicial, orientado a un análisis global de las implicaciones económicas para América Latina y el Caribe de los cambios que están ocurriendo en los países de Europa Oriental, hemos examinado el posible impacto en seis campos principales: comercio exterior, el llamado dividendo de la paz, deuda externa, asistencia al desarrollo, créditos bancarios e inversiones extranjeras. Del análisis se destaca que, de seguir las tendencias actuales, la región latinoamericana y caribeña podrá esperar algunos beneficios posibles en sólo dos campos, el de comercio exterior y, en menor grado, la deuda externa. En lo referente al comercio exterior, los posibles beneficios están muy condicionados y coexisten con un mayor número de efectos limitantes así como potencialmente desfavorables. En el caso de la deuda externa, el posible beneficio que hemos identificado

resulta más una esperanza que una eventualidad realmente prometedora. Sobre la base del examen hecho de las otras cuatro áreas mencionadas, sería difícil señalar cualquier eventual efecto positivo para América Latina y el Caribe.

Los requerimientos financieros del proceso de reformas en los países de Europa Oriental, provenientes de fuentes oficiales y privadas, serán de magnitudes sin precedentes. El financiamiento externo servirá tanto para estimular como para premiar el proceso de reformas. En este contexto es difícil imaginarse cómo los intereses de los países en desarrollo y de los de Europa Oriental podrán ser atendidos simultáneamente. En consecuencia, a la luz de los argumentos presentados, no podemos menos que concluir que, bajo las circunstancias actuales, el panorama que estamos contemplando para la región está mayormente desfavorable.

Existen dos grandes ironías en toda esta evolución. En primer lugar, los países de Europa Oriental están siendo apoyados y favorecidos por el mundo industrializado porque están iniciando procesos de democratización política y de restructuración económica, al igual que los países latinoamericanos y caribeños, quienes además los iniciaron antes pero no lograron recibir el apoyo debido. En segundo lugar, de no modificarse la presente situación del endeudamiento latinoamericano, los países de nuestra región, aún más fuertemente endeudados que los de Europa Oriental, terminarán subsidiando el desarrollo de los países de Europa Oriental mediante las enormes transferencias financieras netas que siguen haciendo cada año al mundo industrializado.

Sin embargo, es importante destacar aquí que el tipo de diagnóstico que hemos hecho al concluir nuestro análisis no implica un determinismo inexorable. De hecho, en este estudio nos hemos referido a los implicaciones, y no a las consecuencias, para nuestra región, porque consideramos que siempre existe la posibilidad de influenciar en alguna medida el curso de los acontecimientos. El presente contexto potencialmente adverso, que hemos denominado un proceso de reordenamiento

de las relaciones internacionales, ofrece a nuestra región un momento oportuno para llevar a cabo una reflexión profunda sobre el papel futuro que debería desempeñar América Latina y el Caribe en este nuevo mundo, con miras a adoptar una estrategia coordinada frente a los nuevos desafíos.

No es nuestro propósito señalar en esta oportunidad las acciones que puedan concertarse a nivel regional, porque merecen una previa investigación creativa sobre posibles escenarios de la evolución de las relaciones internacionales y una evaluación de qué tipo de escenario podrá beneficiar más nuestros intereses colectivos. De esta manera será posible identificar opciones de políticas para buscar influenciar el acontecer internacional en una u otra dirección. Sin embargo, podríamos señalar aquí algunos elementos que deberían ser integrados en dicho tipo de análisis. En este sentido terminaremos este estudio planteando una serie de preguntas pertinentes que podrán guiar la investigación futura:

a En términos globales, en el contexto de la regionalización progresiva de las relaciones

económicas internacionales en un mundo de mayor competencia económica, ¿qué significa para nuestra región la presente multipolaridad económica y unipolaridad militar, sobre todo cuando el polo militar está en el hemisferio occidental?

b En un mundo crecientemente desideologizado, ¿cómo será posible mantener en primer plano un compromiso internacional con los problemas del desarrollo y los países en desarrollo?. Y ¿cómo diferenciar entre este tipo de problemática y la situación de los países emergentes en Europa Oriental? ¿cómo evitar que los recursos financieros canalizados a Europa Oriental sean contados como ayuda al desarrollo en el sentido tradicional del concepto? ¿Valdría la pena abogar por la creación de una categoría separada para este último grupo de países?

c ¿Cuál debería ser el futuro de las agrupaciones artificiales (Grupo A, B, C, etc.) en los foros económicos internacionales de negociación como la UNCTAD? ¿En ausencia de bloques militares definidos, cuál debería ser el papel del movimiento de los no alienados?

d ¿Sobre qué bases debería América

Latina y el Caribe desarrollar su relacionamiento con Europa Oriental? ¿En qué medida podrán estos países contribuir a mantener viva una preocupación internacional por el desarrollo del Tercer Mundo? ¿Será posible crear alianzas con Europa Oriental en torno a ciertos temas específicos? y por último, e ¿De qué manera podrá nuestra región latinoamericana y caribeña hacerse más atractiva a nivel internacional en el presente contexto y competir más eficazmente para captar recursos financieros? Las respuestas dadas a este tipo de preguntas ayudarán a aclarar las opciones estratégicas disponibles para nuestra región, tarea que debería ser tratada con cierta urgencia. Por este motivo sería deseable iniciar una reflexión conjunta, al más alto nivel político de la región, aprovechando la oportunidad del próximo diálogo de cancilleres de América Latina y el Caribe, cuya celebración está prevista inmediatamente después de la reunión del Consejo Latinoamericano del SELA al final del mes de julio.

Notas

- El concepto incluye aquí 7 países de Europa Central y Europa Oriental (Alemania Oriental, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía y Yugoslavia) además de la Unión Soviética.
- Ver por ejemplo Mihail Gorbachov, "La perestroika en el Partido, tarea clave del momento", Informe en la sede del CC de PCUS, Moscú, 16 de julio de 1989.
- Sobre este tema ver Richard Parker, "Assessing Perestroika", *World Policy Journal*, Spring 1989, pág. 265-98; Michael Bleaney, "Can Gorbachev's reforms improve Soviet economic performance?" *The World Economy*, Vol. 12, N° 2, June 1989, 253-62; Peter Shearman, "Revolution from above: perestroika", *Third World Quarterly*, Vol. 10, N° 3, July 1988, 1377-82.
- Ver por ejemplo David Holloway, "Gorbachev's new thinking", *Foreign Affairs*, America and the World 1988/89, pág. 16-38; José Ricardo Eliaschev, "La era del novoe myshlenie: El Impacto del "nuevo Pensamiento" en la política exterior de la Unión Soviética", *América Latina/Internacional*, Moscú, abril-junio 1989.
- Ver Robert Legvold, "The revolution in Soviet foreign policy", *Foreign Affairs*, America and the World 1988/89, pág. 82-98.
- Recuérdese la propuesta hecha por Gorbachov ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1988 cuando anunció la decisión de retirar unilateralmente 500.000 tropas de Europa Oriental dentro de dos años, además de reducir sustancialmente la cantidad de armamentos convencionales. Dicho discurso está publicado en Mijail Gorbachov, *Intervención en la ONU*, Nueva York, 7 de diciembre de 1988, (Editorial de la Agencia de Prensa Novosti, Moscú, 1988), pág. 26.
- Por ejemplo el concepto de "seguridad" se interpreta para incluir la seguridad económica y la seguridad mutua. El principio de la "suficiencia razonable" ha reemplazado el de la superioridad en armamentos.
- Citado en Charles Gatti, "Eastern Europe on its own", *Foreign Affairs*, America and the World 1988/89, p. 103.
- El Canciller Shverdnadze, hablando en una conferencia de prensa el 14 de noviembre de 1988 en ocasión de la visita a Moscú del canciller francés Roland Dumas, declaró que el proceso de reformas en los países de Europa Oriental y la perestroika comparten objetivos idénticos y no hay por qué alarmarse en vista de que el objetivo más importante común a todos los procesos de reforma, es la profunda democratización de la vida en esos estados.
- Tanto el Pacto de Varsovia como el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) están enfrentando enormes retos en este momento. En el caso del primero, el hecho de que Hungría y Checoslovaquia están solicitando el retiro de su territorio de las tropas soviéticas estacionadas allí representa su alejamiento de la institucionalidad de la defensa militar y el debilitamiento de ésta. Igualmente, la actitud asumida por las delegaciones de Checoslovaquia y Polonia en particular en la reunión del CAME, celebrada recientemente en Sofía, demuestra claramente su posición en el sentido de que dicha institución, por lo menos estructurada tal como está, no sirve sus propósitos en el contexto actual.
- Por ejemplo, su relacionamiento con la CE (que firmó acuerdos de cooperación comercial y económica con Hungría, Polonia y la URSS además de un acuerdo sobre bienes industriales con Checoslovaquia y, como se verá más adelante, la Comunidad se encargó de la coordinación de la ayuda externa a estos países); el Parlamento Europeo (ante el cual comparecieron varios jefes de gobierno de esos países); el Consejo Europeo (al cual Hungría, Polonia y Yugoslavia solicitaron su ingreso); el Banco Mundial (que maneja un programa de ayuda para varios países); el Fondo Monetario Internacional (que firmó acuerdos con Hungría y Polonia); y hasta con foros extraoficiales como el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza, adonde por primera vez acudieron recientemente a su reunión del mes de febrero representantes oficiales de los países de Europa Oriental.
- Ver al respecto Valéry Giscard d'Estaing, Yasuhiro Nakasone, Henry A. Kissinger, "East-West relations", *Foreign Affairs*, Summer 1989, pág. 12.
- Se calcula que llegan diariamente entre dos y tres mil ciudadanos de Alemania del Este.
- "Nuevo orden económico fomentan en Europa", *Economía Hoy*, Caracas, miércoles 7 de febrero de 1990, p. 21.
- La CEE tiene una población de 321.8 millones, los países AELI de 31.5 millones y los países miembros de CAME de 394.1 millones (cifras de 1986). *United Nations: Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1988.
- Valerii Tishkov, "Glasnost and nationalities within the Soviet Union", *Third World Quarterly*, October 1989, pág. 191-207; Gail W. Lapidus, "Gorbachev's Nationalities Problem", *Foreign Affairs*, Fall 1989, pág. 92-108.

- 17 De acuerdo con los cálculos soviéticos estos subsidios alcanzan la cifra anual de US\$45 mil millones. *Business Week*, November 27, 1989, Pág. 32.
- 18 Para fines de 1989 el monto absoluto de la deuda de los países de Europa Oriental, sin incluir la URSS, alcanzaba US\$133.8 mil millones. La deuda soviética superaba US\$550 mil millones con tendencia a aumentarse. UNCTAD, *Trends and policies in trade and economic co-operation among countries having different economic and social systems*, TD/B/1243, 27 December 1989, pág. 16.
- 19 "Opportunities and uncertainties in the post-war economy", presented to the Joint Economic Committee Hearing on the Economic Adjustment After the Cold War, December 19, 1989, by Dr. Roger E. Binner, Chief Economist and Group Vice President, DRI/Mc Graw-Hill, pág. 11. Para estimados de PNB por habitante desglosado por país, ver *Fortune*, December 18, 1989, pág. 50.
- 20 Las exportaciones en ese año sumaron US\$6.771 millones mientras que el monto de las importaciones era de US\$7.677 millones.
- 21 Contenido en "Statement by Donald H. Straszheim, Chief Economist and first Vice-President, Merrill Lynch Capital Market, Before the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Hearings on the Defense Budget, the Economy and Eastern Europe, December 19, 1989".
- 22 Un informe reciente de la CEE llegó a la conclusión que, durante el primer semestre de 1989, las importaciones de Europa Oriental se aumentaron con una sustancial rapidez. *Financial Times*, Friday December 8, 1989, pág. 33.
- 23 Su orden de selección fue la siguiente (la cifra entre paréntesis representa el valor medio de las respuestas sobre cada región, el cual varía entre 4 correspondiente a una importancia alta y 1 por baja importancia).
1. Comunidad Europea (3.66)
2. América del Norte (3.33)
3. ASEAN (3.00)
4. Japón (2.83)
5. Europa Central (2.72)
6. La URSS (2.48)
7. China (2.04)
8. América Latina (1.98)
9. Medio Oriente (1.93)
10. África (1.52)
Ver *World Link*, January/February 1990, N° 1/2.
- 24 Ver Jerzy Cies'lik, "Perestroika and the New Dimensions of East-West Business Relations", *Journal of World Trade*, Vol. 23, N° 2, 1989, pág. 7-19.
- 25 Cabe mencionar que algunos países están haciendo avances rápidos hacia la meta nada fácil de tener monedas convertibles. Una perspectiva interesante sobre cómo esto podría funcionar en el caso de la URSS se ofrece en Oleg Bogomolov, "Toward ruble convertibility", *World Link*, November-December, 1989, N° 11/12, pág. 53-4.
- 26 "Eastern Europe. Worth a Try?" *World Link*, September/October 1989, N° 9/10, pág. 15, traducción propia.
- 27 "Who gains from the new Europe?" *Fortune*, December 18, 1989, pág. 50.
- 28 *Economía Hoy*, Caracas, viernes, 2 febrero 1990.
- 29 *Financial Times*, Friday December 8, 1989, pág. 35.
- 30 Polonia debe al Occidente US\$42 mil millones y a la URSS US\$8 mil millones que no puede pagar.
- 31 "Big Europe or little Europe", *Newsweek*, 12 de marzo de 1990, pág. 10.
- 32 *Financial Times*, Friday 8 December, 1989.
- 33 Despacho AP, Tokio, 21 setiembre 1988.
- 34 Gianni de Michelis, "Control de desarme, cooperación económica e integración regional", *Política Internacional*, 20-11-89, pág. 5. Ver también al respecto Hans-Dietrich Genescher, "Europe; Now is the time", *World Link*, September/October 1988, pág. 16-17.
- 35 Comisión de las Comunidades Europeas, *Plan de acción para una ayuda coordinada a Polonia y Hungría*, Bruselas, 2 de octubre de 1989.
- 36 *Action Phase, 3e réunion de coordination du "Groupe des 24", Déclaration du groupe des 24 par l'assistance économique à la Pologne et la Hongrie (les 24)*, Bruxelles, le 24 novembre 1989.
- 37 Para efectos comparativos, es de notar que Lomé IV contempla para los 88 países miembros del Grupo ACP durante 5 años el monto de 12 mil millones de ECUs.
- 38 "Discours de Jacques Delors devant le Parlement européen à l'occasion de la présentation du programme de travail de la commission pour 1990", Strasbourg, le 17 janvier 1990.
- 39 Información suministrada al autor por IPS Roma.
- 40 *Economía Hoy*, Caracas, 30 de enero de 1990.
- 41 Despacho IPS, Bonn, 2 noviembre 1989.
- 42 IPS
- 43 SIP, *Noticias de Suecia*, Oficina de Prensa Sueco-Internacional, 4 de enero de 1990.
- 44 Sobre la política soviética ver UNCTAD, *Communication dated 8 March 1989 received from the Head of the Delegation of the Union of Soviet Socialist Republics*, TD/B/1206, 8 March 1989.
- 45 Vladimir Golanov, "Perestroika and external economic links of the Soviet Union", *European Affairs*, 4/ 89 Winter, pág. 32.
- 46 Capítulo 2, "East-West Economic Relationships", United Nations, *Economic Bulletin for Europe*, Vol. 41, pág. 22.
- 47 SELA, *Investigación conjunta sobre las relaciones entre América Latina y el Caribe con los Países del CAME*, Estudios sobre Relaciones Económicas, era/30, Diciembre 1989, Cuadro IV.
- 48 UNCTAD, TD/B/1243, 27 December 1989, pág. 12.
- 49 "Intervención del Sr. Manuel Otero, Ministro Consejero Agrícola de la Embajada Argentina en Washington", en el Seminario sobre las Relaciones de América Latina y los Países Europeos Miembros del CAME, celebrado en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, 20 al 22 de abril de 1988. Mimeografía.
- 50 *Ibid.*, pág. 12. Argentina es el segundo exportador agropecuario del mundo. Argentina y Brasil representan más de los dos tercios de los intercambios de América Latina con los países europeos del CAME.
- 51 *Ibid.*, pág. 3'4.
- 52 La organización dentro de la cual los aliados de la OTAN, Japón y Australia regulan el comercio de bienes de alta tecnología con los países comunistas, llamada en inglés "Coordination Committee for Multilateral Export Controls".
- 53 Ver por ejemplo, *Perestroika and its implications for the United States*, Hearings before the Committee on Small Business, House of Representatives, One Hundredth Congress, Second Session, Washington, DC, September 23 and 30, 1988.
- 54 Gianni de Michelis, "De la euroclerosis a la euroclorosis", *Economía Hoy*, Caracas, sábado 31 de marzo de 1990, pág. 23.
- 55 Robert J. Mc Cartney, "W. Germany poised for leadership", *The Guardian Weekly*, 26 de noviembre de 1989.
- 56 UNCTAD, *The external financing of development*, TD/B/C.3/235; February 1990, pág. 42.
- 57 Noticia de prensa de la OCDE, con fecha de 5 de diciembre de 1989, citada en *ibid.*, pág. 34.
- 58 *Ibid.*
- 59 Comisión de las Comunidades Europeas, *Ayuda Pública al Desarrollo de la Comunidad Europea y de sus Estados Miembros*, mayo 1988, pág. 6. Entre 1976 y 1988 el monto de la ayuda comunitaria a la región alcanzó 1.040 millones de ECUs. Ver CEE, Doc. CAB/ X/42/89-ES.
- 60 UNCTAD, TD/B/C.3/235, February 1990, pág. 34.
- 61 Ver al respecto los comentarios hechos por Gianni de Michelis en el seminario del Instituto Aspen, celebrado el pasado diciembre, sobre "Estrategia de cooperación del Mediterráneo. Una nueva propuesta para 1992". Despacho ANSA, Roma, 11 de diciembre de 1989.
- 62 Una lectura de la entrevista, concedida en enero por el Canciller español Francisco Fernández Ordoñez a un semanario madrileño, demuestra claramente su preocupación en este sentido. Ver "Las ayudas de la CE a América Latina pueden ir a parar al Este", *Cambio 16*, Madrid, 29 de enero de 1990, N° 949, pág. 28-8.
- 63 Alan Riding, "El desafío del Este", *El Nacional*, Caracas, 9 de abril de 1990, pág. A6.
- 64 Es de notar que la asistencia oficial para el desarrollo de EEUU como porcentaje de su PNB cayó fuertemente en el transcurso de los años del 0,58% en 1965 al 0,25% en 1988, cifra que representa el porcentaje más bajo de los países de la OCDE después de Irlanda y Austria. Ver Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1989*, pág. 224.
- 65 En 1988 Asia recibió el 71.3% mientras la proporción correspondiente a América Latina fue del 8,7%. Calculado sobre la base de cifras en Comisión de las Comunidades Europeas, *Ayuda Pública al Desarrollo de la Comunidad Europea y de sus Estados Miembros*, mayo 1988, pág. 20.
- 66 J. P. Morgan *World Financial Markets*, 1989, issue 4, November 10, 1989, pág. 11.
- 67 *Economía Hoy*, jueves 18 de enero de 1990.
- 68 Foreign and Commonwealth Office, *Aid to the Developing World* Background Brief April 1989, pág. 3.
- 69 Hungría, por ejemplo, ha manifestado a las autoridades cubanas que no cumplirá con ciertos acuerdos contratados.
- 70 ECE, "East-West Economic Relationships", *cit. supra*, pág. 43.
- 71 "Dressed for designer deals", *South*, March 1990, pág. 13.
- 72 *Internacional Business Week*, April 2, 1990, pág. 23.
- 73 *Financial Times*, Friday December 8, 1989, pág. 33.
- 74 Adlai Stevenson and Alton Frye, "Trading with the Communists", *Foreign Affairs*, Spring 1989, pág. 70.
- 75 Es obvio que la principal causa es el proceso de unificación comunitaria.
- 76 El índice de crecimiento del 136,6 por ciento registrado en la bolsa austriaca en 1989 fue el más alto del mundo. Ver Royal Bank of Canada, *Market View*, (January 1990).
- 77 "The new rush to Europe", *International Business Week*, March 26, 1990.
- 78 "Testimony of Tim C. Bruinsma, Esq., Hill, Farrier & Burrit", *Perestroika and its implications for the United States*, *op. cit.*, pág. 40.
- 79 Vladimir Ivanov, "Perestroika in the Pacific", *Far Eastern Economic Review*, 22 February 1990, pág. 25. Vladimir Ivanov preside el departamento de investigaciones sobre la región del Pacífico del Instituto de la Economía Mundial y Relaciones Internacionales de la Academia de Ciencias de la Unión Soviética.
- 80 Vladimir Golanov, "Perestroika and external economic links of the Soviet Union", *European Affairs*, 4/ 89 Winter, pág. 34.
- 81 *The Economist*, January 6, 1990, pág. 30.
- 82 *Ibid.*
- 83 La empresa de teléfonos U.S. West de E.E.UU. decidió invertir en Hungría en lugar de Argentina, según un miembro de la firma consultora neoyorkina Kissinger Associates. *Daily Journal*, Caracas, Tuesday 23 January, 1990.

