

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA

TALLER NACIONAL SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES
INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

MATERIAL DE LECTURA

TEMA A

PRINCIPIOS BASICOS
INSTRUMENTOS DE POLITICA COMERCIAL
LIBERALIZACION COMERCIAL

Santafé de Bogotá, D.C. Julio-Agosto 1993

IICA
#3311
1993
MFN-9931
CFESPINAL

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA

**TALLER NACIONAL SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES
INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO**

MATERIAL DE LECTURA

TEMA A

**PRINCIPIOS BASICOS
INSTRUMENTOS DE POLITICA COMERCIAL
LIBERALIZACION COMERCIAL**

Santafé de Bogotá, D.C. Julio-Agosto 1993

JICA
3377
7993
HFN - 9937
CFE - P: 2022

1. Listado de temas a tratar en el tema A sobre principios básicos (instrumentos de política comercial-liberalización comercial).

I. INSTRUMENTOS DE POLITICA COMERCIAL

A. ARANCELES

1. AD-VALOREM
2. ESPECIFICOS

B. MEDIDAS DE TIPO ARANCELARIO

1. CONTINGENTES ARANCELARIOS
2. ARANCELES ESTACIONALES
3. IMPUESTOS INTERNOS DISCRIMINATORIOS
4. SOBRETASAS CAMBIARIAS/CAMBIOS MULTIPLES
5. DEPOSITOS PREVIOS

C. RESTRICCIONES CUANTITATIVAS A LAS IMPORTACIONES

1. CUOTAS
2. PROHIBICIONES
3. AUTORIZACIONES DISCRECIONALES DE IMPORTACION
4. AUTORIZACIONES CONDICIONALES DE IMPORTACION

D. LIMITACIONES VOLUNTARIAS DE EXPORTACIONES

E. CONTROLES DE PRECIOS

1. DERECHOS VARIABLES
2. PRECIOS MINIMOS
3. LIMITACIONES VOLUNTARIAS DE PRECIOS DE EXPORTACION

F. MEDIDAS DE CONTROL

1. INVESTIGACIONES Y VIGILANCIA DE PRECIOS Y VOLUMENES
2. DERECHOS ANTI-DUMPING Y DERECHOS COMPENSATORIOS.

II. COSTOS DE LA PROTECCION

A. TRANSFERENCIAS: CONSUMIDORES/PRODUCTORES/GOBIERNO

B. INEFICIENCIA: PRODUCCION Y CONSUMO

C. GENERACION DE MONOPOLIOS

III. MEDICION DE LA PROTECCION

A. PROTECCION MONIMAL

B. PROTECCION EFECTIVA

C. SUBSIDIO EQUIVALENTE AL PRODUCTOR

This One



AA7Q-LP9-OHAG

Digitized by Google

IV. AYUDAS INTERNAS: MEDIDAS DE PROTECCION QUE NO SE APLICAN EN LA FRONTERA

- A. SUBVENCIONES DIRECTAS A PRODUCTORES NACIONALES RELACIONADAS A LA PRODUCCION, INVERSION, EMPLEO
- B. DESGRAVACIONES Y EXENCIONES TRIBUTARIAS
- C. SUBVENCIONES A LAS TASAS DE INTERES
- D. SUBVENCIONES A LOS PRECIOS
- E. COMPRAS PREFERENCIALES DEL SECTOR PUBLICO
- F. NORMAS TECNICAS.

V. PROTECCIONISMO EN PAISES DESARROLLADOS

- A. ARANCELES
 - 1. PROGRESIVIDAD
 - 2. EFECTO RESTRICTIVO SEGUN GRADO DE ELABORACION
- B. BARRERAS NO ARANCELARIAS
- C. AGRICULTURA

CONTENIDO

1. Listado de subtemas a tratar en el Tema A
2. Fórmulas de cálculo de coeficientes de protección
3. Glosario términos de Comercio Internacional.
Banco Mundial
4. Lista de definiciones operacionales de las medidas de control de comercio.
UNCTAD
5. Costos económicos de las restricciones comerciales.
Jadish Bhagawari
6. La progresividad de las barreras comerciales.
Alexamder Yeats
7. Las barreras no arancelarias al comercio.
Andrzej Olechowski
8. Agricultura (Protección y disciplinas multilaterales).
Delbert Fitchett
9. Productos tropicales
Vicent Cable
10. Medidas de asistencia a la industria que no se aplican en frontera.
Patricia Messerlin
11. Resumen de medidas e instrumentos de protección a la producción y exportación de productos agropecuarios aplicados por países desarrollados.
12. Los agricultores que viven del Estado.
IICA
13. Las barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas en la CEE.
CEPAL
14. Avances elevados en los grandes mercados desventaja para los países en desarrollo.
Esperanza Duran, Serafino Marchese,
René Vossenaar.
Rev. Comercio Exterior. Vol. 4 Núm.6

15. Medida cuantitativa de la ayuda: el ESP.
GATT
16. Por qué la liberalización del comercio es una medida acertada?
Martín Wolf
17. Por qué hay resistencia a la liberalización?
Richard Cooper
18. Liberalización multilateral.
Robert E. Baldwin
19. Reciprocidad
L. Alan Winters
20. La liberalización unilateral y las negociaciones comerciales multilaterales.
J. Michael Finger y Paula Holmes

Anexo 1

Glosario

En este glosario se presentan algunas de las principales expresiones especializadas que se emplean en la esfera del comercio internacional. No se han incluido aquellas cuyo significado no varía con respecto al que tienen habitualmente.

Dados el enfoque de este manual y las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay recientemente iniciadas en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), muchas de las definiciones se ajustan a las prácticas corrientes del GATT. En los casos en que corresponde, en las definiciones se hace referencia también a algunos de los instrumentos pertinentes del GATT:

- Art. II: Artículo II del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
- IBDD, 26S/141: Instrumentos Básicos y Documentos Diversos, Vigésimo sexto Suplemento, página 141.

ACUERDO DE COMERCIALIZACION ORDENADA Véase **LIMITACION VOLUNTARIA DE LAS EXPORTACIONES**.

ACUERDO DE LIMITACION VOLUNTARIA Véase **LIMITACION VOLUNTARIA DE LAS EXPORTACIONES**.

ACUERDOS DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES (NCM) Los acuerdos (también conocidos como códigos) concertados en las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio:

- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
- Acuerdo sobre Compras del Sector Público
- Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII ("Código de Subvenciones")
- Acuerdo de la Carne de Bovino
- Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos
- Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII ("Código de Valoración en Aduana")
- Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación
- Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles
- Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI ("Código Antidumping". (IBDD, 26S/9 y siguientes.)

ACUERDO MULTIFIBRAS "Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles." Acuerdo negociado en 1973 como excepción temporal de las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y renovado a ciertos intervalos posteriormente. Reglamenta el comercio de algunos productos textiles entre sus signatarios a través de acuerdos de limitación negociados bilateralmente y sujetos a condiciones definidas.

ACUERDOS RELATIVOS AL MARCO JURIDICO Los cuatro "acuerdos relativos al marco jurídico" para el comercio internacional que emanaron de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio: 1) Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo (la "cláusula de habilitación"); 2) Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos; 3) Medidas de salvaguardia adoptadas por motivos de desarrollo, y 4) Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia. (IBDD, 26S/221 y siguientes.)

AFORO ADUANERO Determinación, con arreglo a criterios claramente definidos, del aforo de las mercancías a los efectos de aplicar derechos de aduana sobre su importación. (Art. VII; Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; IBDD, 26S/128 y 166.)

AJUSTE ESTRUCTURAL Proceso de reajustar la estructura de producción y empleo de una economía nacional para hacer frente a los cambios en las condiciones económicas o comerciales. (IBDD, 31S/156.)

AJUSTE FISCAL EN FRONTERA Medidas fiscales encaminadas a compensar, total o parcialmente, el trato diferente que se da ya sea a las importaciones en relación con productos nacionales similares o a las exportaciones en relación con productos similares vendidos en el mercado interno. Por ejemplo, los reintegros de impuestos indirectos internos sobre los bienes destinados a la exportación, o los cargos sobre las importaciones similares a los impuestos establecidos sobre productos internos similares. Véase también **REINTEGRO**. (Art. III; Informe del Grupo de trabajo

sobre ajustes fiscales en frontera, IBDD, 18S/106.)

ANULACION La denegación de los beneficios derivados de las obligaciones contractuales. (Art. XXIII; IBDD, 26S/229.)

ARANCEL Véase DERECHO DE ADUANA.

BARRERA NO ARANCELARIA Véase OBSTACULO NO ARANCELARIO.

CLAUSULA DE ANTERIORIDAD En el PROTOCOLO DE APLICACION PROVISIONAL, la cláusula que exige de las obligaciones del GATT a ciertas prácticas comerciales de determinadas partes contratantes, en los casos en que dichas prácticas se regían por legislación nacional vinculante promulgada con anterioridad a la adhesión al GATT. Diversos protocolos posteriores de adhesión al GATT contienen cláusulas similares.

CLAUSULA DE EXTINCION En un instrumento jurídico, la cláusula en que se establece la duración de su validez.

CLAUSULA DE HABILITACION Decisión sobre "Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo". Esta decisión, que constituye uno de los ACUERDOS RELATIVOS AL MARCO JURIDICO, permite a las partes contratantes del GATT, no obstante las disposiciones antidiscriminatorias contenidas en el Artículo I del Acuerdo General, "conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes". Véase también SISTEMA GENERALIZADO DE REFERENCIAS.

CLAUSULA LIBERATORIA Una cláusula de urgencia en un texto jurídico que permite la derogación temporal de sus disposiciones. La cláusula liberatoria del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio está plasmada en su Artículo XIX, que permite, sobre una base temporal, la suspensión, modificación o retiro de una obligación o concesión relacionada con un producto específico, en los casos en que un aumento imprevisto de las importaciones de dicho producto o de otro similar cause o amenace causar un perjuicio grave a los productores nacionales. Véase también MEDIDA DE SALVAGUARDIA. (Art. XIX.)

CODIGO Véase ACUERDOS DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES (NCM).

COMERCIO DE COMPENSACION Modalidad de trueque en virtud de la cual el exportador se compromete a compensar el valor de sus exportaciones, total o parcialmente, mediante la realización de importaciones del país al que hace las exportaciones. Véase también REQUISITO DE COMPENSACION.

COMERCIO DE ESTADO Actividad comercial de un organismo o empresa del Estado o de una empresa a la que el Estado ha otorgado privilegios especiales respecto del comercio internacional. El comercio de Estado no entraña necesariamente la existencia de un monopolio ni de restricciones comerciales cuantitativas. (Art. XVII.)

COMERCIO ESTATAL Véase COMERCIO DE ESTADO.

COMPENSACION Medidas adoptadas después del retiro de una concesión (arancelaria o de otro tipo) a fin de compensar esa medida. (Art. XXVIII.)

COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO Las operaciones de compra, arrendamiento financiero (*leasing*), alquiler o compra a plazos realizadas por entidades u organismos públicos. (Acuerdo sobre Compras del Sector Público, IBDD, 26S/37.)

CONCESION Véase CONCESION ARANCELARIA.

CONCESION ARANCELARIA En el marco del GATT, el compromiso asumido por una parte contratante de imponer a un producto específico un derecho de aduana que no sea superior al establecido en su lista de CONCESIONES ARANCELARIAS. Dicha lista figura como anexo del PROTOCOLO DE ADHESION de dicha parte contratante al GATT. (Arts. II, XXVIII y XXVIII bis.)

CONSOLIDACION Véase CONCESION ARANCELARIA.

CONTENIDO, NACIONAL o LOCAL En el marco del REGLAMENTO RELATIVO A MARCAS DE ORIGEN, la proporción de un artículo que se ha producido en el nivel nacional o local, o el valor agregado en uno u otro nivel por la producción de dicho artículo.

CONTINGENTE Medida orientada directamente a limitar el comercio (de importación o de exportación) de un producto determinado, que especifica ya sea la cantidad máxima o el valor máximo de las importaciones o exportaciones.

- Global: especifica el volumen o el valor total de las importaciones (o exportaciones) de un producto dado, sin tomar en cuenta el país o países de origen (o de destino).
- Bilateral: se aplica a las importaciones de un país específico (o a las exportaciones a dicho país).
- Por países: no sólo especifica el volumen o valor total de las importaciones (o exportaciones) de un producto dado, sino que también establece la distribución de ese comercio entre los diversos países de origen (o de destino). (Arts. XI, XIII, XIV.)

CONTINGENTE ARANCELARIO El volumen específico de importaciones de un producto en un período dado, que determina la aplicación de tasas arancelarias diferentes, utilizándose la tasa más baja hasta que se alcanza dicho volumen y la más alta posteriormente. (Art. XIII.)

CONTINGENTE BILATERAL Véase CONTINGENTE.

CONTINGENTE GLOBAL Véase CONTINGENTE.

CONTROL DE CAMBIOS Control por un gobierno o banco central de las tenencias, ventas y compras de divisas.

CUOTA Véase CONTINGENTE.

DEGRESIVIDAD Característica incorporada en una medida que asegura la atenuación de su estricta aplicación con el transcurso del tiempo.

DERECHO Véase DERECHO DE ADUANA.

DERECHO AD VALOREM Los derechos ad valorem (aranceles, cargos, etc.) se basan en el valor del producto gravable y se expresan como un porcentaje: por ejemplo, derechos del 20% sobre el valor de los automóviles.

DERECHO ANTIDUMPING Derechos que se cobran sobre las importaciones para compensar el efecto del DUMPING. (Artículo VI; Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, IBDD, 26S/188.)

DERECHO ARANCELARIO ADUANERO AUXILIAR DERECHO DE ADUANA adicional que se cobra sobre un producto, por encima de la tasa consolidada (CONCESION ARANCELARIA).

DERECHO COMPENSATORIO Derechos que se imponen sobre los bienes importados con objeto de compensar el efecto de una PRIMA o SUBVENCION otorgadas respecto de la fabricación, producción o exportación de dichos bienes. (Art. VI; Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, IBDD, 26S/62.)

DERECHO DE ADUANA Cargos impuestos sobre las importaciones que se consignan en el arancel de aduanas del país importador. Los derechos de aduana pueden ser ESPECIFICOS o AD VALOREM, o pueden ser mixtos (un derecho ad valorem con un mínimo específico). (Art. II.)

DERECHO DE AUTOR Véase PROPIEDAD INTELECTUAL.

DERECHO DE NEGOCIACION INICIAL El derecho que tiene una parte contratante con la cual se negoció una concesión inicialmente, por ejemplo, en relación con su modificación.

DERECHO ESPECIAL DE GIRO Servicio de pagos internacionales administrado por el Fondo Monetario Internacional. Se utiliza también como una unidad de cuenta internacional, definida en función de las cinco monedas nacionales más importantes que intervienen en el comercio internacional.

DERECHO ESPECIFICO Los derechos (aranceles, cargos, etc.) expresados en función de una cantidad fija por unidad del producto imponible; por ejemplo, un derecho de US\$1.000 sobre cada vehículo importado o un derecho de US\$50 sobre cada tonelada de trigo importada.

DERECHO VARIABLE Cargo variable sobre las importaciones en virtud del cual el precio de importación de un producto se pone al mismo nivel o se eleva por encima de un precio interno decretado con objeto de proteger a la producción nacional de la competencia de las importaciones. Respecto del precio interno decretado, este derecho varía en forma inversa al precio mundial.

DESMANTELAMIENTO En el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, el término desmantelamiento se refiere a la eliminación gradual, y sin concesiones, de las medidas incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General o los instrumentos negociados en el marco del GATT o bajo sus auspicios, ya sea mediante su abolición total o su modificación para que

se ajusten a las disposiciones del GATT. (Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay, GATT/1396.)

DUMPING Una forma de discriminación en materia de precios en virtud de la cual se permite, según se expresa en el GATT, "la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal"; en otras palabras, se permite que "su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador". El margen de dumping es la diferencia entre los dos precios. (Art. VI; Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, IBDD, 26S/188.)

ESPECIFICIDAD Característica de las medidas que se aplican específicamente a una empresa o industria o a un grupo de empresas o industrias.

ETIQUETADO Véase OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO.

EXENCION Autorización para la no observancia de una obligación contraída que tiene validez legal.

EXENCION PERSISTENTE Exención concedida en virtud del GATT en 1955 cuando desaparecieron las dificultades de balanza de pagos que habían justificado la aplicación, por las principales naciones industriales, de restricciones a la importación de acuerdo con las disposiciones del Artículo XII del Acuerdo General. A fin de permitir que la industria nacional se ajustase a la eliminación de esas restricciones, esta exención permitía el mantenimiento, durante un período de transición y en ciertas condiciones, de limitaciones cuantitativas aplicadas a productos que habían gozado de la protección de las restricciones durante varios años. (IBDD, 3S/39.)

FORMALIDADES CONSULARES Las formalidades que deben cumplirse en relación con las importaciones y que entrañan la intervención de un cónsul, por ejemplo, para la legalización de documentos. Pueden cobrarse derechos consulares por estos servicios. (Art. VIII.)

GRADUACION Concepto en virtud del cual se vinculan los derechos y obligaciones de un país en desarrollo con su nivel de desarrollo.

IMPORTACION CONDICIONAL Véase REGIMEN DE LICENCIAS.

LIMITACION VOLUNTARIA DE LAS EXPORTACIONES Acuerdos officiosos entre un exportador y un importador, en virtud de los cuales el primero conviene en limitar las exportaciones de un producto específico a fin de evitar trastornos en la industria del país importador y la posible imposición por éste de limitaciones obligatorias. Estos acuerdos pueden concertarse a nivel de la industria o del gobierno. En este último caso, a veces se denominan "acuerdos de comercialización ordenada".

MARCA DE FABRICA Y DE COMERCIO Véase PROPIEDAD INTELECTUAL.

MARCA DE ORIGEN Véase OBSTACULO TECNICO

AL COMERCIO.

MARGEN DE DUMPING Véase DUMPING.

MEDIDA "DE LA ZONA GRIS" Medidas que no están claramente en consonancia con las obligaciones contractuales correspondientes; por ejemplo, las **LIMITACIONES VOLUNTARIAS DE LAS EXPORTACIONES** en el caso del GATT.

MEDIDA DE SALVAGUARDIA Medida de urgencia adoptada con objeto de proteger (salvaguardar) a: 1) los productores nacionales de un producto dado en caso de un aumento imprevisto de las importaciones (Art. XIX; IBDD, 26S/227, 29S/12 y 30S/234) (véase también **CLAUSULA LIBERATORIA**), 2) la posición financiera externa y de balanza de pagos de un país (Arts. XII, XVIII:B), 3) una industria incipiente establecida en un país menos desarrollado con la finalidad de promover su desarrollo económico (Art. XVIII:C; IBDD, 26S/227.)

MEDIDA DE URGENCIA Véase **MEDIDA DE SALVAGUARDIA**.

MEDIDA NO ARANCELARIA Toda medida gubernamental con consecuencias posibles en el valor, volumen o dirección del comercio. Véase también **OBSTACULO NO ARANCELARIO**.

MENOSCABO Anulación o debilitamiento de las ventajas derivadas de las obligaciones contractuales. (Art. XXIII; IBDD, 26S/229.)

NCCANomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera. Una clasificación internacional de los productos para fines aduaneros. Véase también **SISTEMA ARMONIZADO**.

NORMA Véase **OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO**.

NORMA DE COMERCIALIZACION Véase **OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO**.

NORMA RELATIVA AL ABASTECEDOR PRINCIPAL En las negociaciones bilaterales, la norma con arreglo a la cual una concesión respecto de las importaciones de un producto específico ha de negociarse sólo con el país que es efectiva o potencialmente el abastecedor principal de ese producto. En el marco del GATT y de acuerdo con el **PRINCIPIO DEL TRATO DE NACION MAS FAVORECIDA**, esa concesión se haría extensiva entonces a todas las demás partes contratantes.

OBSTACULO NO ARANCELARIO Toda medida gubernamental con consecuencias efectivas en el valor, volumen o dirección del comercio. Véase también **MEDIDA NO ARANCELARIA**

OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO Obtáculo al comercio que se deriva de la aplicación de reglamentos técnicos y normas, como requisitos en materia de pruebas, etiquetado, envase y embalaje, marcado, certificación y marcas de origen; reglamentos de protección de la salud y la seguridad, y reglamentos sanitarios y fitosanitarios. (Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, IBDD, 26S/9.)

PARTE CONTRATANTE En el marco del GATT, un país que se ha adherido al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Cuando esta expresión se escribe "parte(s) contratante(s)", se refiere a los países considerados individualmente; cuando aparece como "Partes Contratantes", se refiere a todas las partes contratantes actuando en forma conjunta.

PARTE IV La Parte IV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que se relaciona con el "Comercio y Desarrollo". Esta parte se añadió posteriormente al Acuerdo General, y entró en vigor en junio de 1966. (Arts. XXXVI-XXXVIII.)

PATENTE Véase **PROPIEDAD INTELECTUAL**.

POLITICA FISCAL Política oficial que rige las actividades de obtención de ingresos fiscales (impuestos, derechos, cargos, etc.) y de gasto de tales ingresos.

POLITICA MONETARIA La política oficial por que se rige el sistema monetario (oferta monetaria y tasas de interés).

PRACTICA COMERCIAL RESTRICTIVA Métodos que emplean las empresas comerciales para limitar el acceso a los mercados y restringir la competencia (como la creación de un cartel). (IBDD, 9S/29 y 182.)

PRECIO BASICO DE IMPORTACION Véase **SISTEMA DE PRECIOS MINIMOS**.

PRECIO DE INTERVENCION Véase **SISTEMA DE PRECIOS MINIMOS**.

PRECIO DE REFERENCIA Véase **SISTEMA DE PRECIOS MINIMOS**.

PREFERENCIA Trato preferencial. En el marco del GATT, este término entraña una derogación, en el sentido de permitir un trato más favorable, del **PRINCIPIO DEL TRATO DE NACION MAS FAVORECIDA** incorporado en el Artículo I del Acuerdo General; por ejemplo, el **SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS**.

PRIMA Asistencia financiera proporcionada a los productores, fabricantes, exportadores, etc. Véase también **SUBVENCION**.

PRIMA DE COMPLEMENTO Pagos monetarios directos realizados por el gobierno a los productores para compensar la diferencia entre el precio de mercado de un producto y un precio garantizado más alto para el mismo, por ejemplo, cuando son bajos los precios internacionales de un producto básico.

PRINCIPIO DEL TRATO DE NACION MAS FAVORECIDA El principio plasmado en el Artículo I del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en virtud del cual todo privilegio o concesión otorgado por una parte contratante del GATT a un producto originario de otra parte contratante será otorgado incondicionalmente a todo producto similar originario de todas las demás partes contratantes. (Art. I.)

PROCEDIMIENTO DE PETICIONES Y OFERTAS Pro-

cedimiento de negociación basado en la presentación, por cada una de las partes, de una lista de las concesiones pedidas de las otras partes, seguida de una lista de oferta de las concesiones que podrían otorgarse si se atendiera la petición presentada. En el marco del GATT, las negociaciones por lo general se realizan sobre una base bilateral, y se da alcance universal a sus resultados mediante la aplicación del PRINCIPIO DEL TRATO DE NACION MAS FAVORECIDA. La concertación de un conjunto global y definitivo de concesiones sólo tiene lugar en la etapa final de este proceso, cuando cada parte pasa balance de sus pérdidas y ganancias.

PROGRESIVIDAD Aumento del grado de protección (arancelaria o no arancelaria) de acuerdo con el nivel de elaboración de un producto; por ejemplo, el cobro de derechos más altos sobre el hierro forjado que sobre el mineral de hierro.

PROHIBICION CONDICIONAL La prohibición de realizar importaciones (o exportaciones) salvo en condiciones concretas; por ejemplo, la prohibición de efectuar importaciones salvo para un uso específico.

PROPIEDAD INTELECTUAL Materiales como diseños industriales, invenciones o materiales literarios o artísticos. A veces la propiedad intelectual se define en función de los instrumentos utilizados para su protección, como patentes, marcas de fábrica, marcas comerciales y derechos de autor. (Art. XX d.)

PROTOCOLO DE ACCESION Véase PROTOCOLO DE ADHESION.

PROTOCOLO DE ADHESION Documento jurídico en que constan las condiciones en que un país se adhiere a un acuerdo u organización internacional, así como las obligaciones correspondientes. Véase también PROTOCOLO DE APLICACION PROVISIONAL.

PROTOCOLO DE APLICACION PROVISIONAL Documento jurídico en que constan las condiciones en que, en 1947 las partes contratantes originales del GATT se comprometieron a aplicar el Acuerdo General, así como las obligaciones correspondientes. Se decidió proceder a la aplicación provisional debido a que la plena adhesión inmediata hubiera exigido la modificación de leyes comerciales nacionales entonces vigentes, proceso que habría tomado mucho tiempo y que habría resultado costoso en el plano político. Véase también CLAUSULA DE ANTERIORIDAD. (IBDD, Vol. IV, p. 85.)

REAJUSTE ESTRUCTURAL Véase AJUSTE ESTRUCTURAL.

RECIPROCIDAD Intercambio mutuo de concesiones comerciales.

REGIMEN DE LICENCIAS (de importación o exportación) Procedimiento en virtud del cual la entidad gubernamental pertinente o un organismo por ella designado han de dar su aprobación como condición previa para efectuar una importación o una exportación.

- Régimen de licencias automáticas: procedimiento en virtud del cual no se establecen requisitos para la aprobación de las solicitudes; por ejemplo, las licencias

para mantener registros estadísticos.

- Régimen de licencias no automáticas: procedimiento en virtud del cual se establecen requisitos para la aprobación de las solicitudes. Este procedimiento puede utilizarse como una restricción en sí mismo o como un medio de administrar un CONTINGENTE. La aprobación de la licencia puede estar sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones; por ejemplo, el requisito de efectuar una exportación; el empleo del producto importado para una finalidad específica; la adquisición de una cantidad determinada del producto similar de producción nacional, o la disponibilidad en el mercado interno del producto similar de producción nacional.
- Régimen de licencias discrecionales: procedimiento para la concesión de licencias no automáticas (véase *supra*).
- Régimen liberal de licencias: expresión empleada por ciertas autoridades para designar a un régimen de licencias no automáticas que no es muy restrictivo.

(Art. XI; Art. XIII; Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, IBDD, 26S/169.)

REGIMEN DE LICENCIAS AUTOMATICAS Véase REGIMEN DE LICENCIAS.

REGIMEN DE LICENCIAS DISCRECIONALES Véase REGIMEN DE LICENCIAS.

REGIMEN DE LICENCIAS NO AUTOMATICAS Véase REGIMEN DE LICENCIAS.

REGIMEN LIBERAL DE LICENCIAS Véase REGIMEN DE LICENCIAS.

REGLAMENTACION SOBRE CONTENIDO NACIONAL Abarca dos clases de reglamentos: 1) el reglamento que especifica la proporción de contenido de producción nacional de los productos que se venden en el mercado interno, y 2) el reglamento que especifica, para toda importación de un producto dado, la cantidad de un artículo similar de producción nacional que debe adquirir el importador.

REGLAMENTACION SOBRE ELEMENTOS DE APOR-TACION NACIONAL Véase REGLAMENTACION SOBRE CONTENIDO NACIONAL.

REGLAMENTO FITOSANITARIO Véase OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO.

REGLAMENTO RELATIVO A MARCAS DE ORIGEN Reglamento que define los criterios para determinar el país de origen de un producto, por ejemplo, para fines de imposición de derechos de aduana. Según el criterio que se aplique, podría considerarse que un producto es originario de un país dado si su contenido de producción nacional o de valor agregado en el país es igual o superior a una proporción especificada a ese efecto, o si ha sido sometido a una transformación sustancial en el proceso de elaboración o fabricación en el país. (IBDD, 2S/53.)

REGLAMENTOS SANITARIO Y DE SEGURIDAD Véase OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO.

REGLAMENTO TECNICO Véase OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO.

REINTEGRO Una modalidad de AJUSTE FISCAL EN FRONTERA en virtud de la cual los derechos o impuestos cobrados sobre los bienes importados se reintegran, total o parcialmente, cuando los bienes en cuestión se reexportan.

RELACION DE INTERCAMBIO La relación entre los precios de exportación y los precios de importación.

REQUISITO DE COMPENSACION Requisito establecido por las autoridades del país importador de que los que le exporten productos deberán compensar sus exportaciones, por ejemplo, adquiriendo productos del país importador o realizando inversiones en él. Véase también COMERCIO DE COMPENSACION.

