

GATT, neoproteccionismo y Ronda Uruguay

Javier OYARZUN DE LAIGLESIA*

1. Génesis del GATT. Características principales

En octubre de 1947, 23 países firmaron el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, más conocido por sus siglas en inglés, GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Tres años antes, en Bretton Woods, los países aliados habían diseñado un sistema monetario y financiero internacional para la posguerra y creado las instituciones encargadas de regirlos (FMI y BIRD). Con estos dos pilares, el esquema organizativo de la economía mundial quedaba aún incompleto pues no incluía el comercio internacional. Por ello, en la propia Conferencia, se señaló la conveniencia de crear lo antes posible una Organización Internacional del Comercio (OIC), que estableciera un sistema de comercio mundial y sirviera de marco regulador del mismo. Nuevamente, la iniciativa y el protagonismo en las negociaciones sobre la creación de la OIC corresponderían a EEUU.

El objetivo de los EEUU era claro: liberalizar los intercambios internacionales de mercancías. Esta política era el resultado de un doble análisis. Por un lado, la posición dominante de la economía norteamericana al finalizar la guerra. Por otro, la negativa experiencia del proteccionismo durante los años 30.

La preponderancia de la economía americana en 1945 era consecuencia del crecimiento experimentado desde 1940 y de haber preservado intacto su aparato productivo al no haber sido atacado su territorio. En términos cuantitativos, la producción industrial de EEUU representaba más del 40% de la mundial. Además, su productividad era superior a la de sus posibles competidores, ocupados en la tarea de reconstrucción. En estas

* Doctor en Ciencias Económicas. Profesor de Economía Internacional del Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Quiero agradecer al profesor M. A. Díaz Mier la lectura previa de este artículo y sus correcciones puntuales.

condiciones, la liberalización del comercio permitiría a EEUU aumentar considerablemente la cuota de su exportación en el mercado mundial.

La oleada proteccionista de los años 30 había sido la respuesta defensiva a la crisis. Los propios EEUU dieron el ejemplo con la aprobación del Arancel Smoot-Hawley (1930), fuertemente proteccionista, a lo que respondieron los demás países aumentando sus tipos arancelarios. Pero la política arancelaria no fue el único instrumento del auge proteccionista: se extendieron las prohibiciones, las restricciones cuantitativas —contingentes—, los controles de cambio, los cambios múltiples, las devaluaciones competitivas. En definitiva, todos los países practicaron la política de empobrecer al vecino o, como se suele decir, de exportar su paro. Finalmente, resucitó el bilateralismo como única vía para mantener las corrientes comerciales. Fruto de estas políticas —y también de la reducción de los flujos de financiación internacional— fue una fuerte disminución del comercio internacional entre 1929 y 1933 y un muy lento crecimiento hasta 1937: el volumen del comercio mundial en este último año era todavía un 5% inferior al registrado en 1929. La constatación, por otro lado, de una cierta correlación entre el crecimiento del comercio mundial y el de la producción mundial —la de manufacturas aumentó un 6% en volumen entre 1929 y 1937— asentó la convicción de que una recuperación económica sostenida en la posguerra requería el impulso de las corrientes comerciales, lo cual sólo podía lograrse desmontando los mecanismos protectores establecidos en el periodo anterior.

Con estas ideas, en 1945 los EEUU instaron al Consejo Económico y Social de la recién creada ONU para que promoviera una Conferencia sobre converción y empleo también dedicada a discutir la creación de una OIC. La Conferencia se desarrolló en Ginebra entre abril y noviembre de 1947 y fue seguida de otra celebrada en La Habana para redactar la Carta de la OIC. Este documento, llamado Carta de la Habana —elaborada por EEUU— fue firmado por los países participantes en marzo de 1948. Sin embargo, la Carta de la Habana fue un fracaso, al no llegar a ser ratificada por los Parlamentos de los países signatarios (en 1950 la habían ratificado 2 países —Liberia y Australia). La causa del fracaso se encuentra en la no ratificación por EEUU —los otros hubieran seguido su ejemplo— al enfrentarse el Gobierno Demócrata de Truman con un Congreso Republicano que estimaba que EEUU debía mantener un alto grado de autonomía en política comercial.

La Conferencia de Ginebra había trabajado en 3 temas: 1) continuar la preparación de la Carta de la OIC; 2) negociación de un Acuerdo multilateral recíproco para la reducción de aranceles; 3) redacción de las cláusulas generales relativas a las obligaciones en materia de aranceles y su reducción. Los dos segundos temas constituirían el cuerpo principal del GATT.

Así, 23 países decidieron anticipar la puesta en práctica de un sistema multilateral para liberalizar el comercio internacional, especialmente a través de una negociación sobre reducciones de los tipos arancelarios. El Acuerdo no menciona la creación de una organización (que exigía la aprobación parlamentaria) y nació con un carácter de provisionalidad pues debía ser integrado en la proyectada OIC. En 1951 el Gobierno de EEUU anunció que ya no presentaría nuevamente la Carta de la OIC a su aprobación parlamentaria, quedando enterrado el proyecto.

Una vez constatada la inviabilidad de la OIC, los países firmantes del Acuerdo (llamados partes contratantes) dotaron al GATT de un aparato administrativo, por lo que cabe considerarlo como una Organización. Siguiendo a Jackson¹, podemos decir que el GATT es un sistema compuesto de 3 elementos: 1- El Acuerdo General (que es un Tratado que contiene una serie de principios y reglas para los intercambios internacionales) y otros Acuerdos y Convenios suscritos por los países GATT con posterioridad a 1947. 2- Una organización internacional con estructura administrativa y órgano ejecutivo. 3- Un foro de negociación (promueve y dirige las Rondas de negociación para la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias).

Podemos resumir las características del Acuerdo General² en los 5 puntos siguientes: 1) Es un híbrido entre las posiciones librecambistas e intervencionistas (keynesianas) y entre las legalistas (normas rígidas) y pragmáticas (flexibilidad: lo que importa son los resultados). 2) Constaba inicialmente de 3 partes: a) Principios (artículos I y II); b) normas que deben regir el comercio internacional (artículos III a XXIII); c) materias diversas (artículos XXIV a XXXV), sobre todo reglas de procedimiento. En 1964, el Acuerdo General incorporó una cuarta parte (artículos XXXVI a XXXVIII) dedicada a los países en desarrollo (PED). 3) El carácter provisional se reflejaba en el compromiso de poner plenamente en vigor *solamente* las partes 1 y 3 del Acuerdo, aplicándose la 2 de forma provisional y sólo "en tanto y cuanto fuese compatible con las legislaciones nacionales vigentes en el momento de la firma" (grandfather clause). Esta decisión estaba incluida en el Protocolo de Aplicación Provisional del Acuerdo (artículo I,

¹ J. Jackson: *Restructuring the GATT System*. Ed. Royal Institute of International Affairs, London 1990.

² El Texto del Acuerdo General se encuentra, traducido al castellano, en J. Muns: *Organismos Económicos Internacionales. Documentos constitutivos*. Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), págs. 197-282.

Sobre el GATT existe una extensa bibliografía, entre la que cabe destacar:

T. Flory: *Le GATT, droit international et commerce mondial*. Ed. R. Pichon & R. Durand-Auzias, Paris 1968.

J. Jackson: *World Trade and the Law of GATT. A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*. Ed. Bobbs-Merrill, New York 1969.

O. Long: *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*. Ed. Graham & Trotman, Netherlands 1987.

A. Magro M.: *Comercio internacional: el GATT*. Ed. Guadiana, Madrid 1968.

apartado b) que fue aprobado para facilitar la aceptación del Acuerdo por varios países que señalaron que algunos artículos de la parte 2 exigirían la aprobación de sus Parlamentos por ir en contra de la legislación nacional. La cláusula “grandfather rights” sería más tarde aplicada a los nuevos miembros del GATT, lo que mantiene el carácter provisional del Acuerdo. Aunque existen ya muy pocas normas nacionales contrarias al articulado de la parte 2 del Acuerdo (sólo pueden serlo las *anteriores* a la incorporación al GATT y siempre que sean de carácter imperativo para el Ejecutivo; varias de estas han sido derogadas o sustituidas por otras —que deben ser acordes—) subsisten algunas³. 4) Un país-un voto, para todas las decisiones. La modificación del Acuerdo requiere 2/3 de los votos para la mayor parte del articulado y unanimidad para algunos —los principios—. En 1955, el articulado registró leves enmiendas (sólo las que requerían 2/3 de los votos). 5) El Acuerdo incorpora —como parte integrante— las Listas de Concesiones de las partes contratantes (artículo II).

2. Principios, estructura y mecanismos operativos del GATT

A) Principios

Dentro del objetivo general de liberalizar el comercio internacional, el Acuerdo General se asienta en 5 principios generales, dos formularios en su articulado y los otros implícitos:

1) No discriminación. Es el principio fundamental del GATT. Consta de dos normas principales:

a) Cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) incondicional (artículo I). Debe distinguirse de la cláusula NMF condicional que ya existía en el siglo XIX y se aplicaba en acuerdos bilaterales. En el Acuerdo se multilateraliza la NMF y, además, se amplía su campo de aplicación; aparte de los aranceles, debe aplicarse a:

- cargas de cualquier clase impuestas a la importación o la exportación.
- cargas que gravan las transferencias internacionales de fondos efectuadas en pago de importaciones o exportaciones.
- métodos de exacción de derechos y otras cargas.
- reglamentos y formalidades relativos a la importación o exportación.
- normativa relativa a la fiscalidad interior de las importaciones y a la comercialización.

El Acuerdo General insiste en la extensión de la NMF; se aplicará no sólo a los productos recogidos en las Listas de Concesiones sino a “las

³ Véase J. Jackson: *Restructuring the GATT System*. Ed. Royal Institute of International Affairs, London 1990. pág.

ventajas, favores, privilegios o inmunidades que pueda conceder un país a un producto originario de otro, aunque no figure en las Listas.”

b) Trato nacional (artículo III): las importaciones deberán tener el mismo trato que los productos nacionales (los impuestos y otras cargas, leyes, reglamentos que afectan a la venta y compra o al uso de productos, al transporte y a la comercialización “no deben aplicarse de forma que se proteja a la producción nacional”).

2) Reciprocidad. Cuando un país se beneficia de la reducción arancelaria decidida por otro país miembro debe corresponder efectuando reducciones arancelarias “sustancialmente equivalentes”.

3) Mercado abierto (artículo XI: norma general de prohibición de las restricciones a la importación y la exportación). Se trata de que el único instrumento de protección sea el arancel (arancelización de la protección).

4) Mercado limpio (artículo XVI): eliminación de las subvenciones a la exportación —en particular para las manufacturas—.

5) Reducción progresiva de aranceles y consolidación. La reducción se instrumenta mediante “concesiones”: compromiso de una parte contratante de no imponer un arancel por encima de una cuantía determinada. Ese arancel queda “consolidado” en la Lista de Concesiones de ese país. Las Listas son el resultado de Rondas de negociación, negociaciones de acceso o negociaciones entre partes contratantes realizadas fuera del GATT —por aplicación de la NMF—.