La estrategia de alivio de la deuda externa: una propuesta para el Perú

Gerardo M. González Arrieta

Economista graduado en la Universidad Católica del Perú y en la Universidad de Toronto (Canadá). Fue jefe de la sección de Estudios Económicos de ALIDE y director asistente del Instituto de Desarrollo Económico de ESAN. Actualmente ejerce el cargo de Secretario Técnico de la Unión Interamericana para la Vivienda. El contenido del presente artículo es de responsabilidad exclusiva del autor.

1. Introducción:

Planteamiento del problema

Han transcurrido más de siete años desde el estallido de la crisis de la deuda externa en 1982 y, a pesar de los esfuerzos desplegados para superarla, aún no se ha logrado restablecer la capacidad de pagos externos de los países deudores al nivel de las obligaciones contraídas. En otras palabras, la situación de sobreendeudamiento de estos países aún persiste e, incluso, se ha acentuado. En esencia, la estrategia utilizada para encarar este problema se ha basado tanto en la aplicación de políticas macroeconómicas de ajuste en los países deudores como en la reprogramación y el refinanciamiento de las obligaciones de éstos con sus acreedores, principalmente los bancos comerciales. Ciertamente, el objetivo central de tal estrategia ha sido permitir las condiciones necesarias para que los países deudores puedan mantener el servicio de su deuda de la manera más oportuna posible y así evitar el colapso del sistema financiero internacional. Los resultados indican, sin embargo, que esta estrategia ha sido extremadamente ineficiente. Por un lado, los países en desarrollo sumamente endeudados, particularmente los países latinoamericanos, han registrado en el período una transferencia neta de recursos hacia el exterior muy elevada, lo cual ha restringido las posibilidades de alcanzar un mayor crecimiento económico interno. Pese a ello, no se ha resuelto la situación de sobreendeudamiento ni

tampoco el riesgo excesivo asociado a tal situación. Antes bien, se han producido considerables retrasos en los pagos, negociaciones recurrentes para reprogramar los vencimientos de la deuda con la banca comercial e, incluso, suspensiones unilaterales del servicio de la deuda.

Por otro lado, los bancos comerciales se han tornado cada vez más renuentes a incrementar su exposición en los países deudores, virtualmente cesando los nuevos flujos de créditos, y se han visto compelidos a elevar sus reservas contra pérdidas de cartera a fin de cubrir posibles incumplimientos.

Esta evidencia sugiere la necesidad de una nueva orientación para la estrategia de la deuda con la banca comercial. Frente a aquellas propuestas que postulan una reprogramación de los vencimientos acompañada de nuevos flujos de crédito externo hacia los países en desarrollo, surge una orientación, claramente contrapuesta, que puede denominarse de alivio de la deuda externa (*debt relief*).

En esencia, esta estrategia consistiría en acuerdos entre acreedores y deudores, "tales como tasas de interés por debajo de los niveles de mercado, condonación parcial del principal, o recompra de títulos de deuda por debajo de su valor nominal por parte de los países deudores, que permitan disminuir el valor presente de las obligaciones de deuda pendientes" (Sachs, 1986, p. 398). Entre aquellos países afligidos por el peso de la deuda externa, el Perú constituye un caso que amerita ser considerado para la aplicación de una estrategia de alivio de la deuda. En efecto, la economía peruana presenta un cuadro de profunda recesión económica, altísima tasa de inflación, débil capacidad de exportación y limitadas reservas de divisas. A ello habría que agregar el hecho de que cualquier esfuerzo tendiente a encarar estos desequilibrios macroeconómicos, deberá tener en cuenta las restricciones que significan los actuales estándares de vida sumamente deteriorados del grueso de la población y la conflictiva situación prevaleciente con los acreedores externos, no solamente con los bancos comerciales sino también con importantes organismos financieros

multilaterales. En otras palabras, la premisa sobre la que se parte es que los esfuerzos conducentes a alcanzar el objetivo de crecimiento económico no pueden realizarse si van aislados de las políticas orientadas a abordar el problema de la deuda externa.

Planteado lo anterior, puede formularse la siguiente interrogante: ¿cuál sería la configuración de un esquema de alivio de la deuda externa aplicable a la economía peruana, de modo tal que sea beneficioso para el país y viable para todas las partes involucradas?

En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo central mostrar el potencial que ofrece la ejecución de una estrategia de alivio de la deuda, que permita recobrar el crecimiento económico de los países deudores y reducir el nivel de endeudamiento de éstos. En particular, el artículo plantea un esquema concreto de alivio de la deuda externa para el caso del Perú, aplicable a las obligaciones pendientes con la banca comercial.

El artículo está organizado como sigue: En la sección 2 se exponen la configuración y las limitaciones de la estrategia de la deuda seguida hasta la fecha y se presentan los posibles efectos beneficiosos, en términos de posibilidades de crecimiento y disminución del sobreendeudamiento, de una estrategia basada en el alivio de la deuda. A continuación, en la sección 3 se formula un esquema concreto de alivio de la deuda que podría ser aplicable al caso del Perú. Por último, en la sección 4 se presentan algunas consideraciones finales

2. Hacia un nuevo enfoque para abordar el problema de la deuda

2.1 La estrategia seguida: configuración y repercusiones

En los primeros años a partir del estallido de la crisis de la deuda, la estrategia seguida para encarar este problema se sustentó fundamentalmente sobre la aplicación de políticas macroeconómicas de ajuste en los países deudores. El objetivo central de estas políticas fue generar los mayores saldos comerciales posibles a fin de destinar dichos

recursos al servicio de la deuda. El logro de tal objetivo demandaba la aplicación de políticas monetarias y fiscales sumamente restrictivas, que contribuyeran a limitar la expansión de la absorción interna. Asimismo, requería una devaluación real del tipo de cambio que permitiera, mediante la modificación de los precios relativos, reorientar el gasto hacia los bienes transables internacionalmente e incentivar la producción interna de bienes exportables y sustitutos de importaciones. Así, el efecto combinado de ambos tipos de medidas sería la reducción del desequilibrio externo. Ciertamente, se suponía que la expansión de los bienes comerciales más que compensaría la caída de la demanda interna, y que ésta, a su vez, se debiera más a una restricción del consumo que a una disminución de la inversión interna. Sólo así podría esperarse que el efecto recesivo de las políticas de ajuste fuera solamente temporal y, en todo caso, relativamente moderado. Simultáneamente, tuvo lugar una secuela de negociaciones de reprogramación y refinanciamiento de la deuda externa con la banca comercial. En este proceso, se le asignó un papel clave al Fondo Monetario Internacional, en la medida en que los comités de bancos acreedores exigían a los países deudores la suscripción y la aplicación de la condicionalidad de las políticas del FMI como requisito previo para la iniciación de tales negociaciones y los subsecuentes acuerdos. La participación de la banca comercial se tradujo en la concesión de nuevos créditos, por lo general para el repago de obligaciones vencidas, cuya magnitud estaba lejos de ser aquella registrada en los años en que prevalecieron los créditos voluntarios pero que, a menudo, permitieron evitar la acumulación de mayores atrasos en los pagos. Dichos préstamos constituyeron los así llamados créditos concertados o involuntarios. Es importante destacar el hecho de que en la estrategia esbozada subyacía la expectativa que el esfuerzo de ajuste macroeconómico interno acompañado con un cierto incremento de la exposición de los bancos comerciales en los países

deudores (como resultado de la concesión de créditos concertados), permitiría, al cabo de cierto tiempo, la recuperación sostenida de las economías de estos países y, consecuentemente, la disminución de la vulnerabilidad de los bancos acreedores. En otras palabras, se consideró que la estrategia daría sus frutos en un plazo relativamente corto, lográndose evitar así el colapso del sistema financiero internacional. Ahora bien, ¿cuáles fueron los principales resultados de esta estrategia? En primer término, la estrategia seguida no se tradujo en la recuperación del crecimiento sostenido de las economías deudoras. En efecto, el crecimiento real del producto en los países sumamente endeudados¹ fue, en promedio, menor del 2,5% anual desde 1982, tasa insuficiente frente al incremento de la población (UNCTAD, 1988, p. 100). El resultado fue más modesto aún para el conjunto de países latinoamericanos. Así, el producto interno bruto creció, en términos reales, a una tasa promedio anual de 1,4% entre 1981 y 1989; dada la tasa de crecimiento demográfico registrado en el período, ello dio lugar a que el PIB por habitante de 1989 fuera el equivalente del 92% del nivel registrado en 1981 (CEPAL, 1989, pp. 18-19). Aunado a ello, el consumo por habitante en los países sumamente endeudados no fue mayor en 1987 al nivel alcanzado en los últimos años del decenio de los setenta, más aún, si se añaden las pérdidas por deterioro de los términos de intercambio, el resultado neto fue una disminución. Por su parte, la inversión por habitante también se redujo notablemente, en cerca de 40% entre 1980 y 1987 (UNCTAD, 1988, p. 101). En el caso de los países latinoamericanos, entre 1980 y 1987 el consumo por habitante y la inversión por habitante, ambos medidos en términos reales, disminuyeron un 5% y 37%, respectivamente (BID, 1988, pp. 562 y 570). En contraposición, las políticas de ajuste contribuyeron a reducir el desequilibrio externo, medido por el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, no sólo en una magnitud considerable sino también con suma rapidez. Así, a partir de un déficit del orden de los US\$40.000

millones en 1981, éste se redujo a sólo US\$500 millones en 1984 y se elevó hasta US\$11.100 millones en 1989. En la base de esta notable reducción del desequilibrio externo, se encuentra la generación de importantes superávits comerciales, especialmente entre 1983 y 1985; a partir de un déficit comercial de US\$39.300 millones en 1984 y de US\$28.000 millones en 1989 (CEPAL, 1989, p. 18). Sin embargo, estos resultados pudieron alcanzarse al costo de resentir notablemente el ritmo de actividad económica, tal como ya se ha reseñado. Esto, a su vez, permitió la abrupta disminución del nivel de importaciones de bienes, incluyendo insumos indispensables para mantener el nivel de actividad económica interna, que de casi US\$98.000 millones en 1981 apenas alcanzó la suma de US\$58.300 en 1984. Si bien es cierto que a partir de 1984 la región de América Latina tomada en conjunto registró una cierta recuperación en el ritmo de actividad económica, el nivel de las importaciones no ha recuperado los niveles previos a la crisis, ya que en 1989 éstas fueron apenas el equivalente al 84% del valor corriente de 1981 (CEPAL, 1989, p. 18). En consecuencia, si bien en no pocos casos la expansión del valor exportado contribuyó a la generación de los cuantiosos superávits comerciales, el grueso de ellos fue producto de la enorme compresión de las importaciones, principalmente como resultado de las políticas de ajuste recesivo. Desde el punto de vista del financiamiento externo, la aplicación de las políticas de ajuste señaladas ha estado acompañada de una considerable reducción del flujo neto de préstamos e inversiones. En efecto, el ingreso neto de capitales, es decir la diferencia entre los desembolsos y los reembolsos de capitales de corto y largo plazo, se redujo de US\$37.600 millones en 1981 hasta US\$2.500 millones en 1985 y US\$13.700 millones en 1989. Al propio tiempo, el pago de intereses de la deuda y la remisión de utilidades de la inversión extranjera aumentó y se mantuvo en niveles muy elevados; así, entre 1982 y 1989, América Latina realizó pagos por estos conceptos por un

valor promedio anual de US\$35.200 millones, poco más del triple del promedio registrado entre 1973 y 1981 (CEPAL, 1989, p. 25). Como consecuencia, a partir de 1982 la región no sólo se convirtió en exportadora neta de capitales, sino que esta transferencia neta de recursos hacia el exterior fue notablemente alta. Se calcula que entre 1982 y 1989, América Latina realizó una transferencia neta de recursos por un valor de US\$203.100 millones, equivalente, en promedio, a casi el 23% de las exportaciones de bienes y servicios de la región durante ese mismo período. La notable envergadura de esta transferencia también puede percibirse claramente si se tiene en cuenta que aquélla fue 6% mayor, en términos nominales, al ingreso neto de capitales del período 1973-1981 (CEPAL, 1989, p. 25). De lo anterior puede colegirse que el proceso de ajuste aplicado como parte de la estrategia seguida para resolver el problema de la deuda, significó una abrupta caída de la absorción interna cuya contrapartida fue la generación de ingentes superávits comerciales. Estos, a su vez, permitieron financiar la enorme transferencia neta de recursos hacia el exterior que ha registrado la región en su conjunto desde 1982, como esfuerzo realizado para atender el servicio de su deuda externa.