REQUISITOS EN MATERIA DE ENVASE Y EMBALAJE Véase OBSTACULO TECNICO AL COMERCIO.

RESTRICCION CUANTITATIVA Medida orientada directamente a limitar la cantidad de un producto que se importa (o que se exporta). Las restricciones cuantitativas comprenden los contingentes, el régimen de licencias no automáticas, la reglamentación sobre elementos de aportación nacional, las limitaciones voluntarias de las exportaciones y las prohibiciones o embargos. (Arts. XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXI.)

RESTRICCION RESIDUAL A LA IMPORTACION Restricciones a la importación impuestas para resolver dificultades de balanza de pagos durante el período inmediatamente siguiente a la segunda guerra mundial que, dado que esas dificultades se resolvieron a mediados de los años cincuenta, ya no son justificables con arreglo a las disposiciones del Artículo XII del GATT. (IBDD, 9S/18.)

SELECTIVIDAD Aplicación de un reglamento, norma o medida comercial en forma selectiva sólo a algunas partes contratantes, y no sobre una base universal a todas las partes contratantes (por ejemplo, conforme al PRINCIPIO DEL TRATO DE NACION MAS FAVORECIDA).

SISTEMA ARMONIZADO "Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías." Nomenclatura preparada por el Consejo de Cooperación Aduanera para los aranceles de aduanas y las estadísticas del comercio internacional. Su fecha de entrada en vigor, para los países que la hayan adoptado en sustitución de su nomenclatura vigente (nacional o NCCA), es el 1 de enero de 1988. (IBDD, 30S/17.)

SISTEMA DE PRECIOS MAXIMOS (para las importaciones) Precios decretados por las autoridades del país importador; si las importaciones superan estos precios, no pueden entrar en el mercado nacional.

SISTEMA DE PRECIOS MINIMOS (para las importaciones) Precios mínimos decretados para las importaciones por las autoridades del país importador. Cuando los precios efectivos de las importaciones son inferiores a estos precios mínimos, se activa la aplicación de medidas de protección, como la imposición de derechos de aduana adicionales o de una restricción cuantitativa. En los diferentes países se usan términos distintos para designar estos precios, como precios básicos de importación, precios mínimos de importación, precios de referencia y precios de intervención.

SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS Acuerdo internacional negociado bajo los auspicios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en virtud del cual los países desarrollados conceden preferencias arancelarias temporales y no recíprocas a las importaciones de los países en desarrollo. Cada país importador establece su propio sistema, entre otras cosas los productos comprendidos y el volumen de importaciones afectado. En 1971 el GATT concedió una exención de diez años del cumplimiento de las disposiciones del Artículo I del Acuerdo General a fin de permitir la puesta en práctica del sistema. Esa exención no se renovó en vista de la decisión adoptada en 1979 sobre "Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo". Véanse CLAUSULA DE HABILITACION Y ACUERDOS RELATIVOS AL MARCO JURIDICO. (IBDD, 18S/26.)

SISTEMA MUNDIAL DE PREFERENCIAS COMERCIALES ENTRE PAISES EN DESARROLLO Acuerdo que se está negociando bajo los auspicios de la UNCTAD, orientado a la concesión por los países en desarrollo de preferencias comerciales al intercambio con otros países en desarrollo.

STATU QUO En el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, un compromiso de: 1) no adoptar medidas de restricción o de distorsión del comercio que sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General o de los instrumentos negociados en el marco del GATT o bajo sus auspicios; 2) no adoptar, en el ejercicio legítimo de los derechos que le reconoce el GATT, medidas de restricción o de distorsión del comercio que vayan más allá de lo necesario para remediar situaciones concretas con arreglo a lo previsto en el Acuerdo General y en los instrumentos mencionados en el anterior apartado 1), y 3) no adoptar medidas comerciales de manera tal que mejore su posición negociadora. (Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay; GATT/1396.)

SUBVENCION Asistencia facilitada por los gobiernos para la producción, manufactura o exportación de bienes específicos, ya sea mediante un pago directo, en forma de donaciones o préstamos (véase también PRIMA), o a través de medidas con un efecto semejante, como garantías, servicios operacionales o de apoyo, incentivos fiscales o inversiones. (Arts. VI y XVI; Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, IBDD, 26S/62.)

TASA DE PROTECCION EFECTIVA Un indicador de la protección que brinda una restricción a la importación, calculada como porcentaje del valor agregado del producto en cuestión. Por ejemplo, cuando se fabrica papel con pulpa de madera y hay un valor agregado por la elaboración, la tasa de protección efectiva del papel es el derecho aplicado al mismo, expresado como porcentaje del valor agregado solamente.

TRANSPARENCIA Claridad, apertura y amplitud (término utilizado en relación con determinados reglamentos comerciales).

TRATO DIFERENCIADO Y MAS FAVORABLE Véase CLAUSULA DE HABILITACION.

TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO Véase **CLAUSULA DE HABILITACION**.

TRATO NACIONAL (de las importaciones) El trato de las importaciones en lo que respecta a los cargos, reglamentos o requisitos internos en la misma forma que los productos similares de producción nacional. (Art. III.)

UNION ADUANERA Tal como se define en el GATT, un grupo de países que constituyen un solo territorio aduanero, en el cual: 1) se han eliminado los derechos de aduana y demás barreras comerciales con respecto a prácticamente todos los intercambios comerciales entre los países que integran la unión, al menos en lo que concierne a los productos originarios de dichos países, y 2) cada uno de los miembros de la unión aplica a su comercio con los países que no estén comprendidos en ella sustancialmente las mismas medidas, como un arancel externo común. Véase también **ZONA DE LIBRE COMERCIO**. (Art. XXIV.)

VALOR DE TRANSACCION El precio realmente pagado o pagadero por un producto. (Art. VII; Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, IBDD, 26S/128 y 166.)

VALOR NORMAL El valor normal de un producto es el precio al cual un producto similar entra en el mercado en el curso ordinario de las actividades comerciales. Se utiliza para determinar la existencia de **DUMPING** y su alcance. (Art. VI.)

VALORACION EN ADUANA Ver **AFORO ADUANERO**.

ZONA DE LIBRE COMERCIO De acuerdo con la definición del GATT, un grupo de países entre los que se eliminan las barreras arancelarias y de otra índole respecto de prácticamente todo el intercambio comercial de los productos originarios de los países miembros de la zona de libre comercio. Véase también **UNION ADUANERA**. (Art. XXIV.)

Anexo II**LISTA DE DEFINICIONES OPERACIONALES DE LAS MEDIDAS DE CONTROL DEL COMERCIO^{10/}**

En este anexo se presenta una lista de definiciones operacionales de las medidas de control del comercio incluidas en la Base de Datos de la UNCTAD. En la actualidad, las medidas de control del comercio están clasificadas en más de 100 códigos diferentes. Las medidas se clasifican en grandes grupos según su carácter. Dentro de esos grandes grupos, las medidas son subdivididas, siempre que es posible, según sus objetivos. Para analizar la información de la Base de Datos, es posible elegir y reagrupar cualquier subconjunto de medidas según los objetivos concretos de cada análisis.

1. MEDIDAS ARANCELARIAS

Las medidas arancelarias tienen el fin de acrecentar los ingresos fiscales o proteger a la industria nacional de la competencia extranjera.

2. MEDIDAS PARARANCELARIAS

La UNCTAD designa medidas pararancelarias a las medidas que aumentan el costo de las importaciones de un modo similar al de las medidas arancelarias. Se distinguen cuatro grupos: sobretasa y recargo de aduana, gravámenes adicionales, impuestos internos sobre los productos importados y aforo aduanero utilizando el precio decretado.

Sobretasa y recargo de aduana

La sobretasa o recargo de aduana que se aplica en general a todos los productos es en la mayoría de los casos un elemento especial de la política económica utilizado con el mismo fin que las medidas arancelarias.

Gravámenes adicionales

Estos gravámenes incluyen distintos impuestos y tasas aplicados a los productos importados además de los derechos aduaneros. Los impuestos especiales que se aplican a productos determinados están dirigidos a productos no esenciales muy atractivos como las bebidas, el tabaco, las golosinas, etc. Entre los gravámenes adicionales están también el impuesto de timbre, el gravamen de licencia, el gravamen consular por validación de factura, y los impuestos sobre servicios como el impuesto de estadística y el impuesto sobre los servicios de transporte. Los impuestos sobre servicios, concebidos inicialmente como un medio para el desarrollo y el mantenimiento de los servicios relativos al comercio, se convierten algunas veces en un instrumento de carácter puramente fiscal. Hay que observar que en el artículo VIII del GATT se dice que los derechos y cargas distintos de los derechos aduaneros y los impuestos internos "se limitarán al costo aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o la exportación".

Impuestos internos sobre los productos importados

En el artículo III del GATT se permite la aplicación de impuestos internos sobre las importaciones pero esos impuestos no deberán aplicarse para proteger a la producción nacional. Esto significa que los impuestos sobre los productos importados no deben ser superiores a los aplicados a los productos nacionales. No obstante, en la práctica se suelen aplicar impuestos más elevados a las importaciones, sea utilizando un

^{10/} UNCTAD, La Base de Datos de la UNCTAD sobre Medidas de Control del Comercio, op. cit., Anexo II.

impuesto diferente o aplicando el impuesto interno al valor en aduana, que incluye también gravámenes adicionales que no pagan los productores nacionales. En muchos casos, la diferencia se debe a la falta de comparabilidad (no existen productos locales, se aplica a los productores nacionales un impuesto interno fijo en relación con su cifra de negocios estimada, etc.). Los impuestos internos pueden aplicarse en el puesto aduanero en la frontera o bien en el momento de la primera reventa dentro del país. La terminología que se utiliza es muy variada: impuesto sobre las ventas, impuesto sobre el valor añadido, impuesto sobre el volumen de negocios, impuesto sobre el consumo e impuesto sobre la producción. En unos pocos países, los impuestos internos asumen la forma de derechos de consumo que se aplican en general a todos los productos. En principio, en cada país se aplica sólo uno de esos impuestos; no obstante, algunos países aplican una combinación de dos de ellos, por ejemplo, el impuesto sobre las ventas y el impuesto sobre la producción.

Aforo aduanero utilizando el precio decretado

En algunos países, se aplican a determinados productos derechos y otros gravámenes sobre la base del valor fijo de los productos (denominado "valor mercantil"). A menudo se presenta a esta práctica como un modo de facilitar la labor de los funcionarios aduaneros y se la puede utilizar para aumentar (o en ocasiones reducir) artificialmente el nivel de los gravámenes. El valor fijo de facto transforma un derecho ad valorem en un derecho específico.

3. MEDIDAS DE CONTROL DE LA CANTIDAD

Medidas encaminadas a restringir la cantidad de las importaciones de un producto determinado, procedente de todos los orígenes o de determinados orígenes, sea mediante la concesión restrictiva de licencias y el establecimiento de un contingente predeterminado o mediante prohibiciones.

Concesión no automática de licencias

La práctica de exigir como condición previa para la importación una licencia de importación que no se concede automáticamente. La licencia puede concederse discrecionalmente o bien depender de criterios específicos.

Licencia sin condiciones específicas

Licencia que depende del juicio de la autoridad emisora, denominada también a veces licencia discrecional.

Licencia para determinados compradores

Licencia emitida en relación con determinados productos sólo para ciertas categorías de importadores, como los fabricantes, las industrias de servicios, los departamentos del gobierno, etc. El objetivo es limitar las importaciones restringiendo el consumo directo y suministrar al mismo tiempo a la industria elaboradora local los insumos necesarios.

Licencia para un uso determinado

Licencia limitada a operaciones que crean un beneficio previsto en sectores importantes de la economía, como la producción para la exportación, los proyectos de inversión, etc.

Licencia vinculada a la producción local

Vinculación obligatoria de las importaciones a la producción para los mercados locales.

Compra de productos locales

Licencia concedida con la condición de que se adquiriera una parte de los productos locales que son similares a los importados.

Exigencia de un contenido local

Licencia que se concede con la condición de que un producto determinado incluirá un porcentaje específico de insumos locales.

Licencia vinculada al uso de divisas no oficiales

Puede concederse la licencia si no se requieren divisas oficiales. Este caso incluye las importaciones en el marco de contratos de trueque y comercio de compensación, las importaciones en el marco de proyectos de asistencia técnica y las financiadas por otras fuentes de divisas, así como las que paga el importador con su propia reserva de divisas.

Autorización especial para importar

Además o en lugar de la licencia emitida por el principal órgano competente (en general el Ministerio de Comercio) de conformidad con los criterios mencionados precedentemente, se requiere una autorización especial para importar, emitida por una autoridad especializada que está coordinando un sector de la economía nacional (Ministerio de Industria, Ministerio de Agricultura, etc.).

Autorización previa por razones no comerciales

Autorización requerida como condición para importar productos sometidos a reglamentaciones en materia de salud y seguridad, normas técnicas y disposiciones de tratados internacionales sobre la protección del medio ambiente y las especies silvestres. Puede aplicarse de una manera discriminatoria en relación con determinadas importaciones. A ese respecto, en el preámbulo del Acuerdo del GATT sobre obstáculos técnicos al comercio (1979) se dice que esas medidas no deben aplicarse "en forma tal que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre los países en que prevalearan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional".

Contingentes

Restricción de las importaciones de determinados productos mediante el establecimiento de una cantidad o valor máximo para los productos cuya importación se autoriza.

Contingente global

Contingente de importación de productos determinados de todos los orígenes, que puede ser no asignado, es decir, establecido como una cantidad total, o en relación con determinados países exportadores. El contingente no asignado puede ser otorgado a los importadores a medida que lo solicitan o distribuirse anticipadamente entre los distintos importadores (generalmente en proporción a sus importaciones precedentes).

Contingente bilateral

Contingente de las importaciones reservado a un país determinado.

Contingente de temporada

Contingente de importación para una época determinada del año, que se establece en general en relación con determinados productos agrícolas.

Contingente vinculado a los resultados de las exportaciones

Contingente de importación definido como porcentaje del valor de los productos exportados.

Contingente vinculado a la compra de productos locales

Contingente definido como porcentaje del valor de productos adquiridos localmente similares a los artículos importados.

Prohibiciones

Prohibición incondicional de importar. La denominada "prohibición con excepciones" está incluida en la categoría de la concesión de licencias correspondiente al carácter de la excepción.

Prohibición total

Prohibición sin reservas. Puede aplicarse esta medida para destinar las divisas escasas sólo a las importaciones de productos esenciales, o para proteger completamente a la industria nacional de la competencia extranjera.

Suspensión de la concesión de licencias

Una forma de prohibición total, que se aplica generalmente debido a problemas de balanza de pagos que se espera serán superados a corto plazo.

Prohibición de temporada

Prohibición de las importaciones en una época determinada del año, que se aplica generalmente a determinados productos agrícolas.

Prohibición temporal

Prohibición por un tiempo limitado.

Diversificación de importaciones

Prohibición de las importaciones de determinados productos procedentes de países respecto de los cuales el país importador tiene un déficit comercial importante.

Prohibición por razones no comerciales

Prohibición dirigida a determinados productos o países por razones técnicas, políticas o morales.

Protección por razones de salud y de seguridad

Prohibición de importar productos que no satisfacen los requisitos nacionales sanitarios, tecnológicos y en materia de salud y seguridad y que constituyen un peligro potencial para la salud y la seguridad humanas y para la vida y la salud de animales o plantas. En este caso, a los productos importados se les debe otorgar un trato no menos favorable que a los productos de origen nacional (Acuerdo del GATT sobre obstáculos técnicos al comercio, art. 2).

Protección del medio ambiente

Prohibición de importar productos que constituyen una amenaza potencial contra el medio ambiente. Las disposiciones del GATT son las mismas que se aplican a la protección de la salud y la seguridad.

Protección de la fauna y la flora silvestres

Prohibición de importar especies de la fauna y la flora silvestres amenazadas de extinción. Esas especies están enumeradas en los apéndices I a III de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de 1973 (conocida también como CITES o Convención de Washington).

Fiscalización del uso indebido de drogas

Prohibición de los estupefacientes, definidos por convenios internacionales y reglamentaciones nacionales de las importaciones.

Prohibición sobre la base del origen

Prohibición de importar de un país o grupo de países, aplicada por razones políticas.

Censura

Prohibición de introducir impresos y otros productos con inscripciones, dibujos, mapas, etc., por razones políticas o morales.

Acuerdos sobre limitación de las exportaciones

En virtud de un acuerdo de limitación de las exportaciones entre un importador y un exportador, este último conviene en limitar las exportaciones para evitar la imposición de limitaciones obligatorias por el país importador. El acuerdo puede concluirse entre gobiernos o entre industrias. Se conocen a esos acuerdos como acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones, acuerdos de ordenación del mercado, etc. Generalmente se concluyen respecto de mercancías tales como el hierro y el acero, las máquinas herramientas, los automóviles y el equipo para el transporte por carretera, la electrónica, el calzado, los textiles y las prendas de vestir, así como los productos agrícolas y los alimentos. Además de esos acuerdos bilaterales se ha concluido también el Acuerdo Multifibras de carácter multilateral (AMF), cuya denominación oficial es "Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles", que fue negociado como excepción temporal al GATT para regular el comercio de los productos textiles. Desde su adopción en 1973 ha sido sometido a diversas revisiones. El AMF establece el marco y las normas para negociar acuerdos bilaterales de limitación del comercio de determinados productos textiles. Un acuerdo AMF sobre contingentes establece un contingente de exportación al nivel anterior al acuerdo, en algunos casos con un porcentaje de aumento automático del contingente. Los contingentes pueden ser administrados por el país importador o por el país exportador. En virtud de un acuerdo AMF sobre consultas, los contingentes no son establecidos en el momento de la firma pero el acuerdo incluye disposiciones para celebrar consultas con miras a introducir limitaciones en determinadas circunstancias. Un acuerdo AMF de cooperación administrativa incluye disposiciones sobre la cooperación administrativa para evitar perturbaciones del comercio bilateral.

Limitaciones impuestas a determinadas empresas

Estas limitaciones pueden sustituir a las limitaciones cuantitativas de carácter general o aplicarse al mismo tiempo que ellas. Incluyen limitaciones como la aprobación selectiva de los importadores, limitaciones a nivel de las empresas derivadas del programa nacional de importaciones, contingentes asignados a determinadas empresas y establecidos según el valor o la cantidad, etc.

4. CONCESION AUTOMATICA DE LICENCIAS

Medidas de carácter formal únicamente que no suponen una limitación.

Concesión automática de licencias

Aprobación otorgada libremente de la solicitud de importación. A veces se la denomina licencia abierta, general o liberal.

Vigilancia de las importaciones

Vigilancia de las tendencias de las importaciones de productos determinados. Puede establecerse con el fin de indicar preocupación por un aumento de las importaciones y persuadir a los países con los que se comercia de que reduzcan el crecimiento de sus exportaciones. A veces es una medida precursora de la limitación de las importaciones. La vigilancia de las importaciones puede efectuarse mediante el análisis de las estadísticas sobre las importaciones o adoptando medidas de vigilancia de las importaciones en virtud de las cuales los productos sometidos a vigilancia requerirían un permiso de importación.

5. MEDIDAS MONETARIAS Y FINANCIERAS

Medidas que regulan el acceso a las divisas y el costo de las mismas en relación con las importaciones y que definen las condiciones de pago. Pueden hacer aumentar el costo de las importaciones de un modo similar al de las medidas arancelarias o parancelarias.

Exigencias de pago por adelantado

Pago por adelantado del costo de las importaciones y/o los impuestos correspondientes, exigido en el momento en que se solicita o se emite la licencia de importación.

Depósito previo a la importación

Obligación de depositar una parte del valor de la importación cierto tiempo antes de efectuar la importación, sin que la suma depositada produzca intereses.

Exigencia de un margen de efectivo

Obligación de depositar la suma total correspondiente al valor de la transacción, o una parte determinada de ella, en un banco comercial, antes de abrir la carta de crédito; puede requerirse el pago en divisas.

Pago por adelantado de los derechos de aduana

Pago por adelantado de la totalidad o una parte de los derechos de aduana, sin que la suma pagada produzca intereses.

Tipo de cambio múltiples

Tipos de cambio variables para las importaciones, según la categoría del producto. En general se reserva el tipo oficial para productos esenciales mientras que otros productos deben pagarse según los tipos comerciales o adquiriendo divisas en subastas.

Asignación restrictiva de divisas

Asignación restrictiva de divisas para controlar las importaciones, efectuada generalmente por el banco central en forma de permisos, visas, autorizaciones, etc. En ocasiones asume la forma de una prohibición de la asignación de divisas.

Impuesto sobre las operaciones en divisas

Impuesto que aplica el banco central en el momento de la adquisición de divisas para importaciones.

Reglamentaciones sobre las condiciones de pago de las importaciones

Reglamentaciones especiales relativas a las condiciones de pago de las importaciones y la obtención y utilización de créditos (extranjeros o nacionales) para financiar las importaciones.

Demoras en las transferencias

Demoras mínimas permitidas entre la fecha de entrega de los productos y la de la liquidación final de la operación de importación (en general 90, 180 o 360 días para los bienes de consumo y los insumos industriales, y de dos a cinco años para los bienes de capital). Se producen colas cuando no pueden cumplirse los plazos prescritos debido a la escasez de divisas y las operaciones se liquidan sucesivamente después de un período de espera más largo.

Exigencia de rescate

Obligación de convertir una parte de las divisas obtenidas en moneda nacional, como condición para utilizar la parte restante para pagar las importaciones.

6. MEDIDAS DE CONTROL DE LOS PRECIOS

Medidas encaminadas a aumentar los precios de los artículos importados para aproximarlos a los precios de los productos nacionales.

Fijación de precios mínimos

Precio mínimo decretado para los artículos importados. Si los precios efectivos de las importaciones son inferiores al precio mínimo pueden adoptarse medidas en la forma de derechos compensatorios o

investigaciones de precios. Las autoridades competentes utilizan diversos términos para describir los diferentes sistemas de fijación de precios mínimos, como precios mínimos de importación, precios de referencia, precios básicos de importación y precios de intervención.

Vigilancia de precios

Vigilancia de los precios de las importaciones, por ejemplo, para determinar prontamente si los productos importados de bajo precio, aunque no estén subvencionados ni sean objeto de dumping, pueden perjudicar a la industria nacional.

Gravámenes variables

Derechos aplicados a las importaciones de determinados productos con el fin de aumentar su precio hasta alcanzar un precio interno establecido. Los derechos pueden variar según la diferencia entre el precio en el mercado internacional y el precio interno y se los puede suspender cuando el precio internacional es igual o superior al precio interno. Se emplean distintos términos, como gravámenes variables, componentes variables, elementos compensatorios, derechos de importación flexibles, etc.

Medidas antidumping

Las medidas antidumping son: i) investigaciones para determinar si se ofrecen los artículos importados a precios presuntamente inferiores a su justo valor debido a políticas de precios dobles, ii) derechos para compensar los efectos correspondientes de estas prácticas, y iii) compromisos respecto de los precios contraídos por un exportador para neutralizar los efectos del dumping.

Investigaciones antidumping

Investigaciones para determinar si los artículos importados se ofrecen a un precio inferior a su justo valor debido a la política de precios dobles que aplican las empresas extranjeras. Las investigaciones antidumping pueden crear barreras al comercio debido a las demoras y los costos que suponen las investigaciones, la incertidumbre que introducen en las transacciones comerciales o las trabas derivadas de los procedimientos de denuncia e investigación.

Derechos antidumping

Derechos aplicados a determinados productos procedentes de un asociado comercial específico para compensar el daño que causan a las industrias nacionales los precios injustificadamente bajos de productos importados similares debido al dumping. Los derechos pueden aplicarse a una empresa determinada.

Compromisos respecto de los precios

Compromisos contraídos por un exportador y aceptados por las autoridades del país importador de adoptar medidas para neutralizar los efectos del dumping con el fin de suspender las actuaciones antidumping.

Medidas compensatorias

Las medidas compensatorias son: i) investigaciones para determinar si los artículos importados se ofrecen a precios injustificadamente bajos debido a una subvención de gobiernos extranjeros, ii) derechos para compensar los efectos correspondientes de esas prácticas, y iii) compromisos respecto de los precios contraídos por un exportador para neutralizar los efectos de las mismas.

Investigaciones compensatorias

Investigaciones para determinar si los artículos importados se ofrecen a precios injustificadamente bajos debido a una subvención de gobiernos extranjeros y si la industria nacional resulta perjudicada debido a la disminución de sus ventas porque los precios de las importaciones subvencionadas son injustificadamente bajos. En caso afirmativo, el organismo que se encarga de la investigación debe determinar también el margen de subvención.

Derechos compensatorios

Derechos aplicados a determinados productos para compensar el efecto de una subvención otorgada directa o indirectamente a la manufactura, la producción o la exportación de esos productos.

Compromisos respecto de los precios compensatorios

Compromisos contraídos por un exportador y aceptados por las autoridades del país importador de adoptar medidas para neutralizar los efectos de las subvenciones sobre los precios con el fin de suspender las actuaciones en materia de derechos compensatorios.

Limitación voluntaria del precio de las exportaciones

Acuerdo en virtud del cual el exportador conviene en que el precio de sus productos no sea inferior a determinado nivel.

7. MEDIDAS MONOPOLISTICAS

Medidas oficiales que crean una situación de monopolio, otorgando derechos exclusivos a un agente económico o a un determinado grupo de agentes.

Conducto único para las importaciones

Todas las importaciones, o las importaciones de determinados productos, deben efectuarse por intermedio de una o varias organizaciones estatales. En ocasiones, se otorgan también a empresas privadas derechos de importación exclusivos.

Servicios nacionales obligatorios

Derechos exclusivos otorgados por el gobierno a empresas nacionales de seguros y de transporte marítimo en relación con la totalidad o una parte determinada de las importaciones.

8. OTRAS MEDIDAS

Reglamentaciones y exigencias diversas que no pertenecen a ninguna de las otras categorías de medidas.

Procedimientos especiales de entrada

Procedimientos administrativos especiales aplicados a las importaciones como condición para su entrada en el mercado interno.

Inspección previa a la expedición

Control obligatorio de la calidad, la cantidad y el precio de los productos antes de su expedición en el país exportador, efectuado por una empresa especializada contratada por las autoridades del país importador.

Exigencia de la expedición directa

Las importaciones deben ser expedidas directamente desde el país de origen.

Trámites aduaneros adicionales

Trámites que no tienen una clara relación con la administración de ninguna medida aplicada por el país importador de que se trate, como la obligación de presentar documentos en un idioma particular, la exigencia de utilizar puntos de entrada determinados, etc. A ese respecto, cabe mencionar que en el artículo VIII del GATT se reconoce la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de los documentos exigidos para la importación y la exportación.

Normas y reglamentos técnicos

Exigencias que deben satisfacer los productos destinados a la venta en el mercado interno, que se aplican en principio del mismo modo a los productos importados y a los nacionales. No obstante, su aplicación puede ser discriminatoria respecto de las importaciones. Estas medidas incluyen los reglamentos para la protección de la salud, la seguridad, el medio ambiente y la fauna y la flora silvestres así como las normas técnicas encaminadas a reglamentar diversos problemas tecnológicos. En el artículo 2 del Acuerdo del GATT sobre obstáculos técnicos al comercio (1979) se recomendó que "Cuando ... existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva, las Partes utilizarán esas normas internacionales ... como base de los reglamentos técnicos o las normas ...".

Requisitos relativos a las marcas, las etiquetas y los embalajes

Medidas que reglamentan la clase, la forma y el tamaño de los embalajes y definen la información que deben contener (país de origen, peso, composición de los productos, aditivos alimentarios utilizados en el caso de los alimentos, marcas especiales para indicar las sustancias peligrosas, etc.). La mayoría de esos requisitos son los mismos que se aplican a los productos nacionales.

Costos económicos de las restricciones comerciales

Jagdish Bhagwati

Un país puede imponer restricciones comerciales en sus fronteras, pero las medidas que tome en el ámbito interno también pueden afectar al comercio. En realidad, muchas diferencias relacionadas con el intercambio reflejan preocupación respecto de los efectos de dichas medidas sobre la equidad de la competencia en el comercio internacional. Lo propio ocurre con los códigos del GATT relativos a temas como las compras del sector público y las subvenciones. En este trabajo se centra la atención en las medidas en frontera, definidas en forma bastante amplia¹.