B) Estructura

El GATT-Organización está constituido por un órgano ejecutivo llamado “Las Partes Contratantes” (formado por los representantes de los países miembros reunidos en asamblea) y una Secretaría General, que con un Director General a la cabeza ejerce las tareas administrativas y de coordinación. En 1960, Las Partes Contratantes (PC) crearon el Consejo de Representantes —102 miembros en la actualidad— que dirige y supervisa las tareas de los órganos dependientes de las PC. Estos órganos son permanentes (Comités varios, Comités de seguimiento de códigos y acuerdos de la Ronda Tokio, Comité de Comercio y Desarrollo, Grupo Consultivo de los 18 —que no ha tenido efectividad real—) o temporales (Grupos de Trabajo, Grupos de Expertos). El poder decisorio recae en última instancia, sin embargo, en las PC, que se reúnen normalmente una vez al año y analizan y aprueban o rechazan el trabajo de los Organos.

Las Partes Contratantes (PC) se reúnen anualmente a nivel ministerial aunque, a veces, hay otras reuniones como, por ejemplo, el lanzamiento de una negociación. El Consejo se reúne más o menos mensualmente y examina solicitudes de países miembros (peticiones de información, consultas, exenciones, prórrogas, concesiones), y establece y conoce las tareas de los Comités y Grupos de Trabajo y de Expertos.

Para acceder al GATT existen dos métodos: a) el normal (artículo XXXIII), en que se requieren 2/3 de los votos de las partes contratantes. Para ingresar, el país solicitante debe negociar un texto que incorpora una Lista de concesiones para cumplir con la reciprocidad puesto que el nuevo miembro se beneficia de todas las ventajas negociadas hasta entonces en el GATT (por aplicación de la NMF). b) artículo XXVI: cuando la nueva parte contratante era colonia de un país que aplicaba la normativa GATT a dicha colonia, el nuevo país accede al GATT sin hacer concesiones. Si parte de la Lista de concesiones de la antigua metrópoli era de aplicación al territorio independizado, esta parte se convierte en la Lista de concesiones del nuevo país. Si no existiera dicha parte el país accede sin hacer concesiones de ningún tipo. 30 países han accedido por el artículo XXVI.

Respecto al acceso de un país, el artículo XXXV incluye una cláusula de “opt out”: cualquier parte contratante o el nuevo miembro pueden renunciar a mantener un trato GATT con el nuevo miembro o este con otra parte contratante, *en el momento del acceso*. En 1988, 13 países ejercían este derecho. Fue muy empleado contra Japón cuando este país ingresó en 1955. Varios países lo usaron contra Sudafrica.

La pertenencia al GATT no está limitada a naciones soberanas. Un territorio aduanero, dependiente políticamente pero con plena autonomía en política comercial puede ser miembro: Hong-Kong es el ejemplo más notable.

Aunque la CE constituye un solo territorio aduanero y tiene una misión en el GATT, no sustituye a sus 12 países integrantes como único miembro: así la CE cuenta con 12 votos.

C) Mecanismos operativos

El órgano ejecutivo del GATT, las PC, pueden tomar decisiones por mayoría en la mayor parte de los casos. En la práctica, sin embargo, hay una clara preferencia por el consenso. El voto sólo se utiliza para las “waivers”, el acceso de nuevos miembros y las enmiendas al Acuerdo (2/3 de votos). La causa de esta actitud se encuentra en el temor a la votación. En efecto, dada la composición del GATT y el principio de un país un voto, los países industriales se encuentran en clara minoría. De los 102 miembros actuales, tan sólo 26 pueden considerarse países desarrollados —como mucho 30—. Esta situación ha llevado a los países más importantes del GATT (EEUU, CE y Japón) a imponer la práctica del consenso para casi todas las decisiones. Esta práctica ha creado problemas en el mecanismo de solución de diferencias (ver más adelante): si una parte contratante —la agraviada o la que causa el daño— no acepta el informe del Grupo de Expertos, el Consejo “no puede” adoptar dicho informe ni, en consecuencia, hacer uso de las posibilidades que se le abren.

Las enmiendas al Acuerdo requieren 2/3 de votos (y sólo vinculan a los miembros que aceptan la enmienda) excepto para los artículos I, II —principios— y XXIX en que se requiere la unanimidad.

La solución de diferencias es un mecanismo que prima el entendimiento entre las partes contratantes, que deben iniciar consultas —sistema de consultas— cuando se produzca una diferencia sobre la aplicación del Acuerdo. El mecanismo de solución de diferencias está regulado básicamente por los artículos XXII y XXIII del Acuerdo. En caso de que las consultas bilaterales no lleven a un acuerdo entre las partes, la parte agraviada se dirige al Consejo de Representantes que crea un Grupo de Expertos —“Panel de Expertos”—, formado por 5 técnicos independientes. El Panel analiza el caso y redacta un informe que presenta al Consejo. Si este lo aprueba —lo que viene dificultado por la política de consenso— las partes en litigio deben aceptar las recomendaciones del informe y obrar en consecuencia. En caso de incumplimiento de las recomendaciones, la parte agraviada puede ejercer la retorsión sobre la parte agravante (supresión de concesiones o aplicación de nuevas trabas).

Las negociaciones de reducciones arancelarias se celebran en el marco de una Conferencia, cada vez más larga, denominada Ronda. Desde las Rondas Kennedy —en que se estudiaron las restricciones cuantitativas— y, sobre todo, Tokio, se ha ampliado el ámbito de las negociaciones, incluyendo las barreras no arancelarias. En la Ronda Uruguay, como veremos más tarde, se han incluido nuevos temas.

El mecanismo de las negociaciones ha seguido dos métodos a lo largo de la historia del GATT. En las cinco primeras Conferencias se aplicó el sistema de negociación producto a producto y país a país. Este sistema se basa en el principio de principal suministrador y en la formulación de peticiones y ofertas sobre la base de reciprocidad. Según el principio de principal suministrador, tan sólo puede formular a otro país una petición de reducción arancelaria —para determinada mercancía— el país que es su principal proveedor dentro del GATT. Una vez formuladas todas las peticiones siguiendo este principio, los países receptores de las mismas realizan una “oferta”, que es su propuesta de reducción y va acompañada de peticiones de reducciones “sustancialmente equivalentes” a los países que se beneficiarán de sus concesiones. Este sistema perdió pronto eficacia porque algunos países ya habían reducido sustancialmente sus aranceles y habían perdido, en consecuencia, poder negociador. Por ello, y porque el perfil de la estructura arancelaria de varios países industriales mostraba crestas muy pronunciadas —por las mercancías cuyos aranceles no habían sido negociados— Francia y más tarde la CE presionaron para cambiar el método de negociación. El método de negociación propuesto por Francia —reducción lineal— se empezó a aplicar en la Ronda Kennedy y se utilizó nuevamente en las Rondas Tokio y Uruguay, si bien se siguió utilizan-

do simultáneamente el método anterior para algunos productos y países. El sistema de reducción lineal consiste en disminuir los aranceles de un paquete de productos (varias posiciones arancelarias) en un mismo porcentaje o utilizando una misma fórmula. En la Ronda Tokio se aplicó la fórmula de reducción propuesta por Suiza ($Z = A.T/A+T$; Z: derecho resultante de la reducción; A: factor fijo —16 o 14—; T: derecho anterior a la reducción). Es una fórmula que reduce los aranceles de forma progresiva: cuanto más alto es el arancel inicial, más reducción experimenta el mismo. Con este sistema se consigue disminuir el grado de dispersión de la estructura arancelaria, que había aumentado con el sistema de reducción producto a producto.

3. Las 7 primeras Rondas del GATT

Cabe distinguir entre a) las cinco primeras Rondas: Ginebra (1947), Ginebra (1949), Torquay (1951), Ginebra (1956), Dillon (1960-62). b) La sexta y séptima: Kennedy (1964-67), Tokio (1973-79).

Las primeras Rondas están marcadas por el carácter provisional del Acuerdo y por los acontecimientos histórico-económicos del periodo: a) creación de la CEE (1957); b) incorporación masiva de PED (en los 60). En todas ellas, como hemos señalado, se adoptó el sistema de negociación producto por producto y país por país.

Como puede observarse en el cuadro 1, la primera Ronda alcanzó un buen resultado en términos del valor del comercio afectado por las concesiones arancelarias. De las Rondas 2ª y 3ª no hay datos disponibles pero

Cuadro 1

Rondas	Años	Nº de países	Valor del comercio afectado (en miles de millones de \$)
Ginebra	1947	23	10
Annecy	1949	33	n.d.
Torquay	1950	34	n.d.
Ginebra	1956	22	2,5
Dillon	1961-2	45	4,9
Kennedy	1964-7	48	40
Tokio	1973-9	99	155
Uruguay	1986	102	

Fuente: J. Jackson: Restructuring the GATT System. Ed. Royal Institute of International Affairs, London 1990. p.37.

todas las informaciones apuntan que los resultados fueron muy pobres. En las Rondas 4ª y 5ª, el comercio afectado por las nuevas concesiones tuvo un valor muy inferior al alcanzado en la primera. Hay que esperar a la Ronda Kennedy para que el GATT relanzara el proceso de liberalización. En los resultados alcanzados (40.000 millones de \$ de comercio afectado por las nuevas concesiones) tuvo influencia la adopción del método de reducción lineal, propuesto por la CEE. Por último, la Conferencia de negociaciones arancelarias más importante de las celebradas hasta la fecha ha sido sin duda la Ronda Tokio; en primer lugar, los resultados obtenidos en términos de volumen de comercio afectado (155.000 millones de \$) cuadruplicaron los de la Ronda anterior; en segundo lugar, se logró una reducción sustancial de los tipos arancelarios de los países desarrollados (ver cuadro 2); en tercer lugar, la Ronda Tokio amplió considerablemente el contenido de las negociaciones y se alcanzaron numerosos acuerdos (llamados Códigos) sobre medidas de protección no arancelarias.

Cuadro 2
Aranceles medios en los principales países desarrollados tras la Ronda Tokio

	Tipos arancelarios ad-valorem sobre importaciones totales		
	Materias primas	Productos intermedios	Manufacturas
EEUU	0,2	3,0	5,7
CEE	0,2	4,2	6,9
Japón	0,5	4,6	6,0

Fuente: GATT: *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, II*. Supplementary Report, January 1980, pp. 33-7.

El Cuadro 2 pone de manifiesto los bajos tipos arancelarios vigentes en los países más desarrollados al finalizar la Ronda Tokio, inferiores al 7% ad-valorem para las manufacturas, que son los productos más protegidos. Entre 1945 y 1980 se estima que el nivel medio de protección arancelaria en los países más desarrollados se redujo alrededor de un 70%-80%.

El tercer logro de la Ronda Tokio fue abordar el problema de las medidas de protección no arancelarias. En este tema se alcanzaron 9 Acuerdos: 1) obstáculos técnicos al comercio; 2) compras del gobierno; 3) interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII (subvenciones); 4) aplicación del artículo VII (valoración en aduanas); 5) procedimientos de licencias de importación; 6) aplicación del artículo VI (derechos antidumping); 7) comercio de aeronaves civiles; 8) carne de bovino; 9) productos lácteos.

También se firmaron al término de la Ronda 4 Convenios: 1) Trato diferencial y más favorable, reciprocidad y plena participación de los PED; 2) declaración sobre medidas adoptadas con fines de Balanza de Pagos; 3) acción de salvaguardia con fines de desarrollo; 4) notificación, consulta, solución de diferencias y vigilancia.

Entre los 9 Acuerdos, los siete primeros han recibido el calificativo de códigos porque las reglas (normas de conducta) que contienen son claras y precisas e incluyen en ocasiones un mecanismo de solución de diferencias específico (sistema de voto incluido).