Paradójicamente, a pesar de este esfuerzo notable, la deuda externa total desembolsada creció en el mismo período; a fines de 1989 era casi 45% mayor, en términos nominales, que el saldo adeudado a fines de 1981. En el ínterin, aumentó a razón de 8,5% como promedio anual entre fines de 1981 y de 1984, y siguió aumentando, aunque menos rápidamente, desde fines de 1984 hasta fines de 1987. Recién en 1988 disminuyó por primera vez el monto absoluto de la deuda externa acumulada para la región en su conjunto, en casi 1%, aumentando, en un porcentaje similar, en 1989 (CEPAL, 1988 y 1989). La continua acumulación de la deuda pendiente, en forma casi generalizada hasta 1987 y en lo más de los casos hasta 1989, fue causada; en muy buena medida, por las frecuentes renegociaciones que permitieron diferir el

servicio de la deuda así como por los atrasos incurridos en la atención de las obligaciones.

Dado todo lo anterior, no resulta sorprendente que la situación de sobreendeudamiento de la región no se haya solucionado como resultado de la aplicación de la estrategia reseñada. En efecto, si se añaden al monto de deuda pendiente los recientes retrasos en los pagos de intereses de un conjunto de países deudores (e.g., Brasil, Cote d'Ivoire, Ecuador y Perú), el coeficiente de la deuda externa sobre el PIB en los países sumamente endeudados aumentó aproximadamente de 42% en 1982 a 50% en 1987 (UNCTAD, 1988, p. 99). Si se consideran solamente los países latinoamericanos, tal coeficiente fue en 1988 de 53%, casi igual al de 54% registrado en promedio en 1982-1983 (CEPAL, 1988, p. 10). Es obvio que en este resultado mucho tuvo que ver la atonía del crecimiento de la actividad económica de los países sumamente endeudados, en particular los latinoamericanos.

Por otro lado, si bien es cierto que el coeficiente deuda/exportaciones disminuyó de 391% en 1987 a 316% en 1989, dicho coeficiente continuó muy por encima del nivel registrado antes de la crisis de la deuda (247% en 1981, que, a su vez, ya era relativamente alto). Tampoco se ha registrado una significativa mejora en la carga de la deuda si se considera la relación entre intereses devengados y las exportaciones de bienes y servicios. En efecto, para el conjunto de la región de América Latina, dicho coeficiente se mantuvo en casi 30% en 1989 (CEPAL, 1989, p. 26). Cabe señalar que dicha estabilidad se debió, en buena medida, al aumento de las exportaciones de la región, que permitió compensar la elevación de los intereses devengados. Con todo, dicho coeficiente se encuentra a un nivel todavía alto, 50% superior al registrado entre 1978 y 1980 (CEPAL, 1988, p. 2).

En suma, puede colegirse que la estrategia seguida hasta la fecha para encarar el problema de la deuda, aun cuando permitió evitar la ruptura del sistema financiero internacional, tal como se llegó a temer al momento del estallido de la crisis,

muestra resultados poco satisfactorios tanto en lo que respecta a la recuperación de la senda del crecimiento sostenido en los países deudores cuanto a la reducción del sobreendeudamiento de estas economías. Estos resultados contribuyen a explicar la creciente aceptación de que las economías deudoras deben crecer para estar en condiciones de poder servir su deuda con el consiguiente beneficio no sólo para dichos países sino también para sus bancos acreedores (e.g., Plan Baker); la mayor apertura hacia la utilización de operaciones que faciliten la reducción voluntaria de la deuda (e.g., el así llamado menú de opciones de mercado); y, más recientemente, el reconocimiento de que es imperativo reducir significativamente el nivel de la deuda acumulada (e.g., Plan Brady)².

2.2 Impacto de una estrategia de alivio de la deuda

Como lo ha sugerido Fontaine (1988), un país sumamente endeudado enfrenta dos clases de problemas diferentes aunque relacionados entre sí, a saber: a. el problema de la transferencia de recursos que demanda el servicio de la deuda; y b. el problema del riesgo excesivo asociado con un nivel de endeudamiento también excesivo.

Si bien es cierto que el primero de los problemas mencionados puede mitigarse mediante la refinanciación continua del cobro de intereses, el riesgo que impone un monto acumulado de deuda excesivo hace imposible una solución duradera por esta vía, ya que, por ejemplo, la elevación, incluso pequeña, de las tasas de interés internacionales podría demandar considerables reducciones del consumo y/o dar lugar a atrasos en el servicio de la deuda. Más aún, una vez percibido este riesgo, los acreedores se tornan más renuentes a otorgar refinanciamientos y, por ende, se exacerba el problema de la transferencia.

Desde esta perspectiva, es claro que el origen del problema es la situación de sobreendeudamiento y es en este contexto que surge la posibilidad de plantear una estrategia de alivio de la deuda. En este acápite, se muestra comparativamente los patrones

de crecimiento económico y de los indicadores de la deuda para el conjunto de países altamente endeudados que son de esperar, sobre la base de ciertos supuestos, de la aplicación de una estrategia de alivio de la deuda frente a otras dos alternativas.

Los resultados que aquí se presentan provienen de un estudio realizado por la UNCTAD (1988). Las simulaciones "se basan sobre un modelo en el cual, dados la tasa de ahorro interno y los requerimientos de importación de la inversión y de otros componentes del PIB, el ingreso y la inversión son determinados conjuntamente por la disponibilidad de divisas. La inversión en las industrias de exportación sirve para reducir la restricción de divisas, permitiendo aumentos adicionales en el ingreso y en la inversión. Por lo tanto, para cualquier nivel dado de transferencia de recursos externos, el ritmo de crecimiento económico depende de la expansión de las exportaciones y, por ende, del nivel y de la eficiencia de la inversión en las industrias de exportación. Los parámetros del modelo se derivan del desempeño reciente de los países considerados" (UNCTAD, 1988, p. 113).

En primer término, se considera un escenario de referencia (*baseline scenario*) que asume una mejora sostenida de las políticas económicas internas sin modificación significativa del flujo de recursos externos. Los principales supuestos son: los términos de intercambio y la carga real de la deuda (i.e., el volumen de exportaciones requerido para cumplir con los intereses por cada dólar de deuda) permanecen invariables respecto de sus niveles promedio de 1985-1987; se asume que los desembolsos netos de la banca privada son casi nulos y que los desembolsos netos totales crecen a la misma tasa promedio de 1985-1987: la tasa de ahorro no varía en los próximos cinco años; el 20% de la inversión neta total es asignado a las industrias de exportación; y, en general, se asume un enorme esfuerzo de política económica interna que ofrezca los incentivos necesarios para mejorar sustancialmente la asignación y calidad de la inversión y para traducir esto en

ingresos de exportación.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, las perspectivas que ofrece este escenario de referencia son poco favorables, aun cuando serían marcadamente superiores al desempeño registrado entre 1982 y 1987. Así, la tasa anual promedio de crecimiento del ingreso por habitante durante los próximos cinco años apenas sería 0,6%. Por su parte, la inversión, las exportaciones y las importaciones crecerían, en todo el período, en menos del 3% y, por lo tanto, tomaría varios decenios restaurar los niveles de 1980 de las importaciones por habitante y de la inversión por habitante. Por otro lado, los principales indicadores de la carga de la deuda apenas mejorarían un tanto, precisamente debido al lento crecimiento de las exportaciones y del PIB.

Estos resultados indican claramente que los mencionados esfuerzos de política económica interna si bien son insoslayables, no serán suficientes para inducir a que los países deudores retomen la senda del crecimiento sostenido y reduzcan su sobreendeudamiento. Peor aún, no habría cabida para adecuarse a un nuevo estancamiento de la economía mundial, a un aumento de las tasas de interés o a un deterioro de los términos de intercambio. En cualquiera de estos casos, disminuiría el ingreso por habitante y aumentaría la carga de la deuda externa.

La segunda alternativa consiste en un escenario en el cual se estimularía el crecimiento económico de los países deudores combinando los esfuerzos de política económica interna con créditos externos adicionales (*new lending scenario*), con la consiguiente acumulación de la deuda externa. Se ha estimado que para elevar la inversión al nivel requerido por un crecimiento anual promedio del ingreso por habitante del 3,1% en los próximos cinco años, sería necesario incrementar el flujo neto de capitales, en promedio, en cerca de 2,4 veces el monto correspondiente al escenario anterior; es decir, el monto promedio de préstamos adicionales requerido sería de US\$16.000 millones por año. Ello haría que la deuda aumentase a una tasa promedio anual de 5,4%.

En este escenario, los principales indicadores de la carga de la deuda no se verían aliviados. Así, el coeficiente deuda/PIB disminuye un tanto al principio, pero luego apenas mejora dado que tanto la deuda como el ingreso crecen más o menos a la misma tasa. El coeficiente deuda/exportaciones resulta siendo 27 puntos porcentuales más alto que el correspondiente al escenario anterior al cabo de cinco años. Aun cuando el fuerte crecimiento del ingreso por habitante podría dar lugar a la elevación de la tasa de ahorro y, por lo tanto, a nuevos estímulos sobre la inversión, las exportaciones y el ingreso, los principales indicadores de la carga de la deuda difícilmente podrían disminuir en forma significativa; en el mejor de los casos serían similares a los anotados para el escenario de referencia. En consecuencia, el escenario basado sobre la acumulación de la deuda para estimular el crecimiento económico de los países deudores, si bien podría permitir una expansión importante de las economías de estos países, sería incapaz de resolver el problema del sobreendeudamiento. En esas circunstancias, la estrategia se torna inviable en la medida en que la vigencia de esta situación constituye un marco poco propicio para estimular la reanudación de los flujos de préstamos, particularmente de la banca comercial, por el problema de riesgo excesivo antes aludido.

El tercer escenario considerado es uno de alivio de la deuda (*debt-relief scenario*), que consistiría en una condonación parcial pero significativa de las obligaciones derivadas de la deuda pendiente que, al mitigar la restricción de divisas, permitiría una elevación de las importaciones y de la inversión a tal punto que la economía pueda alcanzar su potencial de crecimiento. Para ello, sería indispensable que el total de recursos liberados por la reducción de los pagos externos sean invertidos en las industrias de exportación. Los resultados que se presentan en el cuadro 1 se basan sobre una estrategia destinada a reducir en un 30% los pagos de intereses a los acreedores privados, lo cual, dado que el 80% de la deuda total de los países sumamente endeudados está pacta-

Cuadro 1

Países en desarrollo sumamente endeudados: patrones de crecimiento alternativos

Rubro	Escenario de referencia (1)	Escenario de préstamos adicionales (2)	Escenario de alivio de la deuda en 25% (3)
Tasa anual promedio de crecimiento por habitante durante los primeros 5 años (%) ¹			
Ingreso	0,6	3,1	3,1
Inversión	0,4	3,0	3,0
Exportaciones ²	0,8	3,2	3,2
Importaciones	0,5	3,1	3,1
Indicadores de la deuda (%)			
Tasa anual promedio de crecimiento de la deuda durante los primeros 5 años ³	2,5	5,4	3,3
Coefficiente deuda / PIB			
Inicial ³	49,5	48,7	37,1
Después de 5 años	48,7	49,0	31,4
Coefficiente deuda/exportaciones ²			
Inicial ³	343,8	362,8	257,8
Después de 5 años	335,3	362,4	232,5

Fuente: UNCTAD (1988), p. 114.

¹ Después del aumento inicial debido al alivio de la deuda (para la columna 3) y a los préstamos adicionales (para la columna 2).

² Excluye ingresos por servicios factoriales y remisiones.

³ Después del alivio de la deuda (para la columna 3)

do con ellos, significaría una reducción global de los pagos de intereses del orden del 25%³.

Respecto del escenario de referencia, la tasa anual de crecimiento del ingreso por habitante es mayor en 2,5 puntos porcentuales; dado el crecimiento demográfico, esto significaría un incremento del ingreso total después de cinco años de 24%, de lo cual menos de un tercio se debería al impacto directo del alivio de la deuda y más de dos tercios a los aumentos inducidos en la inversión y en las exportaciones. El desempeño de la inversión, las exportaciones y las importaciones sería también considerablemente superior a los correspondientes en el escenario de referencia.

Si bien la deuda crece a un ritmo superior que en el primer escenario, los principales indicadores de la carga de la deuda mejoran considerablemente. Al cabo de cinco años, el coeficiente deuda/PIB es menor en 17 puntos porcentuales, y el coefi-

ciente deuda/exportaciones lo es en más de 100 puntos porcentuales. Más aún, de mantenerse tales patrones de crecimiento, sería de esperar una continua disminución de estos coeficientes pues tanto las exportaciones como el ingreso crecerían a un ritmo superior al de la deuda.

En relación con el escenario de acumulación de la deuda, las perspectivas que ofrecen desde el punto de vista del crecimiento de las economías deudoras son deliberadamente equivalentes. Las diferencias en términos de resultados se perciben en la evolución de los indicadores de la carga de la deuda. Como puede apreciarse, en el escenario de alivio de la deuda, la reducción nominal de ésta se ve continuamente reforzada, mientras que en el escenario de mayores flujos de préstamos se mantiene la crítica situación de sobreendeudamiento. La principal conclusión de las simulaciones presentadas es que en las

circunstancias actuales y previsibles del contexto internacional y de las políticas económicas internas, sólo una estrategia de alivio de la deuda ofrece posibilidades de restaurar el crecimiento sostenido y, a la vez, reducir el sobreendeudamiento de las economías deudoras⁴. Es del caso destacar que las estimaciones presentadas se refieren a un grupo de países, los cuales muestran diferencias, muchas de ellas sustanciales, en cuanto algunas variables clave del modelo utilizado. Por lo tanto, tales estimaciones son solamente referenciales y deben servir principalmente para visualizar en qué dirección deberían diseñarse las estrategias a seguir caso por caso. Precisamente, en la siguiente sección se esboza un esquema de alivio de la deuda pendiente con la banca comercial para el caso del Perú.

3. El alivio de la deuda: una propuesta para el caso del Perú

3.1 El Perú como caso elegible para el alivio de la deuda

En los momentos actuales, el Perú enfrenta una crisis económica muy severa. Según estimaciones preliminares (CEPAL, 1989), en 1989 el PIB global cayó, en términos reales, en 10% respecto al año anterior y equivalió al 95% del PIB de 1981. Dado el crecimiento de la población, el PIB por habitante se ha reducido, en términos reales, en casi 25% entre 1981 y 1989. La inflación, medida por la tasa anual de incremento de los precios al consumidor, bordeaba el 2.800% a fines de 1989. Ambos fenómenos han provocado un significativo deterioro de la capacidad adquisitiva de la población; se calcula que las remuneraciones medias reales disminuyeron en casi 63% entre 1980 y 1989.

En el sector externo, la economía peruana muestra una restringida capacidad de importación debido a las limitadas reservas internacionales y a la débil capacidad de exportación; se estima que el poder de compra de las exportaciones de bienes se redujo un 8% entre 1981 y 1989 (CEPAL, 1989). Dicha situación se torna más crítica aún en la medida en que la planta productiva,

principalmente en el sector manufacturero, funciona a base de un alto contenido de insumos importados. Por otro lado, la deuda externa total ha venido creciendo, desde 1982, a una tasa superior al promedio de América Latina, y algunos indicadores de la carga de la deuda, como, por ejemplo, el coeficiente deuda/exportaciones, se encuentran muy por encima de los elevados niveles correspondientes al conjunto de países latinoamericanos. Ello se debe no sólo al modesto desempeño económico de los últimos años, sino también al creciente servicio impago que ha ido acumulando el monto de deuda pendiente. Esta situación se verifica no solamente con los bancos comerciales, sino también con importantes organismos financieros multilaterales tales como el FMI, el Banco Mundial y el BID.

En estas condiciones, parece plausible afirmar que el Perú ameritaría ser considerado para la aplicación de una estrategia de alivio de la deuda. Más aún, la situación antes descrita guarda correspondencia con aquellas que, según algunos autores que abogan por este tipo de estrategias, son propicias para su aplicación selectiva. Así, por ejemplo, Sachs (1986) sugiere el otorgamiento por parte de los bancos acreedores de una suspensión de los pagos de intereses por un período dado, sin capitalización de éstos, en favor de aquellos países cuyos ingresos por habitante hayan sufrido importantes disminuciones (en el orden del 15% o más).