Los instrumentos en frontera para restringir el comercio se relacionan con dos aspectos: los precios y las cantidades. Los primeros consisten típicamente en aranceles, y los segundos, en cuotas o contingentes. Hay instrumentos híbridos que consisten en una combinación de aranceles y cuotas: se aplican aranceles hasta cierto nivel de importaciones, y cuando se supera este nivel, se emplean restricciones cuantitativas. Estos instrumentos se usan no sólo para los bienes, sino también para los servicios. Pero las medidas de control no aplicadas en frontera son más potentes en el caso de los servicios que requieren la proximidad física de los proveedores y los usuarios y, por ende, la movilidad transnacional de los primeros. El país importador puede imponer restricciones en frontera, tales como aranceles de importación, o puede hacer que uno o más de los países exportadores impongan limitaciones voluntarias de las exportaciones. Aunque las restricciones en frontera afectan típicamente a las importaciones, también afectan a las exportaciones.

El establecimiento de derechos de exportación para recaudar ingresos fiscales y de limitaciones cuantitativas de las exportaciones para retener en el país artículos "esenciales" cuya oferta es escasa no es nada fuera de lo común. Y en años recientes los aumentos voluntarios de las importaciones han surgido como una nueva forma de proteccionismo respecto de las exportaciones (Bhagwati, 1987). En virtud de tales aumentos voluntarios de las importaciones se induce, mediante incentivos o sanciones, al país con que se mantienen relaciones comerciales a que importe cantidades específicas de un país exportador determinado.

Aranceles

El libre comercio acarrea beneficios económicos. Por su

parte, la protección entraña costos. ¿Cuáles son estos costos? La teoría de la política comercial, según ha evolucionado en el período de la posguerra, revela que los costos de la protección tienen varios componentes: pérdidas de peso muerto, pérdidas por ineficiencia, y otras pérdidas conexas².

Primero, la protección impone lo que los economistas llaman, en su jerga, una "pérdida de peso muerto": la pérdida que proviene de la distorsión de las decisiones sobre producción y consumo en comparación con las decisiones que adoptarían los agentes económicos en un contexto de precios internacionales. Estos precios internacionales se toman en cuenta sencillamente porque son los precios a los cuales un país puede intercambiar bienes y servicios. Ese intercambio refleja los costos de oportunidad de la adquisición de bienes y servicios—los costos que un país eficiente debe permitir que el régimen comercial traduzca en precios internos, los cuales orientan las decisiones en materia de producción y consumo internos. Un régimen de protección impide ese proceso.

Por lo tanto, el costo de la protección se desglosa ordinariamente en el "costo de consumo" y el "costo de producción". Para los consumidores, los bienes de consumo protegidos son demasiado costosos, y para los productores su venta es demasiado lucrativa.

¿Hay excepciones a este argumento? La respuesta es sutilmente afirmativa. Los economistas hacen una excepción cuando las restricciones comerciales mejoran la relación de intercambio del país. Así, si una restricción de la oferta de yute puede mejorar los precios de este producto en el mercado internacional, sería ventajoso para el país restringir sus exportaciones adecuadamente por debajo del nivel de libre comercio. Este es, según los economistas, el argumento del "poder monopolístico en el comercio" en favor de la imposición de aranceles. Este argumento presupone la existencia de un genuino poder monopolístico en el ámbito comercial. Sin embargo, repetidas veces esos aranceles han atraído nuevos proveedores al mercado internacional, poniendo de relieve la sagacidad de los que aconsejan que se proceda con cautela respecto del establecimiento de aranceles. Además, la imposición de aranceles abre la posibilidad de que se tomen represalias, particularmente en las actuales circunstancias. ¿Qué puede decirse de los casos en que el

abastecerían el 20% del mercado japonés en una fecha establecida como meta. Aunque según se ha informado el acuerdo oficial no contiene tal disposición, ésta se mantuvo sobre el tapete como un medio de medir el cumplimiento por el Japón de su compromiso de abrir su mercado. En efecto, cuando en abril de 1987 los Estados Unidos instituyeron aranceles sobre exportaciones japonesas por valor de US\$300 millones como medida de represalia por el incumplimiento del acuerdo por el Japón, como motivo principal de esa dura medida comercial se adujo el volumen insuficiente de las ventas de los Estados Unidos en el mercado japonés. Asimismo, el objetivo de la presión estadounidense en favor de que se abriera el mercado japonés de carne de vacuno fue el aumento por el Japón de sus cuotas para las importaciones de este producto de los Estados Unidos, y no la liberalización del régimen de importaciones japonés, pues la consecuencia más probable de ello habría sido que Australia habría superado la competitividad tanto del Japón como de los Estados Unidos.

Conclusión

Es más fácil imaginar que medir o comparar los costos económicos de los instrumentos en frontera para restringir el comercio. La transparencia generalmente mayor de los aranceles que de las restricciones cuantitativas como las cuotas, está bien documentada, como también lo están sus costos. Menos documentados están los costos de las limitaciones voluntarias de las exportaciones y de los aumentos voluntarios de las importaciones, aunque las obras citadas en las notas del texto comienzan a poner de manifiesto la magnitud de los efectos de estas medidas.

Las limitaciones voluntarias de las exportaciones parecen permitir al país que las impone evitar sus costos y disfrutar de sus beneficios, y de ahí su atractivo. Pero los estudios recientes demuestran que esta evitación es ilusoria, puesto que los costos paulatinamente vuelven a sentirse en el país en formas que no son del todo obvias. Los aumentos voluntarios de las importaciones parecen permitir asimismo al país que las impone evitar los costos, disfrutando al propio tiempo de los beneficios. Pero también en ese caso esa evitación puede ser ilusoria, especialmente cuando terceros países llegan a obtener una gran proporción del mercado ampliado.

Cada una de estas formas de protección acarrea costos tanto para el mundo en general como para el país que las utiliza. Los países soportan estos costos porque los gobiernos responden a la presión de los poderosos grupos de intereses que perciben beneficios desproporcionados, y dejan que los costos los sufragan los grupos más débiles que son disímiles, están desorientados y carecen de voz.

Notas

1. No se tratan aquí asuntos como el uso de derechos compensatorios y medidas antidumping con objeto de hostigar a competidores extranjeros prósperos para que se conviertan en instrumentos de facto de protección comercial. Véase un interesante análisis de esta cuestión en Finger y Nogués (1987).

2. Estos componentes se examinan aquí en relación con los aranceles de importación. En secciones posteriores se analizan otros instrumentos de control del comercio, tales como las restricciones

cuantitativas a la importación y las limitaciones voluntarias de las exportaciones.

3. Muchas de estas estimaciones recientes se han recogido y examinado en OCDE (1985) y Hufbauer, Berliner y Elliott (1986).

4. Los economistas, siguiendo a Leibenstein (1966), llaman a este último el efecto de "ineficiencia X". Por desgracia, su medición razonable ha resultado difícil.

5. Véase Bhagwati (1982). Las actividades directamente improductivas y con fines de lucro comprenden las de captación de rentas (Krueger, 1974). Este último concepto es más restringido y se relaciona con el cabildeo dirigido a obtener restricciones cuantitativas y licencias que acarrear primas en razón de la escasez, que los economistas llaman "rentas". Véase también Banco Mundial 1987, Capítulo 4 y Recuadro 4.7).

6. Krueger (1974) los ha estimado en 7,3% para la India y 15% para Turquía en 1969.

7. Hay una enorme cantidad de estudios teóricos acerca de la falta de equivalencia entre los aranceles y las cuotas. Véase una síntesis y análisis al respecto en Bhagwati y Srinivasan (1983, Capítulo 30).

8. Véase Hamilton (1986) y Bark y de Melo (1987) acerca de los métodos y consecuencias económicas de la distribución de las limitaciones voluntarias de las exportaciones en los países exportadores.

9. Esta cuestión ha sido explorada, como parte de un examen del tema de la transferencia de rentas en un marco de equilibrio general, por Dinopoulos y Kreinin (1986), quienes extienden a un modelo necesario de tres países el análisis de dos países hecho anteriormente por Brecher y Bhagwati (1985).

10. Hindley (1987) ha planteado cuestiones de este tipo.

11. La cuestión de si el Japón está en realidad asimétricamente cerrado y aplica una protección inescrutable es un asunto controvertido, y ni muchos economistas competentes de los círculos académicos ni muchas pruebas econométricas proporcionan apoyo alguno a las percepciones políticas en este sentido.

Referencias

- Aw Bee Yan y Mark J. Roberts. 1986. "Measuring Quality Change in Quota-Constrained Import Markets: The Case of U.S. Footwear." *Journal of International Economics* 21:45-60.
- Bark, Taeho, y Jaime de Melo. 1987. *Export Mix Adjustment to the Imposition of VERs: Alternative License Allocation Schemes*. Documento para discusión del Banco Mundial DRD214. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1987. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bhagwati, Jagdish N. 1971. "The Generalized Theory of Distortions and Welfare." En J.N. Bhagwati, R.A. Mundell, R.W. Jones, y J. Vanek, compiladores, *Trade, Balance of Payments and Growth: Papers in International Economics in Honor of Charles P. Kindleberger*. Amsterdam: North-Holland.
- . 1982. "Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities." *Journal of Political Economy* 90,5 (octubre):988-1002.
- Dinopoulos, E., y M. Kreinin. 1986. "Effects of the U.S.-Japan Auto VER on European Prices and on U.S. Welfare." East Lansing: Michigan State University. Mimeografiado.
- . 1987. "VERs, Quid Pro Quo DFI, and VIEs: Political-Economy-Theoretic Analyses." *International Economic Journal* 1,1(primavera): 1-14.
- , y Douglas Irwin. 1987. "The Return of the Reciprocitarians: U.S. Trade Policy Today." *The World Economy* 10,2 (junio):109-30.
- , y T.N. Srinivasan. 1983. *Lectures on International Trade*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Boorstein, Randi. 1986. "Quality Upgrading in the Steel Industry: The Case of the 1968-74 VRA." Nueva York: Columbia University. Mimeografiado.
- Brecher, Richard, y Jagdish Bhagwati. 1985. "Voluntary Export Restrictions versus Import Restrictions: A Welfare-theoretic Comparison," en Henryk Kierzkowski, compilador, *Essays in Honor of W. Corden*. Oxford, Londres: Basil Blackwell.

Costos económicos de las restricciones comerciales

Feenstra, Robert C. 1984. "Quality Change in U.S. Autos, 1980-81: Quality, Employment and Welfare Effects." Addendum. En Robert Baldwin y Anne O. Krueger, compiladores, *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy*. Chicago: University of Chicago Press. Reimpreso en Jagdish Bhagwati, compilador, *International Trade: Selected Readings*. Segunda edición. Cambridge: MIT Press, de próxima aparición.

—. 1985. "Automobile Prices and Protection: The U.S.-Japan Trade Restraint." *Journal of Policy Modelling* 7 (segundo trimestre):49-68.

—. 1986. "Quality Change Under Trade Restraints: Theory and Evidence from Japanese Autos." University of California, Davis. Mimeografiado.

Finger, Michael, y Julio Nogués. 1987. "International Control of Subsidies and Countervailing Duties." *World Bank Economic Review* 1,4 (septiembre):701-25.

Hamilton, Carl. 1986. "ASEAN Systems for Allocation of Export Licenses under VERs." En C. Findlay y R. Garnaut, compiladores, *The Political Economy of Manufacturing Protection: Experiences of ASEAN and Australia*. Londres: Allen and Unwin.

Hindley, Brian. 1987. "GATT Safeguards and Voluntary Export Restraints: What are the Interests of the Developing Countries?" *World Bank Economic Review* 1,4 (septiembre):689-705.

Hufbauer, Gary, Diane Berliner, y Kimberly Elliot. 1986. *Trade Protection in the U.S.: 31 Case Studies*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Krueger, Anne O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review* 64,3(junio): 291-303.

Leibenstein, Harvey. 1966. "Allocative Efficiency Versus X-Efficiency." *American Economic Review* 56 (junio): 392-415.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 1985. *Costs and Benefits of Protection*. París.

La progresividad de las barreras comerciales

Alexander Yeats

En los modelos teóricos de desarrollo y en los planes concretos de industrialización se suele asignar una función fundamental a las medidas de política comercial. Además de su interés por mantener el crecimiento sostenido de las exportaciones y los consiguientes aumentos de los ingresos de divisas, los países en desarrollo insisten reiteradamente en la necesidad de reducir su dependencia de las exportaciones tradicionales de productos primarios. Entre los factores mencionados en sustento de este cambio propuesto en las exportaciones se cuentan: 1) el presunto deterioro de la relación de intercambio de los productos primarios; 2) la sustitución de muchos de estos productos por otros sintéticos (por ejemplo, metales por plásticos, fibras naturales por fibras artificiales y azúcar por edulcorantes químicos); 3) la inestabilidad de los precios de los productos primarios en los mercados internacionales, y 4) las mayores oportunidades de empleo que acompañan a la producción y exportación de manufacturas.

Un método que se sugiere para acrecentar la proporción de bienes manufacturados en el comercio de los países en desarrollo es aumentar la elaboración de productos obtenidos de la explotación de recursos naturales que ahora se exportan en su estado primario. Sin embargo, con frecuencia se señala que a los esfuerzos por aumentar la elaboración interna se oponen la estructura arancelaria y otras formas de barreras comerciales en los principales mercados de importación. En particular, los productos básicos (no elaborados) que importan los países industriales están en general exentos de aranceles o gravados con aranceles bajos, en tanto que los aranceles aumentan o adquieren progresividad a medida que el producto es objeto de una mayor elaboración. Esta progresividad de los aranceles se ha interpretado como un sesgo en contra de las importaciones de bienes elaborados, debido a los derechos de importación más elevados que gravan a estos artículos¹. La importancia que los países en desarrollo atribuyen a la progresividad de los aranceles se pone de manifiesto en los amplios debates sobre políticas que tienen lugar en los principales foros internacionales. Por ejemplo, los países en desarrollo lograron incorporar en la Declaración Ministerial del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

(GATT) de 1982 un punto en el que las Partes Contratantes deciden "que se preste atención prontamente al problema de la progresividad de los aranceles aplicados a productos con un mayor grado de elaboración a fin de tomar medidas eficaces para la eliminación o la reducción de esa progresividad cuando sea un factor inhibitorio del comercio internacional, teniendo en cuenta las preocupaciones relativas a las exportaciones de los países en desarrollo". En la Declaración de Punta del Este se afirmó también lo siguiente: "Las negociaciones tendrán por finalidad lograr la más completa liberalización del comercio de productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, incluso en forma elaborada y semielaborada. Las negociaciones estarán encaminadas a reducir o eliminar las medidas arancelarias y no arancelarias, incluida la progresividad de los aranceles." En los documentos de la UNCTAD (1979), de la Secretaría del Commonwealth (1982) y del Banco Mundial (1981 y 1987, página 155) se ha tratado también el tema de la progresividad de los aranceles como un problema importante para los países en desarrollo.

Estructura de la protección

Un problema que es menester resolver antes de que pueda realizarse un análisis de las cuestiones relativas a la progresividad de los aranceles es el de la identificación de los productos básicos en los diferentes niveles de elaboración. Si bien existen reconocidas dificultades en materia de agregación y filtraciones, en anteriores estudios sobre este tema se ha usado con frecuencia el sistema de clasificación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), basado en el sistema de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA). Como existe correspondencia entre esa clasificación y la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), es posible establecer una correlación entre los datos sobre aranceles y los datos sobre el comercio en el caso de la mayoría de los países. En el sistema de clasificación de la UNCTAD se identifican las etapas de los productos básicos en su estado primario y elaborados, y en algunas cadenas de elaboración se desglosan también las partidas correspondientes a etapas

intermedias. Los productos básicos comprendidos en las cadenas de elaboración representan aproximadamente el 80% de las exportaciones de los países en desarrollo. En el Cuadro 15.1 se presenta una descripción abreviada de este sistema y en el Cuadro 15.2 se dan más detalles.

Para dar una idea de las cuestiones involucradas en materia de políticas, en el Cuadro 15.1 se muestran las etapas de elaboración de diversos productos básicos y se indican el valor y la participación de los mismos, en 1982, tanto en las exportaciones mundiales como en las de los países en desarrollo. Respecto de cada etapa de elaboración se han calculado los aranceles "aplicados" medios en 10 mercados de países desarrollados importantes, esto es, los promedios, ponderados por el comercio, de los aranceles de nación más favorecida, los aranceles del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o los aranceles de preferencias especiales realmente aplicados. Se indican también los aranceles medios de nación más favorecida correspondientes a 23 países en desarrollo importantes. Además, se muestra la proporción de renglones del arancel que en cada etapa de elaboración tropiezan con barreras no arancelarias persistentes, como cuotas, derechos variables de importación, prohibiciones o trámites restrictivos de licencias.

Del Cuadro 15.1 se desprenden tres puntos importantes. Primero, con sólo una o dos excepciones (el pescado en los países desarrollados o las frutas en los países en desarrollo), los aranceles posteriores a la Ronda de Tokio aumentan progresivamente tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Los de estos últimos aumentan en 10 o más puntos porcentuales en todas las cadenas de elaboración, salvo en cuatro de ellas; los de los países desarrollados aumentan por lo menos en cinco puntos en las cadenas de legumbres, frutas, tabaco, cuero y algodón. Segundo, las exportaciones de los países en desarrollo suelen concentrarse en gran medida en la etapa primaria (sin elaborar). Por ejemplo, más del 70% de sus exportaciones de carne, pescado, frutas y legumbres se efectúan en la etapa primaria y más del 90% de sus exportaciones de cacao y azúcar corresponden a esos productos sin elaborar². Tercero, las relaciones de cobertura de las barreras no arancelarias muestran que proporciones relativamente elevadas de productos, tanto en la etapa primaria como elaborados, están con frecuencia sujetos a dichas barreras. Puesto que probablemente limitarán (o neutralizarán) los efectos de las rebajas arancelarias aplicadas a los productos que también están afectados por barreras no arancelarias, estas restricciones complicarán la liberalización en el caso de muchos de estos artículos. Aunque acaso haya que encarar el problema producto por producto, será menester llegar a algún acuerdo sobre las barreras no arancelarias para que la liberalización de los aranceles pueda tener el efecto que se desea. Un aspecto conexo es que la aplicación de medidas no arancelarias exhibe una clara tendencia a la progresividad en algunas cadenas, pero en otras la evolución no tiene un signo definido. Por ejemplo, las relaciones de cobertura de las barreras no arancelarias correspondientes a los países desarrollados aumentan por lo menos en 10 puntos porcentuales en el caso del tabaco, el cuero, el hierro y los fosfatos, con un incremento de 60 puntos

en la cadena del algodón. Sin embargo, esas relaciones aparentemente declinan tratándose de los productos alimentarios.

Los promedios de los aranceles de 10 países desarrollados muestran que la progresividad es una característica de todos los aranceles de estos países. (Cuadro 15.2). Casi el 85% de las cadenas de elaboración registra aumentos de los aranceles a medida que se pasa de las etapas primarias a las etapas de elaboración, y más del 96% de las cadenas muestra esa progresividad en el Japón, la Comunidad Europea (CE) y los Estados Unidos. Entre los productos respecto de los cuales se advierte una progresividad más pronunciada se cuentan el tabaco, el caucho, el cuero, el papel, el algodón, el yute y el hierro, pues los aranceles se elevan en consonancia con la elaboración en los 10 países desarrollados. En algunas cadenas —como la de la lana en Australia, Estados Unidos y Nueva Zelanda—, el margen medio entre los aranceles aplicables al producto en su estado primario y a los artículos elaborados es de alrededor de 25 puntos porcentuales. Las diferencias más grandes corresponden a las manufacturas del tabaco, en cuyo caso los aranceles se incrementan hasta en 200 puntos en Austria y en más de 60 puntos en el Japón y la CE.

En algunas cadenas de elaboración los aranceles no se acrecientan al pasar de los productos en estado primario a los artículos elaborados (los fosfatos en Austria y el papel en Suiza). Estas situaciones pueden reflejar la existencia de casos en los que la protección declina al aumentar el grado de elaboración o en los que una modalidad de protección es sustituida por otra. Respecto de esta segunda posibilidad, Balassa (1968, páginas 189-217) aduce que, en niveles más elevados de transformación, los productos básicos suelen requerir un grado considerable de avance tecnológico que no existe en los países en desarrollo. En otras palabras, cuando hay "protección tecnológica" disminuye la necesidad de protección arancelaria. Entre otras explicaciones cabe mencionar la sustitución de la protección arancelaria por la protección no arancelaria, la capacidad de las empresas nacionales para ejercer poderes monopólicos, con el resultado de que no se necesita la protección arancelaria, o la compensación de la disminución de los aranceles con unos costos de transporte más elevados $3/$. Aunque esos factores no se han tratado anteriormente en las negociaciones comerciales multilaterales, su existencia (cuando está documentada por estudios analíticos apropiados) ciertamente guarda pertinencia con la naturaleza y la magnitud de las reducciones de las barreras comerciales que se procuran en la Ronda Uruguay.

En su mayor parte, los estudios sobre progresividad se han centrado en los efectos que los aranceles (y las barreras no arancelarias) de los países desarrollados tienen en el retardo de la elaboración de productos básicos en los países en desarrollo. Sin embargo, al tratar de los aranceles en el contexto de la Ronda Uruguay se debe también considerar otro aspecto. Las disposiciones incluidas en el arancel de algunos países desarrollados autorizan el reingreso libre de derechos de artículos de producción nacional que han sido elaborados en el extranjero. Por ejemplo, si el paño producido en los Estados Unidos

Cuadro 15.1
Barreras comerciales y estructura de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo

| Cadenas de elaboración | Exportaciones en 1982 | | | | Participación de los países en desarrollo | Relación de cobertura de las barreras de los países en desarrollo | | | |
|---------------------------------------|-----------------------------|-------|--------------------------|-------|---|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| | De los países en desarrollo | | Mundiales | | | Aranceles medios | | No arancelarias | |
| | Valor (miles de dólares) | (%) | Valor (miles de dólares) | (%) | | Paises desarrollados | Paises en desarrollo | Paises desarrollados | Paises en desarrollo |
| Carne | | | | | | | | | |
| Carne fresca y congelada | 2.043,6 | 78,9 | 15.294,8 | 87,0 | 13,4 | 6,2 | 6,6 | 34,0 | 11,0 |
| Preparados de carne | 547,2 | 21,1 | 2.290,0 | 23,0 | 23,9 | 8,4 | 21,9 | 41,3 | 3,0 |
| Total | 2.590,8 | 100,0 | 17.584,8 | 100,0 | | | | | |
| Pescado | | | | | | | | | |
| Pescado fresco y congelado | 4.732,1 | 83,2 | 11.114,4 | 81,6 | 42,6 | 4,3 | 10,9 | 56,9 | 11,0 |
| Preparados de pescado | 953,7 | 16,8 | 2.513,0 | 18,4 | 37,9 | 4,1 | 30,1 | 7,0 | n.d. |
| Total | 5.685,5 | 100,0 | 13.638,3 | 100,0 | | | | | |
| Legumbres | | | | | | | | | |
| Legumbres frescas | 2.693,5 | 77,7 | 7.785,3 | 71,1 | 34,6 | 6,9 | 16,6 | 42,6 | 12,0 |
| Preparados de legumbres | 774,5 | 22,3 | 3.168,2 | 28,9 | 24,4 | 13,2 | 26,9 | 16,4 | 5,0 |
| Total | 3.468,0 | 100,0 | 10.953,5 | 100,0 | | | | | |
| Frutas | | | | | | | | | |
| Frutas frescas | 3.883,2 | 72,8 | 9.444,2 | 70,2 | 41,1 | 7,4 | 17,0 | 27,6 | 24,0 |
| Preparados de frutas | 1.450,1 | 27,2 | 4.000,5 | 29,8 | 36,2 | 17,1 | 11,1 | 9,1 | 15,0 |
| Total | 5.333,3 | 100,0 | 13.444,7 | 100,0 | | | | | |
| Aceites vegetales | | | | | | | | | |
| Semillas oleaginosas | 1.195,7 | 35,2 | 9.269,4 | 75,8 | 12,9 | 0,0 | 18,1 | 1,9 | 11,0 |
| Aceites vegetales | 2.486,4 | 64,8 | 2.966,0 | 24,2 | 83,0 | 4,4 | 26,5 | 5,8 | 13,0 |
| Total | 3.682,1 | 100,0 | 12.235,4 | 100,0 | | | | | |
| Tabaco | | | | | | | | | |
| Sin elaborar | 1.971,9 | 83,0 | 4.258,2 | 40,9 | 46,3 | 1,2 | 126,0 | 14,0 | 12,0 |
| Manufacturado | 402,7 | 17,0 | 6.157,9 | 59,1 | 6,5 | 18,1 | 662,1 | 30,0 | 25,0 |
| Total | 2.374,6 | 100,0 | 10.416,1 | 100,0 | | | | | |
| Azcar | | | | | | | | | |
| Azcar y miel | 7.703,3 | 98,3 | 11.168,2 | 93,1 | 69,0 | 1,0 | 23,5 | 51,0 | 2,0 |
| Preparados de azcar | 136,7 | 1,7 | 831,6 | 6,9 | 16,4 | 20,0 | 24,3 | 19,0 | 3,0 |
| Cacao | | | | | | | | | |
| En grano, polvo y pasta | 2.492,5 | 96,3 | 3.247,5 | 67,1 | 76,0 | 1,0 | 11,6 | 0,0 | 1,0 |
| Chocolate y sus preparados | 94,5 | 3,7 | 1.592,4 | 32,9 | 5,9 | 3,0 | 29,7 | 1,0 | 3,0 |
| Total | 2.587,0 | 100,0 | 4.839,9 | 100,0 | | | | | |
| Caucho | | | | | | | | | |
| Caucho en bruto | 3.339,8 | 82,0 | 6.048,2 | 40,4 | 55,2 | 0,0 | 7,2 | 0,0 | 3,0 |
| Manufacturas de caucho | 734,9 | 18,0 | 8.924,5 | 59,6 | 8,2 | 3,9 | 19,4 | 3,3 | 11,0 |
| Total | 4.074,7 | 100,0 | 14.972,7 | 100,0 | | | | | |
| Cueros | | | | | | | | | |
| Cueros y pieles | 348,8 | 20,0 | 2.649,4 | 38,3 | 13,2 | 0,1 | 4,8 | 0,0 | 6,0 |
| Cuero | 1.116,6 | 64,0 | 3.326,6 | 48,2 | 33,6 | 2,9 | 17,5 | 1,7 | 7,0 |
| Articulos de cuero | 279,1 | 16,0 | 936,2 | 13,5 | 29,8 | 7,2 | 33,9 | 11,7 | 14,0 |
| Total | 1.744,5 | 100,0 | 6.912,2 | 100,0 | | | | | |
| Madera | | | | | | | | | |
| Madera en bruto | 2.664,2 | 39,0 | 5.501,8 | 24,5 | 48,4 | 0,0 | 8,0 | 0,0 | 5,0 |
| Madera cortada en determinadas formas | 1.718,3 | 25,1 | 9.234,5 | 41,0 | 18,6 | 0,2 | 13,1 | 0,2 | 5,0 |

Cuadro 15.1

Exportaciones en 1982

| Cadenas de elaboración | De los países en desarrollo | | Mundiales | | Participación de los países en desarrollo | Aranceles medios | | Relación de cobertura de las barreras no arancelarias | |
|---|--------------------------------------|--------------|--------------------------------------|--------------|---|-----------------------------------|-----------------------------------|---|----------------------|
| | Valor (miles de millones de dólares) | (%) | Valor (miles de millones de dólares) | (%) | | Países desarrollados ^a | Países en desarrollo ^b | Países desarrollados | Países en desarrollo |
| Hojas de madera para enchapado y madera terciada | 1.712,0 | 25,1 | 4.537,1 | 20,2 | 37,7 | 1,7 | 23,5 | 6,6 | 6,9 |
| Manufacturas de madera | 739,1 | 10,8 | 3.225,6 | 14,3 | 22,9 | 3,5 | 27,6 | 2,7 | 29,4 |
| Total | 6.833,6 | 100,0 | 22.499,0 | 100,0 | | | | | |
| Algodón | | | | | | | | | |
| Algodón en rama | 2.654,7 | 43,3 | 6.632,2 | 41,2 | 40,0 | 0,0 | 3,2 | 0,0 | 3,0 |
| Hilados de algodón | 1.378,0 | 22,5 | 3.031,6 | 18,8 | 45,4 | 3,0 | 29,7 | 2,2 | 5,0 |
| Tejidos de algodón | 2.100,9 | 34,2 | 6.430,3 | 40,0 | 32,7 | 5,8 | 32,1 | 62,1 | 8,0 |
| Total | 6.133,6 | 100,0 | 16.094,1 | 100,0 | | | | | |
| Hierro | | | | | | | | | |
| Mineral de hierro | 3.222,2 | 42,3 | 7.280,6 | 15,8 | 44,3 | 0,0 | 2,6 | 4,9 | 3,0 |
| Arrabio | 969,1 | 12,7 | 3.573,0 | 7,8 | 27,1 | 2,2 | 7,4 | 8,7 | 13,0 |
| Lingotes y perfiles | 786,0 | 10,3 | 5.800,8 | 12,6 | 13,5 | 2,2 | 12,1 | 8,7 | 55,0 |
| Barras y chapas | 2.633,4 | 34,7 | 29.440,8 | 63,8 | 8,9 | 3,4 | 19,9 | 18,7 | 31,0 |
| Total | 7.610,7 | 100,0 | 46.095,2 | 100,0 | | | | | |
| Menas de otros metales^d | | | | | | | | | |
| Menas no ferrosas | 5.723,1 | 44,5 | 9.303,0 | 28,9 | 61,5 | 0,0 | 4,1 | 4,9 | 3,0 |
| Metales labrados y en bruto | 7.149,7 | 55,5 | 22.926,5 | 71,1 | 31,2 | 2,4 | 18,2 | 1,0 | 4,6 |
| Total | 12.872,8 | 100,0 | 32.229,5 | 100,0 | | | | | |
| Fosfatos | | | | | | | | | |
| Fosfatos naturales | 1.138,5 | 55,9 | 2.050,9 | 22,4 | 55,5 | 0,0 | 12,8 | 0,0 | 2,0 |
| Abonos fosfatados | 897,8 | 44,1 | 7.092,8 | 77,6 | 12,6 | 3,2 | 9,4 | 13,7 | 6,0 |
| Total | 2.036,3 | 100,0 | 9.143,7 | 100,0 | | | | | |
| Petróleo | | | | | | | | | |
| Petróleo crudo | 210.996,4 | 83,8 | 250.807,0 | 72,5 | 84,1 | 0,5 | 5,1 | 11,1 | n.d. |
| Petróleo refinado | 40.657,5 | 16,2 | 95.214,7 | 27,5 | 42,7 | 1,0 | 12,8 | 10,7 | n.d. |
| Total | 251.653,9 | 100,0 | 346.021,7 | 100,0 | | | | | |

a. Promedios, ponderados por el comercio, de las tasas arancelarias de nación más favorecida, del SGP o de preferencias especiales realmente aplicadas.

b. Tasas arancelarias de nación más favorecida correspondientes a Arabia Saudita, Argelia, Bangladesh, CARICOM, Corea (República de), Côte d'Ivoire, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Kenya, Malasia, Marruecos, México, Nigeria, Pakistán, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Tanzania, Túnez, UDEAC y Yugoslavia.

c. Las estadísticas sobre barreras comerciales incluyen datos sobre medidas arancelarias y no arancelarias correspondientes a la pasta de papel y las manufacturas de papel.

d. Incluyen aluminio, cobre, estaño, cinc y plomo.