Los “códigos” son Tratados independientes que vinculan solamente a las partes contratantes firmantes de los mismos —el que más firmas ha tenido es el de valoración en aduanas (39)—. Los Acuerdos han llevado a la creación de comités ad-hoc, dependientes del Consejo.

Los Convenios no son Tratados independientes; tienen un status mucho más ambiguo: expresan objetivos u obligaciones de carácter muy general. El Convenio sobre solución de diferencias ha sido importante al plasmar la práctica desarrollada por el GATT hasta 1979.

Los códigos plantean problemas en varios frentes: a) ¿son de aplicación a los no firmantes las ventajas que otorgan (por la aplicación de la cláusula NMF)?; b) ¿son compatibles los mecanismos de los códigos con las normas generales del GATT y en caso de duda qué mecanismo debe prevalecer?; c) ¿pueden asistir no firmantes a las reuniones de los comités respectivos creados al efecto para su seguimiento?.

4. La evolución del comercio internacional en el periodo 1945-90

La influencia del GATT en la evolución del comercio internacional tras la Segunda Guerra Mundial ha sido, sin duda, importante. Ciertamente, algunos autores consideran que aún sin el GATT el comercio internacional hubiera experimentado un crecimiento considerable porque la evolución de la economía mundial así lo requería. Sin embargo, la aportación del GATT no debe infravalorarse: por un lado, ha establecido unos principios y creado un marco normativo que, pese a sus carencias, han servido de punto de referencia y de freno a las actuaciones unilaterales de carácter discriminatorio. Por otro lado, ha impulsado el proceso de reducciones arancelarias multilaterales más intenso de la historia. Por último, ha constituido un foro de discusión y de solución de diferencias que ha permitido reducir las tensiones y abordar nuevos problemas relacionados con el comercio internacional.

El cuadro 3 ofrece los datos del crecimiento real de la producción y el comercio mundiales en el periodo 1953-89, tomando como subperiodos 1953-63 (primera fase de auge); 1963-73 (segunda fase de auge); 1973-83 (fase de crisis); 1983-89 (tercera fase de auge).

Cuadro 3Tasa de crecimiento real del comercio internacional y del PIB mundial en el periodo 1953-89
(tasa anual en %)

	1953-63	1963-73	1973-83	1983-89
CI	6,1	8,9	2,8	6,1
PIB	4,3	5,1	2,5	4

Fuente: Periodo 1953-83, en J. Bhagwati: *El proteccionismo*. Ed. Alianza Universidad, Madrid 1988. pág. 22. Periodo 1983-89, en GATT: *El comercio internacional en 1989-90*. Ed. GATT, Ginebra 1991.

El análisis del cuadro 3 permite extraer algunas conclusiones sobre la evolución del comercio y la producción mundial en el periodo de posguerra: 1) existe una fuerte correlación entre el crecimiento de ambas variables: las fases de auge y crisis en la producción van aparejadas con un mayor y menor crecimiento, respectivamente, del comercio mundial. 2) las variaciones del crecimiento —del mismo signo— son más intensas en el comercio mundial que en la producción mundial —como en el periodo de entreguerras—. 3) El comercio mundial ha crecido siempre más que la producción mundial, siendo ambas tasas muy altas en las fases de auge.

En cuanto a la dirección de la causalidad en la correlación crecimiento del comercio-crecimiento de la producción, lo más probable es que sea bidireccional; es decir los estímulos y frenos son recíprocos. En cualquier caso, la tercera observación apuntada más arriba pone de manifiesto una tendencia significativa en la economía mundial: la creciente interdependencia de las economías nacionales. Este fenómeno explica, en parte, que el resurgir del proteccionismo en la segunda mitad de los años 70 y en los años 80 no haya ocasionado una contracción tan fuerte como en el pasado del crecimiento del comercio mundial.

5. El resurgir del proteccionismo en los años 70 y 80

En todos los periodos de crisis económica se observa un auge de las ideas y las prácticas proteccionistas. Ya sucedió en los años 30 y en los años 70 volvió a ocurrir, si bien con menor intensidad y con características diferentes. Se pueden observar 4 causas principales del resurgir del proteccionismo en los años 70 y 80⁴: 1) la propia crisis de crecimiento económico; 2) el incremento de la competencia internacional; 3) el aumento del peso del sector público y el intervencionismo; 4) la crisis del GATT.

⁴ J. Requeijo: "¿Hacia un mundo de altas barreras comerciales?". *Papeles de Economía Española* nº 28 (1986). J. Bhagwati: *El proteccionismo*. Ed. Alianza Universidad, Madrid 1988. También pueden verse M.A. Díaz M.: "Algunas reflexiones sobre el neoproteccionismo y la crisis del GATT". *Información Comercial Española*, núm. 648-649, agos.-sept. 1987. S. Strange: "El proteccionismo y la política mundial". *Papeles de Economía Española* nº 28 (1986).

1) La crisis de los 70 generó paro en numerosos sectores. Ante esta situación el recurso más inmediato consiste en solicitar protección del Estado (arancelaria y no arancelaria) frente a la competencia exterior para evitar un mayor aumento del desempleo.

2) La economía japonesa había venido mostrando en los años 50 y 60 un fuerte dinamismo, tanto en el interior como en el exterior. En los 70, la competitividad de los productos japoneses siguió aumentando y afectando a nuevas ramas de producción, hasta entonces dominadas por EEUU y los países de la CEE⁵. Pero el peligro ya no venía sólo de Japón: los denominados nuevos países industriales (NPI) del sudeste asiático (especialmente, Corea del Sur, Taiwan, Hong-Kong y Singapur), siguiendo un modelo de crecimiento abierto muy inspirado en el de Japón, iban penetrando los mercados de EEUU y después de Europa con productos que incorporaban progresivamente mayor tecnología. Si inicialmente centraron sus exportaciones en productos de la primera revolución industrial (siderurgia y textil), pronto ampliaron su gama de exportaciones a los productos de la segunda revolución industrial (automóviles y maquinaria herramienta) y a los de la tercera (informática, electrónica de consumo) en los años 80. Por otro lado, otro conjunto de países en desarrollo (México, Brasil, Argentina, La India) habían desarrollado industrias (especialmente trabajo-intensivas), capaces de exportar a muy bajo precio sus productos, apoyadas en unos costes laborales mucho menores que en los países industriales.

Este creciente clima de competencia generó una incertidumbre que se vio agravada por el rápido progreso tecnológico —que hacía rápidamente obsoletos a los nuevos productos— y la volatilidad de los tipos de cambio que siguió al abandono, en 1973, del sistema de tipos de cambio fijos vigente desde los Acuerdos de Bretton Woods.

3) Aunque el inicio de la escalada en la participación del sector público en la economía se remonta a los años 20, para apoyar el proceso de reconstrucción y para consolidar los Estados de nueva creación o ampliados, la intervención estatal experimenta un salto cualitativo y cuantitativo como consecuencia de la adopción por muchos países industriales de la política económica propuesta por Keynes en 1936. Inicialmente, la intervención del Estado en la economía se limitó al precepto keynesiano de fomento de la inversión (beneficios fiscales a la inversión, créditos privilegiados, subsidios directos, apoyo a la investigación, participación en empresas). Con el paso del tiempo, el intervencionismo ha ampliado su campo de actuación, controlando y gestionando numerosas empresas y extendiendo un manto de protección a la industria y a la agricultura. Este incremento de la intervención ha terminado por afectar al mecanismo de asignación de recursos, a la libre competencia y al propio comercio exterior: las ventajas comparativas surgen ahora, en muchas ocasiones, del

⁵ B. Balassa: *New Directions in the World Economy*. Ed. MacMillan, Hong Kong 1989.

apoyo recibido del sector público (ayudas a la I+D, compras del Estado, subsidios e incentivos, programas públicos, créditos preferentes a la exportación —FAD—). En definitiva, la preponderancia del sector público ha politizado en buena medida la asignación de recursos y, en el ámbito del comercio exterior, ha reforzado la tendencia hacia un “comercio administrado”, como veremos en el siguiente epígrafe.

4) La crisis actual del GATT tiene un doble origen. Por un lado, las excepciones a sus principios contempladas en el articulado del propio Acuerdo General. A estas excepciones iniciales se añadieron otras nuevas que han ido minando la credibilidad del sistema en su conjunto. Por otro lado, la utilización creciente por parte de los Estados y las empresas de medidas de protección no arancelarias que o bien no están contempladas estrictamente por el GATT o bien estándolo, son empleadas de forma abusiva.

Las excepciones a los principios son las siguientes:

1- No discriminación:

a) NMF incondicional.

a₁) El Acuerdo (artículo XXIV) acepta la creación de uniones aduaneras y asociaciones libres de comercio. Una y otra forma de integración suponen una violación del principio de no discriminación pues se eliminan los aranceles y otras barreras no arancelarias entre los estados miembros, manteniéndolos, en cambio, frente a países terceros. Además, los acuerdos preferenciales se han extendido: ASEAN, Australia-Nueva Zelanda, Caribe.

a₂) Cláusula de habilitación (Ronda Tokio), que admite una *excepción permanente*: las partes contratantes pueden conceder un trato más favorable a los PED (Sistema de Preferencias Generalizadas, Acuerdos de Lomé de la CE con los países ACP).

a₃) Códigos de la Ronda Tokio. Constituyen un caso de NMF condicional (sólo asumen los derechos y deberes de los códigos los países que los firman).

a₄) Aplicación selectiva de la cláusula de salvaguardia general —o de escape— (artículo XIX). Esta cláusula permite aumentar los aranceles o aplicar contingentes en caso de desorganización de mercado que pueda causar un perjuicio grave a los productores nacionales de productos que compiten con las importaciones. Aunque la cláusula no admite la discriminación, algunos países la aplican para productos procedentes de países determinados.

a₅) Comercio de Estado. El comercio de Estado no está prohibido de forma explícita. Si bien el Acuerdo General alude a la necesidad de que las compras no sean discriminatorias, es muy difícil que exista suficiente transparencia para evitar la discriminación.

Además de estas excepciones al principio de no discriminación contempladas por el articulado del GATT, en los últimos años varios países han venido utilizando mecanismos de regulación del comercio que o bien contravienen de forma manifiesta este principio o bien lo hacen de forma disfrazada, amparados en medidas de defensa comercial aceptadas por el GATT. Ejemplos del primer tipo son:

a₆) Acuerdos especiales. El más antiguo es el Acuerdo Multifibras —AMF— que está constituido por acuerdos bilaterales que establecen, en la actualidad, restricciones cuantitativas para 30 PED exportadores de textiles y vestido con destino a países desarrollados. Se han firmado con el asentimiento del GATT —que los promovió desde 1961—. Son discriminatorios porque las restricciones sólo afectan a determinados países.

a₇) Restricciones voluntarias a la exportación. Es un mecanismo similar al anterior; en este caso el acuerdo en vez de ser plurilateral, es estrictamente bilateral. El exportador se impone a sí mismo un cuota. Es discriminatorio puesto que dichos acuerdos se establecen sólo con países seleccionados y para determinados productos (cuando son demasiado competitivos en el mercado nacional).

Ejemplos del segundo tipo son:

a₈) Derechos antidumping y compensatorios. Aunque estos derechos están regulados por el artículo VI del GATT y también por sendos códigos de la Ronda Tokio, en los últimos años se está haciendo un uso abusivo de los mismos (véase más adelante), empleándolos como sistema de protección encubierto. A veces, incluso, derivan en la firma de acuerdo de auto-limitación voluntaria de exportaciones. Son discriminatorios al ir dirigidos contra los países y productos más competitivos.