Según Sachs, esta forma de alivio de la deuda traería aparejado efectos significativos sobre el desempeño global de las economías deudoras. Para cinco países latinoamericanos (i.e., Argentina, Bolivia, Perú, Uruguay y Venezuela), una suspensión del pago de intereses por cinco años (diez años para el caso de Bolivia), asumiendo una tasa de interés anual del 7%, equivaldría a un alivio de la deuda de alrededor de US\$25.000 millones. Ahora bien, si se considera un coeficiente deuda/PIB del 60%, el menor pago de intereses por año sería el 4,2% del PIB. Dados los coeficientes inversión/PIB en América Latina del orden del 14%, dichos pagos de intereses representarían cerca del 30% de la

inversión interna bruta. Así, las tasas de inversión podrían aumentar en un tercio si los recursos liberados a partir del menor pago de intereses de la deuda fueran canalizados hacia la inversión. Asimismo, el ahorro sobre el presupuesto fiscal sería del orden del 20-25% de los ingresos del gobierno central (Sachs, 1986, pp. 426-427).

3.2 Formas de aplicación del alivio de la deuda

Una estrategia de alivio de la carga de la deuda puede concretarse de diversas formas. En primer lugar, puede producirse mediante la condonación de una porción de la deuda pendiente, lo que implicaría una reducción permanente de los pagos de intereses. Esta es una de las vías consideradas por la UNCTAD.

En segundo lugar, puede reducirse la tasa de interés aplicable a la deuda pendiente; es decir, fijar una tasa de interés por debajo del nivel de mercado. Esta vía, igualmente sugerida por la UNCTAD, también permitiría una reducción permanente del pago de intereses. En el extremo, se puede considerar una suspensión del pago de intereses por un período dado, sin capitalización de éstos, tal como sugiere la propuesta de Sachs antes referida, lo que equivaldría a fijar una tasa de interés igual a cero durante dicho período.

En tercer lugar, el alivio puede concretarse mediante la utilización de mecanismos de conversión de deuda, tomando como referencia las cotizaciones en el mercado secundario de títulos de deuda de los países en desarrollo con la banca comercial. Una variante de este tipo de mecanismos es la recompra, por parte del país deudor, de una porción de su deuda pendiente por debajo de su valor nominal (*debt buybacks*), como, por ejemplo, la operación efectuada por Bolivia, que le permitió adquirir con descuento casi el 50% de su deuda bancaria pendiente. Otras formas incluyen las operaciones de conversión de deuda en inversión (*debt-for-equity swaps*), utilizadas ya por varios países en desarrollo⁵; y las operaciones de emisión de bonos en remplazo de títulos de deuda (*debt securitization*), como por ejemplo, la concretada por

México. Una variante adicional de esta última sería, tal como lo sugiere Islam (1989), la conversión de préstamos a tasas variables en bonos a largo plazo con tasas de interés fijas por debajo del nivel de mercado.

Al considerar la posibilidad de emplear cualquiera de estas formas de alivio de la deuda, o una combinación de ellas, es pertinente evaluar la posición de los bancos acreedores, como factor que puede influir notablemente sobre la cobertura y el éxito en la aplicación de tal propuesta.

Así, en cualquiera de las formas anotadas, la fracción de deuda que se condonaría constituiría una pérdida inmediata que tendrían que asumir los bancos acreedores. Ello contribuye a explicar el por qué los bancos comerciales, por ejemplo, se muestran renuentes a vender sus acreencias con pérdidas en el mercado secundario, ya que los bancos deben mantener tales pérdidas a un nivel compatible con las correspondientes provisiones⁶. Este puede ser particularmente el caso del Perú, ya que si se toman como referencia las cotizaciones vigentes de los títulos de deuda de este país en el mercado secundario, como sería de esperar que fuera el afán de las autoridades peruanas, aquellas vienen registrando en los últimos meses, según la empresa Shearson Lehman Brothers, porcentajes sumamente bajos, del orden del 5-6% de su valor nominal (CEPAL, 1989, p. 27).

Sin embargo, corresponde formular dos atenciones al respecto. En primer lugar, la eventual concreción de una operación de alivio de la carga de la deuda para el Perú debe observarse como un catalizador hacia la normalización de las relaciones del país con sus bancos acreedores y, desde esta perspectiva, sería de esperar que una acción de esta índole contribuya a la recuperación de los precios en el mercado secundario de los títulos de deuda del Perú que quedaran aún pendientes. Sachs y Huizinga (1987, p. 563) han estimado, para una muestra de países, que la vigencia de más de dos años de suspensión unilateral del servicio de la deuda, como es el caso del Perú, tiene un efecto predecible equivalente a cerca de 35 puntos porcentuales de descuento

en los precios en el mercado secundario.

En segundo lugar, Sachs (1986, p. 426) ha estimado para el caso específico del Perú, utilizando información a diciembre de 1985, que un alivio del orden de US\$500 millones otorgada por los bancos norteamericanos acreedores de este país, equivalentes a un tercio de su exposición, constituiría apenas el 0,5% del capital de estos mismos bancos. En otras palabras, la pérdida que supondría la eventual condonación parcial de la deuda bancaria del Perú (y también de otros países deudores), es perfectamente absorbible por los bancos.

3.3 Configuración general de la propuesta de alivio de la deuda para el caso del Perú

A junio de 1989, la deuda externa total del Perú, según información oficial del Ministerio de Economía y Finanzas de ese país, ascendía a casi US\$16.700 millones. De dicho total, la deuda externa pública a mediano y largo plazo con la banca comercial era de US\$3.100 millones, es decir casi el 19% del endeudamiento global. Si a ello se añade la deuda externa privada sin garantía oficial a mediano y largo plazo, mayoritariamente contratada con la banca comercial, cerca del 27% de la deuda externa total constituye el endeudamiento pendiente a mediano y largo plazo con la banca comercial. La presentación de estas cifras lleva a anotar una consideración muy importante. El perfil de la deuda externa peruana según el tipo de acreedor es sustancialmente distinta al del conjunto de países latinoamericanos y de los países sumamente endeudados en el mundo en desarrollo. En efecto, a fines de 1987 se estimaba que alrededor del 57% de la deuda externa de los países latinoamericanos de ingresos medianos estaba constituida por la deuda pública a mediano y largo plazo con la banca comercial (Banco Mundial, 1988, p. 106); por su parte, cerca del 80% del total de la deuda de los países en desarrollo sumamente endeudados estaba contratada con acreedores privados, entre ellos los bancos comerciales (UNCTAD, 1988, p. 116)⁷.

En esencia, la propuesta de alivio de la deuda que aquí se sugiere para el manejo de las obligaciones con la banca comercial, considera que una fracción del saldo pendiente estaría sujeta a condonación por parte de los bancos acreedores y significaría, por lo tanto, la *pérdida inmediata* de éstos. Para que el alivio sea cuantitativamente significativo, la condonación podría ser, en principio, del 50% del total de deuda pendiente, es decir unos US\$2.300 millones. Este porcentaje tomado como una meta deseable⁸ de alivio de la deuda externa del Perú tiene pleno sentido, ya que, según información de la fuente oficial antes señalada, a junio de 1989 el servicio impago, incluyendo amortización e intereses, de la deuda externa pública a mediano y largo plazo ascendía a casi US\$3.250 millones. En las actuales y previsibles circunstancias, de profunda recesión de la economía peruana y de abierto conflicto del país con los bancos comerciales acreedores, es difícil esperar que estas obligaciones puedan y vayan a ser canceladas en el futuro cercano. Además, la cotización actual de esas obligaciones en el mercado secundario de títulos de deuda están, como ya se ha anotado, muy deprimidas.

Ahora bien, la fracción restante de la deuda pendiente, es decir la otra mitad, estaría sujeta a una *recuperación contingente*. Así, tal fracción podría convertirse en una especie de "acciones" que el país deudor, en este caso el Perú, "emitiría" en favor de sus bancos acreedores.

Siguiendo las pautas que sugiere una inversión en capital de riesgo, tales "acciones" rendirían "dividendos" (es decir, el país deudor pagaría intereses sobre dicha fracción) siempre y cuando se compruebe que el referido país esté en condiciones de hacerlo. En caso contrario, si el país encuentra resentida su capacidad de servicio de la deuda, dichas "acciones" no reeditarían "dividendos". De allí el término de recuperación contingente.

Una variante relativa de este esquema sería considerar la posibilidad de recomprar, como parte de la operación global, una porción de la deuda pendiente. En el caso del Perú, si se considera una reducción del 50% del saldo vigente y una cotización del

10-11% del valor nominal (i.e., similar a la obtenida por Bolivia), ello podría significar aproximadamente el desembolso de unos US\$250 millones. La principal ventaja de considerar esta posibilidad es que los bancos acreedores lograrían la *recuperación inmediata* de parte, aunque mínima, de sus acreencias. La principal desventaja es que el país deudor tendría que destinar parte de sus reservas a la cancelación de estas obligaciones. En caso de contar con limitadas reservas de divisas disponibles, como sucede con el Perú, probablemente tendría que apelar a la utilización de los así llamados créditos de enlace.

Es importante destacar que la propuesta esbozada incorpora precisamente las dos bases conceptuales fundamentales que ha venido esgrimiendo el gobierno peruano en su política de atención del servicio de la deuda externa, es decir la aceptación de la corresponsabilidad entre deudores y acreedores, y la consideración de la capacidad de pago de los países deudores. En efecto, la propuesta, al constituir una opción que convertiría a los acreedores en "socios" del país deudor, daría margen a una mayor transparencia de sus intentos de colaboración para que el país deudor tenga un mejor desempeño económico, lo cual permitiría mejorar su capacidad de pago y, consecuentemente, el cobro de "dividendos" por parte de los acreedores. En otras palabras, habría la posibilidad de una genuina confluencia de intereses en pos de que el país deudor recobre efectivamente la senda de crecimiento económico sostenido y su capacidad de pagos externos.

Un esquema de esta naturaleza también podría contribuir a disipar los temores de una eventual pérdida de acceso del país deudor al crédito externo en el futuro. En efecto, en la medida en que se logre restaurar un patrón de crecimiento económico sostenido en el país deudor, lo cual es, vale la pena recordarlo, un objetivo de fondo de la estrategia de alivio de la deuda, dicho país estará en condiciones de servir su deuda de recuperación contingente y, por esta vía, recuperar paulatinamente su credibilidad en el ámbito del sistema financiero internacional.

Por último, la aplicación de este esquema requeriría contar con una institución intermediaria entre el gobierno del país deudor y los bancos acreedores. Esta institución podría tener, en principio, hasta tres funciones específicas en la aplicación de un esquema de alivio de la deuda como el aquí planteado en favor del Perú. La primera de ellas podría ser el otorgamiento de un préstamo de apoyo de balanza de pagos. Tal como se ha señalado, la eventual recompra de parte de la deuda del Perú con la banca comercial exigiría una cantidad de recursos en divisas que dicho país quizá no tenga disponible para ese fin. En términos más precisos, tal institución podría convertirse, por ejemplo, en el agente líder para la concesión de un crédito de enlace (o crédito-puente), específicamente concebido para el propósito señalado.

En segundo lugar, y estrechamente ligado con lo que se menciona en el párrafo anterior, la institución intermedia podría garantizar préstamos de terceros, con el fin de procurar los recursos financieros necesarios para poner en marcha el esquema propuesto. Esta función sería de enorme importancia, máxime en las actuales circunstancias en que la credibilidad del Perú en el sistema financiero internacional está bastante deteriorada. Incluso, la mencionada institución podría convertirse en el catalizador y administrador de un eventual fondo de donaciones utilizables exclusivamente para los fines propuestos.

En tercer término, la institución intermediaria podría desempeñar una función de supervisión en la aplicación del esquema propuesto. Para que la estrategia de alivio de la deuda alcance los objetivos de impulsar el crecimiento económico sostenido y reducir el sobreendeudamiento, debe ir acompañada de un programa de estabilización y reformas económicas en el país beneficiario. Este programa debería estar orientado a permitir que los recursos liberados por la condonación de una porción de la deuda sean destinados a usos productivos, que contribuyan a la expansión económica y, asimismo, refuercen las posibilidades de crear capacidad de pago en el

país deudor para atender sus obligaciones de recuperación contingente en el futuro cercano. Es de esperar que lo anterior contribuya a mitigar los así llamados problemas de peligro moral (*moral hazard*), que usualmente se relacionan con eventuales medidas de condonación de obligaciones de deuda contraídas. Como parte complementaria de esta función, la institución aludida podría servir de ente intermediario entre el Perú y los bancos acreedores en la realización de los compromisos de pago correspondientes a la deuda de recuperación contingente. Para ello, sería menester concentrarse en el establecimiento de parámetros objetivos, que permitan determinar cuándo es posible (y en qué monto) y cuándo no es posible que los bancos comerciales accedan al servicio de sus acreencias de este tipo por parte del Perú. Si bien esto último escapa del alcance de este artículo, lo que sí puede señalarse es que la institución intermedia podría estar en condiciones de supervisar la aplicación de estas pautas una vez que éstas hayan sido acordadas entre el país deudor y los bancos acreedores.

4. Consideraciones finales

El presente artículo se ha concentrado en mostrar el potencial que ofrece la aplicación de una estrategia de alivio de la deuda a fin de recobrar el crecimiento económico sostenido de los países deudores y de reducir el nivel de endeudamiento de éstos. En este sentido, se ha formulado una propuesta de alivio de la deuda con la banca comercial para el caso del Perú.

En este marco corresponde remarcar dos consideraciones finales. En primer lugar, y circunscribiéndonos al caso del Perú, aun cuando la propuesta aquí esbozada se refiere al tratamiento de la deuda externa pendiente con la banca comercial, la solución global del problema demanda considerar otras categorías cuantitativamente importantes de la deuda externa total de este país. Por ejemplo, las obligaciones pendientes con los gobiernos y agencias oficiales eran, a mediados de 1989, el 38% de la deuda externa pública a mediano y largo plazo, mientras

que el servicio impago a estos acreedores era el 35% del total de atrasos del mismo tipo de deuda. En consecuencia, debería también analizarse la forma cómo aplicar una estrategia de esta índole, u otra pertinente, al tratamiento de las obligaciones de pagos externos con los demás tipos de acreedores. En segundo lugar, debe reiterarse la necesidad de emprender, como parte esencial de la estrategia de alivio de la deuda, un programa de estabilización y de reformas económicas en el Perú, que permita que los recursos liberados por la condonación parcial de la deuda sirvan para sentar las bases de un crecimiento económico sostenido y no se diluyan en usos improductivos o en una reactivación económica de escasa duración. En otras palabras, debe evitarse incurrir en los errores del pasado, consistentes en la mala utilización de los créditos externos que no crearon la imprescindible capacidad de repago en los países deudores y que derivó en la situación de sobreendeudamiento insostenible actualmente.

Referencias

- Banco Mundial (1988). *Annual report 1988*. (Washington, D.C.).
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo (1988). *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1988*. (Washington, D.C.).
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1988). "Balance preliminar de la economía latinoamericana 1988", *Notas sobre la Economía y el Desarrollo* (Santiago de Chile), N° 470/471, diciembre.
- CEPAL (1989). "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1989", *Notas sobre la Economía y el Desarrollo* (Santiago de Chile), N° 485/486, diciembre.
- Corden, W. Max (1988). "Debt relief and adjustment incentives: a theoretical exploration", *IMF Working Paper*. (Washington, D.C.), WP/88/36, abril.
- Frenkel, Michael (1989). "The international debt problem: an analysis of the Brady Plan," *Intereconomics* (Hamburgo), vol. 24, N° 3, mayo-junio. pp. 110-116.

■ **Fontaine, Juan Andrés** (1988). "Los mecanismos de conversión de deuda en Chile", documento presentado en la Mesa Redonda sobre Mercados de Capital Internacionales, Oxford, Inglaterra, febrero.

■ **González Arrieta, Gerardo M.** (1989). "Deuda externa, crecimiento y conversión de deuda en inversión: un análisis prospectivo para Perú", *Monetaria* (Ciudad de México), vol. XII, N° 3, julio-setiembre, pp. 251-274. versión en inglés: "External debt, growth, and deb-for-equity swaps: a prospective analysis for

Perú", *Savings and Development*. (Milán), octubre-diciembre (por aparecer).

■ **Islam, Shafiqul** (1989). "Going beyond the Brady Plan", *Challenge*. (Nueva York), julio-agosto, pp. 39-46.

■ **Maier, Gerhard** (1989). "The Brady Plan: a vicious circle or a way out of the debt crisis?", *Intereconomics*, (Hamburgo), vol. 24, N° 3, mayo-junio, pp. 116-119.