Fuentes: Los datos sobre comercio se han tomado de UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics, Supplement 1985* (Naciones Unidas, Nueva York, 1985). Los datos sobre aranceles y medidas no arancelarias se han tomado de la base de datos de la UNCTAD sobre medidas comerciales.

1981 (en %)

Cuadro 15.2

Análisis de la progresividad de los aranceles aplicados en determinados países desarrollados con posterioridad a la Ronda de Tokio

| Cadenas de elaboración | Países | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|-----------|---------|------|----------------|-----------|-------|---------|---------------|--------|-------|
| | Australia | Austria | CE | Estados Unidos | Finlandia | Japón | Noruega | Nueva Zelanda | Suecia | Suiza |
| Carne | | | | | | | | | | |
| Carne fresca y congelada | 0,0 | 0,2 | 6,6 | 1,6 | 0,0 | 10,1 | 8,3 | 4,3 | 0,0 | 4,2 |
| Preparados de carne | 4,6 | 2,6 | 17,9 | 2,3 | 12,6 | 22,5 | 8,1 | 7,0 | 0,0 | 5,2 |
| Pescado | | | | | | | | | | |
| Pescado fresco y congelado | 0,0 | 3,7 | 6,3 | 0,5 | 0,8 | 5,3 | 0,0 | 2,6 | 0,0 | 0,4 |
| Preparados de pescado | 0,9 | 7,2 | 12,4 | 1,1 | 1,2 | 10,7 | 1,6 | 1,2 | 0,1 | 1,4 |
| Legumbres | | | | | | | | | | |
| Legumbres frescas | 3,4 | 2,1 | 6,7 | 7,6 | 14,0 | 9,0 | 3,4 | 0,1 | 5,1 | 4,9 |
| Preparados de legumbres | 9,8 | 13,3 | 15,1 | 11,0 | 14,6 | 17,5 | 6,6 | 5,7 | 6,2 | 11,4 |
| Frutas | | | | | | | | | | |
| Frutas frescas | 0,2 | 3,1 | 7,7 | 1,1 | 10,7 | 21,5 | 1,0 | 0,0 | 0,6 | 7,4 |
| Preparados de frutas | 6,3 | 17,3 | 16,6 | 20,3 | 8,5 | 21,8 | 3,1 | 11,1 | 0,7 | 13,7 |
| Café | | | | | | | | | | |
| En grano, sin tostar o tostado | 0,0 | 14,3 | 3,8 | 0,0 | 3,5 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 8,5 |
| Extractos de café | 0,5 | 3,5 | 13,8 | 0,0 | 0,0 | 17,4 | 0,2 | 31,1 | 0,0 | 6,0 |
| Aceites vegetales | | | | | | | | | | |
| Semillas oleaginosas | 2,1 | 0,5 | 0,0 | 1,0 | 0,7 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Aceites vegetales | 3,1 | 1,1 | 6,1 | 0,7 | 9,3 | 6,2 | 4,5 | 0,0 | 1,0 | 8,2 |
| Azcar | | | | | | | | | | |
| Azcar sin refinar | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 0,0 | 3,3 | 3,6 | 0,0 | 0,0 | 42,3 |
| Azcar refinada | 16,4 | 0,0 | 0,0 | 9,9 | 16,9 | 82,5 | 2,7 | 0,7 | 1,1 | 34,1 |
| Chocolate | | | | | | | | | | |
| Cacao en grano | 0,0 | 5,0 | 1,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Cacao en polvo y manteca de cacao | 0,0 | 5,6 | 9,0 | 0,1 | 0,0 | 2,9 | 0,0 | 7,6 | 0,3 | 0,3 |
| Chocolate | 9,3 | 0,6 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 24,3 | 0,1 | 27,1 | 0,2 | 14,3 |
| Tabaco | | | | | | | | | | |
| Tabaco sin elaborar | 9,1 | 9,7 | 0,0 | 8,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 9,6 | 0,0 | 0,0 |
| Productos del tabaco | 16,6 | 211,3 | 61,8 | 9,1 | 2,1 | 82,1 | 5,1 | 31,6 | 1,9 | 17,6 |
| Caucho | | | | | | | | | | |
| Caucho natural | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Caucho sin vulcanizar | 12,2 | 0,5 | 2,2 | 6,4 | 0,2 | 5,5 | 0,5 | 12,0 | 0,8 | 0,1 |
| Productos del caucho | 16,2 | 1,2 | 3,0 | 3,9 | 2,3 | 3,8 | 0,7 | 13,4 | 1,3 | 0,2 |
| Cuero | | | | | | | | | | |
| Cueros y pieles | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Cuero | 9,1 | 0,9 | 2,4 | 3,7 | 2,8 | 8,5 | 0,2 | 17,3 | 0,2 | 0,1 |
| Productos de cuero | 20,0 | 2,0 | 5,5 | 9,2 | 4,1 | 12,4 | 3,1 | 28,3 | 2,9 | 1,0 |
| Madera | | | | | | | | | | |
| Madera en bruto | 0,0 | 3,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Madera cortada en determinadas formas | 1,5 | 1,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 1,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Manufacturas de madera | 14,5 | 1,2 | 4,2 | 4,7 | 0,1 | 1,2 | 0,2 | 11,2 | 0,6 | 0,4 |
| Papel | | | | | | | | | | |
| Pasta de papel | 0,0 | 1,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 10,5 | 0,0 | 0,8 |
| Papel y cartón | 5,7 | 1,8 | 2,3 | 0,3 | 0,2 | 5,7 | 0,0 | 5,3 | 0,2 | 0,3 |
| Manufacturas de papel | 11,6 | 5,1 | 6,0 | 3,8 | 0,6 | 3,6 | 0,1 | 25,3 | 0,3 | 0,3 |
| Lana | | | | | | | | | | |
| Sin cardar o peinar | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Cardada o peinada | 0,0 | 0,0 | 2,4 | 11,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Hilados de lana | 3,4 | 0,0 | 1,4 | 12,9 | 0,0 | 3,9 | 0,1 | 19,7 | 0,0 | 0,0 |
| Tejidos de lana | 25,6 | 0,1 | 2,7 | 37,3 | 0,0 | 11,0 | 0,2 | 33,4 | 0,2 | 0,0 |
| Algodón | | | | | | | | | | |
| Sin cardar o peinar | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Cardado o peinado | 30,3 | 0,2 | 0,2 | 5,0 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,0 |
| Hilados de algodón | 13,9 | 2,6 | 2,3 | 8,7 | 0,8 | 3,8 | 2,3 | 1,3 | 2,6 | 1,2 |

Cuadro 15.2

E.21 (continuación)

Elaborado por el Comité de Asesoría sobre el Comercio Internacional y el Comercio
 Internacional de la Secretaría General de la OMC.

| Cadenas de elaboración | Australia | Austria | CE | Estados Unidos | Finlandia | Japón | Noruega | Nueva Zelandia | Suecia | Suiza |
|--|-----------|---------|------|----------------|-----------|-------|---------|----------------|--------|-------|
| Tejidos de algodón | 2,4 | 3,2 | 5,6 | 10,4 | 1,4 | 5,9 | 4,0 | 1,3 | 3,6 | 0,7 |
| Yute | | | | | | | | | | |
| Yute en rama | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Hilados o cordeles de yute | 8,9 | 0,8 | 2,0 | 1,3 | 0,7 | 5,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,4 |
| Tejidos de yute | 0,0 | 2,9 | 4,8 | 0,0 | 0,1 | 5,4 | 0,0 | 0,0 | 1,2 | 0,4 |
| Bolsas de yute | 1,9 | 10,9 | 4,7 | 1,0 | 1,7 | 5,5 | 0,3 | 1,4 | 1,0 | 0,5 |
| Sisal | | | | | | | | | | |
| Fibras de sisal | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,5 |
| Cordeles | 8,3 | 1,0 | 4,3 | 0,3 | 2,1 | 3,4 | 0,9 | 17,4 | 0,8 | 0,2 |
| Menas de metales | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Hierro | | | | | | | | | | |
| Barras y lingotes de hierro | 0,0 | 0,1 | 2,3 | 1,6 | 0,1 | 3,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Chapas y perfiles de hierro | 7,4 | 0,6 | 2,2 | 5,3 | 0,1 | 2,3 | 0,2 | 6,5 | 0,5 | 0,1 |
| Cobre | | | | | | | | | | |
| Cobre en bruto | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 0,0 | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Cobre refinado | 5,2 | 0,1 | 1,8 | 1,8 | 0,1 | 5,9 | 0,0 | 2,2 | 0,2 | 0,1 |
| Aluminio | | | | | | | | | | |
| Aluminio en bruto | 2,0 | 0,3 | 0,8 | 0,6 | 0,0 | 6,6 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,2 |
| Aluminio refinado | 4,3 | 0,2 | 2,1 | 3,2 | 0,0 | 9,0 | 0,3 | 7,0 | 0,4 | 0,1 |
| Plomo | | | | | | | | | | |
| Plomo en bruto | 0,1 | 0,2 | 0,6 | 3,5 | 0,0 | 3,0 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,1 |
| Plomo refinado | 0,4 | 0,0 | 5,8 | 1,6 | 0,0 | 6,8 | 0,0 | 6,4 | 0,0 | 0,0 |
| Cinc | | | | | | | | | | |
| Cinc en bruto | 4,1 | 0,1 | 0,9 | 1,7 | 0,0 | 3,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Cinc refinado | 2,8 | 0,6 | 4,1 | 2,3 | 0,0 | 6,6 | 0,0 | 0,8 | 0,0 | 0,0 |
| Estaño | | | | | | | | | | |
| Estaño en bruto | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Estaño refinado | 0,0 | 0,1 | 1,8 | 4,4 | 0,0 | 2,0 | 0,0 | 0,7 | 0,0 | 0,0 |
| Fosfato | | | | | | | | | | |
| Fosfatos naturales | 0,0 | 6,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Acido fosfórico | 19,0 | 0,0 | 6,1 | 1,7 | 0,0 | 5,2 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,1 |
| Superfosfatos | 0,0 | 1,3 | 2,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Petróleo | | | | | | | | | | |
| Petróleo crudo | 0,0 | 1,4 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 1,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Petróleo refinado | 0,0 | 1,6 | 1,0 | 1,1 | 0,0 | 2,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Partidas de memorando | | | | | | | | | | |
| Porcentaje de cadenas en las que hay progresividad | 88,0 | 88,0 | 96,0 | 96,0 | 68,0 | 96,0 | 68,0 | 88,0 | 76,0 | 68,0 |
| Diferencia arancelaria media de la etapa primaria a la etapa elaborada | 6,9 | 9,5 | 6,7 | 4,7 | 1,9 | 12,5 | 1,0 | 9,7 | 0,7 | 1,8 |

Fuente: Cálculos efectuados a partir de datos producidos en el estudio del GATT sobre aranceles.

Cuadro 15.3
Nivel y progresividad de los aranceles aplicados a los principales
productos básicos elaborados en los países en desarrollo

| Productos básicos elaborados ^a | Promedio ponderado del arancel | Porcentaje de países con un arancel inferior a ^b | | | | | |
|---|--------------------------------|---|------|------|-------|-------|-------|
| | | 5% | 10% | 25% | 50% | 100% | 150% |
| Productos alimentarios | | | | | | | |
| Carne en conserva (013) | 21,9 | 8,7 | 8,7 | 26,1 | 47,8 | 73,9 | 87,0 |
| Pescado en conserva (032) | 30,1 | 8,7 | 13,0 | 26,1 | 39,1 | 73,9 | 87,0 |
| Frutas en conserva (053) | 11,1 | 8,7 | 8,7 | 21,7 | 34,8 | 73,9 | 91,3 |
| Legumbres en conserva (055) | 26,9 | 8,7 | 13,0 | 21,7 | 60,9 | 95,7 | 100,0 |
| Extractos de café (071,3) | 13,5 | 13,0 | 17,4 | 21,7 | 39,1 | 78,2 | 87,0 |
| Artículos de confitería preparados con azúcar (062,0) | | | | | | | |
| Manteca y polvo de cacao (072) | 26,8 | 4,3 | 4,3 | 21,7 | 34,8 | 60,9 | 82,6 |
| Chocolate (073,0) | 27,4 | 21,7 | 26,1 | 30,4 | 69,6 | 82,6 | 91,3 |
| Aceite de maní (421,4) | 29,7 | 4,3 | 4,3 | 17,4 | 35,8 | 69,6 | 78,2 |
| Aceite de coco (422,3) | 13,9 | 30,4 | 30,4 | 52,2 | 82,6 | 100,0 | — |
| Aceite de almendra de palma (422,4) | 27,9 | 30,4 | 30,4 | 47,8 | 82,6 | 95,7 | 100,0 |
| | 23,7 | 26,1 | 26,1 | 52,2 | 82,6 | 100,0 | — |
| Metales | | | | | | | |
| Arrabio (671,2) | 7,4 | 30,4 | 65,2 | 91,3 | 100,0 | — | — |
| Lingotes de hierro (672) | 12,1 | 26,1 | 56,5 | 87,0 | 87,0 | 100,0 | — |
| Barras y chapas de hierro (673/4) | 19,9 | 17,4 | 30,4 | 78,2 | 87,0 | 100,0 | — |
| Cobre en bruto (682,1) | 33,7 | 43,4 | 52,2 | 87,0 | 95,7 | 95,7 | 100,0 |
| Cobre labrado (682,2) | 19,3 | 17,4 | 26,1 | 65,4 | 87,0 | 100,0 | — |
| Aluminio en bruto (684,1) | 11,3 | 39,1 | 56,5 | 87,0 | 100,0 | — | — |
| Aluminio labrado (684,2) | 21,2 | 8,7 | 13,0 | 65,2 | 87,0 | 100,0 | — |
| Plomo en bruto (685,1) | 13,1 | 34,8 | 47,8 | 78,2 | 91,3 | 100,0 | — |
| Plomo labrado (685,2) | 10,3 | 17,4 | 17,4 | 60,9 | 87,0 | 100,0 | — |
| Cinc en bruto (686,1) | 15,7 | 30,4 | 47,8 | 82,6 | 91,3 | 100,0 | — |
| Cinc labrado (686,2) | 11,0 | 17,4 | 21,8 | 69,6 | 87,0 | 100,0 | — |
| Estaño en bruto (687,1) | 18,7 | 30,4 | 39,1 | 82,6 | 91,3 | 100,0 | — |
| Estaño labrado (687,2) | 9,1 | 17,4 | 26,1 | 73,9 | 87,0 | 100,0 | — |
| Textiles | | | | | | | |
| Hilados de lana (651,2) | 21,9 | 8,7 | 17,4 | 43,5 | 78,2 | 95,7 | 100,0 |
| Tejidos de lana (653,2) | 26,4 | 4,3 | 8,7 | 17,4 | 43,5 | 73,9 | 95,7 |
| Hilados de algodón (651) | 29,7 | 8,7 | 17,4 | 47,8 | 78,2 | 100,0 | — |
| Tejidos de algodón (652) | 32,1 | 8,7 | 8,7 | 8,7 | 56,5 | 82,6 | 95,7 |
| Madera, cuero y caucho | | | | | | | |
| Cuero (611) | 17,5 | 8,7 | 13,0 | 52,2 | 82,6 | 95,7 | 95,7 |
| Manufacturas de cuero (612) | 33,9 | 8,7 | 8,7 | 16,0 | 65,2 | 91,3 | 100,0 |
| Artículos de caucho (629) | 19,4 | 8,7 | 8,7 | 52,2 | 87,0 | 95,7 | 100,0 |
| Madera terciada y hojas de madera para enchapado (631) | | | | | | | |
| Manufacturas de madera (632) | 8,8 | 8,7 | 8,7 | 26,1 | 73,9 | 91,3 | 91,3 |
| Papel y cartón (641) | 24,5 | 8,7 | 8,7 | 17,4 | 69,6 | 91,3 | 95,7 |
| Artículos de papel (642) | 27,9 | 8,7 | 13,0 | 39,1 | 78,3 | 95,7 | 100,0 |
| | 33,5 | 4,3 | 8,7 | 21,7 | 60,9 | 91,3 | 100,0 |
| Otros productos | | | | | | | |
| Abonos fosfatados (561) | 9,4 | 60,9 | 73,9 | 91,3 | 95,7 | 100,0 | — |
| Gasóleos y fuel oils (332) | 12,8 | 21,7 | 52,1 | 82,6 | 87,0 | 95,7 | 95,7 |

a. Los números entre paréntesis son los de la CUCI. En algunos casos la partida correspondiente a la etapa de elaboración puede estar definida en términos de uno o más de los productos de cuatro dígitos de la CUCI incluidos en el grupo de tres dígitos de la CUCI.

b. Las estadísticas de estas columnas corresponden a los 23 países o grupos de países en desarrollo siguientes: Arabia Saudita, Argelia, Bangladesh, CARICOM, Corea (República de), Côte d'Ivoire, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Kenya, Malasia, Marruecos, México, Nipal, Pakistán, Singapur, Sri Lanka, Tanzania, Túnez, UDEAC y Yugoslavia.

c. Debido a que los aranceles que aplicaban a casi todos los productos básicos elaborados que se enumeran en el cuadro eran nulos, se excluye a Arabia Saudita y Singapur de los cálculos del nivel mínimo de la escala de derechos de importación correspondiente a cada producto elaborado.

d. Medido en términos del porcentaje de países en desarrollo que registraron un aumento de los aranceles nominales respecto de la etapa anterior al producto elaborado indicado.

| Escala de los aranceles ^a (país/tasa arancelaria) | | Porcentaje de países que aumentaron los aranceles ^b |
|---|------------------------|---|
| Nivel mínimo | Nivel máximo | |
| Yugoslavia (15,0) | Marruecos (225,0) | 73,9 |
| Malasia (7,2) | Marruecos (225,0) | 73,9 |
| Yugoslavia (11,1) | Marruecos (254,1) | 69,6 |
| Malasia (5,9) | Bangladesh (109,0) | 60,9 |
| Malasia (0,0) | Marruecos (225,0) | 43,4 |
| UDEAC (15,0) | Marruecos (225,0) | 91,3 |
| Malasia (0,0) | Pakistán (150,0) | 63,6 |
| Yugoslavia (14,0) | Indonesia (263,0) | 82,6 |
| Egipto (0,0) | India (60,0) | 40,9 |
| Argelia (0,0) | Pakistán (120,0) | 52,2 |
| Argelia (0,0) | Pakistán (70,0) | 47,8 |
| CARICOM (0,0) | India (40,0) | 52,2 |
| Malasia (0,0) | India (66,5) | 56,5 |
| Malasia (0,0) | India (74,8) | 73,9 |
| Argelia (0,0) | India (100,0) | 47,8 |
| Argelia (0,5) | India (92,5) | 69,6 |
| Nigeria (0,0) | India (40,0) | 30,4 |
| Argelia (4,8) | Pakistán (76,9) | 87,0 |
| Malasia (0,0) | India (55,0) | 39,1 |
| Malasia (0,0) | Pakistán (80,0) | 82,6 |
| CARICOM (0,0) | India (50,0) | 47,8 |
| Malasia (0,0) | Pakistán (76,0) | 69,6 |
| Malasia (0,0) | Nigeria (66,7) | 43,4 |
| Malasia (0,0) | Pakistán (76,0) | 78,3 |
| Malasia (6,0) | Bangladesh (100,0) | 69,6 |
| Yugoslavia (19,7) | Bangladesh (300,0) | 87,0 |
| Sri Lanka (7,5) | Pakistán (85,0) | 87,0 |
| Yugoslavia (18,0) | Bangladesh (200,0) | 82,6 |
| Yugoslavia (7,3) | Bangladesh (150,0) | 87,0 |
| Yugoslavia (15,0) | Bangladesh (131,1) | 78,3 |
| Malasia (12,1) | Bangladesh (118,8) | 82,6 |
| Yugoslavia (10,3) | Pakistán (168,0) | 82,6 |
| Yugoslavia (10,6) | Bangladesh (150,0) | 52,2 |
| Malasia (5,8) | Bangladesh (106,8) | 87,0 |
| Tanzania (15,0) | Bangladesh (147,1) | 82,6 |
| Egipto (0,0) | Bangladesh (50,0) | 30,4 |
| UDEAC (0,0) | Arabia Saudita (157,0) | 69,6 |

se exporta (por ejemplo) a México, donde se transforma en prendas de vestir para luego reexportarlas a los Estados Unidos, se aplicarán aranceles sólo al componente de valor agregado del producto elaborado. Los países en desarrollo han utilizado en forma eficaz estas disposiciones relativas a la elaboración extraterritorial; Finger (1975) estima que su efecto de creación de comercio ha sido por lo menos igual al del SGP. Las rebajas de los aranceles de nación más favorecida o incluso de los aranceles preferenciales pueden disminuir la ventaja competitiva de los países que se acogen a estas disposiciones en la medida en que las actividades de elaboración puedan trasladarse a otros sitios.

Aunque en los países desarrollados los aranceles posteriores a la Ronda de Tokio son por lo común progresivos a lo largo de la cadena de elaboración, existen también importantes cuestiones de políticas relacionadas con la estructura de los aranceles de los países en desarrollo. En particular, en iniciativas recientes de gobiernos del Tercer Mundo se ha destacado la necesidad de que los países en desarrollo amplíen el intercambio comercial entre sí y, en particular, de que eliminen las barreras al comercio de productos básicos elaborados. Si hubiera una progresividad general de los aranceles de los países en desarrollo, dichos aranceles podrían constituir un obstáculo importante a la elaboración de productos básicos y al comercio Sur-Sur de estos productos.

Efecto sobre el comercio

A efectos prácticos, de cara a las negociaciones comerciales, es importante distinguir entre dos aspectos que suelen confundirse: por un lado, la progresividad de los aranceles, que se refiere al aumento de los aranceles nominales con el mayor nivel de elaboración, y, por el otro, la influencia de los aranceles en la estructura del comercio. Para tener debidamente en cuenta este último aspecto, es menester examinar las condiciones cambiantes de la demanda en diferentes niveles de elaboración. Puesto que los estudios empíricos demuestran que las elasticidades de la demanda de importaciones habitualmente aumentan en consonancia con el nivel de elaboración, los aranceles nominales constantes tendrán unos efectos restrictivos del comercio relativamente mayores en los productos manufacturados que en los productos primarios.

Esta cuestión puede aclararse con un ejemplo. Como se indica en el Cuadro 15.4, la cadena de elaboración del cuero se compone de tres etapas bien definidas (cueros y pieles, cuero y manufacturas de cuero); por otra parte, los cálculos de las elasticidades de la demanda de importaciones van de 0,6 para los cueros a más de 2,0 para las manufacturas de cuero en los países desarrollados. Con fines ilustrativos, se supone que el país importador aplica un arancel nominal constante de 10% e importa por valor de \$20 millones en cada etapa de elaboración. Como se puede observar, no hay progresividad arancelaria y, sin embargo, el arancel nominal constante tiene un mayor efecto de retardo en las manufacturas de cuero debido a la demanda más "sensible" de estos productos (véase la columna de la derecha). En particular, la rebaja del arancel aplicable a los cueros al 5% haría aumentar las impor-

laciones en \$558.000, o sea, en menos de 3%. Una rebaja similar aplicable a las manufacturas de cuero acrecentaría las importaciones en más de tres veces esa cifra. Por lo tanto, al evaluar la influencia de los aranceles u otras barreras comerciales se deben tener en cuenta las condiciones subyacentes de la demanda a fin de poder sacar conclusiones válidas acerca de su influencia sobre la estructura del comercio. Dicho de otro modo, puede haber un sesgo en contra del comercio de productos elaborados aun cuando no se aumenten los aranceles.

Existe una considerable variación en la progresividad arancelaria correspondiente a distintos grupos de productos básicos (Cuadro 15.3). Por ejemplo, el 85% o más de los aranceles de los países en desarrollo aumenta en el caso de los tejidos de lana, los hilados de algodón, el cuero y los productos de papel. En el otro extremo, menos de la mitad aumenta los aranceles correspondientes a aceites vegetales, café y aluminio, plomo, cinc y estaño en bruto. Sin embargo, incluso con estas excepciones, la progresividad de los aranceles es por lo común considerablemente más elevada en los países en desarrollo que en los desarrollados. La diferencia media entre los aranceles de los países en desarrollo al pasar de las etapas primarias a las de elaboración es de alrededor de nueve puntos porcentuales, en comparación con unos cinco puntos en los países desarrollados. Esto no significa por fuerza que el sesgo en contra del comercio de productos básicos elaborados sea necesariamente mayor en los países en desarrollo, ya que en el caso de la mayoría de los productos las elasticidades de la demanda de importaciones son menores en estos últimos que en los países desarrollados.

A fin de determinar la razón por la cual no aumentan los aranceles de algunos países en desarrollo se ensayaron varias asociaciones estadísticas. Primero, más del 40% de los países cuyos aranceles no se elevaron carecen de una capacidad productiva importante del producto básico sin elaborar. Aunque esta falta de capacidad de producción de las materias primas no impide necesariamente el establecimiento de una industria elaboradora, las pruebas indican que los países en desarrollo con frecuencia prefieren no aumentar los aranceles en esa situación. Segundo, cuando existía la base nacional de producción de materias

primas y los aranceles no habían aumentado, se habían aplicado barreras no arancelarias a más de la mitad de los productos. Estos resultados sugieren que los aranceles pueden ser sustituidos por la protección no arancelaria en el caso de algunos productos básicos elaborados³. Sin embargo, no puede determinarse que aumente la protección total derivada de los aranceles y las barreras no arancelarias porque no se dispone de equivalentes ad valorem en relación con estas últimas.