Como veremos en el siguiente epígrafe, los mecanismos expuestos en los apartados a₆, a₇ y a₈ constituyen la base de lo que se ha dado en llamar neoproteccionismo.

b) Trato nacional. Hay una excepción: leyes, reglamentos y prescripciones que rijan la compra por organismos gubernamentales de productos comprados para cubrir las necesidades de los poderes públicos y no para su reventa comercial.

2. Reciprocidad:

a) Este principio no se ha aplicado de forma estricta a los PED, por exigencia de estos últimos. La adición, en 1964, de la parte IV al Acuerdo General establece el principio para regularizar esta asimetría en las concesiones (artículo XXXVI: no reciprocidad en las negociaciones y concesiones). Pero es sobre todo,

b) la cláusula de habilitación la que supone una excepción al principio, pues los países desarrollados ofrecen concesiones sin contrapartida a los PED.

3. Mercados abiertos (artículo XI)

Este principio es objeto de numerosas excepciones en el Acuerdo. Además, nuevas formas de protección no arancelaria se han extendido desde los años 70, que han sido codificadas en la Ronda Tokio.

a) Excepción para los productos agrícolas (artículo XI): en determinados casos se pueden aplicar contingentes.

b) Situación deficitaria de Balanza de Pagos (artículo XII). Muy empleada por los PED.

c) Por motivo de desarrollo económico (artículo XVIII). Básicamente, el caso de la industria naciente. Poco utilizada, ante los requisitos de formalidades exigidos por el GATT. Los PED piden la alteración de esos requisitos.

d) Otras excepciones en relación a la norma general de prohibición de restricciones a las importaciones y exportaciones (artículo XI): artículo XI, 2b: se permiten “Prohibiciones o restricciones necesarias para la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de calidad o la venta de productos destinados al comercio internacional”.

Además de estas excepciones, algunas de las mencionadas en relación al no cumplimiento de la NMF así como algunos sistemas de comercio practicados en los últimos años y recogidos en ese mismo apartado, constituyen también excepciones o violaciones del principio de mercado abierto:

e) Cláusula de salvaguardia —o escape— (artículo XIX), aplicable en caso de graves perjuicios a la producción nacional (aplicación temporal de cupos, retirada de concesiones previas: subida de aranceles). Situaciones que se suelen producir cuando hay “dumping social”. Es muy empleada, aunque su aplicación tiene una limitación temporal.

f) Comercio de Estado.

g) AMF y restricciones voluntarias a la exportación.

4. Mercado limpio (artículo XVI)

Aunque el Acuerdo propugna la eliminación de subvenciones, impone pocas obligaciones al respecto para los productos básicos: las partes contratantes “deberían esforzarse en evitar la concesión de subvenciones a la exportación de productos básicos”. Los países que las apliquen deben notificarlo a las PC. Si una subvención causa perjuicio a otro país se examinará la posibilidad de limitar dicha subvención. En la exportación de productos básicos, la subvención no tendrá por fin incrementar la cuota de mercado de ese país.

La debilidad de la normativa, pese al Código aprobado en la Ronda Tokio, del Acuerdo General sobre subvenciones ha generado un uso seguramente abusivo de las mismas. Sin embargo, como se señala más arriba,

ello ha dado lugar a un uso igualmente abusivo de la medida de defensa comercial destinada a contrarrestar las subvenciones (tasas compensatorias). En muchos casos se inicia un procedimiento anti-subsidación (y/o anti-dumping) con una finalidad protectora y no de defensa comercial.

6. Los instrumentos del neoproteccionismo

El resurgir del proteccionismo en la segunda mitad de los 70 y en los 80, cuyas causas acabamos de analizar, se ha caracterizado por adoptar un nuevo rostro, es decir por emplear instrumentos de protección distintos de los tradicionales, al menos en la forma. Por ello se le ha calificado de neoproteccionismo. Al analizar la crisis del GATT ya mencionamos algunos de estos instrumentos; a continuación estableceremos una clasificación más precisa, que agrupe dichos instrumentos siguiendo un criterio general de diferenciación⁶.

Los instrumentos del neoproteccionismo pueden dividirse en dos grandes grupos, de acuerdo con la estrategia protectora por la que opten los Estados o las empresas afectadas. La primera estrategia es la política; la segunda, la técnica. Dentro de la estrategia política debe incluirse en primer lugar la política de protección que realiza directamente el Estado —de acuerdo o no con el sector o industria afectado— para dar una cobertura de protección integral a algún sector económico. En segundo lugar, es la que siguen las empresas que apelan directamente al Gobierno para recibir protección. La estrategia técnica consiste en la utilización por parte de las industrias o empresas de mecanismos legales que ofrecen un marco de protección, sin necesidad de solicitar la participación activa del Gobierno.

a) Estrategia política

El ejemplo más notable de política de protección integral del Estado es la que se aplica en muchos países al sector agrícola. Son políticas que emplean varios instrumentos: 1) apoyo directo al sector (subsidios directos, precios de garantía); 2) protección frente al exterior (aranceles, cuotas, exacciones variables a la importación —en el caso de la PAC—); 3) limitación de la oferta (congelación de tierras o set aside); 4) fomento de la exportación y eliminación de excedentes (subvenciones a la exportación). En cada país —o grupo de países— se pone el énfasis en determinados instrumentos pero casi todos protegen en cierta medida su sector agrícola.

Los demás sectores no gozan, en general, de una protección integral. En este caso son las industrias o empresas —sean públicas o privadas—

⁶ A. M. Rugman, M. V. Gestrin: "US Trade Laws as Barriers to Globalisation." *The World Economy*, vol. 14, nº 167, sept. 1991.

quienes presionan al Estado para recibir una protección más o menos prolongada en el tiempo. En esta línea, el neoproteccionismo ha surgido como solución para no entrar en conflicto con los compromisos adquiridos por los Estados en materia de comercio exterior, fundamentalmente para no tener que violar repetidamente las reglas del GATT. Como ya señalamos, fue el propio GATT el que dio cobertura al primer Acuerdo sobre el comercio de productos textiles en 1961, que acabó, limitado inicialmente a los de algodón, convirtiéndose desde 1973 en el AMF. Este acuerdo, aunque plurilateral, está constituido por acuerdos bilaterales por los que se establecen cuotas a la exportación de productos textiles por parte de determinados PED exportadores de estos productos. Son, en consecuencia, cuotas a la importación pactadas con los exportadores (los cuales se benefician de las rentas de la cuota). Así pues, el AMF consagró, en un marco plurilateral, los acuerdos de autolimitación voluntaria de exportaciones, que poco más tarde proliferarían en un marco ya estrictamente bilateral. En los 80, la CE, EEUU y otros países desarrollados han firmado acuerdos de este tipo entre sí o con PED para diversos productos, entre los más significativos: automóviles, productos siderúrgicos, calzado, semiconductores, electrónica de consumo⁷. Para que se realicen estos acuerdos, las empresas afectadas por la competencia exterior, deben presionar directamente a sus gobiernos; es decir deben conseguir que el Estado intervenga directamente para negociar los acuerdos y preservar así sus intereses.

Otras modalidades de intervención neoproteccionista del Estado son a) fijación de precios mínimos a la importación; b) obstáculos técnicos y administrativos a la importación (normas de calidad, sanitarias, de seguridad, medioambientales). Estas normas pretenden, en teoría, proteger al consumidor; muchas veces, sin embargo, encubren prácticas proteccionistas.

b) Estrategia técnica

La estrategia técnica tiene menores costes para las empresas al no requerir de medios para presionar a la administración. En este caso se utiliza la normativa existente en materia de defensa comercial para frenar o eliminar la competencia. En principio, no se intenta impedir el libre comercio: se trata de impedir la competencia desleal. Por ello las empresas presentan denuncias de dumping y de subvenciones en la importación de ciertos productos, solicitando les sean aplicados a los mismos las tasas que neutralizan esa competencia desleal. Si bien, en teoría, se trata de medidas lícitas de defensa comercial, aceptadas por el GATT, en la práctica constituyen a menudo un instrumento de protección. Así lo señalan los especialistas, que observan que, por un lado, los recursos antidumping y antisub-

⁷ UNCTAD: *Trade and Development Report, 1991*. Ed. U.N., Ginebra 1991. Págs. 57-81 (políticas comerciales), 141-209 (Ronda Uruguay).

vención han aumentado extraordinariamente en los años 80 —respecto a los 70— en los países industriales (véase cuadro 4) y que, por otro, en muchos casos han sido denegados por los tribunales al estimar que no existía competencia desleal.

Cuadro 4
Derechos antidumping y compensatorios en los años 80 en algunos países desarrollados

	EEUU	Australia	Canadá	CEE
<i>Derechos compensatorios</i>				
1980-82	149	2	4	4
1983-85	111	16	8	3
1986-88	77	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Derechos antidumping</i>				
1980-82	97	190	116	127
1983-85	183	203	103	127
1986-88	137	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: los datos de los años 1980-85, tomados de J. Bhagwati (1988): *El proteccionismo*. Ed. Alianza Universidad, Madrid 1991. Pág.63. Los datos de EEUU en 1986-88, tomados de A.M. Rugman, M.V. Gestrin: "US Trade Laws and Globalisation", *The World Economy*, vol. 14, nº 3, sept. 1991.

La amplia utilización de las denuncias de dumping y subvención por parte de las empresas se justifica por el escaso coste que tienen para las mismas. En efecto, las demandas de aplicación de derechos antidumping o compensatorios denegadas por los tribunales no acarrear costes adicionales para los demandantes (no existe represalia contra las demandas improcedentes). En cambio, la empresa demandada (de un PED muchas veces) tiene que correr con los costes de un proceso en un país extranjero cuya legislación no siempre conoce bien y es cambiante.

El cuadro 4 pone de relieve la amplia utilización que ha hecho EEUU de los derechos compensatorios en contraste con los restantes países analizados, que apenas los han aplicado. La explicación se encuentra en que EEUU utiliza en este campo una normativa previa a la creación del GATT y se ha beneficiado, en consecuencia de los "grandfather rights" (véase más arriba). La normativa americana, al contrario de lo que estipula el Acuerdo General, no requiere al demandante que demuestre que las subvenciones causan daño grave a la empresa o industria afectadas, lo cual facilita extraordinariamente la tramitación de la denuncia.

La observación del cuadro 4 pone de manifiesto, por otro lado, que a lo largo de los años 80 no se ha intensificado el número de derechos antidumping y compensatorios aplicados por los países analizados; es decir, el nivel de este tipo de protección se ha mantenido estable en la década ante-

rior, incluso decreciente en la segunda mitad de los 80. Esta evolución se encuentra en sintonía con la observada en otras formas de protección, en particular en las medidas no arancelarias, que tras crecer en la primera mitad de los 80 se han mantenido estables en la segunda⁸.

De este modo cabe señalar que la relajación de las presiones proteccionistas en la segunda mitad de los 80 coincide en el tiempo, y seguramente tendrá algo que ver, con el inicio de la 8ª Ronda del GATT, la Ronda Uruguay.