■ **Sachs, Jeffrey** (1986). "Managing the LDC debt crisis". *Brookings Papers on Economic Activity*. (Washington, D.C.) N° 2, pp. 397-431.

■ **Sachs, Jeffrey** (1989). "Making

the Brady Plan work", *Foreign Affairs*. (New York), vol. 68, N° 3, pp. 87-104.

■ **Sachs, Jeffrey y Harry Huizinga** (1987). "U.S. commercial banks and the developing-country debt crisis", *Brookings Papers on Economic Activity*. (Washington, D.C.), N° 2, pp. 555-601.

■ UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1988). *Trade and development report 1988*. (Ginebra), UNCTAD/TDR/8.

Notas

1 Este grupo de países está conformado por aquellos incluidos en el Plan Baker lanzado en 1985, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cote d'Ivoire, Chile, Ecuador, Filipinas, Marruecos, México, Nigeria, Perú, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

2 En el transcurso de 1989, tres países en desarrollo han logrado sendos acuerdos con sus bancos acreedores en el marco de los postulados del Plan Brady, a saber: México, Filipinas y Costa Rica. Para una discusión de las perspectivas de dicho plan véase Frenkel (1989), Islam (1989), Sachs (1989) y Maier (1989).

3 La reducción permanente en el pago de intereses incorporada en esta estrategia de alivio de la deuda puede obtenerse ya sea mediante la disminución del saldo pendiente de la deuda o por medio de una reducción de la tasa de interés aplicable sobre el monto de la deuda acumulada.

4 Incluso, como aduce Corden (1988) en el plano teórico, puede sostenerse el argumento que la concesión de alivio exógeno de la deuda puede ser ventajoso para los propios acreedores. Ello ofrecería al país deudor un incentivo a iniciar un esfuerzo de ajuste y evitaría, posteriormente, un alivio endógeno de la deuda, que resultaría de una situación en la cual la "capacidad de pago" esté por debajo de las obligaciones del servicio de la deuda. Debe señalarse, sin embargo, que la validez de tal argumento depende de varias condiciones, que son discutidas por el propio Corden.

5 Para un análisis prospectivo de la aplicación de un programa de conversión de deuda en inversión en el Perú, véase Gonzales Arrieta (1989).

6 En este sentido, Sachs (1989) considera que una significativa reducción de la deuda en el marco del Plan Brady, resulta poco viable sobre la base de un esquema de participación voluntaria de los bancos comerciales.

7 Una implicancia importante que se desprende de lo anterior es que si bien la solución de la situación conflictiva vigente con la banca comercial es una condición necesaria para un tratamiento cabal del problema de la deuda para el caso del Perú, no es, de lejos, una condición suficiente, dada la importancia cuantitativa de las obligaciones (incluso las atrasadas) con otros grupos de acreedores, principalmente los gobiernos y agencias oficiales y, en menor medida, los organismos financieros internacionales.

8 Los siguientes cálculos sirven para visualizar algunos de los potenciales beneficios que conllevaría esta condonación. Si se asume una tasa de interés de 10% anual, el menor pago de intereses sería de US\$230 millones anuales. Este monto sería equivalente a un incremento de las importaciones del 12% respecto del nivel de 1989, así como al 24% del total de reservas que se pudieron ganar en ese mismo año.

La Conferencia Regional sobre Industrialización en el marco del SELA

Dirección de Desarrollo de la Secretaría Permanente del SELA

1. Antecedentes

El Consejo Latinoamericano consideró, a través de su Decisión 294, que el SELA, en su calidad de foro de análisis y concertación de políticas de los gobiernos de América Latina y el Caribe, constituye un marco apropiado para la organización de la Conferencia Regional sobre Industrialización en la Década de los Años Noventa, que deberá definir los lineamientos generales de acción regional en materia de políticas industriales¹.

En cumplimiento de esa disposición, la Secretaría Permanente ha emprendido un conjunto de actividades preparatorias, que se examinan más adelante. Conviene comenzar por lo pronto con una breve reseña de los principales aspectos que caracterizan el desarrollo industrial global de la región. Una mirada retrospectiva de las últimas tres décadas permite firmar que la región demostró una importante capacidad de crecimiento y dinamismo a lo largo de la primera mitad del período; se obtuvieron tasas de crecimiento económico global por encima de las logradas por otras regiones en desarrollo, e incluso superiores a las del grupo de los países desarrollados. En efecto, más de 6% promedio de crecimiento durante más de dos décadas es una realización que no se puede menospreciar.

El sector industrial jugó un rol central en el logro de ese resultado, impulsado por políticas deliberadas y permanentes de fomento y protección y, en algunos casos, apoyado por la ampliación de los mercados de productos manufacturados, que trajeron consigo los distintos esquemas de integración establecidos en la época. Sin embargo, esa dinámica perdió impulso paulatinamente *pari passu* con la aparición de importan-

tes estrangulamientos y desequilibrios en las economías latinoamericanas, ocasionados por los efectos de la excesiva carga del pago del endeudamiento externo y por las rigideces de la política económica. También ha estado presente la debilidad de los agentes empresariales en materia de aprendizaje tecnológico e incremento permanente de la productividad y eficiencia, lo que determinó la falta de competitividad de la industria latinoamericana, en particular en relación a la aceleración del progreso técnico y la emergencia consiguiente de estructuras internacionales mucho más complejas y exigentes en la lucha por los mercados.

El agotamiento del patrón tradicional de industrialización latinoamericana, caracterizado por su escasa aptitud competitiva y su dependencia endémica del proteccionismo proporcionado por el Estado, que le imprimió a la postre su propensión hacia la conformación de estructuras oligopólicas y de distribución regresiva del ingreso, se combina, desde comienzos a la década de los años ochenta, con una coyuntura crítica desencadenada por el cambio en las condiciones externas, entre las que cabe mencionar en especial, el cierre de las principales fuentes de crédito, el alza de las tasas de interés y la caída persistente de los términos del intercambio de los productos tradicionales de exportación de la región.

Las políticas de estabilización y ajuste, orientadas exclusivamente a restablecer los equilibrios macroeconómicos y redefinir el rol de los agentes del desarrollo, no favorecieron el desarrollo industrial. En esas condiciones, la industria manufacturera no fue capaz de dar respuestas positivas a los desafíos que planteó la crisis externa, generando, por el contrario, factores adicionales de estancamiento económico, incertidumbre e inestabilidad, todo lo cual se ha traducido en el retroceso significativo de los coeficientes de industrialización y de la inversión industrial en los países latinoamericanos y caribeños, a niveles ya alcanzados en la década anterior. Se constata asimismo que se ha ampliado el rezago tecnológico de la región, aspecto que es particu-

larmente notorio en el caso de las economías pequeñas y de mercado insuficiente.

En el contexto de esas tendencias generales, se han hecho patentes trayectorias diferenciadas por países y grupos de países, así como desempeños disímiles entre las distintas ramas industriales, lo que indica que se están distanciando las potencialidades productivas de los diferentes países latinoamericanos y caribeños, problema que sólo puede ser encarado en sus verdaderas dimensiones y perspectivas en el marco de nuevos enfoques y planteamientos sobre la integración y la cooperación regional.

El retroceso que se está operando en materia industrial y tecnológica podría llegar a comprometer incluso el futuro de las exportaciones tradicionales de la región, afectadas en sus condiciones de competitividad por el cambio tecnológico y sometidas adicionalmente a un creciente proteccionismo por parte de los países desarrollados. En este sentido, al discutir las verdaderas opciones económicas de la región no se puede desconocer la necesidad de promover un intenso y prolongado proceso de transformación productiva, lo que implica movilizar un volumen muy grande de recursos materiales y financieros, a partir de un aumento sustancial del ahorro interno. De ahí que una estrategia de desarrollo industrial tiene que complementarse necesariamente con importantes disminuciones en las transferencias netas de los países de la región a causa del servicio de la deuda, así como de instrumentos y medidas de orden institucional, fiscal y financiero, encaminadas a elevar el nivel del ahorro interno, simultáneamente con el mejoramiento de la eficiencia de su asignación en términos macroeconómicos y, especialmente, buscando que se canalice hacia la inversión reproductiva. La contracción de las inversiones y del crecimiento económico ha redundado, por otra parte, en severas pérdidas en materia de desarrollo social, expresadas en el retroceso de la mayoría de los indicadores de la calidad de la vida de la población latinoamericana y caribeña y, en particular, en el estancamiento relativo de la capacidad de generar

nuevas fuentes de trabajo de alta productividad. Al examinar esta situación junto con el deterioro observable en las condiciones de funcionamiento de la educación en todos sus niveles, por una parte, y de las dificultades crecientes que enfrenta el sistema científico y tecnológico de la región, por otra, no puede dejar de señalarse la aparición de un preocupante circuito de retroalimentación del rezago tecnológico de la región.

Resulta pues necesaria la definición de una nueva estrategia de desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, que permita potenciar las diferentes vocaciones productivas de los países de la región, a partir de objetivos específicos y combinaciones instrumentales alternativas, que reflejen la diversidad de condiciones estructurales de las economías latinoamericanas y caribeñas.

En síntesis, la estrategia latinoamericana y caribeña de desarrollo para la década de los noventa debe contemplar necesariamente la modernización del aparato industrial, a partir de políticas y acciones concertadas entre los principales agentes económicos y sociales, y sobre la base de recursos y mercados regionales, en vista de las inciertas posibilidades que ponen de manifiesto en el presente las fuentes de financiamiento externo. De igual manera, será necesario impulsar medidas para promover una mayor competitividad internacional, simultáneamente con la ampliación del mercado interno latinoamericano y caribeño, a través de políticas de redistribución progresiva del ingreso, por una parte, y de integración económica regional, por otra.

2. El enfoque del SELA sobre industrialización

La Secretaría Permanente está llevando a cabo las actividades preparatorias de la Conferencia Regional sobre Industrialización bajo la noción de sistema, tratando de ese modo de involucrar en su ejecución a los organismos y a las agencias internacionales especializadas que actúan en la región. Se busca de esta manera compatibilizar los diferentes esfuerzos y contribuciones que

realizan los organismos regionales en los temas vinculados con la industrialización. Por esa vía se pretende elaborar un genuino programa regional de políticas y acciones orientadas a revertir las condiciones críticas de los años ochenta, que permita reanudar el crecimiento económico en el marco de una creciente integración de las economías latinoamericanas y caribeñas.

Frente a los grandes cambios que se están produciendo en la economía mundial por la formación de nuevos bloques internacionales de comercio e innovación tecnológica, la respuesta latinoamericana y caribeña debería consistir en un esfuerzo renovado por la integración y la concertación entre los gobiernos de la región. Los organismos internacionales y las agencias especializadas pueden contribuir a su vez de modo significativo a ese esfuerzo, particularmente a través de la identificación prospectiva de los principales escenarios internacionales, del examen de los problemas comunes a los países de la región, así como por medio del establecimiento de programas adecuados en las esferas del asesoramiento técnico, el financiamiento, la formación de recursos humanos y la capacitación para asimilar orgánicamente los avances tecnológicos.

En lo que respecta a la Secretaría Permanente, se ha venido trabajando en la elaboración de algunas propuestas y lineamientos, que ya fueron sometidos, en sus aspectos más generales, a consideración de los Estados Miembros del SELA en las últimas reuniones del Consejo Latinoamericano. Se trata ahora, en cambio, de traducir esas ideas centrales en un conjunto de acciones concretas.

En este orden de cosas hay que mencionar el examen realizado de algunas experiencias internacionales relevantes, que permite establecer comparaciones entre ellas y la región en lo concerniente a sus respectivas realizaciones en materia de promoción industrial, y tomando en cuenta la etapa actual de industrialización en el mundo. De igual manera corresponde señalar la profundización del análisis en algunos aspectos relevantes del diagnóstico de la situación industrial de los países de América Latina y el Caribe, sobre

todo en lo que se refiere a la determinación de logros y realizaciones alcanzados en las décadas anteriores, y que constituyan a su vez soportes reales para el proceso de modernización productiva y tecnológica que debe enfrentar la región en el futuro. A estos efectos se han iniciado trabajos encaminados a establecer los rasgos más significativos del desarrollo industrial de la región en las últimas décadas, tomando en cuenta las pautas de conducta diferenciadas de los distintos estratos y sectores del empresariado latinoamericano.

En segundo término, la Secretaría Permanente ha puesto énfasis en la necesidad de abordar en forma conjunta los temas de la *industrialización e integración* latinoamericanas y caribeñas. Como se ha reiterado en varios documentos del SELA, la integración no constituye una opción entre otras para los países de la región; es la única respuesta posible si se quiere acceder a las dimensiones mínimas de mercados y recursos que requiere el proceso de modernización tecnológica y productiva. De manera especial, se ha comenzado con la identificación de proyectos industriales susceptibles de ser impulsados y promovidos desde una perspectiva de cooperación regional, en los que participen dos o más países latinoamericanos o caribeños en áreas idóneas para alentar la producción de bienes y servicios, el aprendizaje y la innovación tecnológicos, a partir de criterios de selectividad y complementariedad. La ejecución de esos proyectos permitiría crear interdependencias reales y permanentes entre las economías de la región, al tiempo que se avanzaría en la incorporación y articulación de actividades estratégicas en la estructura productiva de América Latina y el Caribe. Forma parte de estas tareas, el examen de las condiciones macroeconómicas y de las políticas e instrumentos requeridos para promover y poner en marcha esas iniciativas. De igual manera, se analizarán distintos mecanismos de concertación entre los agentes públicos y privados que participan en la ejecución de esos proyectos². De otra parte, también se ha reconocido la necesidad de fortale-

cer la capacidad interna de los países de América Latina y el Caribe para definir las orientaciones y objetivos de su modernización productiva. Esto exige sin duda varios cambios institucionales, a fin de que el Estado latinoamericano pueda articular iniciativas convergentes de los distintos sectores sociales, en el marco de una estrategia de desarrollo concertado. En atención a esto, la Secretaría Permanente ha emprendido actividades orientadas a promover la *concertación industrial y tecnológica* en la región, buscando hacer de este procedimiento uno de los mecanismos para viabilizar compromisos permanentes entre los actores económicos reales, creando al mismo tiempo nuevas condiciones y perspectivas para la planificación del desarrollo económico y social. El desarrollo de estas actividades incluye la realización de reuniones de expertos gubernamentales, así como de representantes de los sectores empresariales, laborables y académicos de la región, con miras a someter a discusión las propuestas correspondientes de la Secretaría Permanente.

3. La contribución de otros organismos

Con base en la experiencia acumulada por CEPAL en el análisis del desarrollo industrial de América Latina y el Caribe y de su larga trayectoria en cuanto a la formulación de opciones de políticas de desarrollo económico y social, este organismo ha preparado una propuesta de políticas globales y sectoriales para impulsar la transformación productiva con equidad social³. Dicha propuesta consiste en un conjunto de criterios, orientaciones de política y elementos propositivos, encaminados a promover la instauración de un nuevo patrón de desarrollo en los países de América Latina y el Caribe, en el que la búsqueda persistente de la modernización del aparato productivo se conjuga con una creciente equidad en la distribución social de los frutos proporcionados por la incorporación de progreso técnico a las actividades económicas. La elevación de la competitividad internacional constituye el principal medio para lograr

esos objetivos básicos, que son a la vez el requisito para preservar y profundizar las realizaciones alcanzadas en la región en cuanto a la creación de sistemas sociales de naturaleza democrática, pluralista y participativa.

Sobre el telón de fondo de esos lineamientos, la CEPAL ha elaborado consideraciones puntuales para cada una de las esferas de intervención estatal, partiendo siempre del entendido de que la creación de condiciones de competitividad reclama un esfuerzo integral en el que se involucra a todos los sectores y que no se limita a la creación de un clima macroeconómico apropiado y estable.

La ONUDI, por su parte, ha prestado hasta ahora cooperación y asistencia técnica fundamentalmente a nivel de países individuales, con pocos proyectos de verdadero alcance regional o que tengan a la cooperación e integración como uno de sus requisitos. Es necesario ampliar ese enfoque de manera de incorporar en las orientaciones de asistencia técnica de ese organismo, con la prioridad que requieren, los proyectos y actividades de dimensión regional y subregional, lo que permitirá su vinculación efectiva con los objetivos y metas que los países de América Latina y el Caribe determinen en la mencionada Conferencia Regional. Sobre estas bases, adquiere su verdadero sentido y proyección el Programa de Cooperación Regional para la Recuperación Industrial de América Latina y el Caribe, que aprobó recientemente la Tercera Conferencia General de la ONUDI, el cual podría ser eventualmente complementado con un mecanismo específico para la promoción de las inversiones contenidas en el Programa Latinoamericano de Industrialización para la Década de los Años Noventa.