También se debe tomar nota de las grandes diferencias en los aranceles correspondientes a algunos productos básicos. Por ejemplo, los derechos de importación aplicados a la carne preparada van de 15% en Yugoslavia a 225% en Marruecos, y las diferencias son aún más amplias en el caso de los preparados de pescado y de frutas, los extractos de café y el chocolate. Aunque la escala arancelaria es más pequeña, también se advierten diferencias de 100 puntos porcentuales en los productos de metales elaborados. Tales disparidades en partidas comunes podrían complicar en gran medida la negociación de una liberalización arancelaria en los foros multilaterales si reflejan con precisión diferencias subyacentes en los costos de producción. Dicho de otro modo, si las diferencias de eficiencia son tan grandes como las discrepancias arancelarias que se reflejan en el Cuadro 15.3, una auténtica liberalización del comercio indudablemente restaría competitividad a las industrias elaboradoras de algunos países en desarrollo en sus propios mercados internos.

Protección efectiva de los productos básicos elaborados

El concepto de protección efectiva ofrece indicaciones útiles sobre los efectos de la estructura de los aranceles en las cadenas de elaboración, pues cuantifica la influencia de la protección sobre el valor agregado en un proceso de producción. Cuanto mayor es la tasa de protección efectiva dimanada de los aranceles y otras restricciones del comercio, tanto más deben los exportadores extranjeros reducir los rendimientos del trabajo y el capital internos para penetrar en el mercado protegido. De este modo, el concepto de protección efectiva ilumina el verdadero

Cuadro 15.4
Ejemplo de la interrelación entre las elasticidades de la demanda de importaciones y la estructura de los aranceles y el comercio

| <i>Etapa de elaboración</i> | <i>Arancel nominal (porcentaje)</i> | <i>Valor de las importaciones (millones de dólares)</i> | <i>Elasticidad de la demanda de importaciones</i> | <i>Variación proyectada de las importaciones en caso de una rebaja arancelaria de 50% (miles de dólares)</i> |
|-----------------------------|-------------------------------------|---|---|--|
| Cueros y pieles | 10 | 20 | -0,62 | 558 |
| Cuero | 10 | 20 | -1,28 | 1.152 |
| Manufacturas de cuero | 10 | 20 | -2,11 | 1.889 |

Nota: Estas proyecciones se basan en el empleo de un modelo de comercio de equilibrio parcial en el que la variación estimada de las importaciones se deriva de una función multiplicadora que involucra el nivel inicial de importaciones, la elasticidad de la demanda de importaciones y la variación en el precio de la mercancía descargada debida a la rebaja arancelaria. Este procedimiento, o una de sus variantes, se ha usado ampliamente para evaluar los efectos restrictivos de las barreras al comercio. Para un análisis del mismo, véase el trabajo de Stern (1978).

Cuadro 15.5

Aproximaciones de la tasa de protección efectiva correspondiente a algunos productos básicos elaborados

| Productos básicos elaborados | Australia | Austria | CE | Estados Unidos | Finlandia | Japón | Noruega | Nueva Zelandia | Suecia | Suiza | Todos los países desarrollados |
|------------------------------|-----------|---------|-------|----------------|-----------|-------|---------|----------------|--------|-------|--------------------------------|
| Productos de carne | | | | | | | | | | | |
| preparados | 18,4 | 9,4 | 51,7 | 4,4 | 50,4 | 59,6 | 7,6 | 15,2 | 0,0 | 8,3 | 15,0 |
| Mariscos en conserva | 3,0 | 15,4 | 26,5 | 2,5 | 2,1 | 23,2 | 5,3 | -2,1 | 0,3 | 3,7 | 3,7 |
| Frutas en conserva | 22,8 | 55,5 | 40,8 | 72,5 | 2,7 | 21,6 | 8,8 | 41,0 | 1,0 | 30,7 | 43,4 |
| Legumbres elaboradas | 27,0 | 43,5 | 37,9 | 20,2 | 16,2 | 40,2 | 15,2 | 21,0 | 5,2 | 29,0 | 30,6 |
| Extractos de café | 2,2 | -32,9 | 45,5 | 0,0 | * | 76,6 | 0,4 | 136,8 | 0,0 | -2,4 | 42,6 |
| Chocolate | 44,6 | -12,8 | * | 0,1 | 4,8 | 82,6 | 0,5 | 78,6 | -0,1 | 51,5 | -3,3 |
| Manufacturas de madera | 30,4 | 1,3 | 9,2 | 10,3 | 0,2 | 1,3 | 0,4 | 24,6 | 1,3 | 0,8 | 7,4 |
| Papel y cartón | 13,7 | 2,3 | 5,5 | 0,7 | 0,5 | 13,7 | 0,0 | 2,2 | 0,5 | -0,4 | 4,3 |
| Productos de papel | 19,7 | 9,7 | 12,6 | 8,7 | 1,1 | 0,7 | 0,2 | 53,1 | 0,4 | 0,3 | 7,6 |
| Manufacturas de caucho | 22,7 | 2,4 | 4,5 | -0,4 | 6,0 | 1,1 | 1,0 | 16,1 | 2,2 | 0,4 | 5,0 |
| Hilados de algodón | -27,8 | 8,8 | 7,6 | 18,3 | 2,1 | 13,7 | 8,3 | 4,7 | 6,8 | 4,3 | 9,0 |
| Hilados de lana | 12,2 | 0,0 | 1,1 | 18,1 | 0,0 | 14,0 | 0,4 | 70,9 | 0,0 | 0,0 | 7,8 |
| Hilados de yute | 32,0 | 2,9 | 7,2 | 4,7 | 2,5 | 19,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,0 | 8,7 |
| Fibras de algodón | -19,9 | 4,1 | 11,8 | 13,5 | 2,5 | 10,0 | 7,2 | 1,3 | 5,4 | -0,4 | 11,0 |
| Tejidos de lana | 69,1 | 0,3 | 5,1 | 85,8 | 0,0 | 25,3 | 0,4 | 60,1 | 0,6 | 0,0 | 34,0 |
| Tejidos de yute | * | 7,0 | 10,0 | * | -1,0 | 5,3 | 0,0 | 0,0 | 3,5 | -1,6 | 0,3 |
| Cuero | 22,8 | 2,3 | 6,0 | 8,1 | 7,0 | 21,2 | 0,5 | 43,2 | 0,5 | 0,2 | 7,0 |
| Manufacturas de cuero | 36,0 | 3,6 | 9,9 | 17,5 | 6,1 | 18,6 | 7,4 | 45,3 | 7,0 | 2,4 | 13,7 |
| Aceites vegetales | 10,5 | 5,5 | 50,6 | -1,5 | 71,6 | 49,6 | 37,4 | 0,0 | 8,3 | 67,2 | 36,1 |
| Manufacturas de tabaco | 23,2 | 401,5 | 117,4 | 9,4 | 4,0 | 156,0 | 9,7 | 50,6 | 3,6 | 33,4 | 47,0 |

* No se indica la tasa arancelaria efectiva porque no se pudo calcular la relación entre el insumo y el arancel sobre el producto final.

efecto que algunos aranceles aparentemente bajos tienen en la elaboración y el comercio. En estudios empíricos anteriores se ha demostrado que algunos aranceles nominales bajos que parecen carecer de importancia pueden encubrir tasas elevadas de protección efectiva. Debieran hacerse esfuerzos por identificar situaciones de esta índole de modo que puedan adoptarse medidas correctivas en la Ronda Uruguay.

Para ilustrar el problema que se planteará en las negociaciones, cabe señalar que los aranceles efectivos posteriores a la Ronda de Tokio llegan a más de ocho veces la tasa de protección nominal correspondiente a productos de tan bajo valor agregado como los aceites vegetales (Cuadro 15.5). Asimismo, son frecuentes aranceles efectivos de 30% o más, con tasas de protección efectiva superiores al 100% para el tabaco elaborado en el Japón y la CE y para los extractos de café en Nueva Zelandia. En un estudio conexo realizado por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (1975) se ofrecen también numerosos ejemplos de casos en los que unos aranceles nominales bajos encubren tasas elevadas de protección efectiva.

Cuestiones de políticas y la Ronda Uruguay

Cuando se evalúen las propuestas de liberalización se deberán examinar varias cuestiones de barreras comerciales progresivas relacionadas con ellas. Primero, es importante distinguir entre la progresividad de las barreras comerciales y el sesgo en contra del comercio de productos básicos elaborados que se deriva de los aranceles y de

otras restricciones. Debido a las condiciones cambiantes de la demanda a lo largo de cadenas específicas de elaboración, puede haber un sesgo comercial en contra de los productos básicos elaborados sin que haya progresividad, y puede incluso existir ese sesgo cuando los aranceles declinan (Yeats, 1984). Por lo tanto, los negociadores de la Ronda Uruguay deberán adoptar un marco más complejo que el utilizado anteriormente para analizar los efectos de los cambios propuestos en las barreras comerciales, si se desea asegurar que las negociaciones comerciales multilaterales tengan el máximo efecto posible en la reducción de los obstáculos al comercio. Limitarse a calcular los aranceles nominales o efectivos en las diferentes etapas de elaboración, como se ha hecho en anteriores análisis de la progresividad arancelaria, puede transmitir una información engañosa en cuanto a la importancia relativa de las barreras comerciales existentes. El enfoque óptimo sería utilizar modelos de proyecciones del comercio que produzcan aproximaciones de los efectos y la importancia reales de los aranceles antes y después de la Ronda Uruguay.

Asimismo, se deberá prestar atención a la estructura final de las rebajas arancelarias de la Ronda Uruguay, porque estos derechos determinarán las tasas de protección efectiva. Por ejemplo, si las rebajas arancelarias porcentuales son menores para los productos básicos elaborados que para los insumos primarios, ello daría lugar a un aumento de la tasa de protección efectiva de aquellos. Este resultado sería, por supuesto, contrario a los intereses de los países exportadores de productos primarios, que están tratando de crear unas condiciones

externas que realcen los incentivos para la elaboración interna de esos productos. Unas tasas efectivas más elevadas en los mercados de exportación aminorarían esos incentivos, pues obligarían a reducir la rentabilidad relativa de las empresas nacionales que tratan de tener acceso a los mercados protegidos. Es imprescindible resolver el problema de los productos afectados conjuntamente por aranceles y barreras no arancelarias, pues cabe presumir que éstas restringirían los efectos de las rebajas arancelarias dimanadas de la Ronda Uruguay. El hecho de que la cobertura de productos de las barreras no arancelarias con frecuencia es elevada tanto para los productos básicos en su estado primario como para los artículos elaborados complicará el problema de la liberalización del comercio en estas partidas.

Al encarar el problema de la progresividad de los aranceles en la Ronda Uruguay también será importante adoptar la orientación política apropiada. La circunstancia de que dicha progresividad arancelaria a menudo es mucho mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados indica que la tradicional postura Sur-Norte respecto de esta cuestión no resulta válida. Así pues, las negociaciones de la Ronda Uruguay deberían adoptar un enfoque más universal y procurar cambios arancelarios correctivos tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. También se debería tratar de obtener concesiones conexas de los países socialistas de Europa Oriental, especialmente de los que son miembros del GATT; sus estructuras de importación están mucho más sesgadas en contra de los productos básicos elaborados que las de los países desarrollados con economía de mercado.

Notas

1. Por ejemplo, Balassa afirma que los aumentos de los derechos nominales y efectivos desde las etapas inferiores a las superiores de la transformación indican la existencia de discriminación en contra de los productos de exportación elaborados de los países en desarrollo. Johnson (1965) ha adoptado una posición similar respecto de la influencia de los aranceles progresivos. Entre los estudios representativos que documentan la existencia de la progresividad de los aranceles en los países desarrollados se cuentan los de la UNCTAD (1968 y 1980) y Yeats (1979). Obsérvese que ese sesgo del comercio en contra de los productos básicos elaborados puede existir incluso cuando no se aumentan los aranceles. Para un examen más detallado de esta cuestión, véase el trabajo de Yeats (1984).

2. Aunque el análisis en el presente trabajo se centra principalmente en las economías de mercado, las cuestiones conexas tienen consecuencias importantes para los países socialistas.

3. Puesto que la elaboración a menudo reduce el factor de volumen o está de un producto básico y eleva su valor unitario, en algunos estudios se supone que los costos de flete ad valorem debieran declinar con la elaboración y neutralizar la progresividad de los aranceles. Sin embargo, en varios análisis de las tarifas de fletas internacionales se ha demostrado que estos cargos también tienden a aumentar a lo largo de las cadenas de elaboración y que la magnitud de su aumento fue con frecuencia superior a la correspondiente a los aranceles anteriores de la Ronda de Tokio. Entre los factores a los cuales se atribuye esta evolución de los fletes se cuentan la práctica de fijación de precios de las conferencias navieras de "cobrar lo que el cliente esté dispuesto a pagar", la mayor fragilidad y manipulación más difícil de algunos productos básicos elaborados o la necesidad de usar instalaciones especiales para el transporte de

algunos productos elaborados (alimentarios) a fin de evitar su deterioro. Para una información empírica al respecto, véase el trabajo de Yeats (1977).

4. En cuanto a los productos básicos que figuran en el Cuadro 15.3, existen diferencias importantes en el grado de progresividad de los aranceles en distintos países. Por ejemplo, Marruecos, Túnez, la República de Corea, Yugoslavia y la Comunidad del Caribe registraron reducciones arancelarias al pasar de una partida no elaborada a una partida elaborada solamente en menos del 5% de las etapas, en tanto que Nigeria, Kenya y Tanzania mostraron reducciones en más del 20% de esos casos. Para más detalles, véase el trabajo de Laird y Yeats (1987).

Referencias

- Balassa, Bela. "The Structure of Protection in Industrial Countries and its Effects on the Exports of Processed Goods from Developing Countries," en *The Kennedy Round: Estimated Effects on Tariff Barriers*, Ginebra, UNCTAD, 1968, págs. 189-217. Informe del Banco Mundial No. EC-152
- Banco Mundial. 1982 y 1987. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Finger, J. M. "Tariff Provisions for Offshore Assembly and the Export Earnings of Developing Countries," *Economic Journal*, vol. 85 (junio de 1975), págs. 365-371.
- Grubel, Herbert G. 1971. "Effective Tariff Protection: A Non-Specialist Introduction to the Theory, Policy Implications and Controversies." En Herbert G. Grubel y Harry G. Johnson, comps., *Effective Tariff Protection*. Ginebra: Secretaría del GATT.
- Johnson Harry. 1965. "The Theory of Tariff Structure with Special Reference to World Trade and Development." En H. Johnson y P. Kenen, comps., *Trade and Development*. Ginebra: Librairie Droz.
- Laird, Samuel y Alexander Yeats. 1987. "Empirical Evidence Concerning the Magnitude and Effects of Developing Country Tariff Escalation", *The Developing Economies* (de próxima aparición).
- Roemer, Michael. 1977. "Resource Based Industrialization in Developing Countries: A Survey of the Literature." Discussion Paper 21. Cambridge: Harvard. Institute for International Development.
- Secretaría del Commonwealth. 1982. *Protectionism: Threat to International Order*. Londres.
- Stern, Robert. 1976. "Evaluating Alternative Formulae for Reducing Industrial Tariffs." *Journal of World Trade Law*. 10(enero-febrero):50-64.
- UNCTAD. 1968. *Estimación de los efectos de las negociaciones Kennedy sobre las barreras arancelarias* (TD/6/Rev. 1). Nueva York: Naciones Unidas.
- . 1979. *La transformación de los productos básicos antes de su exportación: sectores en que pueden adoptarse nuevas medidas de cooperación internacional*. TD/229/Supp2. Manila.
- . 1980. *Influencia del proteccionismo en el comercio de productos básicos primarios y elaborados*. TD/B/C.1/207/Add.2 Ginebra.
- United States International Trade Commission. 1975. *Protection in Major Trading Countries*. Washington, D.C.
- Yeats, Alexander. 1977. "Do International Transport Costs Increase with Fabrication? Some Empirical Evidence." *Oxford Economic Papers* 29,3 (noviembre): 458-71
- . 1979. *Trade Barriers Facing Developing Countries: Commercial Policy Measures and Shipping*. Londres: Macmillan.
- . 1981. "The Influence of Trade and Commercial Barriers on the Industrial Processing of Natural Resources." *World Development* 9,5:485-94.
- . 1984. "On the Analysis of Tariff Escalation: Is There a Methodological Bias Against the Interest of Developing Countries?" *Journal of Development Economics* 15(primavera):77-88.

total de las importaciones de una determinada categoría de productos.

• *La relación de frecuencia.* En este caso el numerador es el número de categorías de importaciones sujetas a barreras no arancelarias, en una relación pormenorizada de productos por país (por ejemplo, naranjas de España), y el denominador es el número de esas categorías. En 1984, alrededor del 15% de las categorías de productos en las importaciones de los principales países desarrollados —categorías que representaban el 18% del valor de las importaciones— estaban sujetas a barreras no arancelarias al comercio, es decir, aproximadamente la misma proporción que la de las importaciones de los países desarrollados respecto de las cuales se habían convenido concesiones arancelarias en la Ronda de Tokio.

Los índices corresponden a tres industrias: vehículos, hierro y acero, y textiles y prendas de vestir. Junto con la agricultura, estos sectores son "responsables" de la mayor parte de la protección mediante barreras no arancelarias en los países desarrollados. Los productos agropecuarios representan el 24% del valor total de las importaciones afectadas por dichas barreras, correspondiendo a vehículos, textiles y prendas de vestir, y hierro y acero el 14%, el 11% y el 8%, respectivamente. Esta elevada concentración podría oponer un obstáculo importante a la eliminación de las barreras no arancelarias, pues ésta exigiría transferencias de ingresos muy cuantiosas y visibles en detrimento de unos pocos productores bien organizados. Quizás resulte difícil encontrar grupos económicos con poder suficiente para neutralizar las presiones proteccionistas de esos productores.

La pauta sectorial de las barreras no arancelarias de los países desarrollados indica una incidencia relativamente elevada en las importaciones procedentes de los países en desarrollo (Cuadro 16.1). Además, muchas barreras no arancelarias relativas a países específicos se aplican solamente a las importaciones procedentes de países en desarrollo. Este sesgo se refleja en el grado de aplicación de estas barreras por categorías de productos. El 21% de las categorías de importaciones procedentes de países en desarrollo está sujeto a barreras no arancelarias, en comparación con sólo el 11% en el caso de las importaciones que provienen de otros países desarrollados. En cuanto a los valores, el 19% del valor de las importaciones procedentes de países en desarrollo está afectado por barreras de este tipo, en comparación con el 17% de las importaciones provenientes de otros países desarrollados. Las cifras sugieren que las barreras no arancelarias frente a las importaciones procedentes de países en desarrollo son las que tienen un mayor efecto restrictivo.

Entre los diferentes tipos de barreras no arancelarias, las más comunes son las medidas de control y las restricciones cuantitativas de las importaciones. Puesto que estas medidas tienen que ver sobre todo con el volumen de importaciones, parece que las intervenciones cuantitativas superan a las intervenciones de precios en el uso de las barreras no arancelarias.

Asimismo, se observan algunas diferencias notables entre países. Japón recurre exclusivamente a las barreras no arancelarias tradicionales: cuotas, prohibiciones, con-

cesión de licencias, etc. Sin embargo, Estados Unidos es el país que más recurre a las limitaciones voluntarias de las exportaciones y a los derechos antidumping y compensatorios. Por su parte, los países europeos (en particular, Suiza y los de la CE) son los que más recurren a los controles administrativos. Otra diferencia interesante es que Japón y Estados Unidos utilizan casi exclusivamente derechos y restricciones del volumen, en tanto que la CE recurre más a diversos controles de precios. Por ejemplo, se aplican precios mínimos (o de referencia) y derechos variables al 29% aproximadamente de las importaciones agropecuarias de la CE y controles y compromisos de precios al 37% de las importaciones de hierro y acero.

Desproporcionadamente impuestas en detrimento de los países en desarrollo, las barreras no arancelarias son también aplicadas en medida desproporcionada por los países en desarrollo. Según Finger y Olechowski (1986, página 1), estos países sufren por ambos conceptos, y probablemente más por lo último que por lo primero.

Al examinar las categorías de importaciones sujetas a barreras no arancelarias aplicadas por los países en desarrollo, se observa una pauta similar a la de los aranceles empleados por los países desarrollados (Cuadros 16.2 y 16.3). Las barreras no arancelarias son elevadas para los productos alimentarios, relativamente bajas para los materiales y combustibles, y moderadamente elevadas para las manufacturas.

Otra forma de examinar el alcance de las barreras no arancelarias es agrupar en cuatro categorías los regímenes de importación de los países en desarrollo: 1) aquéllos en los que todas las transacciones de importación, o la mayoría de ellas, requieren autorización y 2) aquéllos en los que ese control se aplica a muchos productos, 3) únicamente a algunos productos y 4) a ningún producto. Esta clasificación permite una mejor aproximación del alcance de las barreras no arancelarias, pues muchas de las medidas son de aplicación general (y por lo tanto no están incluidas en las categorías de productos).

En alrededor de la mitad de los países en desarrollo, todas o casi todas las transacciones de importación requieren autorización previa. En una cuarta parte de estos países tal requisito se aplica únicamente a un número limitado de productos y sólo en un 5% de estos países no se aplica en absoluto. En cuanto a los aranceles, el control gubernamental parece guardar relación con el nivel de ingresos y desarrollo. Esta relación refleja el papel cambiante que desempeña el sector público en la economía, así como el uso de instrumentos de política comercial para superar dificultades de balanza de pagos. En muchos de estos países sólo se autorizan las importaciones cuando éstas complementan la producción nacional sin competir con ella.

Proliferación de las barreras no arancelarias

Los cuantiosos desequilibrios en cuenta corriente, en particular en los países desarrollados más grandes, intensifican grandemente las presiones internas a favor de la protección frente a las importaciones. Debido a que la mayor parte de los aranceles de los países desarrollados están consolidados con arreglo a las reglas del GATT, estas

Cuadro 16.1

Barreras no arancelarias aplicadas en 15 mercados desarrollados a las importaciones provenientes de países desarrollados y de países en desarrollo, 1984

| Categorías de productos | Porcentaje abarcado por barreras no arancelarias | | | |
|-------------------------|--|----------------------|---|----------------------|
| | Valor de las importaciones procedentes de | | Número de categorías correspondientes a | |
| | Países desarrollados | Países en desarrollo | Países desarrollados | Países en desarrollo |
| Todos los productos | 17 | 19 | 11 | 21 |
| Productos agropecuarios | 44 | 33 | 42 | 35 |
| Combustibles y menas | 18 | 10 | 13 | 11 |
| Productos industriales | 14 | 21 | 7 | 18 |
| Textiles | 25 | 62 | 20 | 58 |
| Acero | 50 | 46 | 21 | 21 |
| Calzado | 2 | 4 | 14 | 14 |
| Maquinaria eléctrica | 10 | 7 | 5 | 8 |
| Vehículos | 30 | 3 | 6 | 10 |

Definiciones: Los 15 mercados desarrollados son: la CE (10), Estados Unidos, Finlandia, Japón, Noruega y Suiza. Países exportadores son los así definidos por el Banco Mundial (*Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984*), con la salvedad de que Grecia fue transferida de la categoría de países en desarrollo a la de países industriales.

Categorías de productos: todos los productos, NCCA 0101-9906; productos agropecuarios, 0101-2402; combustibles y menas, 2600-2799; productos industriales, 2500-2599 y 2800-9906; textiles y prendas de vestir, 5001-6302; hierro y acero, 7300-7399; calzado, 6401-6406; maquinaria eléctrica, 8501-8528; vehículos, 8707-8714.

Fuente: Finger y Olechowski (1986).

Cuadro 16.2

Barreras no arancelarias aplicadas en determinados países en desarrollo, por categorías de productos

| Categorías de productos | Porcentaje de categorías del grupo de cuatro dígitos de la NCCA afectado en 1982 por: | |
|------------------------------------|---|---|
| | Todo tipo de barreras no arancelarias | Restricciones cuantitativas y prohibiciones |
| Todos los productos | 40 | 9 |
| Productos alimentarios | 53 | 16 |
| Materiales agrícolas | 34 | 8 |
| Menas y metales | 33 | 4 |
| Combustibles | 38 | 5 |
| Manufacturas | 37 | 9 |
| Productos químicos | 34 | 4 |
| Maquinaria y equipo de transportes | 36 | 5 |
| Otras manufacturas | 43 | 14 |

Definiciones: Los países en desarrollo son: Antigua, Arabia Saudita, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Brasil, Colombia, Congo, Corea (Rep. de), Costa Rica, Ecuador, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, Ghana, Iraq, Kuwait, Libia, Malasia, Marruecos, México, Nicaragua, Nigeria, Omán, Pakistán, Qatar, República Arabe Siria, República Centroafricana, Rumania, Singapur, Sri Lanka, Sudán, Tailandia, Tanzania, Trinidad y Tabago, Túnez, Yugoslavia, Zaire, Zimbabue.

Categorías de productos: productos alimentarios, CUCI 0 + 1 + 22 + 4; materiales agrícolas, 2 - 22 - 27 - 28; menas y metales, 27 + 28 + 67 + 68; combustibles, 3; manufacturas, 5 + 6 + 7 + 8 - 67 - 68; productos químicos, 5; maquinaria y equipo de transportes, 7; otras manufacturas 6 + 8 - 67 - 68.

Barreras no arancelarias: cuotas, prohibiciones, asignaciones cambiarias restrictivas, otros requisitos financieros, controles de precios y requisitos técnicos.

Fuente: Laird y Finger (1986).

Agricultura

Delbert Fitchett

La intervención generalizada de los gobiernos en los mercados nacionales de productos agropecuarios es la causa fundamental de la actual situación de desorden de los mercados mundiales de esos productos. Es también la fuerza propulsora de las presiones en favor de la adopción de políticas agropecuarias cada vez más proteccionistas en los países desarrollados y en desarrollo. Nada de esto es nuevo. Pero ha habido algunos cambios notables en la economía mundial en los últimos 20 años, y estos cambios han tenido un impacto considerable en los mercados mundiales. En primer lugar, el comercio de productos agropecuarios ha aumentado considerablemente y se ha incrementado también la variedad de productos comerciados. En segundo lugar, han surgido nuevos países exportadores e importadores importantes en los mercados mundiales de productos agropecuarios. En tercer lugar, el paso de tipos de cambio fijos a tipos de cambio variables en los principales países participantes en este comercio ha tenido un efecto importante en los mercados de productos básicos y en los mercados financieros, tanto nacionales como extranjeros y, en consecuencia, en los productores del sector agropecuario.

En estas circunstancias, las políticas agropecuarias típicas de los países desarrollados y en desarrollo no parecen ser apropiadas para fomentar la adopción de decisiones eficientes desde un punto de vista económico por los productores, los comerciantes y los consumidores. Entre las anomalías de estas políticas, tal como las ha catalogado Miller (1986), están las siguientes:

- 1) En 1986 el costo presupuestario del programa agropecuario de los Estados Unidos ascendió a casi US\$700 por cada familia no agrícola; el de la Comunidad Económica Europea (CEE) a más de US\$900.
- 2) Los consumidores en el Japón pagan por los alimentos precios un 60% más altos de los que pagarían si los precios internos reflejaran la caída de los precios mundiales y la valorización del yen desde 1980.
- 3) En la CEE y en los Estados Unidos, el 25% de los agricultores con la mayor producción recibió el 75% del apoyo dado a la agricultura.
- 4) Las transferencias anuales de los consumidores (a través de precios más altos para los productos lácteos) y de los contribuyentes a los establecimientos lecheros de la CEE equivalen a US\$410 por vaca; en

los Estados Unidos equivalen a US\$835 por vaca.

- 5) Las existencias de cereales de los Estados Unidos equivalen aproximadamente a dos años del comercio mundial de ese producto; las existencias de carne vacuna de la CEE representan alrededor del 30% de un año del comercio mundial.

Además, los efectos de estas políticas nacionales suelen sentirse también en los mercados internacionales, en forma a menudo imprevista o involuntaria, y en la mayoría de los casos probablemente inevitable. En estas circunstancias, los gobiernos han tratado de aislar sus mercados internos de productos básicos de la inestabilidad y la incertidumbre que, a su juicio, imperan en los mercados internacionales de esos productos. Paradójicamente, estos esfuerzos con un estrecho enfoque defensivo parecen haber agravado la inestabilidad de los mercados (Banco Mundial, 1986a).