7. La Ronda Uruguay en la encrucijada

La Ronda Tokio finalizó algo precipitadamente: muchos asuntos quedaron sin resolución y otros acuerdos resultaban insatisfactorios. Por ello, en la reunión de las PC de 1982 (a nivel de Ministros de países GATT) se adoptó una Declaración cuyo contenido no difiere sustancialmente de la que se adoptó en Punta del Este. La Declaración de Punta del Este (Uruguay) de septiembre de 1986 marca el inicio de la última Ronda de negociaciones del GATT. Su contenido revela la evolución de los problemas del comercio internacional así como la predisposición, al menos inicial, de las PC del GATT a abordarlos.

Por motivo de las competencias del GATT, en Punta del Este se aprobó una doble Declaración: una de las PC para mejorar la normativa que reglamenta el comercio de mercancías y negociar concesiones; otra de los Ministros de los países GATT para explorar la posible reglamentación multilateral del comercio de servicios (GATS), que representa aproximadamente el 30% del comercio de mercancías.

Los objetivos expresados en la Declaración son los siguientes⁹:

a) negociar la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias que frenan el comercio internacional.

b) Mejorar y actualizar los instrumentos negociados en el propio GATT: Acuerdo y códigos. Posible reforma del Acuerdo.

c) Eliminar el régimen excepcional que rige parte del comercio de textiles: AMF IV, renovado en 1991 hasta finales de 1992, a la espera de la terminación de la Ronda Uruguay.

d) "Meter" la agricultura en el GATT.

e) Definir y aplicar la normativa GATT en campos que no eran exclusivamente comerciales: derechos de propiedad intelectual (TRIPS: trade related aspects of intellectual property) e inversiones ligadas al comercio internacional (TRIMS: trade related aspects of investment measures).

⁸ id. pág. 59.

⁹ J.A. Castillo: "Esbozo de una explicación de la Ronda Uruguay". *Revista de Estudios Agro-Sociales* n° 155, ene-mar. 1991. págs. 79-103.

f) Reglamentación del comercio de servicios.

g) Mejora de los aspectos institucionales y de funcionamiento del GATT (FOG: Functioning of GATT)

En la Ronda Uruguay, como en las anteriores, el peso de la negociación lo llevan los países desarrollados (CEE, EEUU, Japón). Pero todos los países tienen algo que ganar y algo que perder. En este sentido, las posiciones se encuentran enfrentadas por ser distintos los intereses defendidos por cada país. Existen bloques para determinadas cuestiones, pero son diferentes para otras cuestiones.

Tras la Declaración de Punta del Este, la Ronda quedó lanzada. Se estableció un calendario: la Ronda debía terminar en Bruselas en diciembre de 1990. En diciembre de 1988 se celebraría una reunión a nivel ministerial del Comité de Negociaciones Comerciales (CNM) en Montreal "a mitad de camino", para efectuar una evaluación general de los progresos en la negociación y cerrar, si fuera posible, los temas en los que hubiera acuerdo.

Se formaron entonces 14 grupos negociadores, divididos en 3 grandes bloques¹⁰:

A) Acceso a los mercados

- 1) Grupo de aranceles.
- 2) Grupo de medidas no arancelarias.
- 3) Grupo de productos tropicales.
- 4) Grupo de productos obtenidos de la explotación de recursos naturales.
- 5) Grupo de productos textiles.
- 6) Grupo de agricultura.

B) Substancia del GATT

- 7) Grupo de artículos del GATT.
- 8) Grupo de funcionamiento del GATT.
- 9) Grupo de códigos de la Ronda Tokio.
- 10) Grupo de solución de diferencias.
- 11) Grupo de órganos de vigilancia de los compromisos de statu-quo y desmantelamiento.

C) Temas nuevos

- 12) Grupo de medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (TRIMS).

¹⁰ C. Teijelo C.: "La Ronda Uruguay: cuatro años de negociaciones comerciales multilaterales". *Información Comercial Española*, núm. 684-685 (1990).

13) Grupo de aspectos de los derechos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS).

14) Grupo de servicios (GNS)

En la reunión de Montreal no hubo acuerdo por la persistencia de diferencias importantes en algunos grupos de negociación (agricultura, servicios, TRIPS, textiles y códigos). Sin embargo, poco después, en abril de 1989 se alcanzó en Ginebra —sede del GATT— un acuerdo sobre la forma de proseguir las negociaciones.

En la reunión de Bruselas de diciembre de 1990, tampoco se alcanzó un acuerdo general y la Ronda no pudo finalizar como estaba previsto. Sin embargo, pese al fracaso, en Bruselas se registraron avances en algunos temas —textos pactados— que quedaron “congelados” —como en Montreal— a la espera de su adopción cuando finalice la Ronda. Tras el fracaso de Bruselas, se decidió adoptar un nuevo esquema de negociación, reduciendo a 7 los 14 grupos negociadores que habían venido funcionando desde Punta del Este. De forma muy resumida, la situación de la negociación, los acuerdos alcanzados y los problemas pendientes son los siguientes en cada grupo¹¹:

1) *Acceso al mercado*. Este nuevo grupo negociador engloba a los anteriores: a) aranceles; b) medidas no arancelarias; c) productos tropicales; d) productos obtenidos de la explotación de recursos naturales.

- Más de 50 países han presentado sus propuestas de reducción de aranceles y medidas no arancelarias. Subsiste el problema para ciertos productos (textiles y vestido y agricultura) negociados en otros grupos y la vinculación de los avances en dichos productos con los alcanzados en el grupo de Acceso al mercado.
- En aranceles se mantiene aún la discusión sobre el método de reducción lineal (CEE) y el método producto a producto y país a país (EEUU). También existe la propuesta “doble cero” (Japón y EEUU), según la cual los PD deben eliminar los aranceles de sectores enteros (hasta ahora sólo parece posible en el sector químico-farmacéutico).
- En medidas no arancelarias. Se han redactado dos nuevos códigos: Normas de Origen e Inspección Previa al Embarque. La eliminación o reducción de las barreras no arancelarias se negocia país a país y producto a producto en conexión con las concesiones en aranceles.
- En uno y otro tema (aranceles y medidas no arancelarias) los PED quieren obtener compensaciones por la liberalización que ya han realizado de forma unilateral.
- En productos tropicales solamente existe la oferta de la CEE (puesta en práctica provisionalmente hasta el final de la Ronda, en que que-

¹¹ Seguimos, básicamente, a J.A. Castillo: *op. cit* en el resumen de los 6 primeros grupos de negociación.

dará consolidada): rebajas arancelarias y eliminación de otras restricciones. EEUU condiciona cualquier acuerdo en productos tropicales a los resultados en el grupo de agricultura.

- Productos obtenidos de la explotación de recursos naturales. En esta categoría se incluyen: minerales y metales no férricos y sus manufacturas, productos forestales y sus manufacturas, productos de la pesca. Más tarde se incluyeron los productos energéticos. Hay muchas diferencias en este grupo respecto a las manufacturas que deben incluirse y a la vinculación de la liberalización a otros temas (en la pesca).

2) *Textiles y vestido*. El objetivo es eliminar el AMF. Inicialmente, algunos PD han planteado el establecimiento de una cuota global o de un sistema de contingentación arancelaria. Ha sido rechazado por los PED. Finalmente, antes de Bruselas ha habido acuerdo para eliminar el AMF e incorporar de forma progresiva el comercio de textiles a la normativa GATT. Quedan por negociar: a) el plazo (10 años seguramente); b) el ritmo del desmantelamiento; c) las condiciones de salvaguardia; d) la posibilidad de vincular el desmantelamiento al cumplimiento de otros compromisos derivados de la Ronda Uruguay.

3) *Reglas y disciplinas*. Este nuevo grupo engloba a los anteriores: a) artículos del GATT; b) códigos de la Ronda Tokio; c) TRIMS.

- Los problemas más arduos se encuentran en la revisión de los artículos XVIII (restricciones cuantitativas por situación de balanza de pagos), XIX (medidas de salvaguardia), XXIV (sobre Uniones Aduaneras y Areas de libre comercio) y XXV.5 (Cláusula Waiver) y en la de algunos códigos (anti-dumping, subvenciones y derechos compensatorios)
- Hay consenso en la mejora de algunos códigos (valor en aduana, compras de las empresas comerciales del Estado, obstáculos técnicos al comercio) y podría haberlo en la derogación del protocolo de aplicación provisional.
- TRIMS (Aspectos comerciales de las medidas que regula la inversión extranjera). Se oponen los PED pero parece claro que las medidas usualmente adoptadas violan el GATT (artículos III y XI). Se cuestiona la exigencia de tener que exportar parte de la producción.

4) *TRIPS*

Desde la Ronda Tokio se quiso incluir un acuerdo sobre las mercancías falsificadas. Ahora se ha ampliado el campo objeto de regulación: todos los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio. Entre las cuestiones importantes para los PD que están siendo negociadas, cabe destacar: la protección de las patentes, dibujos y marcas industriales y la piratería de software, cassette y vídeos. Los PED bloquean el acuerdo en este grupo.

5) Servicios

Desde Bruselas, la negociación se ha centrado en tres aspectos: 1) un proyecto de acuerdo-marco multilateral (GATS); 2) anexos (para sectores específicos y la movilidad laboral); 3) listas de compromisos concretos. El borrador de Acuerdo-marco mantiene los principios básicos del GATT —y no principios nuevos como pretendían los PED—.

- Se están proponiendo excepciones a la NMF y trato nacional para ciertos sectores: transporte aéreo y marítimo de cabotaje, defensa de la cultura, servicios de telecomunicación básicos, radio, televisión y audiovisual, edición.
- En los anexos sectoriales, el de servicios financieros es el que plantea más problemas (presencia de las entidades en todo el territorio nacional, a lo que se opone EEUU, que no permite la movilidad a las entidades de los Estados de la Unión)¹².
- Los PED tratan de lograr un acuerdo liberalizador en movilidad del trabajo.
- Se ha sugerido crear un acuerdo dual: estricto para los PD y más flexible para los PED.
- El GATS que resulte será un instrumento similar al GATT original; con el tiempo se irá perfeccionando la normativa y ampliándose los compromisos incluidos en las listas.

6) Problemas institucionales

Engloba: a) funcionamiento del GATT; b) solución de diferencias. Se ocupará adicionalmente de la redacción del Acta Final de la Ronda Uruguay.

- Se aprobó (es el único resultado visible hasta el momento, aparte de la desprotección emprendida unilateralmente por algunos PED y por la CE en agricultura) la adopción de un mecanismo de examen de las políticas comerciales nacionales de los países GATT. El mecanismo prevé la elaboración de informes periódicos que serán realizados, separadamente, por la Secretaría del GATT y los propios países estudiados. La política comercial de los 3 grandes países-bloques (CE —en conjunto—, EEUU, Japón) será revisada cada 2 años, la de los 16 siguientes países más importantes —por el valor de su comercio— cada 4 años y la de los restantes países (72 PED, básicamente) cada 6 años. Aunque el informe del GATT no es vinculante, ejercerá seguramente una presión sobre el país cuya política comercial aparezca como muy proteccionista. Los informes no califican de legales o ilegales las medidas de política comercial adoptadas por los países

¹² Sobre este tema, puede verse V.J. Fernández: "Servicios financieros de la Ronda Uruguay (I y II)". *Boletín de Información Comercial Española* núms. 2266-671, feb. 1991.

(la Secretaría no tiene autoridad para interpretar el Acuerdo General) pero ofrecen un inventario exhaustivo de las medidas adoptadas¹³.