En lo que respecta a la participación del BID en la Conferencia Regional sobre Industrialización, se ha acordado que la misma incluya un análisis cualitativo de los factores que limitan en la actualidad la canalización de recursos suficientes de financiamiento para la industrialización en los países de América Latina y el Caribe. De igual manera, se espera un examen prospectivo global de las

condiciones de funcionamiento de las diferentes fuentes internas y externas de financiamiento del desarrollo industrial de América Latina y el Caribe en la década de los años noventa, así como el análisis de las perspectivas reales de acceso de los diferentes agentes industriales de la región a esas fuentes.

Por último, el BID expondrá sus orientaciones y políticas crediticias generales, con particular énfasis en el tratamiento de sus prioridades sectoriales y de sus posibilidades reales de contribuir directa o indirectamente al financiamiento del Programa Latinoamericano y Caribeño de Industrialización de la próxima década.

4. Resultados de la Conferencia

En la Conferencia Regional sobre Industrialización en la Década de los Años Noventa, los gobiernos de América Latina y el Caribe examinarán la documentación preparada por los organismos y agencias participantes, la cual será debidamente compatibilizada y sintetizada en forma de un Programa Latinoamericano y Caribeño de Industrialización y de un Plan de Acción sobre Industrialización.

En el Programa Latinoamericano de Industrialización para la década de los años noventa se estudiarán las características principales de la situación económica a nivel internacional, por un lado, y regional, por otro, así como sus proyecciones previsibles en la presente década. Igualmente, en ese contexto se analizará la situación de la industrialización latinoamericana y caribeña, buscando identificar los avances que se lograron en épocas recientes en algunos países de la región, no obstante las difíciles condiciones económicas que se confrontaron en general, y a las cuales se ha hecho referencia anteriormente.

A continuación se expondrán lineamientos básicos de una estrategia para recuperar el crecimiento económico en forma compatible con una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza. Tales lineamientos constituirían un marco de referencia para la acción de los diferentes agentes comprometidos en el esfuerzo de industrialización que

se pretende alentar en la próxima década. En estos planteamientos se tomaría debidamente en cuenta la diversidad de situaciones que caracteriza al nivel de industrialización alcanzado por los distintos países latinoamericanos y caribeños. Luego se abordarían las políticas de industrialización, considerando los nexos entre las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales de promoción y fomento industrial, de modernización tecnológica y de creación de empleo productivo, así como los principales instrumentos de política industrial, y el rol de los diferentes agentes económicos. El planteamiento será complementado con sugerencias sobre algunos procedimientos que permitan viabilizar la concertación sectorial entre el Estado, los empresarios, la comunidad científica y los trabajadores.

Un siguiente paso consistiría en someter a consideración de los gobiernos, las sugerencias y propuestas vinculadas con la cooperación e integración regional, las que constituyen un requisito imprescindible para hacer frente a la formación de bloques de comercio entre los países desarrollados, a las transformaciones tecnológicas en curso, y a la necesidad concomitante de aglomerar recursos y mercados para poder mejorar la participación de América Latina y el Caribe en la división internacional del trabajo emergente. Un último componente del Programa estaría referido al análisis de las alternativas de financiamiento de la industrialización de la región en la presente década. El Plan de Acción sobre Industrialización, por su parte, contiene un conjunto de mandatos y orientacio-

nes que promulgarían los gobiernos de América Latina y el Caribe, a fin de poner en marcha las iniciativas contenidas en el Programa que se ha descrito anteriormente. También contendría un planteamiento sobre las alternativas para materializar la ejecución de los proyectos industriales de integración, incluyendo los aspectos de su financiamiento. La adopción del Programa y del Plan de Acción por parte de los gobiernos de América Latina y el Caribe en la Conferencia Regional sobre Industrialización en la Década de los Años Noventa constituye una oportunidad para ingresar en una nueva fase de desarrollo económico y social para los países de la región, abriendo amplias perspectivas de que se deje atrás a la crisis que ahora los agobia.

Notas

1 La Conferencia Regional sobre Industrialización en la Década de los Años Noventa se llevará a cabo en el mes de septiembre en la ciudad de Sao Paulo (Brasil).

2 Las ramas identificadas preliminarmente a estos efectos son los bienes de capital; la electrónica; la agroindustria y la petroquímica.

3 Cfr. CEPAL: Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, LC/L. 548, febrero de 1990.

Ejercicio de Programación y Negociación de CTPD en el área de Acuicultura

Dirección de Desarrollo de la Secretaría Permanente del SELA

En la actual coyuntura económica, la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) constituye, sin lugar a dudas, un instrumento de singular importancia para la implementación de proyectos y actividades dirigidas a complementar el desarrollo económico de América Latina y el Caribe.

La CTPD no puede confundirse ni con la simple extensión de la cooperación técnica tradicional ni con el mero intercambio de conocimientos entre los países en desarrollo. La CTPD apunta a enriquecer las capacidades de estas naciones para crear los conocimientos en el seno de sus respectivas sociedades, de manera que, a través de éstos, generen, adquieran, adapten, transfieran y compartan conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, de modo de ir alcanzando paulatinamente su autosuficiencia nacional y colectiva.

El tema de la CTPD no puede ni debe considerarse de manera aislada, independientemente de los grandes asuntos que comprometen el presente y el futuro de nuestra región. Constituye, en verdad, parte integrante y elemento sustancial de la respuesta regional frente a los desafíos que surgen de la coyuntura económica, financiera y social que confronta la región, además de ser uno de los medios para alcanzar las metas integracionistas.

El papel del SELA como factor de coordinación regional de la CTPD, desde la conformación y seguimiento del Plan de Acción de Buenos Aires hasta la etapa actual, ha ido evolucionando en su gestión por la voluntad política de los Estados Miembros.

Así, es posible distinguir diversos estadios, desde el tratamiento especial del tema en un grupo de

trabajo *ad-hoc*, en oportunidad de cada Consejo Latinoamericano del SELA, hasta la creación de nuevas instancias para fortalecer su capacidad de acción, como son la Reunión Anual de Directores de Cooperación Internacional y la Reunión de los Mecanismos de Coordinación de Organismos e Instancias Regionales que llevan a cabo acciones de CTPD en la región.

La reunión de directores ha proporcionado también, además de los insumos necesarios para la planificación de acciones en el grupo de trabajo *ad-hoc*, un marco para que anualmente los estados participantes emprendan negociaciones bilaterales y multilaterales sobre las ofertas y demandas de CTPD presentadas por los propios países.

Otro aspecto significativo del trabajo del SELA en esta materia, ha sido la definición de temas prioritarios para la acción conjunta en materia de CTPD que abarca los sectores agropecuarios (incluyendo pesca), salud, comercio exterior, vivienda, ciencia y tecnología y educación. La identificación de estos temas constituyó una valiosa orientación para concretar los esfuerzos de CTPD, en los sectores que resultan de verdadero interés para los Estados, permitiendo con ello la planificación de acciones, a través de los ejercicios de negociación, con el concurso de los organismos técnicos y financieros de la región.

La elección de prioridades fue el resultado de los debates sobre un trabajo de cruzamiento de ofertas y demandas de CTPD, elaborado por la Secretaría Permanente ("Coincidencias entre ofertas y demandas de los Estados Miembros que pueden dar lugar a futuras iniciativas de CTPD") cuyo propósito inicial consistía en facilitar y orientar los trabajos de CTPD en el marco del SELA.

Esta información se ha ido perfeccionando, a la par que se sistematiza periódicamente.

Sobre la base de estos elementos fue identificada la acuicultura como uno de los temas en los que podría llegarse a resultados concretos, aplicando los mecanismos de programación y negociación de la CTPD.

El proyecto de programa de CTPD en materia de acuicultura para América Latina y el Caribe surgió de

la Decisión 276 del Consejo Latinoamericano del SELA y de la promoción coordinada de la Unidad Especial de CTPD del PNUD, la Organización Latinoamericana para el Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA) y FAO, con diversas instituciones especializadas en el área y los puntos focales de los 20 Estados Miembros del SELA participantes en el ejercicio de Programación y Negociación.

En este sentido, se preparó un documento que resume la información proporcionada por los Estados Miembros interesados en participar en el proyecto, la cual fue debidamente procesada, con miras a identificar los apartados que fueron objeto de negociación y que abarcan acciones de capacitación, asistencia técnica e intercambio de expertos, intercambio de especies y proyectos conjuntos.

Son de suma importancia las propuestas sugeridas para desarrollar proyectos conjuntos, tomando en cuenta que expresan las necesidades de los países y su decisión de avanzar conjuntamente para atender los intereses de la región.

Dada la problemática económica regional, el elemento financiero constituye un serio obstáculo para el desarrollo de la CTPD, de allí la necesidad de captar recursos externos, sin distorsionar la filosofía de la cooperación técnica. Es por ello que se invitó a participar en el evento a diferentes países desarrollados y organismos financieros con el propósito de incentivar su contribución en el desarrollo de los proyectos conjuntos y de las actividades que resultaran seleccionadas.

El Ejercicio de Negociación y Programación de CTPD para América Latina y el Caribe en materia de Acuicultura se realizó en Ciudad de México, del 26 al 30 de junio de 1989. Participaron en la reunión los representantes de los siguientes estados miembros del SELA: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Igualmente, asistieron siete instituciones especializadas de África, Asia y Europa, en calidad de observadores,

y representantes de Canadá, Gran Bretaña y España en calidad de donantes.

El objetivo principal de la Reunión consistió en negociar los actividades y proyectos en el área de la acuicultura, para lo cual se agruparon discusiones en torno a cuatro subprogramas: **1** Capacitación, **2** Asesoría Técnica y/o Intercambio de Expertos, **3** Intercambio de Especies y **4** Proyectos Conjuntos.

Como consecuencia de las deliberaciones se obtuvieron los siguientes resultados concretos:

a En el Subprograma de Capacitación se registraron 21 acuerdos en 14 áreas temáticas;

b En el Subprograma de Asesoría Técnica y/o Intercambio de Expertos se acordaron 53 acciones.

c En el Subprograma de Intercambio de Especies, se acordaron 27 intercambios negociados, y

d En el Subprograma de los Proyectos Conjuntos se seleccionaron 11 de las 30 propuestas presentadas originariamente.

A los efectos de elaborar el Programa Regional de Acuicultura, se estableció un calendario y los procedimientos para la formulación definitiva de un paquete de proyectos conjuntos que será presentado a las diversas fuentes financieras.

Con base en el apoyo financiero que brindó el BID, se procedió a la contratación de los expertos que pre-

pararon el documento final de solicitud de cooperación técnica que fue presentado a consideración del Banco Interamericano de Desarrollo.

El costo total del proyecto se estima en US\$ 6.367.425, de los cuales US\$ 1.695.585 serán aportados por el BID y US\$ 4.623.840 deberán ser captados de otras fuentes de financiamiento.

La realización de este ejercicio de CTPD arrojó importantes resultados y superó las expectativas estimadas. Las experiencias obtenidas fueron altamente positivas y aleccionadoras a los fines de la organización y realización de próximos ejercicios de programación y negociación de

CTPD, según las prioridades establecidas por los Estados Miembros. La cooperación Sur-Sur logró confirmar su papel trascendente en la cooperación internacional, respondiendo con mecanismos innovadores de programación frente a la aguda crisis económica por la que atraviesan los países en desarrollo.

El papel que jugó el SELA como punto focal regional para la CTPD en apoyo al desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe, se considera necesario y constituye una experiencia valiosa, que incluso puede ser útil en casos similares en otras regiones en desarrollo.

Al iniciarse la instrumentación del Programa Regional de Acuicultura,

los progresos resultantes del mismo lo convertirán en un importante sector de generación de empleos y de producción de alimentos, tanto para el consumo interno como para la exportación y será capaz de elevar los niveles de ingreso de las economías de América Latina y el Caribe. El sector de acuicultura permitió a la región obtener en 1987, 309 mil toneladas de productos, básicamente los derivados de la maricultura y otros destinados al comercio exterior, lo cual refleja su importancia como generador de divisas. Por otra parte, a la acuicultura de repoblación alcanzó 139 mil toneladas, con un beneficio directo a las poblaciones rurales asentadas alrededor de los cuerpos de agua y los grandes embalses. Estas cifras, aunque significativas, no representan aún un aprovechamiento amplio de los recursos naturales correspondientes. Se ha avanzado, pero aún queda mucho por hacer para expandir la producción y contribuir a disminuir sustancialmente el problema de la desnutrición y bajo nivel de vida de las comunidades pesqueras. Es en esta perspectiva que la acuicultura adquiere un papel más relevante en el futuro de nuestras naciones y se hace acreedora de la atención especial y de la decisión política que la impulse, así como de apoyos técnicos y financieros que aseguren la viabilidad de su realización.

Panorama sobre integración

SIDALC

Entre el 5 de enero del presente año y el 30 de marzo, el Sistema de Información y Difusión de los Organismos de Integración y Cooperación de América Latina y el Caribe (SIDALC), transmitió 13 boletines de prensa que incluyeron 92 notas informativas. A continuación se publica una breve síntesis de esas informaciones.

ALADI:

La región adopta nueva nomenclatura arancelaria

Montevideo: 19 enero (SIDALC). Los once países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) acaban de incorporarse a la tendencia generalizada de armonización del comercio a nivel mundial al adoptar la nueva nomenclatura de la asociación —NALADI— basada en el convenio internacional que creó el sistema armonizado de designación y codificación de mercancías (SA).

En vigencia desde el 1 de enero de 1990, el nuevo instrumento constituye una nomenclatura de base común de la Asociación para la realización de las negociaciones previstas en el Tratado de Montevideo 1980, así como para expresar las concesiones otorgadas a través de cualquiera de sus mecanismos y la presentación de las estadísticas de comercio exterior de los países miembros. Adicionalmente al objetivo señalado, la nomenclatura aprobada es recomendada a los países del área como modelo o base aprovechable en los trabajos que deben emprender cada uno de ellos para la transposición al sistema armonizado de sus propios aranceles nacionales, en consideración a que sus textos en español y portugués han sido tomados de las fuentes originales del convenio de sistema armonizado en idiomas inglés y francés. La NALADI (SA) aprobada por el comité de representantes recientemente fue objeto de un largo proceso de elaboración y afinamiento técnico, trabajo encomendado a la Secretaría General y examinado posteriormente por una reunión de expertos gubernamentales de los

países miembros en la materia, efectuada en julio de 1989. El SA rige a nivel internacional desde enero de 1988.

Con la finalidad de facilitar la labor de los países miembros en este campo, la nomenclatura aprobada es complementada con tablas de correlación, entre la anterior NALADI, basada en la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA) de Bruselas y la nueva NALADI (SA) y comentarios explicativos de clasificación de la transposición efectuada.

Cabe destacar que cuatro países miembros de ALADI —Brasil, Chile, Paraguay y México— ya han adoptado el sistema armonizado en sus aranceles aduaneros nacionales. En una acción similar, los cinco países del Grupo Andino, también miembros de ALADI, aprobaron el año pasado la NANDINA, una nomenclatura para la subregión basada en el sistema armonizado, que deberán poner en vigencia a más tardar a fines de marzo de 1990.

ALIDE:

Plantean nuevos enfoques para integración financiera regional

Lima, 26 de enero (SIDALC). En la actualidad la economía latinoamericana necesita pasar de esquemas de ajustes recesivos hacia otros de corte expansivo y para la consecución de este fin, deben tenerse en cuenta dos factores: la expansión de las exportaciones hacia terceros países y una intensificación del comercio intrarregional.

Esta consideración fue señalada en un documento presentado por el Secretario General de ALIDE, doctor Carlos Garatea Yori, en el "Coloquio Franco-Latinoamericano sobre Integración", realizado recientemente en Montevideo, Uruguay.

El documento reseña el proceso de evolución de la integración económica en América Latina, mencionando iniciativas y dificultades presentadas en el proceso, así como las perspectivas de su desarrollo para los próximos años.

Analiza también las características y requerimientos de los nuevos enfoques de la integración financiera latinoamericana en la inserción de los países de la región de la economía

internacional.

Finalmente presenta algunos de los campos específicos de actuación de la Banca de Desarrollo para lograr los requerimientos que plantea el proceso de integración financiera de los países de la región.

Indica que el inicio del proceso de integración financiera latinoamericana para la expansión del comercio a través de un mercado común, se puede fijar en el decenio de los cuarenta con las líneas de pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que incluía la promoción del libre comercio y la creación de mercados comunes, tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), sustituida luego por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), a la que reemplazó la Comunidad del Caribe (CARICOM), además de la creación de organismos financieros de ámbito multilateral e integracionista, tales como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), entre otros organismos de igual importancia.