Diversas políticas agropecuarias

Tanto los países en desarrollo como los países desarrollados con economía de mercado parecen perseguir seis objetivos con sus políticas agropecuarias:

- 1) Estabilizar y aumentar los ingresos en el sector agropecuario.
- 2) Proporcionar alimentos abundantes a precios estables.
- 3) Mejorar las balanzas de pago externas.
- 4) Apoyar el desarrollo de otros sectores de la economía.
- 5) Fomentar el progreso tecnológico en la esfera de la producción y la elaboración de productos básicos.
- 6) Contener los desembolsos fiscales necesarios para alcanzar los primeros cinco objetivos.

Como ocurre con la mayoría de los conjuntos de objetivos, los distintos componentes de esta lista pueden no ser compatibles entre sí, y con frecuencia ha sido necesario hacer concesiones respecto del logro de uno u otro de los objetivos. En muchos países en desarrollo, el objetivo de suministrar alimentos baratos, cuando se persigue a través de políticas que reducen los precios y los ingresos de los productores agropecuarios, ha llevado constantemente a la disminución de la producción, ha perjudicado las balanzas comerciales y ha retrasado el avance económico del país. Pese a sus costosos programas de apoyo económico, los

países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) están abrumados por múltiples problemas. Los ingresos de los agricultores parecen haber disminuido enormemente en los Estados Unidos en los últimos años. El costo de los programas de apoyo a la agricultura, tanto en la CEE como en los Estados Unidos, ha llegado a ser alarmantemente alto. Y los precios de los productos básicos, sobre todo en los mercados mundiales, se han mantenido en general a un nivel históricamente bajo.

Al mismo tiempo, el ritmo de crecimiento del volumen del comercio de productos agropecuarios se ha aminorado en los últimos cinco años, y las existencias de algunos productos básicos en manos de los gobiernos de la OCDE han aumentado mucho. Paradójicamente, la economía alimentaria mundial ha funcionado bastante bien en los últimos dos decenios. En un informe reciente del Banco Mundial titulado *La pobreza y el hambre* se sugería que el espectro del hambre había sido efectivamente eliminado: el principal problema que persiste es el escaso poder adquisitivo de la población muy pobre, que no puede reunir los recursos para exigir (eficazmente) una dieta adecuada (Banco Mundial, 1986b). Aunque es posible que se haya eliminado la yuxtaposición grotesca de exceso de alimentos y hambre, el aumento de la producción agropecuaria, la productividad y los ingresos seguirá constituyendo una importante oportunidad de impulsar el crecimiento económico y el alivio de la pobreza en los países en desarrollo.

Tipos de proteccionismo en la agricultura

La variedad y originalidad de las medidas que aplican los gobiernos de la OCDE para limitar el acceso de los productos agropecuarios importados a sus mercados internos han introducido una cuña cada vez mayor entre los precios en los mercados mundiales y los precios que reciben los productores nacionales. Las intervenciones en las corrientes comerciales de productos agropecuarios se dividen generalmente en medidas en frontera y medidas que no se aplican en la frontera. Una medida en frontera que se usa con frecuencia son los aranceles, que se aplican en múltiples formas distintas: cargos específicos y ad valorem; aforos aduaneros basados en precios mínimos ficticios o precios de referencia en lugar de en las facturas reales; derechos fijos (consolidados) o variables (con arreglo a un precio indicativo), etc. De manera similar, los incentivos a la exportación (medidas que no se aplican en la frontera) adoptan la forma de reintegros impositivos, certificados de primas de productos básicos para exportadores, eliminación de excedentes a través de la ayuda externa, pagos de restitución con arreglo a precios indicativos establecidos por ley o por medidas administrativas, etc. Por último, las organizaciones comerciales del Estado de los países desarrollados y en desarrollo pueden utilizarse como instrumentos para aplicar políticas proteccionistas.

Las barreras no arancelarias constituyen también un arma importante en el arsenal proteccionista contra el comercio de productos agropecuarios. Según un estudio (Nogués y otros, 1986), el 19% de las importaciones distintas de los combustibles de 16 países desarrollados estaban sujetas a barreras no arancelarias en 1983. El porcentaje

de las importaciones agropecuarias sujetas a barreras no arancelarias era del 36%, superado sólo por el 45% en el caso de los textiles. De las importaciones por los países desarrollados de productos agropecuarios provenientes de países en desarrollo, el 31% estaban sujetas a barreras no arancelarias. (Una proporción aún más alta de esas importaciones de los países desarrollados estaban sujetas a barreras no arancelarias. Esto parece ser en parte resultado de la complementariedad, y no de la competencia, de las importaciones agropecuarias de los países desarrollados, tales como las bebidas tropicales.) Las restricciones cuantitativas a la importación, cuya forma extrema es la prohibición total de las importaciones, son la forma más frecuente de barreras no arancelarias utilizadas para aislar los mercados internos de los precios mundiales. Esas restricciones permiten que los que tienen la buena fortuna de conseguir permisos de importación del producto en cuestión obtengan ingresos extraordinarios. Las barreras no arancelarias se erigen sobre todo contra el azúcar y los productos animales y lácteos (Cuadro 21.1).

En los países desarrollados estas medidas en frontera tienen por objeto desvincular las condiciones del mercado externo de las que rigen en los mercados internos, que se ven afectados por los diversos instrumentos que se usan para proteger los precios y los ingresos de los productores agropecuarios. Hay precios indicativos y primas de complemento conexas, programas de préstamos para la producción con valores garantizados, trato impositivo favorable de algunas actividades agropecuarias, subvenciones o exenciones impositivas sobre insumos como los combustibles, la energía, los fertilizantes y el agua para riego, etc. Estas medidas han llevado a asignar un volumen excesivo de recursos nacionales a la agricultura y a la acumulación de excedentes de producción progresivamente mayores. Los gobiernos aplican entonces los resultados de esas políticas nacionales a los mercados internacionales de productos básicos cuando tratan de deshacerse de esos superávit. El desorden reciente de los mercados internacionales de productos básicos refuerza así la necesidad de armonizar y racionalizar las políticas agrícolas nacionales en los países de la OCDE.

Los países en desarrollo no son menos ingeniosos en los instrumentos que han movilizado para intervenir en sus sistemas de comercio de productos agropecuarios. Los impuestos sobre el comercio en el sector constituyen generalmente una parte mucho más importante de su ingreso fiscal que en los países desarrollados. Al mismo tiempo, la participación de los productos agropecuarios en la canasta de consumo urbana típica es mucho mayor que en los países desarrollados, lo que a menudo intensifica la politización de las intervenciones en la fijación de precios para esos productos. En general, el mantenimiento de los precios y los ingresos de los productores ha tendido a ser menos importante que las consideraciones fiscales de los gobiernos o los intereses a corto plazo de los consumidores urbanos.

La manipulación de los tipos de cambio parece haber sido también mucho más significativa —o haber respondido en medida mucho mayor a las presiones tendientes a que se transfieran recursos fuera del sector agropecuario— en el caso de los países en desarrollo que en el de los países

Cuadro 21.1
Frecuencia de la aplicación de diversas barreras no arancelarias
en países industriales, 1984 (porcentajes)

| Producto | Contingentes arancelarios y aranceles estacionales | Restricciones cuantitativas | Políticas de precio mínimo | | Total |
|-----------------------------------|---|--------------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------|
| | (1) | | Todas (3) | Derechos variables (4) | |
| Carne y animales vivos | 12,3 | 41,0 | 26,0 | 23,8 | 52,2 |
| Productos lácteos | 6,9 | 29,6 | 28,6 | 25,6 | 54,6 |
| Frutas y hortalizas | 15,7 | 18,8 | 4,9 | 0,8 | 33,1 |
| Azúcar y dulces | 0,0 | 21,7 | 58,0 | 58,0 | 70,0 |
| Cereales | 1,7 | 10,9 | 21,7 | 21,7 | 29,0 |
| Otros alimentos | 0,8 | 16,3 | 13,5 | 13,2 | 27,0 |
| Té, café, cacao | 0,4 | 4,0 | 2,5 | 2,5 | 6,6 |
| Otras bebidas | 18,5 | 22,9 | 18,4 | 0,6 | 42,3 |
| Materias primas | 0,0 | 7,5 | 0,3 | 0,3 | 7,8 |
| Todos los productos agropecuarios | 8,2 | 17,2 | 11,5 | 8,2 | 29,7 |
| Manufacturas | 2,2 | 6,7 | 0,6 | 0,0 | 9,4 |

Nota: Los datos representan el número de rubros de importación sujetos a barreras no arancelarias indicados como porcentaje del número total de rubros. Los mercados de países industriales considerados son los de Australia, Austria, la CEE, los Estados Unidos, Finlandia, el Japón, Noruega y Suiza.

a. Esta columna equivaldrá a menos que la suma de las columnas (1), (2) y (3) si algunas importaciones están sujetas a más de una barrera.

Fuente: Banco Mundial, 1986a.

desarrollados. Los tipos de cambio sobrevalorados y la protección desmesurada de la industria han influido fuertemente en la distribución del ingreso y la riqueza en la mayoría de los países en desarrollo. En general, la gama típica de políticas ha deprimido la asignación de recursos, la productividad, la rentabilidad y el aumento de los ingresos en los sectores agropecuarios de los países en desarrollo. En esta situación, es legítimo cuestionar la capacidad de muchos países en desarrollo para utilizar en su provecho las medidas de liberalización del comercio agropecuario de la OCDE. Los propios países en desarrollo deben corregir también las distorsiones de política interna que inhiben el desarrollo de sus sectores agropecuarios.

Estimaciones del costo de la protección de los productos agropecuarios

Los coeficientes de protección nominal de los productos básicos en los países industriales figuran en el Cuadro 21.2. Estos coeficientes constituyen sólo una indicación aproximada de la protección, porque son sensibles a la variabilidad de los precios de los productos, los tipos de cambio y la calidad. Se observa, por ejemplo, que los productores lácteos parecen estar muy protegidos en la mayoría de los países. Además, los agricultores japoneses y europeos tienden a estar más protegidos que los agricultores de países que dependen más de las exportaciones agropecuarias. Las diferencias notables en la protección sugieren que los precios internos relativos pueden variar considerablemente de un país a otro. Las estimaciones de los coeficientes de protección nominal para un grupo de países africanos demuestran la protección negativa (tributación de los productores) que se impone efectivamente a los agricultores (Cuadro 21.3). Los estudios sobre el equilibrio de los

mercados de productos básicos son mucho más ambiciosos, estimándose en ellos los posibles beneficios para los países desarrollados y en desarrollo de la liberalización conjunta o incluso separada de sus regímenes de comercio de productos agropecuarios (Cuadros 21.4 y 21.5). En estos cuadros se subestiman parcialmente los beneficios posibles, dadas las tendencias decrecientes de los precios mundiales de los productos básicos desde que se llevó a cabo gran parte del trabajo. En el caso de los productos básicos considerados, los principales beneficiarios de la liberalización del comercio serían los que procedieran a implantarla. Para los principales grupos participantes en el comercio, la obtención de concesiones sin la adopción simultánea de medidas de liberalización parece ser una estrategia contraproducente. Pero cuando se concentra más la atención en los distintos países en desarrollo, parece observarse en algunos casos un deterioro real de su situación, como ocurre, por ejemplo, con los importadores de cereales de ingresos muy bajos que enfrentarían precios más altos para sus compras de cereales en el extranjero (Zietz y Valdés, 1986).

Estas últimas conclusiones revelan el peligro que para los países en desarrollo supone el mantenerse al margen de las negociaciones sobre el comercio de productos agropecuarios y de considerar que interesan principalmente a los grupos de presión del sector agropecuario de los Estados Unidos y la CEE. Evidentemente, si esas negociaciones se limitan sólo a los intereses de estos dos bloques comerciales, es posible que los intereses de algunos países en desarrollo de importancia creciente resulten perjudicados. Y los grupos que defienden los intereses de los exportadores de productos agropecuarios de la OCDE podrían tratar de proteger más a sus productores nacionales y de obtener nuevos mercados de exportación. Los países en desarrollo

Cuadro 21.2
Coefficientes de protección nominal (CPN) para precios al productor y al consumidor
de algunos productos básicos en países industriales, 1980-82

| País o región | Trigo | | Cereales secundarios | | Arroz | | Carne vacuna y ovina | |
|-------------------------------------|-------------------|--------------------|----------------------|--------------------|-------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| | CPN | CPN | CPN | CPN | CPN | CPN | CPN | CPN |
| | Para el productor | Para el consumidor | Para el productor | Para el consumidor | Para el productor | Para el consumidor | Para el productor | Para el consumidor |
| Australia | 1,04 | 1,08 | 1,00 | 1,00 | 1,15 | 1,75 | 1,00 | 1,00 |
| Canadá | 1,15 | 1,12 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| CEE ^b | 1,25 | 1,30 | 1,40 | 1,40 | 1,40 | 1,40 | 1,90 | 1,90 |
| Otros países de Europa ^c | 1,70 | 1,70 | 1,45 | 1,45 | 1,00 | 1,00 | 2,10 | 2,10 |
| Japón | 3,80 | 1,25 | 4,30 | 1,30 | 3,30 | 2,90 | 4,00 | 4,00 |
| Nueva Zelanda | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Estados Unidos | 1,15 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,30 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Promedio ponderado | 1,19 | 1,20 | 1,11 | 1,16 | 2,49 | 2,42 | 1,47 | 1,51 |

| País o región | Carne de ganado porcino y aves de corral | | Productos lácteos | | Azúcar | | Promedio ponderado | |
|-------------------------------------|--|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | CPN | CPN | CPN | CPN | CPN | CPN | CPN | CPN |
| | Para el productor | Para el consumidor | Para el productor | Para el consumidor | Para el productor | Para el consumidor | Para el productor | Para el consumidor |
| Australia | 1,00 | 1,00 | 1,30 | 1,40 | 1,00 | 1,40 | 1,04 | 1,09 |
| Canadá | 1,10 | 1,10 | 1,95 | 1,95 | 1,30 | 1,30 | 1,17 | 1,16 |
| CEE | 1,25 | 1,25 | 1,75 | 1,80 | 1,50 | 1,70 | 1,54 | 1,56 |
| Otros países de Europa ^c | 1,35 | 1,35 | 2,40 | 2,40 | 1,80 | 1,80 | 1,84 | 1,81 |
| Japón | 1,50 | 1,50 | 2,90 | 2,90 | 3,00 | 2,60 | 2,44 | 2,08 |
| Nueva Zelanda | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Estados Unidos | 1,00 | 1,00 | 2,00 | 2,00 | 1,40 | 1,40 | 1,16 | 1,17 |
| Promedio ponderado | 1,17 | 1,17 | 1,88 | 1,93 | 1,49 | 1,68 | 1,40 | 1,43 |

a. Los promedios están ponderados por los valores de producción y consumo a precios en la frontera.

b. Con exclusión de España, Grecia y Portugal.

c. Austria, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza.

Fuente: Banco Mundial, 1986a.

Cuadro 21.3
Índice de los coeficientes de protección nominal y real para los cereales
y los cultivos de exportación en algunos países africanos, 1972-83
(1969-71 = 100)

| País | Cereales | | | | Cultivos de exportación | | | |
|----------------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|-------------------------|-------------|----------------|-------------|
| | 1972-83 | | 1981-83 | | 1972-83 | | 1981-83 | |
| | Índice nominal | Índice real | Índice nominal | Índice real | Índice nominal | Índice real | Índice nominal | Índice real |
| Camerún | 129 | 90 | 140 | 108 | 83 | 61 | 95 | 75 |
| Côte d'Ivoire | 140 | 98 | 119 | 87 | 92 | 66 | 99 | 71 |
| Etiopía | 73 | 55 | 73 | 49 | 88 | 71 | 101 | 66 |
| Kenya | 115 | 94 | 115 | 98 | 101 | 83 | 98 | 84 |
| Malawi | 85 | 79 | 106 | 100 | 102 | 94 | 106 | 97 |
| Malí | 128 | 79 | 177 | 122 | 101 | 83 | 98 | 70 |
| Níger | 170 | 119 | 225 | 166 | 82 | 59 | 113 | 84 |
| Nigeria | 126 | 66 | 160 | 66 | 108 | 60 | 149 | 63 |
| Senegal | 109 | 79 | 104 | 89 | 83 | 60 | 75 | 64 |
| Sierra Leona | 104 | 95 | 184 | 143 | 101 | 93 | 92 | 68 |
| Sudán | 174 | 119 | 229 | 164 | 90 | 63 | 105 | 75 |
| Tanzanía | 127 | 88 | 188 | 95 | 86 | 62 | 103 | 52 |
| Zambia | 107 | 93 | 146 | 125 | 97 | 84 | 93 | 80 |
| Toda el África al Sur del Sáhara | 122 | 89 | 151 | 109 | 93 | 71 | 102 | 73 |

Nota: El índice nominal mide el cambio en el coeficiente de protección nominal mediante precios en la frontera convertidos en moneda nacional a los tipos de cambio oficiales. El índice real mide el cambio en el coeficiente de protección nominal mediante precios en la frontera convertidos en moneda local a los tipos de cambio reales. No se dispone de datos para Ghana.

Fuente: Banco Mundial, 1986a.

Cuadro 21.4
Precio internacional y efectos comerciales de la liberalización de algunos mercados
de productos básicos, 1985

| País o grupo de países en que ha habido liberalización | Cereales | | | Carne vacuna y ovina | Carne de ganado porcino y de aves de corral | Productos lácteos | Azúcar |
|---|----------|-------------|-------|-------------------------|---|----------------------|--------|
| | Trigo | secundarios | Arroz | | | | |
| CEE | 1 | 3 | 1 | 10 | 2 | 12 | 3 |
| Japón | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 3 | 1 |
| Estados Unidos | 1 | -3 | 0 | 0 | -1 | 5 | 1 |
| OCDE | 2 | 1 | 5 | 16 | 2 | 27 | 5 |
| Países en desarrollo | 7 | 3 | -12 | 0 | -4 | 36 | 3 |
| Todas las economías de mercado | 9 | 4 | -8 | 16 | -2 | 67 | 8 |
| Cambio porcentual en el volumen del comercio mundial después de la liberalización | | | | | | | |
| CEE | 0 | 4 | 0 | 107 | 3 | 34 | -5 |
| Japón | 0 | 3 | 30 | 57 | -8 | 28 | 1 |
| Estados Unidos | 0 | 14 | -2 | 14 | 7 | 50 | 3 |
| OCDE | -1 | 19 | 32 | 195 | 18 | 95 | 2 |
| Países en desarrollo | 7 | 12 | 75 | 68 | 260 | 330 | 60 |
| Todas las economías de mercado | 6 | 30 | 97 | 235 | 295 | 190 | 60 |

Nota: Los datos se basan en la eliminación de las tasas de protección en vigor en 1980-82. En los datos de la CEE no están incluidos España, Grecia y Portugal.

Fuente: Banco Mundial, 1986a.

deben reconocer los beneficios de esa estrategia para la OCDE: el aumento de eficiencia logrado por sus países miembros como consecuencia de su propia liberalización del comercio ha representado, según estimaciones realizadas, US\$48.500 millones a precios de 1980 (Cuadro 21.5).

Dado el costo fiscal creciente de los actuales programas de apoyo a la agricultura de la OCDE (unos US\$50.000 millones en 1986) y la conciencia cada vez mayor de los consumidores de la tendencia de estos programas a elevar los precios de los alimentos, es posible que una cierta presión en favor de una solución parcial no sea una medida tan descabellada. Un segundo factor de disuasión evidente para que los países en desarrollo no se mantengan al margen de las negociaciones sobre el comercio agropecuario es el cálculo de que la liberalización unilateral de ese comercio por los países de la OCDE acarrearía pérdidas para los países en desarrollo de US\$11.800 millones a precios de 1980 (Cuadro 21.5).

Trato anterior de la agricultura en el GATT

En principio, el comercio de productos agropecuarios está sujeto a la misma disciplina del GATT que el de otros productos básicos. Pero hay varias excepciones importantes. La prohibición general de las restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación o de los contingentes (Artículo XI) puede suavizarse en algunas circunstancias:

- Pueden imponerse restricciones temporales a la exportación para prevenir o aliviar situaciones de escasez de alimentos u otros productos esenciales.
- Pueden establecerse restricciones a la importación cuando son necesarias para la aplicación de programas de control de la comercialización o la producción nacional o de eliminación de excedentes internos temporales¹.
- Pueden utilizarse restricciones a la importación y a la exportación si se necesitan para la aplicación de nor-

mas de clasificación, control de calidad o comercialización.

Otro trato especial para la agricultura en el marco del GATT se deriva de la excepción contenida en el Artículo XVI a la prohibición general de otorgar subvenciones a la exportación de productos básicos (agropecuarios o no agropecuarios). En el código de subvenciones se intentó limitar más la advertencia contenida en el Artículo XVI de que debía limitarse el uso de esas subvenciones a la exportación de productos básicos, a fin de no dar a la parte subvencionante "más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación" del producto en cuestión. (Ha habido posteriormente muchas discusiones sobre qué es un "producto básico" y qué es una "parte equitativa".) Con respecto a las subvenciones internas, incluidos los programas de apoyo de los precios y de los ingresos, que pueden afectar a las corrientes comerciales de productos agropecuarios, las partes no están específicamente obligadas a abstenerse de establecer esas subvenciones. Pero sí deben notificarlas al GATT y celebrar consultas con otros miembros cuando se les solicite. (El código de subvenciones y el código antidumping establecen también procedimientos para la adopción de medidas compensatorias cuando se demuestra que las subvenciones causan daños.) Se han convocado varios grupos especiales del GATT en el último decenio, en gran medida en respuesta a quejas de países miembros de la OCDE contra las prácticas de otros países miembros de esa institución, para considerar diferencias relativas al comercio de productos agropecuarios que están en el ámbito de las disposiciones del GATT y formular recomendaciones para su solución (FMI, 1985).

En rondas anteriores, los debates sobre el comercio de productos agropecuarios —con la excepción de cuestiones especiales como las bebidas tropicales— han tendido a realizarse entre los principales países desarrollados participantes. En la Ronda de Tokio, esos participantes fueron los Estados Unidos, la CEE (cuya Política Agrícola Común

Cuadro 21.5
Aumento de la eficiencia resultante de la liberalización de algunos productos básicos,
por grupos de países, 1985
 (en miles de millones de dólares de 1980)

| <i>Grupo de países</i> | <i>Liberalización en países industriales</i> | <i>Liberalización en países en desarrollo</i> | <i>Liberalización en países industriales y en países en desarrollo</i> |
|--|--|---|--|
| Países en desarrollo | - 11,8 | 28,2 | 18,3 |
| Economías de mercado industriales | 48,5 | - 10,2 | 45,9 |
| Economías de Europa Oriental que no son de mercado | - 11,1 | - 13,1 | - 23,1 |
| Todo el mundo | 25,6 | 4,9 | 41,1 |

Nota: Los datos se basan en la eliminación de las tasas de protección en vigor en 1980-82.

Fuente: Banco Mundial, 1986a.

Cuadro 21.6
Aumento del comercio y la producción mundial de bienes, 1960-85
 (cambio porcentual anual medio en el volumen)

| | 1960-69 | 1970-79 | 1980-83 | 1984 | 1985 |
|----------------------|---------|---------|---------|------|-------|
| Exportaciones | | | | | |
| Todos los bienes | 8,5 | 5,5 | 0,5 | 9,5 | 3,0 |
| Agricultura | 4,0 | 3,0 | 1,5 | 4,0 | - 1,0 |
| Minería | 6,5 | 2,5 | - 5,5 | 2,0 | - 2,5 |
| Manufacturas | 10,5 | 7,5 | 2,0 | 12,0 | 6,0 |
| Producción | | | | | |
| Todos los bienes | 6,0 | 4,0 | 0,0 | 5,5 | 3,0 |
| Agricultura | 2,5 | 2,5 | 2,0 | 5,0 | 2,0 |
| Minería | 5,0 | 3,5 | - 3,5 | 0,0 | - 2,0 |
| Manufacturas | 7,4 | 4,5 | 1,0 | 7,0 | 4,0 |

Fuente: GATT, 1986b.

estaba apenas en la etapa formativa en la Ronda Kennedy) y el Japón. Las principales concesiones relacionadas con el comercio de productos agropecuarios correspondieron a estas tres partes. No prosperó la iniciativa de concluir un acuerdo internacional sobre el trigo nuevo y más ambicioso. En la Ronda de Tokio no se hizo ningún esfuerzo real por encarar el espinoso problema de las políticas agropecuarias nacionales en cuanto representan una fuerza desestabilizadora importante en los mercados de productos básicos internacionales.

Pese al principio de nación más favorecida en que se fundamenta el GATT, una cláusula de habilitación autoriza a los países miembros desarrollados a otorgar concesiones arancelarias preferenciales y no recíprocas a los países en desarrollo bajo los auspicios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Actualmente unos 25 países desarrollados otorgan concesiones en el marco del SGP. La cobertura de los productos agropecuarios en virtud de estos arreglos es no obstante limitada. En los últimos años menos del 20% de las importaciones a las que los Estados Unidos, la CEE y el Japón han brindado concesiones en virtud del SGP han sido productos agropecuarios (Congressional Research Service, 1986). Sigue habiendo problemas con los derechos más elevados que se cobran sobre los productos elaborados

y semielaborados en comparación con los productos básicos. Además, las barreras no arancelarias están excluidas del SGP. Y su aplicación y extensión, sobre una base formal y no formal (como los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones y los acuerdos de comercialización ordenada), pueden impedir el acceso a los mercados de los países desarrollados de los productos básicos de los países en desarrollo. Como ya se ha señalado, los países desarrollados tienden a erigir barreras no arancelarias contra los productos agropecuarios con más frecuencia que contra las exportaciones de manufacturas.

Antecedentes de la Ronda Uruguay

Apenas se había secado la tinta en la Ronda de Tokio cuando empezaron las iniciativas para convocar una nueva ronda de negociaciones comerciales. En la declaración final de la reunión ministerial del GATT celebrada en Ginebra en 1982 se subrayó la necesidad de "incorporar la agricultura más plenamente al sistema de comercio multilateral mejorando la eficacia de las normas... del GATT... tratar de mejorar las condiciones de acceso a los mercados y someter a mayor disciplina la competencia de las exportaciones" (Congressional Research Service, 1986). Se ex-

presó preocupación por las subvenciones que afectan a la agricultura, especialmente las subvenciones a la exportación, y sobre la necesidad de evitar la imposición de subvenciones que perjudiquen gravemente los intereses comerciales de los miembros del GATT.

Con arreglo a las recomendaciones de la reunión ministerial de 1982, y tal vez como consecuencia de la preocupación cada vez mayor suscitada por los problemas del comercio mundial de productos agropecuarios, en 1982 se creó un Comité del Comercio Agropecuario, abierto a la participación de todas las partes contratantes, con instrucciones de examinar:

- Las mejoras en las condiciones de acceso a los mercados.
- La notificación y el examen de las políticas agropecuarias nacionales.
- Las distorsiones para la competencia en el comercio de productos agropecuarios resultantes de las subvenciones directas e indirectas a la exportación.

Las recomendaciones del Comité se concentraron en el fortalecimiento de la prohibición de las restricciones cuantitativas contenida en el Artículo XI. Las barreras como la limitación voluntaria de las exportaciones, los derechos variables, los aranceles no consolidados y los precios mínimos de importación formarían parte de la gama de medidas sujetas a reglamentación. El uso y abuso de subvenciones a la exportación estaría circunscrito más estrechamente. Las políticas nacionales y de comercio de productos agropecuarios de los miembros estarían sujetas a exámenes regulares (Congressional Research Service, 1986). Este esfuerzo por asignar a las políticas agropecuarias nacionales importancia fundamental en el comercio internacional de productos agropecuarios marca un hito importante. La oportunidad para los países subdesarrollados de avanzar en esta dirección a fin de reducir el desorden en los mercados internacionales de productos básicos —desorden que los perjudica— es importante y deben aprovecharla.

En algunos aspectos, la situación puede no parecer propicia para el logro de progresos en la reducción de las barreras o la liberalización del comercio de productos agropecuarios. Desde 1960, el ritmo de aumento en el volumen del comercio mundial de esos productos ha venido reduciéndose, y esto cuando a nivel mundial el crecimiento de la producción ha estado en aumento (Cuadro 21.6). Este fenómeno puede ser resultado en parte del esfuerzo general hacia el logro de la autosuficiencia alimentaria desplegado por muchos países en el decenio de 1970, como reacción a la ampliamente divulgada "crisis" de alimentos. Hubo en ese decenio un aumento notable de la infraestructura en el sector de la agricultura y de las inversiones en las explotaciones. Alentaron esta expansión las perspectivas de mercado optimistas y el fácil acceso a las inversiones y financiación para el comercio de productos básicos resultante de la liquidez de los mercados financieros mundiales. Hubo también un aumento rápido en el uso de insumos y técnicas nuevos y más productivos. Además, la demanda interna de alimentos estaba aumentando en forma relativamente rápida en los países en desarrollo de ingresos medianos y bajos.