- Avance en el mecanismo de solución de diferencias: queda pendiente de precisar la forma de adopción de los “paneles” y la forma y plazo de adecuarse a la normativa GATT.
- Posibilidad de crear una Organización Multilateral de Comercio (OMC). En realidad es volver al proyecto inicial, fracasado en 1948 y 1955. Esta OMC englobaría los diversos convenios suscritos o por suscribir en el GATT (Códigos, Arreglos, TRIMS Y TRIPS, GATS), además del propio Acuerdo General, y sustituiría a la actual Secretaría General.
- Consenso sobre la forma del Acta Final: un solo documento que recoja todos los acuerdos alcanzados entre todas las partes contratantes (globalidad de la Ronda).

7) Agricultura

El Grupo de agricultura ha sido desde el principio el más conflictivo al ocupar una posición axial respecto a la resolución de la Ronda. En efecto, desde su inicio EEUU, y el denominado Grupo de Cairns¹⁴ han vinculado la finalización de la Ronda a la consecución de un acuerdo de liberalización del sector agrícola. En este artículo no cabe entrar en un análisis pormenorizado de la negociación agrícola que está teniendo lugar desde 1986¹⁵. Nos limitaremos a trazar las líneas maestras del problema agrícola y a esbozar las posiciones que mantienen los principales protagonistas del debate —y también de la Ronda—.

¹³ V. Curzon P.: “GATT’s New Trade Policy Review Mechanism.” *The World Economy*, oct. 1991.

¹⁴ El grupo de Cairns —nombre de la ciudad de Australia donde se formó— está constituido por 14 países que son considerados exportadores eficientes al no subvencionar sus exportaciones: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Islas Fidji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, N. Zelanda, Tailandia y Uruguay.

¹⁵ Existe abundante literatura sobre la negociación agrícola en la Ronda Uruguay. Destacaría la siguiente:

H. Guyomard et al.: “L’agriculture au GATT: la proposition américaine d’octobre 1989.” *Economie Prospective Internationale* nº 45, 1º trim. 1991.

Información Comercial Española núm. 700, dic. 1991: *La agricultura en la Ronda Uruguay del GATT*. 14 artículos.

L. Portillo: “Ronda Uruguay: ¿hacia un nuevo orden agrícola mundial?”. *Boletín de Información Comercial Española* núm. 2254, oct 1990.

L. Portillo: “Principales propuestas agrícolas de la Ronda Uruguay”. *Boletín de Información Comercial Española* núm. 2255, nov. 1990.

L. Portillo: “El enfrentamiento agrícola entre EEUU y la CEE en la Ronda Uruguay”. *Boletín de Información Comercial Española* núm 2257, nov. 1990.

L. Portillo: “La lenta evolución de las posiciones agrícolas en la Ronda Uruguay”. *Boletín de Información Comercial Española* núm 2259, dic 1990.

Revista de Estudios Agro-Sociales nº 155, dedicado a la agricultura en la Ronda Uruguay del GATT. Ene-mar. 1991.

El proteccionismo agrícola tiene una larga tradición histórica. Superado —en los PD— el “problema de alimentos” (mayor crecimiento de la población que de la producción agrícola) profetizado por Malthus, ha surgido en el siglo XX, en los mismos PD, el “problema agrario” que deriva de un mayor crecimiento de la oferta que de la demanda de alimentos¹⁶. Este fuerte crecimiento de la oferta se ha debido al aumento continuo de la productividad del sector, inducido, básicamente, por el progreso técnico: a) mecanización; b) revolución química (fertilizantes); c) biotecnología; d) mejora de las técnicas de gestión. Paradójicamente, el fuerte incremento de la productividad en la agricultura ha creado un problema de distribución de la renta. En efecto, dicho incremento se ha transmitido en buena parte a los precios, disminuyéndolos en términos reales (crecimiento menor de los precios agrícolas respecto al de los productos industriales), lo que ha ocasionado un deterioro continuado de la renta real de los agricultores.

Ante esta situación, los gobiernos han tenido que afrontar el ajuste del sector agrícola, combinando medidas de liberalización con medidas de protección. Las primeras, destinadas a aumentar el ratio tierra cultivada/trabajador empleado, las segundas dirigidas a evitar el descenso relativo de la renta real del sector, subvencionándolo —vía precios o rentas—. La liberalización, dejando que el mercado realice el ajuste, ha facilitado la expulsión de parte del excedente de la población activa ocupada en la agricultura hacia la industria y los servicios y ha permitido, a su vez, aumentar la productividad del trabajo en la agricultura.

Las políticas de protección a la agricultura diseñadas en los PD a partir del final de la Segunda Guerra Mundial han adoptado enfoques e instrumentos diferenciados. Nos limitaremos aquí a esbozar las políticas agrarias de los dos principales protagonistas de la Ronda Uruguay en el grupo de agricultura: la CE y EEUU¹⁷.

1. La Política Agrícola Comunitaria (PAC) hasta la reforma Andriesen

La PAC se asienta en 3 principios: 1) Unidad de mercado (mercado y precios únicos para los productos agrícolas en libre circulación en la CEE.) 2) Preferencia comunitaria —favorecer la compra de productos de la CEE—: Arancel Aduanero Común y exacciones reguladoras. 3) Solidaridad financiera —la financiación de la PAC corre a cargo del Presupuesto de la CEE, no del de cada país; la gestiona el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)—.

Sobre esta base, la PAC emplea dos mecanismos de protección: a) Régimen de precios; b) Régimen en frontera.

¹⁶ L.V. Barceló, R. Compés, L. Avellá: “Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española”. *Información Comercial Española* núm. 700, dic. 1991.

¹⁷ Véase H. Guyomard et al.: *op. cit.*

El Régimen de precios no abarca a la totalidad de los productos agrarios pero sí a la mayoría de los principales. Funciona así: el Consejo de Ministros establece, cada año, tres tipos de precios: 1) Precio de intervención. Los organismos de intervención tienen la obligación de comprar —durante cierto periodo de la campaña—, al 94% del precio de intervención establecido para la campaña todos los productos —sujetos al Régimen— que se le ofrezcan y que cumplan las normas establecidas. 2) Precio indicativo. Precio que debe alcanzar un producto importado y situado en la zona más deficitaria de la CEE (Duisburgo en la RFA, para el trigo, vgr.). Este precio aseguraría una salida a la producción CEE en su mercado. 3) Precio umbral. Obtenido a partir del precio indicativo, restando el coste del transporte y mantenimiento entre un puerto de la CEE (Rotterdam para los cereales) y la zona más deficitaria. Es el precio mínimo al que los productos de importación pueden entrar en la CEE.

El Régimen en frontera complementa el de precios. La protección frente al exterior queda asegurada por las exacciones variables a la importación (prélèvements). El prélèvement es la diferencia entre el precio mundial (CIF en puerto comunitario) y el precio umbral. Este mecanismo de protección frente a las importaciones se complementa con un mecanismo de apoyo a la exportación a través de las restituciones variables a la exportación. Estas son la diferencia entre el precio del mercado interior CEE y el precio mundial (FOB en puerto comunitario) y son percibidas por los exportadores vía FEOGA.

2. La política agrícola de EEUU

Los objetivos esenciales de la política agrícola de EEUU son dos: estabilización de los ingresos de los agricultores y de los precios. En los últimos años se está atenuando el sostén de los precios. Emplea tres instrumentos principales: 1) "Non recourse storage loan" (préstamo de campaña); 2) "Deficiency payments" (pagos compensatorios); 3) "acreage set aside" (congelación de tierras).

1) el sostén de los precios queda garantizado por el mecanismo del préstamo de campaña que garantiza un precio mínimo a los productores de cereales, algodón y arroz. Estos productores pueden recibir un adelanto sobre la cosecha para toda o parte de la producción durante un periodo de 9 meses. Este adelanto consiste en un préstamo igual a la cantidad garantizada por el precio de sostén (loan rate). Si el precio de mercado es superior al precio de sostén durante el plazo del préstamo, el productor puede recuperar su cosecha devolviendo el préstamo más los intereses. En caso contrario, la cosecha pasa a ser propiedad del Estado (Credit Commodity Corporation, agencia financiera del Ministerio de Agricultura de EEUU).

2) El apoyo a los ingresos se instrumenta con un mecanismo de pagos compensatorios, definidos a partir de un precio objetivo (target price). La

diferencia entre el “target price” y el “loan rate” (o el precio de mercado) es entregada a los productores (cereales, tabaco, algodón y productos lácteos). El volumen de producción así protegido no es la totalidad de la producción sino un porcentaje de las cosechas anteriores más un corrector de crecimiento del rendimiento.

3) Congelación de tierras (abandono de tierras). Es un instrumento vinculado a los anteriores porque condiciona la concesión del loan rate y de los deficiency payments. En periodo de exceso de oferta y para evitar la caída de los precios y la formación de stocks excesivos, se pone en marcha un programa de reducción de la superficie cultivada. El estímulo al abandono de tierras se refuerza con indemnizaciones (a veces en forma de mercancías).

Además de estos 3 programas existen diferentes programas de ayuda al almacenamiento, y, sobre todo, de ayuda a la exportación (Export Enhancement Program). Diversos productos están protegidos con contingentes a la importación (carne de vacuno, azúcar, queso). Por otro lado, la derogación (“Waiver”) de 1955 legalizó en el marco GATT la protección del algodón y derivados, azúcar, productos lácteos y cacahuets mediante restricciones cuantitativas a la importación.

El resultado de dichas políticas, sobre todo en el caso de la PAC, ha sido causar graves distorsiones en los flujos internacionales de comercio agrícola y crear graves problemas presupuestarios a EEUU y la CE.

En la actualidad, la PAC absorbe cerca del 60% del presupuesto comunitario (ha disminuido ligeramente en los últimos 2 años), lo que es considerado excesivo por los órganos comunitarios. Este ha sido el principal motivo (junto a la presión internacional, a través del GATT) de la puesta en marcha de la Reforma de la PAC —que trata de reducir la participación de la PAC en el Presupuesto así como de alterar parcialmente el sistema de protección de la agricultura a) dando mayor importancia al apoyo a las rentas de los agricultores; b) reduciendo el sostén de los precios; c) promoviendo los mecanismos de reducción de la oferta (abandono de tierras o set aside). La Reforma de la PAC sigue, en alguna medida, la orientación del sistema de protección de EEUU¹⁸.