Señala que en los últimos años se observó la necesidad de plantear nuevos enfoques de integración que agrupados en una estrategia fueron denominados académicamente como la estrategia de "Integración hacia afuera" cuya meta es lograr un fortalecimiento de la eficiencia productiva, la capacidad tecnológica, los mecanismos financieros y la capacidad de negociación de los países de la región.

Como marco de acción para este proceso, se ha considerado que las políticas internas jueguen un rol de vital importancia en cada uno de los países de la región.

La aplicación de esta nueva estrategia —dice— debe darse en el comercio, en la producción industrial y agrícola, en la infraestructura y en la cooperación industrial.

Asimismo debe considerarse la vinculación entre las acciones orientadas a estimular el proceso de integración y la complementación entre las economías nacionales y la labor de apoyo promocional a la pequeña y mediana empresa.

Todos estos mecanismos se dan con el propósito de estimular la expansión de las actividades productoras de bienes comerciales y elevar el ahorro.

El rol de la Banca de Desarrollo dentro de este nuevo enfoque de integración financiera latinoamericana, es considerado de singular importancia para lograr el reforzamiento de la aplicación de estas políticas, que a corto plazo suponen una mejor utilización de la capacidad instalada existente, y a largo plazo, implica privilegiar políticas de inversión destinadas a promover cambios en la estructura productiva fomentado el crecimiento de aquellos sectores en los que cada país tenga ventajas comparativamente dinámicas.

CEPAL: Los desafíos del desarrollo social en los noventa

Santiago, 2 de febrero (SIDALC). Los países latinoamericanos y del Caribe requerirían movilizar todos sus recursos físicos, financieros e institucionales para abordar los desafíos de desarrollo durante la próxima década.

"La herencia de problemas sociales no resueltos en el pasado, a la que se unen el peso de la crisis, el crecimiento de la población y la necesidad de adaptarse a los cambios tecnológicos constituyen un panorama muy complicado para cualquier país de la región, sobre todo los de menor desarrollo relativo".

Así lo sostiene "El desarrollo social en los años noventa: principales opciones", un documento elaborado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Entre los obstáculos y restricciones económicas que se oponen a una respuesta exitosa de la región ante estos desafíos, destacan el estrangulamiento externo y la crisis fiscal. Desde el ángulo sociopolítico, quizás el obstáculo principal es la incapacidad para llevar adelante una acción colectiva.

Según la División de Desarrollo Social de la CEPAL, mientras en los estratos superiores de la sociedad se advierte una "crecientes inflexibilidad, defensa clasista de sus intereses sectoriales y falta de sentido

nacional", las fuerzas armadas "suelen orientarse por la lógica de conflictos que cada vez tienen menos que ver con los reales desafíos que enfrentan las sociedades".

A su vez, los estados medios y los obreros sindicalizados, golpeados por la crisis, "luchan con todas sus fuerzas por impedir que continúe su retroceso, sin tener a menudo visión de conjunto y sentido de responsabilidad nacional".

Los gobiernos de la región se encuentran en una situación paradójica. Por un lado, si realizan políticas expansivas terminan a corto plazo en medio de desequilibrios económicos que erosionan su legitimidad política. Por otro, si otorgan prioridad a los equilibrios macroeconómicos, por sobre la demandas populares, también pierden apoyo popular.

Ante esta realidad, los gobiernos tratan de encontrar "el punto de intersección entre el mínimo que están decididos a exigir los estratos bajos y el máximo que están decididos a conceder los estratos altos", agrega el documento. Aunque el problema afecta a todos los gobiernos de la región, "alcanza su mayor gravedad en aquellos que han surgido en los procesos recientes de democratización".

El documento concluye que en la región es inevitable enfrentar el dilema de mantener las propuestas de transformación, pese a su escasa viabilidad en muchos países, o cambiarlas por otras más "realistas" y "pragmáticas", que acepten los estrechos límites de lo que ahora, a las puertas de los años noventa, parece posible.

IICA:

Cambios en Europa del Este tendrán impactos positivos y negativos en la región

San José, 16 de febrero (SIDALC) El vertiginoso proceso en los países del Este europeo podría originar una expansión del mercado mundial con importantes beneficios para América Latina y el Caribe, pero también, a corto y mediano plazo, entraña el riesgo de una disminución en la ayuda directa y los montos de inversión hacia la región, estima el Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agri-

cultura (IICA), Martín E. Piñeiro. En un contexto internacional caracterizado por la conformación de nuevos bloques, la región debería tender a acelerar los procesos de integración regional, comentó Piñeiro, con el propósito de mejorar su capacidad en las negociaciones comerciales y en la definición de "las reglas del juego" que regirán el funcionamiento de la economía mundial.

El Director General hizo estas consideraciones en una reciente reunión con los representantes del IICA, en Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana, a quienes expuso las acciones prioritarias del organismo frente a la ejecución del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe (PLANALC). El PLANALC, una estrategia tendiente a modernizar el sector agropecuario para contribuir a reactivar las economías regionales y lograr un desarrollo equitativo y sostenible, fue elaborado por el IICA en colaboración con sus países miembros y otros organismos internacionales. Fue aprobado por ministros de Agricultura del hemisferio en octubre del año anterior, oportunidad en la que solicitaron también al Instituto participar en la ejecución de sus programas y proyectos.

Piñeiro manifestó que las perspectivas del sector agropecuario regional se podrían ver favorecidas a corto plazo por la integración del mercado común de Europa Occidental en 1992, la progresiva apertura del mercado japonés ocurrido en los últimos años, la estabilización de los "stocks" de productos de clima templado, las reformas económicas y la mayor apertura de los países de Europa Oriental.

A su juicio, esta positiva combinación de factores conduciría a un incremento en la demanda global de productos agropecuarios y, por lo tanto, a "un alza de precios internacionales y de posibilidades de exportación para América Latina y el Caribe". Sin embargo, aclaró que a mediano plazo algunos países de Europa Oriental con posibilidades de expandir la producción de oleaginosas y granos, podrían oscurecer las expectativas en torno a los productos latinoamericanos de clima templado.

El Director General del IICA estimó que el provecho que la región obtenga de una eventual mejoría en la situación del mercado internacional dependerá de su capacidad de respuesta a corto y mediano plazo. En ese sentido considero que el PLANALC puede hacer una contribución importante, pues se trata de una estrategia que privilegia la acción conjunta entre países de diferentes subregiones al tiempo que promueve la integración.

Partidario de acelerar los procesos de integración para mejorar la capacidad de negociación de América Latina y el Caribe en el cambiante contexto económico actual, Piñero expresó que una acción concertada ayudaría a la región un su esfuerzo por conseguir mejores condiciones para una nueva inserción en la economía y el comercio mundial.

Al analizar los inconvenientes del vertiginoso proceso de reformas en los países de Europa del Este, el Director General expresó que una de las consecuencias que podrían presentarse a corto plazo es una disminución en la ayuda directa y las inversiones privadas hacia la región. Analistas internacionales estiman que hacia ese rumbo se dirigirán los principales esfuerzos de cooperación de Occidente, como fórmula para consolidar los incipientes procesos de democratización y reforma económica en países como Hungría, Polonia y la República Democrática Alemana, entre otros.

**INTAL:
Exportaciones entre países de
ALADI crecieron 5,8 por ciento en
1989**

Buenos Aires, 23 de febrero (SIDALC). En el transcurso de 1989, las exportaciones entre los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) alcanzaron 10.200 millones de dólares, lo que representó un aumento del 5,8 por ciento con respecto al año anterior.

Así lo informó el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al difundir sus estimaciones sobre las exportaciones intra ALADI correspondientes al año recién concluido. Las estadísticas

muestran que los once países que forman parte de la Asociación elevaron en mayor proporción sus ventas al resto del mundo (un 9.6 por ciento).

En términos proporcionales, el país que más avanzó en sus exportaciones hacia el área fue Paraguay (con un 119,3 por ciento), seguido de Uruguay (46,1), Argentina (27,8) y Perú (20,8). También mejoraron su posición de un año a otro Colombia (12,8 por ciento de aumento), Venezuela (9,1) y Ecuador (0,8).

Por su parte, registraron retrocesos en su participación porcentual México (-20,3 por ciento), Brasil (-7,3), Bolivia (-7,1) y Chile (-4,9).

Según las estimaciones del INTAL, el mayor volumen de ventas a países de la ALADI le correspondió a Brasil (3.432,6 millones de dólares). Le siguen en orden decreciente Argentina (2.254 millones), Chile (829,1 millones), México (666,8), Venezuela (600,2) y Colombia (583).

Los países que menos exportaron a la región fueron: Uruguay (551,3 millones), Paraguay (430,6 millones), Perú (304,6 millones), Ecuador (275,2 millones) y Bolivia (273,6 millones).

**SELA:
Proponen reducir a una cuarta
parte transferencia de recursos al
exterior por servicio de la deuda**

Caracas, 23 de febrero (SIDALC). Representantes de alto nivel de los 26 países miembros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) se reunieron el 22 y 23 del presente mes en la sede del organismo en Caracas, para analizar el "Proyecto revisado de Propuesta Latinoamericana y Caribeña sobre Deuda Externa".

El acto inaugural de esta reunión estuvo a cargo de la Ministra de Hacienda de Venezuela, Eglée Iturbe, quien destacó la importancia del evento señalando que toda acción que lleve a encontrar una solución al problema de la deuda es bienvenida por los gobiernos y países que tan afectados están por esta situación.

El Secretario Permanente del SELA, Embajador Carlos Pérez del Castillo, explicó, por su parte, las características del proyecto de propuesta que plantea la reducción a una

cuarta parte de los abultados montos que envía la región al exterior por concepto del servicio de la deuda. Para el logro de este objetivo, la propuesta incluye mecanismos específicos de negociación con la banca comercial, con los gobiernos acreedores y con los organismos financieros multilaterales. Un capítulo adicional se refiere al tratamiento de la deuda interlatinoamericana. Esta reunión se inscribe dentro del proceso de análisis y concertación sobre deuda externa que viene impulsando la Secretaría Permanente, por mandato de sus 26 Estados Miembros, orientado a la realización de la Conferencia Regional sobre Deuda Externa, prevista para este año.

La propuesta de la Secretaría se basa, fundamentalmente, en la disminución del valor del principal y de las tasas de interés en montos tales que los pagos no exceden el 25 por ciento de las transferencias actuales por servicio de la deuda.

Estudios del SELA señalan que la transferencia de recursos que paga la región a los países industrializados ascendió a 250 mil millones de dólares, durante el período 1982-89. A pesar de este drenaje de divisas, la deuda creció en igual lapso en 100 mil millones de dólares.

Pérez del Castillo aclaró que la propuesta contiene elementos de negociación a ser concertados con los diferentes tipos de acreedores. Una vez acordados los criterios comunes, se aplicarían en un contexto de caso por caso, tomando en cuenta las individualidades de cada país de la región.

En relación con la deuda contraída con la banca comercial, la propuesta recomienda una sustancial reducción del valor nominal del principal, basándose en el valor real de la deuda en el mercado secundario. El promedio de estos precios en noviembre del 89, para toda la región, fue de 27 centavos.

Cada país deudor emitirá títulos de la deuda por el valor nominal descontado, a través de bonos de larga maduración con plazos de vencimiento de 20, 30 y 40 años.

El pago del capital de dichos bonos estará garantizado por los propios países mediante la creación de un fondo, constituido con aportes anua-

les de no más del 1 por ciento del valor de la deuda reducida. Los bonos tendrán un rendimiento en base a una tasa de interés fijo, sustancialmente inferior a la actual, que deberá ser negociada reflejando la capacidad de pago de cada país, las tendencias históricas de las tasas y su nivel positivo. Según la Secretaría, un porcentaje adecuado sería del orden del 5 por ciento.

La propuesta contempla también la posibilidad de ofrecer garantías adicionales, por ejemplo sobre el pago de interés, mediante mecanismos a crearse en el marco del Fondo Monetario Internacional, a través de una emisión especial de DEGs, y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La iniciativa de la Secretaría Permanente del SELA recomienda, además, una serie de cambios en las regulaciones bancarias de los países acreedores para facilitar la absorción de las pérdidas por la reducción del servicio de la deuda, así como modificaciones en las cláusulas de los contratos de préstamos.

En relación con la deuda oficial contraída con los gobiernos acreedores la propuesta señala que es imprescindible una nueva flexibilidad en las exigencias impuestas por el Club de París a los deudores.

Un punto de partida consistiría en tomar como base la reestructuración de la deuda oficial de los países africanos de bajos ingresos al sur del Sahara, ajustando la estrategia a las realidades de la región latinoamericana y caribeña.

En tal caso, las negociaciones estarían orientadas a la cancelación parcial de obligaciones del valor nominal de la deuda, tasas de interés concesionarias o períodos de reembolsos más largos, entre otras modalidades.

Con respecto a la deuda contraída con organismos financieros multilaterales, la propuesta señala que el objetivo a negociar consistirá en asegurar un volumen suficiente de nuevos desembolsos, reducir las tasas de interés, obtener mayores plazos y lograr que el Banco Mundial y el BID reafirmen su función de instituciones promotoras del desarrollo.

En el caso específico del FMI, se pronuncia por un "aumento significativo de las cuotas en 100 por ciento" para que el organismo pueda

asistir en forma adecuada a los países de la región, a la par que amplía y flexibiliza el acceso a los recursos. Según la propuesta, el cumplimiento de las condicionalidades del FMI debe estar vinculado a las condiciones del contexto externo, a las características estructurales que se pretende resolver y a las limitaciones políticas, sociales y administrativas de los países de la región.

Con respecto a la deuda intralatinoamericana, la propuesta apoya los mecanismos identificados por el Grupo de los Ocho, particularmente sobre la reducción del nivel de la deuda, la disminución del servicio y la posibilidad de la negociación de un deudor con algunos de sus acreedores.

Propone también incluir otras modalidades en el tratamiento del tema, tales como el fortalecimiento del intercambio compensado, programas de conversión y acciones específicas sobre asistencia técnica y compras gubernamentales.

Pérez del Castillo fue enfático al señalar que solamente una solución estable y duradera al problema de la deuda, permitirá a la región recuperar la senda del desarrollo económico y social.

La mesa directiva de esta reunión estuvo presidida por Venezuela, mientras que México, Barbados y Haití ocuparon la primera, segunda y tercera vice-presidencias, respectivamente. La relatoria de la reunión estuvo a cargo de Costa Rica.

JUNAC: Un tercio de las exportaciones andinas fueron al pago de la deuda

Lima, 9 de marzo (SIDALC). El Grupo Andino destinó 7.910,5 millones de dólares al servicio de su deuda pública externa, en 1989, equivalentes a la tercera parte de los ingresos por exportaciones, que sumaron 23.638,8 millones de dólares.

Cifras preliminares indican que los nuevos desembolsos captados el año pasado, por 4.768,2 millones de dólares, resultaron insuficientes para las necesidades del Grupo Andino, cuya transferencia neta de recursos fue negativa en menos 3.142,3 millones de dólares.

Este balance se desprende del informe "Evolución reciente de la deuda

externa de América Latina y el Caribe", elaborado conjuntamente por la Secretaría Permanente del SELA y la Junta del Acuerdo de Cartagena. Según el informe, Bolivia destinó al servicio de su deuda pública 226,5 millones de dólares, equivalentes al 28,4 por ciento de sus exportaciones (unos 797 millones de dólares). El informe agrega que, al beneficiarse con desembolsos externos por 326,8 millones de dólares, Bolivia obtuvo una transferencia neta de recursos equivalente a 100,3 millones.

De otro lado, el pago de 3.150 millones de dólares de la deuda pública externa colombiana determinó la relación servicio/exportaciones más alta del Grupo Andino, con un 73,7 por ciento. Las exportaciones colombianas se estiman en 4.274,2 millones de dólares, con una balanza positiva en 455,4 millones. Sin embargo, registra una transferencia neta de menos de 693 millones, debido a que resultaron exiguos los desembolsos que obtuvo por 2.457 millones, paradójicamente los mayores entre los países andinos, durante 1989. Con un 53,3 por ciento, Ecuador tuvo el año pasado el segundo índice más alto en la relación del pago de su deuda y sus ingresos por exportaciones. Al obtener recursos frescos por 1.390 millones de dólares, logró una transferencia neta de 158 millones. El servicio de la deuda pública ecuatoriana fue el año pasado de 1.232 millones y las exportaciones se situaron en 2.300 millones.