Las perturbaciones en los mercados financieros y de

divisas y las tasas de crecimiento más bajas en los países desarrollados y en desarrollo en el decenio de 1980 han socavado el auge inicial de los mercados mundiales de productos básicos. Pero la producción agropecuaria ha seguido aumentando. En el último decenio han surgido nuevos exportadores que disputan los mercados y las posiciones relativas de los principales abastecedores de larga data de azúcar, cereales y oleaginosas. Las iniciativas nacionales en materia de política agropecuaria de los países desarrollados, en un esfuerzo por hacer frente a la oferta creciente de productos básicos que ahora parecen ser relativamente costosos, han tendido típicamente hacia la adopción de medidas de apoyo de los precios y los ingresos, o la intensificación de las existentes. Estas medidas han introducido el desorden en los mercados mundiales de productos básicos.

La iniciación de la Ronda Uruguay

En la Declaración de Punta del Este se pusieron de relieve varios aspectos del comercio de productos agropecuarios que estarían sujetos a negociación (GATT, 1986c):

- La mejora del acceso de los productos agropecuarios a los mercados internacionales mediante, entre otras cosas, la reducción de los obstáculos a la importación, ya sean arancelarios o no arancelarios.
- La mejora del clima de la competencia a través de una mayor disciplina, incluida una reducción gradual del uso directo e indirecto de subvenciones y otras medidas que afectan directa o indirectamente al comercio de productos agropecuarios.
- La reducción al mínimo de los efectos desfavorables que pueden tener las medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio internacional. Se reconoció la necesidad urgente de eliminar las restricciones existentes al comercio de productos agropecuarios y de evitar la imposición de otras nuevas con el fin de reducir la incertidumbre, los desequilibrios y la inestabilidad en los mercados mundiales de esos productos. En la Declaración se indicaba que la labor del Comité del Comercio Agropecuario sería importante para las negociaciones.

Varios otros tópicos incluidos en el programa básico de negociaciones de la Ronda Uruguay guardan estrecha relación con el comercio de productos agropecuarios.

- Las subvenciones y las medidas compensatorias, conforme a lo establecido en los Artículos VI y XVI del GATT y a los códigos concertados en las negociaciones comerciales multilaterales sobre estas cuestiones.
- Las salvaguardias, dado que parecen haber proliferado nuevas iniciativas proteccionistas fuera del ámbito del GATT.
- Los procedimientos de solución de diferencias en el marco del GATT, que en lo que respecta a las reclamaciones relacionadas con el comercio de productos agropecuarios han sido objeto de algunas críticas.

El hecho de que la mayor parte de los casos sometidos a los mecanismos de solución de diferencias en el marco del GATT haya correspondido al comercio de productos agropecuarios demuestra cuán oportuna es la consideración de estos temas. De manera similar, las medidas contra prác-

Las políticas agropecuarias desleales con arreglo a la Sección 301 de la ley sobre comercio de los Estados Unidos de 1974 se han referido fundamentalmente a cuestiones relacionadas con el comercio de esos productos (Council of Economic Advisors, 1987). Parece haber llegado el momento de elaborar un mecanismo más eficaz en el marco del GATT para abordar estas cuestiones y resolverlas.

¿Están las políticas agropecuarias nacionales sobre la mesa de negociación?

Las políticas agropecuarias nacionales de los Estados Unidos, la CEE y el Japón son elementos cruciales para moderar el desorden que ha reinado en los mercados mundiales de productos agropecuarios en el decenio de 1980. Sin embargo, las preocupaciones económicas y políticas con respecto al ritmo y la dirección del cambio estructural en la agricultura son legítimas. Los procedimientos y el plazo para alentar a los productores, los elaboradores y los abastecedores a ajustar el superávit en la capacidad de producción a la probable demanda futura, en términos de escala, composición, distribución geográfica y ventaja comparativa, no pueden separarse del avance hacia condiciones más liberales para el comercio de productos agropecuarios. Parece haber dos enfoques, totalmente polarizados, respecto de este ajuste:

- 1) La asignación de cuotas de producción y comercio a los principales productores y participantes en los mercados, a fin de ordenar la oferta y los precios de los productos comerciados más importantes.
- 2) La armonización de las políticas nacionales de apoyo de los ingresos y los precios en la agricultura con las políticas de comercio de productos agropecuarios, con objeto de eliminar la cuña de mercado que constituyen esas políticas. Las naciones miembros de la CEE prefieren aparentemente el primer enfoque. El segundo se acerca más a las propuestas de los Estados Unidos, y se ha reflejado en su legislación agropecuaria aprobada en 1985 tendiente a reducir (aunque tal vez muy timidamente) su apoyo nacional y sus precios indicativos para los principales productos comerciados a los niveles del mercado mundial. Se acerca también a las propuestas encaminadas a desvincular progresivamente los programas de apoyo de los ingresos del sector agropecuario de las decisiones relativas a la producción de productos básicos determinados.

Al mismo tiempo, muchos países en desarrollo deben eliminar las distorsiones de política que han reducido la productividad y la rentabilidad en la agricultura. Además, a fin de que sus productores, elaboradores y comerciantes de productos agropecuarios puedan reaccionar rápidamente ante las oportunidades que brinde un medio comercial más liberal, sus regímenes nacionales y de comercio exterior deben ser objeto de una liberalización paralela. Se necesitan también condiciones macroeconómicas estables para proporcionar un clima de estabilidad y confianza que pueda servir de base para el desarrollo futuro. Pero, ¿cómo

podrán estructurarse en la OCDE y en los países en desarrollo programas agropecuarios orientados a ampliar al mismo tiempo los mercados nacionales e internacionales de productos básicos, sin que las distorsiones de las políticas nacionales tengan efectos perturbadores en los mercados internacionales, como ocurre actualmente con tantos programas nacionales? Este es el principal desafío de la tarea de liberalizar el comercio en los próximos años.

Nota

1. En el pasado se ha concedido una dispensa especial a los Estados Unidos para que impongan restricciones cuantitativas (derechos o cuotas) sobre ciertos productos agropecuarios para los cuales están en vigor programas nacionales de apoyo de los precios, sin tener en cuenta la existencia o la ausencia de controles nacionales de la producción o la comercialización.

Referencias

Anderson, Kym, y Rodney Tyers. 1986. "International Effects of Domestic Agricultural Policies." En R.H. Snape, comp., *Issues in World Trade Policy: GATT at the Crossroads*. Nueva York: Saint Martins.

Banco Mundial. 1986a. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.

—. 1986b. *La pobreza y el hambre: temas y opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo*. Washington, D.C.

Congressional Research Service. 1986. *Agriculture in the GATT: Toward the Next Round of Multilateral Trade Negotiations*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

Council of Economic Advisors. 1987. *Economic Report of the President*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. 1987. *Government Intervention in Agriculture: Measurement, Evaluation and Implications for Trade Negotiations*. Staff Report AGES861216. Washington, D.C.

Hathaway, Dale E. 1986. "Trade Negotiations: They Won't Solve Agriculture's Problems." *Choices* (cuarto trimestre):14-17.

Johnson, D. Gale, Kenzo Hemmi, y Pierre Lardinois. 1985. *Agricultural Trade Policy: Adjusting Domestic Programs in an International Framework*. Nueva York: New York University Press.

Miller, Geoffrey. 1986. *The Political Economy of International Agricultural Policy Reform*. Canberra: Australian Government Publishing Service.

Nogués, Julio J. 1985. "Agriculture and Developing Countries in the GATT." *The World Economy* 8(junio):119-33.

Nogués, Julio J., Andrzej Olechowski, y L. Alan Winters. 1986. *The Extent of Nontariff Barriers to Imports of Industrial Countries*. Documento de Trabajo del personal del Banco Mundial No. 789. Washington, D.C.

Secretaría del GATT. 1985. *Políticas comerciales para un futuro mejor*. Ginebra.

—. 1986a. *Texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. Ginebra.

—. 1986b. *El Comercio Internacional en 1985/86*. Ginebra.

—. 1986c. *Focus* 41(octubre):2-5.

Zietz, J., y A. Valdés. 1986. *The Costs of Protectionism to Developing Countries: An Analysis for Selected Agricultural Products*. Documento de trabajo del personal del Banco Mundial No. 769. Washington, D.C.

Productos tropicales

Vincent Cable

Las negociaciones sobre productos tropicales, cuya individualidad e importancia fueron reconocidas hace 25 años, giran esencialmente en torno a las barreras comerciales contra las materias primas agrícolas, elaboradas o sin elaborar¹. En ese contexto, han servido de foro para la liberalización del comercio de muchos productos agrícolas de interés para los países en desarrollo sin verse involucradas en las dificultades más graves que rodean a la agricultura de las zonas templadas. En la Ronda de Tokio, de los 4.000 artículos sujetos al pago de derechos que fueron objeto de solicitudes de concesiones en las negociaciones sobre productos tropicales, 2.930 obtuvieron algunas concesiones con arreglo al trato de nación más favorecida (o concesiones con arreglo a los distintos esquemas del Sistema Generalizado de Preferencias -SGP) (GATT, 1979). En cambio, se avanzó poco en las negociaciones sobre productos de las zonas templadas.

Las negociaciones sobre productos tropicales también constituyen un medio de llevar a la práctica los compromisos de los países desarrollados de prestar asistencia a los países en desarrollo y, en líneas más generales, de ofrecer un "trato especial y diferenciado" por lo menos al gran número de países en desarrollo pequeños o de bajos ingresos². Casi 100 de los países en desarrollo no son países de reciente industrialización, ni países exportadores de petróleo de altos ingresos, ni países grandes de bajos ingresos (como la India y China), todos los cuales tienen cierta capacidad de negociar eficazmente en su propio beneficio aun cuando gocen de trato preferencial. Esos otros países - llamémoslos el Grupo de los 100 - son en su inmensa mayoría exportadores de productos básicos, principalmente de productos agrícolas tropicales.

Aunque muchas materias primas no están sujetas a restricciones comerciales, se han establecido algunas barreras importantes a los productos tropicales, y todavía más a los productos elaborados. Es a esos productos que estarán dirigidos los esfuerzos de la mayoría de los países del Grupo de los 100 durante la nueva ronda. Es probable que en otros foros en que participen los países en desarrollo predominen los intereses de los principales países de reciente industrialización y que los debates giren en torno a la graduación y la reciprocidad. En el sector de manufacturas, seis de las economías en desarrollo contribuyen las tres cuartas partes de las exportaciones de productos manufacturados de los

países en desarrollo, y las principales quince contribuyen más del 90%. Al Grupo de los 100 corresponde apenas el 3%, a pesar de que aporta alrededor de la mitad de las exportaciones de productos tropicales de los países en desarrollo³.

En la Ronda Uruguay, los productos tropicales han de constituir el punto de partida de un análisis detallado de la estructura de protección de determinados productos; por ejemplo, la relación entre la protección nominal y efectiva de los productos elaborados, y el efecto combinado de las barreras arancelarias y no arancelarias. Ese análisis es especialmente importante para los numerosos países cuya capacidad de negociación es limitada, vale decir, los países que necesitan concentrarse en las cuestiones relativas a los productos especializados y que no deben diluir sus esfuerzos en negociaciones múltiples y prolongadas.

¿Cuáles son los productos tropicales?

Los países desarrollados y los países en desarrollo están en desacuerdo acerca del alcance que deben tener las negociaciones sobre productos tropicales. Los países en desarrollo han tratado de obtener concesiones respecto de todas las restricciones que afectan al acceso de los productos básicos, elaborados o no elaborados, producidos en una zona tropical. Los países desarrollados son partidarios de un alcance más reducido y han limitado sus concesiones a los productos agrícolas tropicales comprendidos en los siete grupos siguientes:

- 1) Bebidas tropicales (té, cacao y café).
- 2) Especies, flores cortadas y plantas.
- 3) Ciertas semillas oleaginosas y ciertos aceites vegetales (aceites de ricino, de palma y de coco, tortas de oleaginosas y algunas semillas y aceites de importancia secundaria).
- 4) Tabaco, productos de tabaco, arroz, mandioca y raíces tropicales.
- 5) Frutas (bananas, piñas, guayabas, mangos, etc.) y nueces tropicales.
- 6) Madera y productos de madera tropicales (salvo pulpa y papel); caucho natural y productos de caucho (salvo zapatos de caucho y neumáticos).
- 7) Yute y fibras duras.

Algunos importantes productos tropicales, pues, han quedado excluidos de las negociaciones. Supuestamente se ha

abordado la cuestión de la caña de azúcar —si es que así ha sido— en las negociaciones sobre productos agropecuarios (véase el Capítulo 21). Lo mismo ocurre con varias semillas oleaginosas y aceites vegetales (de soya y de oliva). La carne y el ganado en pie han quedado excluidos (se incluyen en el rubro agricultura), así como también el cuero y los productos de cuero (incluidos en el cuerpo principal de negociaciones relativas al comercio industrial). El pescado y los productos de pescado serán tratados en relación con los productos basados en recursos naturales. Salvo los productos de yute y fibras duras (como el sisal), los productos de fibras textiles están incluidos en las negociaciones separadas sobre textiles (véase el Capítulo 23). Incluso dentro de los siete grupos mencionados queda mucho margen para discusiones sobre líneas divisorias, por ejemplo, entre frutas y verduras tropicales y frutas y verduras de zonas templadas, especialmente en lo que se refiere a productos mediterráneos, como melocotones, albaricoques y frutos cítricos. En este capítulo, con frecuencia se hablará de productos tropicales en un sentido más amplio que el que se le da en las siete categorías establecidas hasta el momento en el GATT, pero se hará especial hincapié en esas categorías.

Barreras comerciales contra los productos tropicales

Tanto en la Ronda de Tokio como con posterioridad a ésta, las concesiones otorgadas respecto de los productos tropicales se han centrado en la reducción de los aranceles, aun cuando en muchos casos las barreras no arancelarias son mucho más rigurosas. No obstante, los aranceles que siguen aplicándose son en general sustanciales, especialmente si se los considera en términos reales en lugar de nominales. Por consiguiente, se los examinará aquí con cierto detalle.

Aranceles nominales

El Cuadro 22.1 ofrece una instantánea imperfecta del nivel de los aranceles aplicables a los productos tropicales antes y después de la Ronda de Tokio; imperfecta, porque los aranceles son medias aritméticas (nominales) de amplias categorías que abarcan múltiples renglones arancelarios y un grupo incompleto de países desarrollados, y porque su cobertura es algo diferente a la de la Ronda de Tokio. El cuadro demuestra, en primer lugar, que las reducciones arancelarias fueron desiguales. Las reducciones fueron insignificantes en algunas esferas importantes (tabaco, numerosos productos de pescado, semillas oleaginosas y aceites, azúcar y productos de azúcar, y algunas frutas y verduras elaboradas y no elaboradas). En segundo lugar, los aranceles siguen siendo muy elevados en algunas esferas, especialmente las del tabaco y las frutas y verduras elaboradas. Por ejemplo, en el Japón los aranceles para la melaza y la miel natural ascienden a más de 80% y en los Estados Unidos al 52% para los jugos de fruta.

Con posterioridad a las reducciones arancelarias de la Ronda de Tokio, el aumento de los ingresos de exportación de los países en desarrollo fue sumamente pequeño; alcanzó a menos del 0,5% (UNCTAD, 1980). Las reducciones arancelarias fueron por lo general de muy poca monta. Gran parte del comercio estaba ya exento de derechos. Además, los beneficios de las reducciones arancelarias quedaron

anulados por los efectos de la progresividad de los aranceles según el grado de elaboración del producto, la erosión de los márgenes de preferencia y la existencia de barreras no arancelarias que impiden la expansión de las exportaciones para responder a la mayor demanda provocada por la reducción de los aranceles.

Progresividad de los aranceles

Uno de los principales objetivos que persiguen los países en desarrollo en las negociaciones sobre los productos tropicales es la reducción de las barreras contra las materias primas elaboradas. El razonamiento en que descansa ese objetivo es que las posibilidades de aumentar los ingresos de exportación son considerablemente mayores en el caso de los productos elaborados que en el de los productos sin elaborar, por dos motivos principales. En primer lugar, la elasticidad de la demanda en función de los precios de importación es considerablemente mayor si se trata de productos manufacturados terminados que si se trata de productos semiterminados, y a su vez es mayor si se trata de productos semimanufacturados que si se trata de materiales en bruto. En un estudio clásico se indicó que, en seis grupos de países desarrollados, la elasticidad variaba aproximadamente de -2 a -4 respecto de los productos manufacturados terminados, de -1 a -1,6 respecto de los productos semimanufacturados y de -0,2 a -0,4 respecto de los materiales en bruto (Balassa y Kreinin, 1967). De modo que el efecto de estímulo de la demanda provocado por una determinada reducción de la protección puede ser aproximadamente diez veces mayor si se trata de productos manufacturados terminados que si se trata de materiales en bruto. En segundo lugar, la protección es por lo general mayor mientras más avanzan los productos a lo largo de la cadena de elaboración. El Cuadro 22.1 muestra el avance a lo largo de algunas de esas cadenas.

La medida en que la progresividad arancelaria refleja una mayor protección está plasmada en el concepto de protección efectiva; es decir, la protección del valor agregado más bien que de la producción bruta. Hay grandes diferencias en las estimaciones de la protección efectiva que se han publicado (Yeats, 1984). Sin embargo, han sido generalmente reconocidos los problemas derivados de la progresividad arancelaria que afectan a una amplia gama de productos tropicales de los países en desarrollo, y los derivados de los altos niveles de protección efectiva que, en algunos casos, son extremadamente elevados. Además, las tasas más altas de protección efectiva se encuentran en las industrias basadas en fibras, cueros, pieles y semillas oleaginosas, en que la intensidad de mano de obra es también relativamente alta (Balassa, 1968).

Las consideraciones relativas a la protección efectiva complican las tácticas de las negociaciones comerciales, ya que una mayor reducción de los aranceles y las barreras no arancelarias aplicables a los insumos de la producción puede aumentar las tasas efectivas de protección de los productos elaborados. Por ejemplo, la protección efectiva de los aceites refinados de coco resulta ser mayor con arreglo a los aranceles más bajos aplicados por la Comunidad Económica Europea (CEE) en virtud del SGP, que con arreglo a las tasas arancelarias conformes a la cláusula de nación más favore-

Cuadro 22.1
Progresividad de los aranceles aplicables a productos tropicales seleccionados de 10 mercados diferentes*

| Etapa de elaboración | Descripción del producto | NCCA | Aranceles aplicables antes de las NCM | Aranceles aplicables después de las NCM | Reducción porcentual de los aranceles medios aplicables | Cambios en la progresividad ^c |
|----------------------|---|------------------|---------------------------------------|---|---|--|
| 1 | Frutas, frescas o secas | 08801-9,0812 | 6.0 | 4.8 | 20.0 | |
| 2 | Frutas preparadas provisionalmente | 0810-11,0813 | 14.6 | 12.2 | 15.9 | aumento |
| 3 | Frutas preparadas | 2001,2003-7 | 19.5 | 16.6 | 14.9 | aumento |
| 1 | Café | 0901 | 10.0 | 6.8 | 32.0 | |
| 2 | Café elaborado | 2102ex | 13.3 | 9.4 | 29.3 | aumento |
| 1 | Cacao en grano | 1801 | 4.2 | 2.6 | 38.1 | |
| 2 | Cacao elaborado | 1803-5 | 6.7 | 4.3 | 35.0 | sin cambios |
| 3 | Productos de chocolate | 1806 | 15.0 | 11.8 | 21.3 | aumento |
| 1 | Semillas oleaginosas | 1202-2 | 2.7 | 2.7 | 0.0 | |
| 2 | Aceite vegetal | 1507 | 8.5 | 8.1 | 4.7 | reducción |
| 1 | Tabaco en bruto | 2401 | 56.1 | 55.8 | 0.5 | |
| 2 | Tabaco manufacturado | 2402 | 82.2 | 81.8 | 0.5 | sin cambios |
| 1 | Caucho natural | 4001 | 2.8 | 2.3 | 17.9 | |
| 2 | Caucho semiprocésado (sin vulcanizar) | 4005-6 | 4.6 | 2.9 | 37.0 | reducción |
| 3 | Artículos de caucho | 4011-14,4016 | 7.9 | 6.7 | 15.2 | aumento |
| 1 | Cueros y pieles sin curtir | 4101 | 1.4 | 0.0 | 100.0 | |
| 2 | Cueros semimanufacturados | 4102-8,4110,4302 | 4.2 | 4.2 | 0.0 | aumento |
| 3 | Artículos de viaje, bolsos de mano, etc. | 4202 | 8.5 | 8.5 | 0.0 | sin cambios |
| 4 | Artículos de cuero manufacturados | 4203-5 | 9.3 | 8.2 | 11.8 | reducción |
| 5 | Calzado | 6401-5 | 11.6 | 10.9 | 6.2 | reducción |
| 1 | Hilados de fibras textiles vegetales (excepto cáñamo) | 5706-7 | 4.0 | 2.9 | 27.5 | |
| 2 | Bramantes, cuerdas y artículos conexos | 5904-6,6203 | 5.6 | 4.7 | 16.1 | aumento |
| 3 | Tejidos de yute | 5710 | 9.1 | 8.3 | 8.8 | aumento |
| 1 | Maderas semimanufacturadas | 4405,14,16,17,18 | 2.6 | 1.8 | 30.8 | |
| 2 | Paneles de madera | 4415 | 10.8 | 9.2 | 14.8 | aumento |
| 3 | Artículos de madera | 4420-28 | 6.9 | 4.1 | 40.6 | reducción |
| 4 | Muebles | 9401,9403 | 8.1 | 6.6 | 18.5 | aumento |

a. Los diez mercados son la CEE, el Japón, Australia, Nueva Zelandia, Canadá, Austria, Suiza, Finlandia, Noruega y Suecia.

b. Media no ponderada de los promedios de productos de cada mercado (tasas no ponderadas, tasas del SGP o tasas del sistema de nación más favorecida, incluidos los renglones arancelarios exentos de derechos).

c. Los cambios en la progresividad arancelaria se obtienen dividiendo los aranceles de la etapa superior por los aranceles de la etapa inferior.

Fuente: UNCTAD.

cida. Los países en desarrollo trataron de combatir ese problema en la Ronda de Tokio solicitando reducciones de la progresividad arancelaria y procurando que se adoptara la fórmula suiza, según la cual los aranceles más elevados serían objeto de reducciones proporcionalmente mayores (lo que liberalizaría en general el acceso para los productos más elaborados).

Ese intento fue en gran medida infructuoso. Con posterioridad a la Ronda de Tokio, los productos tropicales más elaborados fueron objeto de un aumento de la progresividad arancelaria más bien que de una reducción (Cuadro 22.1). El análisis del GATT demuestra que las reducciones arancelarias fueron proporcionalmente mayores en el caso de las materias primas (de un 64%, hasta quedar en un mero 0,3% como promedio) que en el caso de los productos semimanu-

facturados (de un 30%, hasta quedar en un 4% como promedio) y en el caso de los productos manufacturados terminados (de un 34%, hasta quedar en un 6,5%) (GATT, 1979 y UNCTAD, 1980). Como ejemplo concreto relacionado con la Ronda de Tokio, cabe mencionar que los aranceles establecidos por los Estados Unidos y el Japón para la carne elaborada, que prácticamente no se modificaron, unidos a la reducción de los aranceles aplicables a la carne fresca, aumentaron significativamente la protección efectiva.

El resultado de la progresividad arancelaria es una modalidad de comercio internacional en que los países en desarrollo exportan una proporción de productos tropicales elaborados mucho menor de la que exportan los países desarrollados. En algunas esferas, sin embargo, los países en desarrollo han realizado avances considerables en materia

de elaboración, por ejemplo, en el caso del chocolate, los productos de cuero, los productos de yute, los productos de algodón y el aceite de palma (Cuadro 22.2). Esos avances se deben en parte a que han neutralizado la progresividad arancelaria mediante la aplicación de impuestos a las exportaciones de productos no elaborados. El Banco Mundial estima que la supresión de los aranceles aplicables a las variedades elaboradas de ocho productos agrícolas, por cuyo concepto los países en desarrollo tienen una considerable participación en el mercado mundial, aumentaría en un 20% el valor agregado en la elaboración de esas exportaciones, lo que es más de lo logrado por el SGP en su conjunto (Banco Mundial, 1981, página 27).

Las preferencias, la discriminación y los productos tropicales

Las obras recientes sobre la liberalización del comercio han señalado que los beneficios que se derivan para los países en desarrollo del logro de las máximas reducciones posibles con arreglo al trato de nación más favorecida son mayores que los que se derivan de intentar proteger o aumentar los márgenes obtenidos con arreglo al SPG⁴. Cualquiera que sea el mérito general de ese argumento, resulta todavía más válido tratándose de productos agrícolas tropicales, respecto de los cuales el SGP tiene una aplicación limitada y que tienen pocas posibilidades de producir una desviación del comercio de los exportadores de los países industriales. También son evidentes las ventajas de contar con reducciones arancelarias consolidadas en el marco del GATT en lugar de reducciones reversibles y calificadas en el del SGP. No obstante, hay algunos casos en que las preferencias son importantes para la consideración de los productos tropicales, de manera que intentar lograr el máximo de reducciones con arreglo al trato de nación más favorecida puede no ser la opción óptima para los países en desarrollo.

Uno de esos casos se produce cuando la afluencia de una cantidad sustancial de productos competidores importados desde países desarrollados hacia países que conceden preferencias permite cierta desviación preferencial del comercio. Ello es más evidente en el caso de los productos tropicales elaborados, pero se aplica también a ciertos productos agrícolas como el tabaco. Aún más importante es el hecho de que en el principal material sobre el SGP y sobre el principio del trato de nación más favorecida se considera a los países en desarrollo como un todo no diferenciado. Sin embargo, en la nueva ronda habrá considerable renuencia, justificada o no, a ofrecer preferencias arancelarias y no arancelarias no recíprocas respecto de los productos tropicales a los países de reciente industrialización. Tal vez un sistema discriminatorio y preferencial sea el único viable.

No se puede ser dogmático acerca de los méritos relativos de abordar la liberalización a través del SGP o del trato de nación más favorecida. La respuesta depende en parte de hipótesis técnicas relativas a la elasticidad de la sustitución entre grupos competidores de importadores y la elasticidad de la demanda del producto en función del precio de importación. Depende también en parte de hipótesis políticas: si es más probable que los países importadores hagan concesiones sobre la base del trato de nación más favorecida o sobre la base del SGP. Cuando las concesiones arancelarias

se negocian para cada caso en particular y no en forma generalizada, las soluciones deben ser pragmáticas.

Uno de los sistemas de preferencias que limitan las posibilidades de liberalización del comercio de los productos tropicales es la Convención de Lomé. Los países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP) gozan de acceso prácticamente libre del pago de derechos al mercado de la CEE, así como de una reducción de los gravámenes respecto de los productos incluidos en la Política Agrícola Común (en el Anexo 6 figura una lista de esos países). De modo que pueden tener interés en oponerse tanto a la liberalización conforme al trato de nación más favorecida como a la liberalización conforme al SGP por parte de la CEE. Se han expresado dudas acerca de la utilidad de esas preferencias (Agarwal, 1985). Pero el concepto que tienen los países ACP de su valor ha sido un factor significativo que ha impedido la liberalización de los aranceles en algunas importantes esferas: el café y el cacao elaborados y sin elaborar (en que África compite con el Brasil); el tabaco tipo de Virginia curado al humo (en que Zimbabwe y Malawi compiten con el Brasil, la India y la República de Corea); el aceite de palma (en que África Occidental compite con Malasia); los productos de madera (en que los productores de madera terciada y chapa de madera de África occidental compiten con la República de Corea y Taiwan [provincia de China]); de bananas (en que el Caribe y África compiten con América Latina); las piñas (en que varios países de África compiten con Filipinas), y el azúcar, en que los productores de los países ACP tienen acceso privilegiado. En la mayoría de esos casos, el interés de estos países sirve para proteger a los países en desarrollo menos adelantados de los exportadores de los países de reciente industrialización. Pero en algunos casos, la ventaja se consigue a expensas de otros países de bajos ingresos (el margen de preferencia del 12% para los clavos de olor, a expensas de Sri Lanka). También puede preverse que los beneficiarios de la Iniciativa sobre la Cuenca del Caribe procurarán conservar sus preferencias en los Estados Unidos (así como en el sistema similar del Canadá).