Si el problema presupuestario ha propiciado la Reforma de la PAC, las consecuencias en el comercio mundial de la aplicación de la PAC (en funcionamiento desde 1962) están ejerciendo una fuerte presión en contra de la misma por parte de muchos PED y algunos PD, entre ellos EEUU (también Australia, N. Zelanda y Canadá). La influencia de la PAC en el comercio mundial de productos agrícolas puede explicarse con la siguiente secuencia: 1) a) el aislamiento del mercado comunitario de la competencia exterior (exacciones variables a la importación), b) la política de

¹⁸ J. Varela Donoso: “La PAC y su reforma”, en *Organización económica internacional* (coord. M. Varela). Ed. Pirámide, Madrid 1991.

precios de intervención (de garantía), c) el aumento de productividad del sector agrícola y d) la necesidad de aumentar la producción para mantener un nivel de ingresos aceptable, han provocado un aumento considerable de la producción interna de la CE en numerosos productos (carne, azúcar, productos lácteos —mantequilla—, vino y cereales, fundamentalmente). 2) Dicho aumento ha provocado un exceso de oferta en el mercado CE que ha sido absorbido por el FEOGA provocando un aumento continuo de sus excedentes almacenados. 3) Dado el coste creciente del almacenamiento y la imperiosa necesidad de reducir los excedentes, se ha puesto en marcha el mecanismo de restituciones variables a la exportación (complementario del mecanismo de exacciones variables a la importación) que ha permitido, a través de fuertes subvenciones, colocar parte de los excedentes en el mercado internacional (s.t. PED). 4) El resultado, en una óptica general, ha sido que la CE ha pasado de ser importadora neta de productos agrícolas en los 70 a ser exportadora neta a partir de los 80. 5) La utilización generalizada de subvenciones por parte de la CE para colocar sus productos en el exterior ha tenido dos efectos aparentemente contrapuestos. Por un lado, ha perjudicado a otros países exportadores de productos agrícolas (productores eficientes —que no subvencionan sus exportaciones— y EEUU). La respuesta más contundente ha venido de este último país, que ha empezado a practicar a su vez una política de subvenciones (Export Enhancement Program) lo que ha degenerado en un espiral de guerras comerciales, que obliga a los dos colosos a aumentar sus subvenciones para hacer caer los precios y ser más competitivo que el rival, aumentando los gastos de esa política y nutriendo el déficit presupuestario. Por otro lado, ha beneficiado, a corto plazo, a los PED importadores netos de productos agrícolas, que pueden adquirir muchos productos a precios muy bajos —inferiores a los que existirían en un marco de competencia sin subvenciones—. A medio plazo, sin embargo, un precio demasiado bajo de los alimentos desincentivaría la producción nacional y crearía una excesiva dependencia del exterior.

Del lado de EEUU, la agricultura ocasiona un importante gasto presupuestario que, dada la gravedad del déficit de este país, sería conveniente reducir. Pero, por otro lado, EEUU se vería beneficiada, en términos netos por una liberalización general del comercio agrícola. Según las estimaciones de un investigador de EEUU¹⁹, este país aumentaría considerablemente sus exportaciones de trigo y cereales para piensos, semillas oleaginosas, cacahuetes, algodón, frutas y nueces, hortalizas y productos para viveros e invernaderos, carne de bovino y porcino, aves y huevos. En cambio, aumentarían sus importaciones de azúcar y de productos lácteos. En general, los precios internacionales aumentarían (al eliminarse las subvencio-

¹⁹ M.A. Martín: "La agricultura de Estados Unidos frente a la europea en la liberalización del comercio agrario". *Revista de Estudios Agro-Sociales* nº 155, ene-mar. 1991. págs. 61-65.

nes) pero se reducirían los precios internos (al desmontarse los mecanismos de protección —exacciones variables, aranceles, cuotas—). La reducción de los precios internos beneficiará a los consumidores y el aumento de los precios internacionales disminuirá el gasto presupuestario. La pérdida sufrida por los agricultores deberá compensarse potenciando las ayudas directas a las rentas y los incentivos al abandono de tierras.

En el enfrentamiento entre EEUU (y el Grupo de Cairns) y la CE (y los países de la EFTA y Japón) subyace el problema de las diferencias estructurales de sus agriculturas. Es mucho más eficiente la agricultura americana que la europea: así, para una superficie agrícola útil cuatro veces inferior a la de EEUU, la CEE-10 tiene más del doble de explotaciones y de población activa agraria²⁰.

Las posiciones de EEUU y la CE ante la negociación agrícola en la Ronda Uruguay han estado enfrentadas, como decíamos más arriba, desde un principio. EEUU ha mantenido una propuesta maximalista de “todo o nada” que ha relajado mínimamente con el transcurso del tiempo. La CE ha mantenido una propuesta más pragmática y mucho más modesta en cuanto a la liberalización de la agricultura y ha reiterado que no está dispuesta a desmontar —como pretende EEUU— la PAC.

La propuesta inicial de EEUU —hasta Montreal— abarcaba las siguientes medidas: 1) eliminación, en 10 años, de todas las políticas que distorsionen el comercio internacional de productos agrícolas; 2) congelación inicial y eliminación, en 10 años, de todas las subvenciones a la exportación; 3) eliminación gradual, en 10 años, de todas las barreras —arancelarias y no arancelarias— a la importación de productos agrícolas; 4) armonización internacional de los reglamentos sanitarios y fitosanitarios.

La CE consideraba que el problema más apremiante del comercio internacional de productos agrícolas era el desequilibrio entre la oferta y demanda mundiales de determinados productos. Así, la CE proponía las siguientes medidas: 1) evitar la persistencia de los desequilibrios entre oferta y demanda mundiales de algunos productos: para ello proponía coordinar los programas de apoyo a la agricultura de los distintos países. 2) reducir la inseguridad e inestabilidad de los mercados: mayor control de la producción, aproximación de la agricultura a las leyes del mercado, apoyo directo a los ingresos de los agricultores —sin vinculación al volumen de producción—. 3) disminuir los desequilibrios estructurales derivados de las políticas agrícolas: incremento de la competencia y de acceso a los mercados.

La CE proponía el establecimiento de compromisos recíprocos equivalentes y el “respeto a los derechos legítimamente adquiridos”. Asimismo,

²⁰ M. Etxezarreta, J. Rosell, L. Viladomi: “El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras”. *Información Comercial Española* núm. 666, feb. 1989.

descartaba el objetivo de suprimir todos los apoyos y su intención de mantener un sistema de protección —menor eso sí— basado en la PAC.

La reunión de Montreal fue un fracaso: EEUU y la CE se atrincheraron en sus posiciones. El propio Grupo de Cairns se opuso a la intransigencia de EEUU (o todo o nada) pues algunos elementos de la propuesta de la CE hubiesen permitido un aumento de sus exportaciones.

En abril de 1989, A. Dunkel (Director General del GATT) presentó un documento con el fin de desbloquear la situación. El documento sirvió de base al acuerdo alcanzado por las partes contratantes que distinguía entre los objetivos a largo y a corto plazo. Los objetivos a largo plazo eran vagos (“establecer un sistema de comercio de productos agrícolas equitativo y orientado al mercado”) mientras que los compromisos a corto plazo eran concretos: a) moratoria (standstill) en los niveles de apoyo a la agricultura, el acceso a los mercados y las subvenciones a la exportación; b) intención de reducir los niveles de apoyo y protección (rollback).

A finales de 1989, los diferentes países presentaron sus nuevas propuestas. EEUU volvió a proponer una opción cero, dividiendo la negociación en cuatro apartados: a) acceso a los mercados (arancelización de toda la protección y reducción sustancial de esta última, en 10 años); b) competencia en la exportación (abolición de los subsidios a la exportación en 5 años); c) medidas de apoyo interno (eliminación de ciertas medidas de apoyo —rojas—, reducción de otras —ámbar—, aceptación de algunas —verdes—; d) reglamentos sanitarios y fitosanitarios (armonización). Por su parte, la CE volvió a hacer una propuesta de liberalización mucho menos ambiciosa: a) sólo se debe pretender reducir el apoyo, no eliminarlo. La reducción del apoyo debe negociarse en base a una medida de apoyo global (AMS: Aggregate Measure of Support). b) La arancelización de las medidas de protección no arancelarias sólo debe ser parcial, manteniendo un factor de corrección (dos columnas en el Arancel, una fija y otra variable). Las exacciones variables a la importación deben descender en la misma proporción que el apoyo interno y externo, pues están relacionadas. Asimismo, la CE solicitaba un reequilibrio —aumentar o instaurar algunos aranceles al arancelizar algunas medidas no arancelarias—. Finalmente, pretendía que algunos apoyos internos se arancelizaran —en referencia a los deficiency payments—.

Estas fueron, básicamente, las posturas que los dos grandes protagonistas del grupo de agricultura defendieron desde finales de 1989 —y han mantenido, en lo sustancial, desde entonces—. A la vista del enfrentamiento y el consiguiente parón en las negociaciones al que condujeron las posiciones de EEUU y la CE, el Presidente del Grupo de Negociación Agrícola (De Zeeuw), hizo una propuesta de síntesis en julio de 1990. Este documento adoptaba la división de temas planteada por los EEUU (acceso a los mercados, apoyos internos y subsidios a la exportación) y

trataba de satisfacer posturas de ambas partes; sin embargo, fue rechazado por la CE, que sólo acabó aceptándolo como base de negociación ante la presión del Director General del GATT.

Tras el fracaso de la reunión ministerial de diciembre de 1990 en Bruselas (en la que, en principio, debía concluirse la Ronda), las posiciones han evolucionado muy poco. Las propuestas actuales de ambos protagonistas se pueden resumir así:

a) Apoyo interno. La CE ofrece una reducción del 30% para las “medidas ámbar”. EEUU solicita una reducción de al menos el 75%. También hay diferencias entre ambas partes respecto a las medidas que deben ser catalogadas como ámbar. La CE quiere incluir los “Deficiency Payments”, a lo que se oponen los EEUU (que, por otro lado, proponen una lista de medidas a reducir más amplia que la CE). Hay acuerdo en la adopción de una Medida Global de Apoyo, pero no en la definición de la misma.

b) Acceso a los mercados. Hay acuerdo en la arancelización de todas las medidas de protección. La CE propone, como antes veíamos, el mantenimiento de un factor de corrección variable para algunos productos —a lo que se opone EEUU—. En cuanto al nivel y ritmo de reducción de los “equivalentes arancelarios” (aranceles que sustituyen a las medidas no arancelarias), la CE propone que se establezcan en un nivel alto inicial (para mantener la preferencia comunitaria) y se reduzcan lentamente. EEUU propone establecer un nivel inicial más bajo para los “equivalentes arancelarios” y reducirlos al mismo ritmo que los productos que ya estaban arancelizados.

c) Competencia en las exportaciones. EEUU propone eliminar las subvenciones a la exportación, mientras que la CE tan sólo desea reducir las. Subsisten también diferencias respecto al catálogo de subvenciones.

8. La opción proteccionista en el momento actual. Elementos a favor y en contra

En el momento actual, la situación de las políticas comerciales exteriores se podría resumir en dos tendencias: liberalización en los PED, estancamiento del proteccionismo en los PD²¹. La evolución del comercio internacional en los dos primeros años de la década de los 90 ha seguido el ritmo de desaceleración mostrado por el de la producción mundial, encontrándose ahora en una fase de transición a la espera de la terminación de la fase depresiva del ciclo.

²¹ UNCTAD: *Trade and Development Report, 1991*. Ed. U.N, Ginebra 1991. Pág. 57.
OCDE: *Perspectives économiques de l'OCDE*. Paris, dic. 1991. Pág. xii.

Ante esta situación, un conjunto de elementos deben ser analizados para determinar las posibilidades actuales de la opción proteccionista en el mundo. Podemos dividirlos en elementos a favor y en contra del auge del proteccionismo.

Entre los primeros cabría señalar los siguientes: 1) la formación de bloques regionales; 2) el resurgir del neoproteccionismo en la teoría del comercio internacional; 3) el endurecimiento de las políticas comerciales nacionales de los PD.

1) En los últimos años se ha producido un avance considerable en el proceso de integración regional, particularmente en el área de los PD. Cabe suponer que esta tendencia aumentará el comercio intraregional a costa de desviar parte del comercio interregional preexistente.