Los 205 millones de dólares destinados por el gobierno peruano al servicio de la deuda pública externa fueron los más bajos del Grupo Andino, tanto en volumen como en relación con las exportaciones (5,6 por ciento). El país colocó en el exterior bienes por 3.662,6 millones de dólares y se benefició con desembolsos por 286,4 millones de dólares, que arrojaron una transferencia neta de 81,4 millones.

En Venezuela, el servicio de la deuda pública externa por 3.097 millones de dólares representó un 24,6 por ciento de las exportaciones (12.605 millones). Además, se registró una transferencia neta de menos de 2.789 millones de dólares, por cuanto en 1989 sólo se captaron desembolsos de fuentes financieras externas por 308 millones.

Calendario de Actividades

1990

Enero

El Secretario Permanente Adjunto del SELA, Henry Gill, recibió la visita del Director del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) de Quito, doctor Reinhart Wettman, con quien tuvo un intercambio de ideas sobre la participación de la Secretaría Permanente en un seminario sobre las relaciones del Ecuador con la CEE, el cual se realizaría bajo el co-auspicio del gobierno del Ecuador, la Comisión Europea y el ILDIS.

11

El Secretario Permanente Adjunto asistió, en calidad de asesor, a una reunión de coordinación de los países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), realizada en Caracas, previa a la celebración de discusiones entre éstos y delegaciones de Venezuela, Brasil y Colombia.

12 al 13

El Jefe de Proyectos de la Dirección de Relaciones Económicas, Alejandro Jara, asistió a un Seminario sobre la Ronda Uruguay que se celebró en Annecy, Francia.

20

El Secretario Permanente, Carlos Pérez del Castillo, ofreció un almuerzo en honor del canciller designado de Chile, señor Enrique Silva Cinma, durante la visita que en ese carácter realizó a Venezuela. La ocasión fue propicia para conversar sobre las relaciones de la República de Chile con el organismo.

22

El Secretario Permanente recibió la visita del Presidente Continental del Consejo Interamericano de Comercio y Producción, doctor Marcelo Pérez Monasterios, quien lo invitó a participar como orador en la reunión OEA/CICYP "Los desafíos del Siglo XXI", que se realizará en Washington entre los días 26 y 28 de abril.

Enero 23 al 29 de febrero

El Secretario Permanente participó como invitado especial en la mesa

redonda "Regional Cooperation Worldwide", organizada por la Universidad de West Indies en Kingston, Jamaica.

Enero 30 a febrero 2

El Director Alterno de Relaciones Económicas, José Rivera, participó en el seminario "Crisis económica, deuda externa e intercambio desigual", que se realizó en La Habana, Cuba.

Febrero 1

El Secretario Permanente Adjunto participó, en calidad de invitado, en el Curso Superior de Defensa Nacional N° 19, organizado por el Instituto de Altos Estudios Militares de Venezuela, donde disertó sobre el tema "Panorama Económico continental".

5 al 7

El Secretario Permanente viajó a Ginebra para participar en la III Reunión de Consulta Latinoamericana sobre Servicios. Durante su estada sostuvo entrevistas con las máximas autoridades de la UNCTAD y el GATT.

Durante la reunión, que se realizó el 6 de febrero, se consideró un documento preparado por la Secretaría Permanente del SELA, acerca de la estructura y enfoque de un marco multilateral sobre el comercio de los servicios.

Como resultado de las sugerencias planteadas en el documento y de las deliberaciones de la reunión, ésta se suspendió hasta el 21 de febrero, plazo durante el cual se le encomendó a la Secretaría que redactara el proyecto de un marco multilateral sobre este sector.

Entre los días 21 y 22 de febrero la reunión de consulta y Coordinación examinó el texto preparado por la Secretaría, que fue acogido con beneplácito por las delegaciones, las cuales expresaron que sería de gran utilidad para sus respectivos gobiernos.

9

El Secretario Permanente recibió la visita de los señores Rafael Sánchez de la UNCTAD y Sam Laird del Banco Mundial en relación con el Seminario SMART, realizado en la Secretaría para los funcionarios de gobiernos de Centroamérica, organizado

por las citadas instituciones.

12

El Secretario Permanente Adjunto presentó una ponencia titulada "Los cambios en Europa Oriental y sus implicaciones económicas para América Latina y el Caribe" en el primer Seminario de Economía Internacional para Periodistas, realizado en el SELA, bajo el co-auspicio del Colegio Nacional de Periodistas, la Asociación Nacional de Corresponsales Extranjeros y el SELA.

13 al 14

La Dirección de Desarrollo participó en el seminario internacional: "Los requerimientos para la reconversión de la pequeña y mediana industria venezolana", que se realizó en Valencia, bajo los auspicios del Instituto de Investigaciones Sociales, Económicas y Tecnológicas de Venezuela (FENATEV) y la Federación de Artesanos Pequeños y Medianos Industriales (FEDEINDUSTRIA).

15

El Secretario Permanente efectuó una visita al Representante de la UNESCO en Venezuela, señor Gustavo López Ospina, para dialogar sobre los programas de cooperación que llevan a cabo conjuntamente los dos organismos.

17 al 18

El Secretario Permanente Adjunto participó en una reunión de expertos caribeños sobre servicios, organizada por la Secretaría de CARICOM.

19

El Secretario de Estado de Relaciones Exteriores, de la República Dominicana, señor Joaquín R. García, visitó la sede de la Secretaría. Durante su entrevista con el Secretario Permanente, conversaron acerca del papel de su país en el organismo así como la situación política y económica de la región.

21

Se celebró en la Secretaría Permanente del SELA un seminario técnico sobre las "Experiencias recientes en materia de renegociación de la deuda". En este evento participaron

negociadores de la deuda externa de Costa Rica, México, Uruguay y Filipinas. El seminario, inaugurado por el Secretario Permanente, se inscribió en el marco del Programa de Asistencia Técnica e Intercambio de Información con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

22

El Director de la Oficina Panamericana de la Salud, doctor Carlyle Guerra, realizó una visita al Secretario Permanente. Durante la entrevista conversaron sobre programas vinculados con la salud y los trabajos que en esa área se desarrollan en el marco del SELA.

22 y 23

Se celebró en la sede de la Secretaría Permanente la II Reunión de Alto Nivel Preparatoria de la Conferencia Regional sobre Deuda Externa. El acto de inauguración estuvo a cargo de la Ministra de Hacienda de Venezuela, doctora Eglée Iturbe de Blanco.

Febrero 26 a marzo 1

La Dirección de Desarrollo participó en el simposio internacional: "Teoría y realidad en América Latina: 20 años de pensamiento social latinoamericano", organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Abierta de México (UNAM), en ciudad de México.

En esa oportunidad se presentó una ponencia titulada: "El pensamiento social latinoamericano en la encrucijada de los noventa". Asimismo, se dictó en esa ciudad, en la UAM-Azcapotzalco, la conferencia: "Contribuciones al debate industrial latinoamericano".

Febrero 26 a marzo 2

El Director de Relaciones Económicas, Ignacio Basombrío, asistió a la reunión preparatoria de la Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas, que se realizó en Nueva York.

Marzo 1

Atendiendo una invitación oficial, el Secretario Permanente viajó a Uruguay para asistir a las ceremonias de toma de posesión de mando del

doctor Luis Alberto Lacalle. En esa ocasión, sostuvo conversaciones con el presidente Lacalle y con el Canciller, señor Héctor Gross Espiel.

5 y 6

El Secretario Permanente viajó a Madrid para sostener entrevistas de trabajo con el Director del Instituto de Relaciones Europeas-Latinoamericanas (IRELA) doctor Wolf Grabendorff y otras autoridades de la institución. Durante las entrevistas, se trató sobre las áreas de cooperación que podrán desarrollar el IRELA y la Secretaría Permanente del SELA, particularmente vinculadas con los estudios que viene realizando el IRELA relacionados con Europa 92.

6

El Secretario Permanente Adjunto recibió la visita de los doctores Klaus Billand y Peter Kruck, funcionarios de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONUDI), con los cuales sostuvo un intercambio de ideas sobre los trabajos de la Secretaría en el área de industrialización y la colaboración que llevan a cabo ambas instituciones. Ese mismo día recibió a los señores Roger Guarda y Luis Thaís, Auxiliar Adjunto del Buró Regional y Representante Residente del PNUD, respectivamente, con los cuales sostuvo conversaciones sobre la colaboración SELA-PNUD y las actividades de la Secretaría Permanente.

8

El Secretario Permanente Adjunto participó como panelista en el seminario "El desarrollo de América Latina: la política económica de la nueva década", organizado por el PNUD y el CENDES, con el tema "Perspectivas y opciones de desarrollo de América Latina en los años noventa".

En esa misma fecha, se realizó en la sede de la Secretaría Permanente la XXII Reunión Anual de la Empresa Multinacional Comercializadora de Fertilizantes (MULTIFERT), donde, además de los procedimientos usuales, se examinaron detalladamente los programas de adquisición de fertilizantes por parte de Venezuela.

8 y 9

El Secretario Permanente realizó una visita oficial a la sede de la Comunidad Económica Europea (CEE). Durante su estada en Bruselas, efectuó reuniones de trabajo con el Grupo Latinoamericano (GRULA) y con los Embajadores del Grupo Caribeño para informarles sobre los trabajos de la Secretaría en general y particularmente los relacionados con la CEE.

El cumplimiento de su visita oficial a la CEE, Pérez del Castillo se entrevistó con el vicepresidente de la Comisión de las Comunidades, Frans Anriessen y con el Encargado de las Relaciones con América Latina y Norte-Sur, Comisario Abel Matutes. Igualmente, mantuvo conversaciones con el Director General de Desarrollo de la Comisión, señor Dieter Frisch, con el Director General de Relaciones Norte-Sur, señor Pierre Defraignes y con los señores Juan Pratt y Roderick Abbot, Director General de Relaciones Externas a cargo de los asuntos de América Latina y Director General de los asuntos del GATT y OCDE, respectivamente.

Asimismo, sostuvo reuniones de trabajo con varios de los servicios de la Comisión, en particular sobre los temas de la Ronda Uruguay y Europa 92. Durante las reuniones el Secretario Permanente estuvo acompañado por el Representante de Brasil ante la CEE, Embajador Geraldo Holanda Cavalcanti, en su calidad de Presidente interino del GRULA de Bruselas.

11

El Secretario Permanente, atendiendo una invitación oficial, participó en las ceremonias de toma de posesión del mando presidencial del Excelentísimo señor Patricio Aylwin. Durante su estada en Santiago de Chile, mantuvo conversaciones con el canciller señor Enrique Silva Cimma, con el Ministro de Hacienda, señor Alejandro Foxley Rioseco y con el Ministro de la Oficina de Planificación Nacional señor Sergio Molina.

13

El Secretario Permanente Adjunto intervino en el simposio sobre "Actualidad y pronóstico de la economía", organizado por el Centro Rómulo Gallegos de Caracas.

15

El Secretario Permanente asistió como invitado oficial del gobierno del Brasil a las ceremonias de toma de posesión del mando presidencial del Excelentísimo señor Fernando Collor de Mello. En esa ocasión sostuvo una entrevista con el canciller José Francisco Rezek.

19 y 20

El Secretario Permanente participó como orador en el Coloquio Regional "La integración Latinoamericana en la Década de los 80", organizado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en Uruguay. Durante su estada en Montevideo, el Secretario Permanente fue especialmente invitado por la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores del Uruguay para dialogar sobre los trabajos del SELA. Asimismo, sostuvo una entrevista con el Ministro de Economía y Finanzas del Uruguay, señor Enrique Braga.

En esa misma fecha, el Jefe de Proyectos de la Dirección de Relaciones Económicas realizó consultas con funcionarios de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos en Washington.

21

Cumpliendo una invitación oficial del gobierno de la República Argentina, el Secretario Permanente se trasladó a Buenos Aires donde mantuvo conversaciones de trabajo con el Canciller Domingo Cavallo, así como con el Secretario de Asuntos Latinoamericanos de la Cancillería señor Raúl Carignano, el Subsecretario de Integración Latinoamericana, señor Juan Schiaretti y otras autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de ese país.

23

El Secretario Permanente recibió la visita del Representante de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL), señor Carlos Flores.

27

El presidente de la Unión Latinoamericana y del Caribe de Radiodifusión (ULCRA), Armando Vargas se entrevistó con el Secretario Permanente en la sede del SELA para tratar

asuntos relacionados con la reunión que dicho organismo estaba realizando en Caracas.

29

El Excelentísimo Señor Presidente de la República de El Salvador, Alfredo Cristiani visitó la Secretaría Permanente. En esa ocasión el embajador Pérez del Castillo dio la bienvenida al ilustre visitante, en un acto al que fueron invitados los Jefes de Misión de los Estados Miembros acreditados en Venezuela. El presidente Cristiani, pronunció un discurso en el que destacó el apoyo de su gobierno a las actividades que realiza el SELA.

En el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de marzo, el Secretario Permanente recibió el saludo de los nuevos Embajadores de los Estados Miembros acreditados en Venezuela: Lolita Janet Applewhaite, de Barbados; Rosa Maqría Angel Madrid de Frade, de Guatemala y Cecilio Dorce, de Haití.

A su vez, en igual lapso, la Dirección de Desarrollo de la Secretaría Permanente realizó las siguientes actividades:

- Convocatorias a la Reunión Extraordinaria de la Comisión Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (COLCYT), para los días 23 a 25 de abril y a la primera Reunión del Foro Latinoamericano y del Caribe en materia de Políticas de Propiedad Intelectual para los días 28 al 30 de mayo de este año.

- Promoción de nexos de cooperación entre el Programa Comunidad Iberoamericana de Artesanía y el Programa Latinoamericano de Cooperación en Artesanías (PLACART).

- Inicio de los procedimientos para la disolución del Comité de Acción y Concertación Latinoamericana en Informática y Electrónica (CACIEL) y gestión con los gobiernos de Argentina y Venezuela para la reactivación del Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria (CASAR).

- Concertación con la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA), de un esquema para la participación de esta institución en el Programa de Acuicultura, el cual se considerará con el resto de entidades participantes donde ésta organización podría hacerse cargo del

subprograma de capacitación.

En relación con el Tema del Ejercicio de Programación y Negociación del Proyecto de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) en el área de Acuicultura se recibió en la Secretaría Permanente la Propuesta de Informe Final del Programa Regional de Acuicultura preparado por consultores contratados por el BID y actualmente se está procediendo a elaborar el Informe Final, a fin de que la Secretaría Permanente presente la correspondiente solicitud de financiamiento al BID. En cuanto al establecimiento del Sistema de Información sobre Oferta y Demandas de CTPD, se recibió el diseño lógico conceptual del mismo, y durante la segunda quincena del mes de abril se procederá a instalarlo en los equipos de la Secretaría Permanente.

Ha continuado exitosamente la cooperación con el Instituto de Integración para América Latina (INTAL) en materia de integración fronteriza. Se prevé presentar a la Reunión del Consejo Latinoamericano los siguientes documentos: Contenido y tendencias de los esfuerzos de Integración en América Latina; Potencialidades de la integración fronteriza; Situación de la integración fronteriza en América Latina y el Caribe.

A partir de enero de 1990, comenzó la segunda fase del Proyecto Estado de Situación de la Cooperación Regional (PESICRE) con el traslado de la Coordinación General de la Base de Datos a la sede de la Secretaría Permanente del SELA, en Caracas.

A su vez, se designaron las sedes de las tres coordinaciones regionales —la del istmo centroamericano y México en el Comité de Acción para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), en Panamá; la de la región caribeña en la CEPAL en Puerto España (Trinidad y Tobago) y la del Cono Sur en Santiago de Chile— procediéndose a instalar la Base de Datos en cada una de ellas.

Dentro del programa de actividades del PESICRE para este año se continúa la actualización permanente de los proyectos de cooperación almacenados en la Base de Datos y se inició la difusión selectiva de la

información sobre dichos proyectos. La Secretaría Permanente elaboró el documento "Algunas ideas para abrir el diálogo" presentado en el seminario: "La economía latinoamericana en los noventa: posibles soluciones", auspiciado por el PNUD y el CENDES. Asimismo, presentó el informe "Notas sobre el Período Extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, dedicado a la cooperación internacional" que contiene diversos

elementos de juicio para la posición que asumirá la región en la formulación de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como en la Asamblea General Extraordinaria de la ONU.

En cumplimiento de los mandatos del Consejo Latinoamericano, la Unidad de Industrialización de la Secretaría Permanente continuó la preparación de la "Conferencia

Regional sobre Industrialización para la Década de los años 90".

A su vez, inició la elaboración de los documentos de tipo informativo que presentará en el próximo Consejo Latinoamericano del SELA, y que comprende "El financiamiento del desarrollo industrial en América Latina y el Caribe" y la "Evaluación de la III Conferencia General de la ONUDI".