La potenciación del fenómeno de integración se observa en las tres áreas más desarrolladas del mundo: a) avance integrador de la CE (Mercado Unico y Unión Económica y Monetaria); b) creación de un área de libre comercio en América del Norte (EEUU-Canadá-México: NAFTA) y que ya cuenta con el Área de Librecomercio establecida en 1988 entre EEUU y Canadá; c) surgimiento del bloque asiático, aún no consolidado pero en fuerte expansión.

La creación del Mercado Unico Europeo en 1993, ha despertado temores en el resto del mundo, habiéndose acuñado la expresión "Fortaleza Europa" para sintetizarlos. La consecución del Mercado Unico tendrá efectos de creación de comercio (en el interior de la CE y con el exterior) y de desviación de comercio. No es fácil determinar, sin embargo, cuál de los dos que afectan a los países extracomunitarios (creación de comercio con el exterior y desviación de comercio) será superior²². A favor de la creación de comercio con países extracomunitarios están: a) el Mercado Unico será un mercado menos fragmentado que la CE anterior al 93; b) el Mercado Unico podría ser más abierto; c) el mayor crecimiento económico de la CE impulsado por la creación del Mercado Unico se transmitirá a las importaciones, aumentándolas. El peligro de desviación de comercio provendrá de la influencia de los siguientes factores: a) supresión de fronteras físicas y obstáculos técnicos intracomunitarios que abaratará el comercio entre países miembros y encarecerá, en términos relativos, el comercio con el resto del mundo. b) Posible aumento de la discriminación contra empresas extranjeras en las compras del sector público, para aumentar la dimensión de las empresas comunitarias y potenciar la constitución de grandes empresas plurinacionales. c) Aumento de la capacidad de presión de la CE en la exigencia de reciprocidad a terceros países. d) Mayor competitividad de las empresas de la CE (economías de escala).

²² R. C. Hine: *The trade policies of the European Community before and after 1992*. Documento de trabajo presentado en la Universidad de Valencia, Departamento de Economía Aplicada, el 1 de marzo de 1990.

El proyecto de integración en América del norte se encuentra aún en fase de estudio. Tan sólo es una realidad el acuerdo de librecambio establecido entre EEUU y Canadá, el cual, por otra parte, ya existía para buena parte del comercio mutuo. Cabe señalar, además, que la regulación del intercambio entre ambos países en el nuevo marco puede potenciar una futura liberalización en el ámbito internacional, en la medida en que se puedan multilateralizar las soluciones de liberalización que están alcanzando en un marco bilateral²³.

El bloque asiático, aglutinado en torno a Japón, agrupa los llamados Nuevos Países Industriales (“Los Cuatro Dragones”) pero también a los países del ASEAN (Indonesia, Filipinas, Malasia, Tailandia). Si bien no ha cuajado ningún proyecto ambicioso de integración entre dichos países, se están estableciendo acuerdos bilaterales y el comercio intraregional está creciendo a mayor velocidad que el interregional²⁴.

2) En segundo lugar, la consolidación de una corriente en la teoría del comercio internacional que apuesta por practicar una política comercial “estratégica”²⁵. De acuerdo con este planteamiento, la protección puede ser favorable a un país en la medida en que los costes derivados de la misma sean inferiores a los beneficios que pueden obtenerse (en especial, reducción de costes debida a economías de escala, economías externas y ganancia de cuota de mercado en la exportación). Es cierto que esta estrategia comercial sólo permitirá ganar cuota en el mercado internacional en la medida en que las empresas extranjeras rivales adopten una actitud pasiva y acepten de hecho la transferencia de sus beneficios. Si ofrecen una respuesta activa (subvenciones, en particular) se entra en una guerra comercial, lo cual acaba por perjudicar a los dos países enfrentados. Es lo que ha sucedido, por ejemplo, en la agricultura (EEUU contra la CE, véase más arriba), representando una clara muestra del peligro que acecha detrás de estas políticas. No sólo afecta negativamente a los países implicados sino que supone emprender una vía de confrontación y de rechazo de los principios que inspiran el Acuerdo General, lo que tiende a debilitar la acción y credibilidad del sistema GATT. Los propios teóricos de esta política estratégica señalan reiteradamente que la decisión sobre su adopción es compleja y peligrosa pues supone enfrentarse al llamado “dilema del prisionero”: si se adopta —escaparse— puede salir bien o mal —ser atrapado—; si no se adopta —no escaparse— se puede perder una oportu-

²³ M. Perez R.: “El NAFTA: un acuerdo tripartito”. *Boletín de Información Comercial Española* núm. 2286, jul. 1991.

J. Bhagwati: “El sistema de comercio internacional”. *Pensamiento Iberoamericano*, nº 20, Madrid, jul-dic. 1991.

²⁴ S. Plaza C.: *Procesos de integración y desarrollo económico en Asia-Pacífico*. Tesina presentada en la Facultad de Ciencias Económicas de la U.C.M. en junio de 1991.

²⁵ P. Krugman (edit.): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Ed. The Massachusetts Institute of Technology, Cambridge (EEUU) 1987.

nidad o bien salir ganando todos, aumentando su exportación las empresas rivales al aumentar el comercio —se acaba por salir y el sistema queda preservado y fortalecido—.

3) En tercer lugar, la orientación de las políticas comerciales de EEUU, la CE tras el Mercado Unico y Japón.

En EEUU se ha ido consolidando en los últimos años el unilateralismo en política comercial²⁶. Esta orientación ha quedado plasmada en la Omnibus Trade and Competitiveness ACT de 1988, que regula el comercio exterior y ha potenciado la Sección 301 de la Trade Act de 1974 para facilitar la adopción de represalias por parte de EEUU contra los países que lesionan sus intereses exportadores (super 301 y especial 301). El empleo de esta legislación viola claramente los principios del GATT —al hacer caso omiso del mecanismo de solución de diferencias de este organismo— y constituye una amenaza al mantenimiento de un sistema de comercio libre y multilateral. El avance en la liberalización se logra mediante la reciprocidad en las concesiones y no mediante las amenazas continuas de represalias, cuyo fundamento reposa en la posición de fuerza de la que goza EEUU como potencia económica y gran mercado de exportación. La estrategia de la política comercial americana solamente refuerza las tendencias selectivas (discriminatorias), que, por otra parte, son características de la política comercial de la CE.

Es de sobra conocida la denominada política comercial convencional de la CE. Nació con un carácter fuertemente discriminatorio que sólo fue tolerado por el GATT ante la posición de fuerza mantenida por la CE y ante la perspectiva de que una salida —o expulsión— de esta última de la Organización dejaría herido de muerte al GATT. Con el tiempo, el carácter discriminatorio de la política convencional se ha ido fortaleciendo y, en la actualidad, la CE presiona en la Ronda Uruguay para legimitar en su seno la utilización de las medidas de salvaguardia con carácter selectivo, lo que supone un paso más en la senda de la discriminación.

El mercado japonés ha tenido tradicionalmente un acceso muy difícil para la exportación de la CE y EEUU (que tienen fuertes déficit comerciales con Japón). Si bien la protección arancelaria de Japón no es superior a la de la CE o EEUU, la multitud de MNA y las particulares características de su organización económica (escaso libre-mercado) convierten al Japón en un mercado bastante cerrado a la importación²⁷.

²⁶ Editorial de BICE: "Barreras comerciales y prácticas desleales en EEUU". *Boletín de Información Comercial Española* núm. 2280, mayo 1991.

M. Perez R.: "El marco legal de la política comercial de Estados Unidos". (iv. La malquerida: la sección 301 de la Ley de Comercio y Competencia de 1988.). *Boletín de Información Comercial Española* núm. 2261, dic. 1990.

²⁷ B. Balassa, M. Noland (1988): *Japan in the World Economy*. Ed. Institute for International Economics, Washington 1988.

Entre los elementos que pueden contrarrestar el auge proteccionista, podríamos destacar los siguientes:

1) En los 45 años transcurridos desde la creación del GATT, el comercio internacional ha tenido un crecimiento continuo, muy fuerte en la mayor parte del periodo, siempre superior al crecimiento de la producción mundial. Ello ha llevado a una creciente interdependencia de las economías nacionales, lo que constituye un freno considerable a la tentación proteccionista: el recorte de las importaciones puede llevar aparejado una represalia para las exportaciones. Ello causará un daño tanto mayor a las economías represaliadas cuanto mayor sea el peso de la exportación en su demanda agregada. Además, el recorte de la importación conducirá a una peor reasignación de recursos y a una reducción de la renta real.

2) El progreso, aunque tímido, en la Ronda Uruguay y que puede resumirse en:

a) Acuerdos de liberalización sectorial. a₁) En la agricultura, el resultado de la negociación es incierto; en cualquier caso la propuesta de la CE, aunque de alcance limitado, supone un avance en el proceso de liberalización del comercio agrícola internacional. En un subsector, el de productos tropicales, la CE ha abierto su mercado a los PED. a₂) En el sector textil existe, aparentemente, la voluntad de dismantelar el AMF, aunque sea de forma progresiva.

b) Acuerdo de seguimiento de las políticas comerciales de los países del GATT. Ya se ha iniciado la aplicación de este acuerdo, que al aumentar la información sobre las políticas practicadas por los países más importantes en el comercio internacional, aumenta su transparencia y facilita la adopción de represalias por los países afectados por las mismas. Esto, a su vez, serviría de freno al abuso en la aplicación de instrumentos de protección comercial.

3) La actividad comercial de las empresas multinacionales. La estrategia productiva y comercial de las empresas multinacionales (EMN) es un elemento que juega a favor del liberalismo comercial. En los últimos años, la creciente competencia entre dichas empresas (especialmente las EMN de EEUU y Japón) ha llevado a un desplazamiento de parte de su producción hacia los PED —menores costes laborales— para exportar desde dichos enclaves hacia sus países de origen y otros PD. Ello ha requerido ejercer una presión sobre sus gobiernos respectivos a favor del mantenimiento de un comercio liberalizado. Por otro lado, el mantenimiento de esa estrategia creará una mayor interdependencia de los países y seguirá incidiendo en el fenómeno comentado en el punto 1 (“el mundo se está empequeñeciendo”)²⁸.

²⁸ J. Requeijo: “¿Hacia un mundo de altas barreras comerciales?”. *Papeles de Economía Española* nº 28 (1986).

J. Bhagwati: *El proteccionismo*. Ed. Alianza Universidad, Madrid 1988. Págs. 84-96.

4) La experiencia histórica reciente, que ha demostrado la ineficacia del proteccionismo cuando este se generaliza a nivel mundial. A corto plazo, la protección constituye un instrumento óptimo de segundo grado (peor que la subvención) al distorsionar la oferta y la demanda de la economía; a medio plazo pone en peligro el mantenimiento de las reglas del juego por los demás países, al propiciar la adopción de represalias y la generalización de las medidas de protección.

Para alejar el peligro proteccionista, la Ronda Uruguay debe finalizar con un acuerdo satisfactorio. Lo deseable sería fortalecer los mecanismos de solución de diferencias (que frenaría la tendencia hacia la adopción de medidas unilaterales), mejorar los códigos anti-dumping y anti-subsidios y hacer más estricta la aplicación de medidas de salvaguardia. Iniciar la andadura del GATS, ir liberalizando progresivamente la agricultura y los textiles. Reforzar el trato favorable a los PED y lograr una mayor diferenciación —aplicable a derechos y obligaciones— dentro de este bloque heterogéneo por el distinto nivel de desarrollo de los países que agrupa.

Madrid, diciembre de 1992.