Existe la opinión generalmente aceptada de que debe darse prioridad a los países menos adelantados. En 1985, el 65% de sus ingresos de exportación procedían del té, el café, el tabaco, el algodón, las frutas y las nueces. Esos países no sólo dependen en gran medida de los productos tropicales sino que, además, son proveedores en pequeña escala de esos productos. Los únicos productos tropicales de los que son proveedores de más de la cuarta parte del total importado por los países desarrollados son el yute (cuyo principal exportador a nivel mundial es, con mucho, Bangladesh), las frutas secas, el ganado en pie, los cueros y pieles y las pieles finas curtidas. Solamente los dos primeros de esos productos están incluidos en las negociaciones sobre productos tropicales con arreglo a su definición actual. Por ese motivo, el interés específico de los países menos adelantados en la liberalización del comercio de los productos tropicales sobre la base del trato de nación más favorecida se limita a un número reducido de artículos. Más bien, han centrado su interés en tratar de obtener una liberalización discriminatoria dentro de los esquemas del SGP.

Dentro del límite de los esquemas del SGP, los principales donantes parecen conceder un trato favorable a los países menos adelantados. Actualmente la CEE los exime del pago

Cuadro 22.2
Importaciones de productos tropicales seleccionados, en bruto y elaborados,
realizadas por los países desarrollados desde los países en desarrollo

| Producto | 1970 | | 1983 | |
|-------------------|---|------------------------------------|---|------------------------------------|
| | Valor de los productos en bruto y elaborados (en millones de dólares) | Porcentaje de productos elaborados | Valor de los productos en bruto y elaborados (en millones de dólares) | Porcentaje de productos elaborados |
| Café | 2.876,7 | 1,8 | 9.124,7 | 4,1 |
| Frutas | 1.383,6 | 13,7 | 5.194,7 | 27,2 |
| Algodón | 1.329,4 | 25,8 | 3.630,6 | 55,4 |
| Caucho | 849,5 | 2,6 | 2.822,5 | 22,9 |
| Verduras | 637,4 | 22,0 | 2.487,9 | 22,3 |
| Cacao | 771,4 | 15,6 | 2.230,1 | 29,7 |
| Azúcar | 1.177,8 | 45,1 | 1.948,0 | 53,4 |
| Carne | 896,0 | 24,9 | 1.623,2 | 32,1 |
| Cuero | 363,1 | 47,6 | 1.412,4 | 84,7 |
| Copra | 285,6 | 41,8 | 529,2 | 87,5 |
| Yute 40 | 9,0 | 67,8 | 306,9 | 91,0 |
| Almendra de palma | 97,0 | 34,0 | 235,4 | 92,9 |

Fuente: UNCTAD.

de derechos en virtud del SGP; lo mismo hacen el Canadá y muchos donantes de menor importancia. El Japón ha eximido del pago de aranceles al yute, que constituye la principal esfera de restricciones. A partir de abril de 1985, los Estados Unidos eximieron a los países menos adelantados de los límites por razones de competitividad (UNCTAD, 1985). Pero la mayoría de los esquemas del SGP, especialmente el del Japón, otorgan poca protección a los productos tropicales y otros productos agrícolas. Principalmente por ese motivo, se da trato preferencial sólo al 42% del total de productos sujetos al pago de derechos con arreglo al trato de nación más favorecida que exportan los países menos adelantados a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (UNCTAD, 1985, párrafo D6). Otros motivos son, por ejemplo, el no cumplimiento de los criterios sobre normas de origen y de los procedimientos de notificación del SGP. De modo que los países menos adelantados tienen buenas razones para utilizar la Ronda Uruguay para tratar de encontrar maneras de ampliar el acceso, a través de la expansión del campo de aplicación de las preferencias o de las reducciones con arreglo al trato de nación más favorecida, en lugar de proteger los márgenes de que gozan actualmente. Ello se justifica todavía más en el caso de las barreras no arancelarias.

Obstáculos no arancelarios

En muchos sentidos, los obstáculos no arancelarios han sustituido a los aranceles como principal obstáculo al acceso a los mercados de los países desarrollados por los países en desarrollo. En los casos en que ha sido posible cuantificar la diferencia entre los precios mundiales y los precios internos creada por los obstáculos no arancelarios para los productos agrícolas tropicales, los equivalentes arancelarios son con frecuencia extremadamente elevados: bastante más del 100% para el arroz y el azúcar en el Japón y la CEE (Karunasekera 1972, página 60). La evidencia indica tam-

bién que los obstáculos no arancelarios se vuelven en general más rigurosos a medida que se avanza en la cadena de elaboración, con lo que aumenta la protección efectiva de la elaboración (UNCTAD, 1979).

Al considerar los principales obstáculos no arancelarios aisladamente, es importante la fijación de derechos variables para los productos agrícolas, porque permiten a las autoridades del país que adopta medidas de protección asegurarse de que, cuando fluctúan los precios de importación, éstos no sean inferiores a los precios internos garantizados. La CEE los utiliza ampliamente en virtud de la Política Agrícola Común, pero afectan sólo a unos pocos productos tropicales. Uno de ellos es el azúcar, a la que afectan directa e indirectamente (como cuando se aplican al contenido de azúcar de la fruta enlatada, por ejemplo). Pero en el caso del azúcar, el apoyo de los precios se da tanto a los productores de los países ACP como a los de la CEE. Los derechos variables también se usan en los Estados Unidos (especialmente para el azúcar); en Suecia (para las semillas y aceites vegetales y la harina de tubérculos tropicales); en Suiza (para los aceites vegetales y algunas flores frescas cortadas); y en Austria (para los aceites vegetales, las verduras, las frutas y nueces, el azúcar y los cereales). Los efectos de algunas de esas restricciones son complejos y difíciles de determinar. El alto grado de protección otorgado a la mantequilla y la carne de vacuno de la CEE mediante la fijación de derechos variables probablemente haya contribuido mucho a estimular las importaciones de semillas oleaginosas (para margarina) y de harina de oleaginosas (para alimento de animales) desde algunos países en desarrollo. Pero la CEE está respondiendo actualmente con un impuesto a las grasas y aceites orientado a recuperar el mercado para la mantequilla.

Las restricciones cuantitativas se utilizan ampliamente, aunque no siempre para fines de protección interna. Las cuotas fijadas por la CEE para las bananas, por ejemplo, tienen por objeto salvaguardar el mercado para los produc-

tores de los países ACP. Pero algunas de esas restricciones están claramente encaminadas a restringir el acceso de los exportadores de productos tropicales de los países en desarrollo. El Japón utiliza restricciones cuantitativas para proteger la elaboración de las frutas (la CEE las utiliza menos). El Japón y los Estados Unidos imponen restricciones cuantitativas a las importaciones de maní. Varios países europeos aplican esas restricciones (o controles por parte de los organismos estatales de comercialización) para restringir las importaciones de tabaco. El Japón se vale de los organismos estatales de comercialización para restringir las importaciones de arroz.

Una de las restricciones cuantitativas más conflictivas de los últimos años se refiere a la mandioca. Las exportaciones de mandioca a la CEE desde Tailandia constituían una creciente y competitiva fuente de alimentos para animales hasta comienzos del decenio de 1980. Entonces, a instancias de los productores de cereales de la CEE, se impusieron limitaciones voluntarias de las exportaciones en virtud de un acuerdo que dura ya cinco años. Además, también se han fijado contingentes a China. La complejidad y rigurosidad de la protección se ve aumentada por la aplicación de derechos y aranceles variables, entre ellos cuotas arancelarias, a esos y otros exportadores. También en los países escandinavos se aplican restricciones cuantitativas a la mandioca, aunque evidentemente tienen menos importancia en el plano mundial.

Los requisitos sanitarios y fitosanitarios son difíciles de interpretar, ya que pueden ser auténticamente no discriminatorios y utilizarse para defender los intereses de los consumidores. Pero la forma en que se aplican algunos de ellos a los productos tropicales sugiere, a primera vista, que han sido impuestos por influencia de grupos de presión animados de intereses especiales. Así parece ocurrir con las restricciones impuestas por el Japón a las importaciones de flores cortadas y de una amplia variedad de frutas frescas y nueces. Se ha acusado a las empresas comerciales del Estado de los países de Europa Oriental de utilizar esos reglamentos como pretexto para restringir las importaciones de café, que actualmente están siendo controladas por motivos relacionados con la balanza de pagos. En los Estados Unidos, el organismo encargado de la reglamentación de los alimentos y los medicamentos establece estrictos requisitos para las especias; éstas deben ser analizadas por un laboratorio independiente y el costo de los análisis corre de cuenta de los importadores. Las frutas tropicales importadas (como los mangos) también son objeto de estricto control en los Estados Unidos. Las grandes diferencias entre las normas nacionales relativas al contenido de aflatoxinas de las semillas y productos oleaginosos, si bien tienen su origen en una auténtica preocupación por la calidad de la alimentación, posiblemente hayan dado lugar además a restricciones innecesarias a la comercialización de esos productos.

Los impuestos internos son elevados, generalizados y cada vez mayores para muchos productos tropicales importantes; por ejemplo, el café sin tostar, tostado, e instantáneo (en la CEE y el Japón); el té (en la CEE); el cacao (en todas sus formas en la CEE, en polvo en el Japón, y como manteca y en polvo en Noruega); las bananas (en la CEE), y las especias, el tabaco y el azúcar (en casi todos los países

industrializados). El principal motivo para la aplicación de esos impuestos es la recaudación de ingresos, pero en el caso del tabaco, se alegan motivos de salud para la imposición de elevados derechos.

Hasta donde puede determinarse, la elasticidad de la demanda de esos productos con respecto al precio es escasa (especialmente si las tres principales bebidas se consideran en conjunto en lugar de independientemente). No obstante, en algunos casos las tasas impositivas son tan altas —más del 100% para el té en Alemania (Morris, 1982)— que es probable que influyan considerablemente en la demanda. Habiendo reconocido ese punto, Alemania y Francia (así como Dinamarca e Italia con ciertas salvedades) se han comprometido, en el contexto de las negociaciones sobre productos tropicales, a no seguir alzando los impuestos. Las subvenciones a la exportación concedidas por los gobiernos de algunos países desarrollados son otro obstáculo a las exportaciones de productos tropicales. Por ejemplo, los Estados Unidos y la CEE subvencionan las exportaciones de semillas oleaginosas y productos de aceite. Esas subvenciones tal vez expliquen en parte la considerable disminución que ha experimentado con el correr del tiempo la participación de los países en desarrollo en el mercado mundial del aceite de maní. Las subvenciones otorgadas por la CEE a las exportaciones de azúcar, que los grupos especiales oficiales del GATT consideran contrarias a lo dispuesto en el Artículo XVI del Acuerdo General, indudablemente están perjudicando gravemente a los exportadores de caña de azúcar de los países en desarrollo.

Aunque las negociaciones comerciales multilaterales (NCM) se han centrado mucho más en los aranceles que en los obstáculos no arancelarios, las restricciones que solían existir respecto del yute —tanto restricciones cuantitativas como aranceles— han desaparecido casi totalmente en la actualidad como resultado de una liberalización cuyo objetivo principal es prestar asistencia a las exportaciones de Bangladesh.

Los productos tropicales en la nueva ronda

Las deliberaciones sobre los productos tropicales han gozado de considerable continuidad. Con posterioridad a la Ronda de Tokio, el Comité de Comercio y Desarrollo del GATT se ha ocupado de otras 412 solicitudes y de concesiones en 146 casos (sobre todo en relación con especias, productos de yute y frutas y nueces tropicales). Dichas concesiones han sido otorgadas por determinados países desarrollados principalmente en el curso de tres series de consultas celebradas sobre las solicitudes de liberalización de los países en desarrollo. Pero algunas han sido también unilaterales. Además, el SGP ofrece un mecanismo que, aunque está al margen de las negociaciones multilaterales, permite prestar constante atención a los problemas de los productos tropicales. Esa continuidad da lugar a una ventaja y a una desventaja para los negociadores de los países en desarrollo. La ventaja consiste en que las normas de procedimiento ya están establecidas y que gran parte de la labor de fondo ya ha sido realizada. La desventaja es que la mayoría de las concesiones relativamente fáciles y no conflictivas ya se han otorgado.

Durante los trabajos preparatorios de la nueva ronda los

países en desarrollo se han mostrado interesados en cuatro puntos. El primero es que se conceda prioridad a los productos tropicales por tratarse de un tema importante e independiente por derecho propio. El segundo es que las cuestiones de la progresividad arancelaria y los obstáculos no arancelarios sean tratadas con más detenimiento que antes. El tercero es que se llegue rápidamente a un acuerdo, y se disponga la aplicación anticipada de las concesiones. Y el cuarto es que las negociaciones se realicen sobre la base de un trato especial y diferenciado, sin reciprocidad de parte de los países en desarrollo. Desde luego, algunos objetivos de las negociaciones deberán compensarse recíprocamente y en relación con otros. En particular, se ha informado que la CEE y los Estados Unidos están tratando de obtener reciprocidad de parte de algunos países en desarrollo en la liberalización del comercio de productos tropicales o su equivalente. En todo caso, el espíritu de esas inquietudes está plasmado en la Declaración de Punta del Este. El problema ahora —habida cuenta del alcance limitado de las negociaciones y de las dificultades de abordar las restantes esferas en que hay altas barreras comerciales— consiste en hallar los medios de hacer efectivas esas prioridades en las negociaciones.

Alcance de las negociaciones

En un estudio de los efectos que surtiría la reducción en un 50% de las barreras arancelarias agrícolas con que tropiezan 99 productos básicos exportados por los 56 países en desarrollo más populosos, Valdés y Zietz (1980) señalan que casi la mitad del aumento de las exportaciones provendría de la liberalización del comercio del azúcar y los productos cárnicos, ninguno de los cuales son productos tropicales en el contexto del GATT. Menos del 10% del aumento de las exportaciones provendría de la liberalización del comercio del té, el café, el cacao y las bananas; el otro aumento importante se produciría en la esfera de los aceites vegetales. En un estudio más extenso y reciente realizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (1986) se indica que de todos los beneficios (en forma de un aumento de las exportaciones) que entraña para los países en desarrollo el total de medidas de liberalización relativas a los aranceles y los obstáculos no arancelarios, la mitad provendría de los textiles y las prendas de vestir. Una tercera parte provendría de los productos tropicales en su acepción más amplia (agricultura, pesca, productos alimenticios, bebidas, tabaco, cuero y sus productos, productos de madera, y productos de caucho), que en su mayoría quedan excluidos de la definición vigente de los productos tropicales. Por esta razón, para que las negociaciones estén a la altura de las esperanzas se han puesto en ellas, parece necesario ampliarlas en cierta medida. Por ejemplo, en las negociaciones sobre productos tropicales podrían considerarse los obstáculos con que tropiezan los países en desarrollo para la exportación de azúcar (cruda y elaborada), de todos los tipos de aceites vegetales y de una amplia gama de frutas y verduras. También habría que incorporar a las negociaciones algunos asuntos sin resolver; por ejemplo, en relación con los cueros, pieles, pieles finas y productos de cuero, existen problemas de progresividad de los aranceles y las medidas no arancelarias, así como

problemas derivados de los fuertes conflictos de intereses entre los países en desarrollo de bajos ingresos.

Prioridades y obstáculos

Dentro del actual programa relativo a los productos tropicales, las negociaciones se dividen en dos conjuntos principales de cuestiones. Por una parte, existen ciertos conocidos campos de batalla en materia de política comercial en que están en juego importantes intereses o cuestiones de principio, por lo que cualquier avance requeriría una gran voluntad política. Por otra parte, hay algunas esferas de productos en que la liberalización ha avanzado bastante, como es el caso del yute, las especias, los productos de caucho, las frutas frescas y los productos de madera. En esas y otras esferas, hay todavía algunos problemas por resolver relativos a determinados productos o mercados, pero ya no queda mucho margen para grandes iniciativas. Además, muchos de esos problemas se relacionan con los límites de determinados esquemas del SGP, por ejemplo, el trato que dan los Estados Unidos a las importaciones de productos de madera realizadas con arreglo al SGP, o el trato que da ese país a las flores cortadas procedentes de Colombia, más bien que con cuestiones que competen a las NCM.

¿Cuáles podrían ser, entonces, las prioridades? Una de ellas podría ser la prestación de estrecha atención a las barreras de protección establecidas por el Japón, país que ha limitado el alcance del SGP respecto de los productos agrícolas y ha establecido barreras arancelarias muy elevadas en algunos casos, como el de las frutas elaboradas, así como muchos obstáculos no arancelarios. La CEE está más circunscrita debido a sus compromisos con los países ACP y a la cobertura de los productos tropicales con arreglo al SGP, especialmente para los países menos adelantados. Pero hay dos aspectos en que la CEE podría dar un paso muy importante. El primero es el de los impuestos internos, especialmente sobre las bebidas y las especias; puesto que se trata de impuestos no discriminatorios, no afectan a las preferencias. El segundo se refiere a velar por que las reformas de la Política Agrícola Común, incluida la liberalización convenida multilateralmente, se hagan extensivas a algunos artículos muy protegidos, como el arroz. En los Estados Unidos existe un alto grado de protección para un reducido número de productos, a saber, las frutas frescas, las frutas elaboradas, el tabaco y el maní, pero por lo demás el acceso es bastante liberal. Y para todos los países en desarrollo, tanto grandes como pequeños, el intento sistemático de reducir la progresividad de los aranceles y las barreras no arancelarias respecto de los productos elaborados constituiría una prioridad.

Reciprocidad y discriminación

Las negociaciones sobre productos tropicales experimentarán ciertas dificultades si se quiere que sirvan de vehículo principal para los intereses de numerosos países en desarrollo pequeños y de bajos ingresos. En primer lugar, los países menos adelantados, así como los países ACP en la CEE, tienen un acceso preferencial que proteger. No obstante, se han identificado aquí algunas cuestiones prioritarias (como los impuestos internos a las bebidas y las especias) que serán

especialmente beneficiosas, aunque no en forma exclusiva, para esos países. Existen algunas importantes esferas, especialmente las relacionadas con el mercado del Japón, en que la cuestión esencial es el acceso y no las preferencias.

En segundo lugar, algunos de los países de reciente industrialización son importantes exportadores de productos tropicales, en especial manufacturados³. Además, probablemente los principales beneficiarios de la reducción de la progresividad de los aranceles y los obstáculos no arancelarios aplicables a la elaboración de materias primas sean los países con una base establecida de exportaciones de productos manufacturados (Banco Mundial, 1981). Es probable que se exija reciprocidad o discriminación. Uno de los medios de satisfacer algunas de esas exigencias, por lo menos en lo que se refiere a la elaboración, es que esos países en desarrollo recíprocamente eliminando algunas de las limitaciones a la exportación de materias primas que han dado como resultado la neutralización de los efectos de la progresividad de la protección en los países desarrollados. Esa liberalización mutua eliminaría una carga tributaria pesada e involuntaria que pesa sobre el comercio de materias primas (Golub y Finger, 1979). Además, en lo que concierne a las cuestiones arancelarias, el SGP puede utilizarse para discriminar en favor de los beneficiarios de bajos ingresos, aunque debe reconocerse que el historial de las limitaciones del SGP como mecanismos de redistribución no es bueno.

En términos más generales, el Grupo de los 100 se verá obligado a defender sus intereses en una amplia variedad de grupos de negociación, como los relacionados con los textiles y la agricultura, especialmente el azúcar, e incluso en esferas tan nuevas como el comercio compensatorio (que se está generalizando en África), y los servicios (el turismo y los servicios que entrañan mano de obra contratada en el exterior). Es probable que las negociaciones sobre productos tropicales sólo tengan un valor limitado para esos países, a menos que se amplíe su alcance.

Notas

1. En el Programa de Acción del GATT de 1963 se abogaba por un rápido acceso, libre de impuestos, para esos productos.
2. Entre los pocos estudios de carácter general se cuenta el de Adedeji (1983).
3. Estas estimaciones se realizaron a partir de datos de 1982 y reflejan los precios de los productos básicos en esa época.
4. Baldwin y Murray (1977) captan los principales puntos de vista.
5. El 34,5% del aumento de las exportaciones de alimentos elaborados desde los países en desarrollo a los países desarrollados en el decenio de 1970 correspondió al Brasil, y aproximadamente el 50% a los principales países de reciente industrialización en su conjunto (UNCTAD, 1986, Cuadro 12).

Referencias

- Adedeji, Adebayo. 1983. "Special Measures for the Least Developed and Other Low Income Countries." En E. Pegg, comp., *Hard Bargaining Ahead: US Trade Policy and Developing Countries*. Washington, D.C.: O.D.C.
- Agarwal, Jamuna P., Martin Dippl, y Rolf Langhammer. 1985. *EC Trade Policies Towards Associated Developing Countries: Barriers to Success*. Tubingen, República Federal de Alemania: J.C.B. Mohr.
- Balassa, Bela, y M. Kreinin. 1967. "Trade Liberalization under the Kennedy Round: The Static Effects." *Review of Economics and Statistics* 49:125-37.
- _____. 1968. "The Structure of Protection in the Industrial Countries and its Effects on the Exports of Processed Goods from Developing Countries." Informe Económico del Banco Mundial No. EC152. Washington, D.C.
- Baldwin, Robert, y Tracy Murray. 1977. "MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP." *Economic Journal*, 87(marzo):30-40.
- Banco Mundial. 1981. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.
- Golub S.S., y J.M. Finger. 1979. "The Processing of Primary Commodities: Effects of Developed Country Tariff Escalation and Developing Country Export Taxes." *Journal of Political Economy* 87,3(mayo-junio):559-77.
- Karunasekera, M.V.D.J. 1982. "A Note on Tariff Escalation in Protectionism: Threat to International Order." *Commonwealth Economic Papers* 17. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Morris, D.C. 1982. "Measures of Agricultural Protection: An Analysis of Selected Products." En D.C. Morris, comp., *Protectionism Threat to International Order*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- Secretaría del GATT. 1979. *Las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio*. Ginebra.
- UNCTAD. 1979. *La transformación de los productos básicos antes de su exportación: sectores en que pueden adoptarse nuevas medidas de cooperación internacional*. TD/229/Supp2. Ginebra.
- _____. 1980. *Examen general de la situación mundial de los productos básicos. Influencia del proteccionismo en el comercio de productos básicos primarios y elaborados: resultados de las negociaciones comerciales multilaterales y esferas de una nueva acción de cooperación internacional*. TD/B/C.1/207/Add. 2. Ginebra.
- _____. 1985. *Examen Mundial, a mediados del periodo, de la aplicación del Nuevo Programa Sustancial de Acción para el decenio de 1980 en favor de los países menos adelantados*. TD/B/AC.17/25 Add.2. Ginebra.
- _____. 1986. *Proteccionismo y ajuste estructural*. TD/B/1081, Parte 1. Ginebra.
- Valdés, Alberto, y Joachim Zietz. 1980. *Agricultural Protection in OECD Countries: Its Cost to Less Developed Countries*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Yeats, Alexander. 1984. "On the Analysis of Tariff Escalation. Is There a Methodological Bias Against the Interest of Developing Countries?" *Journal of Development Economics* 15 (Primavera):77-88.

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.978
22 de marzo de 1991

ORIGINAL:ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS A LAS EXPORTACIONES
LATINOAMERICANAS EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA */**

*/ Este documento fue preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

91-3-409

INDICE

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| Presentación | 1 |
| 1. Las barreras no arancelarias en el comercio internacional | 2 |
| 2. Tipos de barreras no arancelarias | 3 |
| 3. Medidas no arancelarias aplicadas por la CEE | 5 |
| 4. Alcance y efecto de las barreras no arancelarias que afectan a América Latina en la CEE | 8 |
| 5. Perspectivas de reducción de las medidas no arancelarias de la CEE. | 16 |
| Anexo I: Cuadros estadísticos | 19 |
| Anexo II: Lista de definiciones operacionales de las medidas de control del comercio | 25 |

Presentación

Este documento ha sido preparado en respuesta a una solicitud de información formulada a la Secretaría de la CEPAL y se inscribe en el programa de trabajo de esta Comisión sobre América Latina y las negociaciones comerciales internacionales. En este marco, está prevista la preparación futura de informes similares en que se analicen las barreras no arancelarias existentes en otros mercados y países para las exportaciones latinoamericanas.

En la elaboración del documento se ha utilizado abundantemente información sobre medidas de control del comercio reunida por la Secretaría de la UNCTAD, quien ha accedido amablemente a facilitarla. La UNCTAD, sin embargo, no es responsable de la elaboración e interpretación de esta información efectuadas por la CEPAL.

1. Las barreras no arancelarias en el comercio internacional

Las barreras al comercio internacional que no son aranceles (las barreras no arancelarias, BNA) han cobrado particular importancia en la actualidad, convirtiéndose en el principal obstáculo al comercio.

No es que estas barreras no existieran o fueran poco importantes en épocas pasadas. En 1937, por ejemplo, el 58% de las importaciones de Francia, el 52% de Suiza, el 26% de los Países Bajos y el 24% de Bélgica estaban sujetas a ciertas barreras no arancelarias, en particular contingentes y regímenes de otorgamiento de licencias (según datos de la Sociedad de Naciones). Se ha destacado, asimismo, que apenas puede concebirse un grado más elevado de controles directos y discriminación que el que acompañó a la recuperación parcial del comercio en 1948.

El papel predominante que estas barreras tienen ahora se debe en parte a la pérdida de importancia relativa de los aranceles en cuanto obstáculos al comercio, y en parte al atractivo que las barreras no arancelarias siguen ejerciendo para los gobiernos de los países que las utilizan (prácticamente todos los países del mundo).

Los aranceles han constituido, desde la segunda guerra mundial, el elemento central de un proceso internacional de liberalización del comercio. Como resultado, las tasas arancelarias actualmente vigentes en los países industrializados son bajas. Comparado con un arancel medio de 40% en los países industrializados a mediados del decenio de 1930, al iniciarse la última Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales en Uruguay (1986) la tasa arancelaria media aplicada por esos países era de 3% (2.5% en la CEE, 3.4% en los Estados Unidos y 3.1% en el Japón)^{1/}. Como en su mayor parte

^{1/} Sin embargo, los aranceles eran todavía elevados en algunos sectores y países, y las tasas aplicadas a los países en desarrollo eran en general más altas que las aplicadas a los países desarrollados (Samuel Laird y Alexander Yeats, "Fórmulas para reducir los aranceles-y sus complicaciones", en J. Michael Finger y Andrzej Olechowski, compiladores, La Ronda Uruguay. Manual para las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Banco Mundial, Washington, D.C., febrero de 1989, cuadros 13.2 y 13.3)

las tasas arancelarias están consolidadas con arreglo a las reglas del GATT, su elevación resulta difícil, y por ser muy visibles no se prestan a una manipulación rápida y discreta.

Las barreras no arancelarias, por el contrario, son menos visibles y su diversidad las hace más adaptables a las distintas modalidades y grados de protección que se desea otorgar a las industrias nacionales. Y las presiones para obtener esta protección han aumentado después de los años 60, al concluir la fase de rápido crecimiento de la economía mundial. Por un lado, las recesiones de los años 70 y 80 han dejado a ciertas industrias "sensibles" de los países industrializados vulnerables a la competencia externa y con problemas graves que exigen dolorosos programas de ajuste estructural de alto costo social y económico. Por otro, los países en desarrollo han aumentado agresivamente sus exportaciones de ciertos productos, acuciados a menudo por el problema del endeudamiento.

Todo ello ha determinado un aumento de la utilización de medidas no arancelarias en años recientes, como se ha observado mediante estudios relativos al decenio de 1980, y ha llevado a que se preste atención creciente a esas barreras en los intentos de liberalización del comercio. Las barreras no arancelarias son objeto de negociación en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales del GATT. Información sobre las mismas viene siendo recogida y sistematizada desde hace varios años por la Secretaría de la UNCTAD, que ha computarizado información sobre las barreras aplicadas por más de un centenar de países.

2. Tipos de barreras no arancelarias

El concepto de barrera no arancelaria es sumamente amplio. En principio, toda intervención del gobierno en la producción y el comercio, con excepción de los aranceles, que pueda afectar a los precios relativos, las estructuras de mercado y las corrientes comerciales internacionales, debe considerarse una medida no arancelaria^{2/}.

^{2/} UNCTAD, La Base de Datos de la UNCTAD sobre Medidas de Control del Comercio (UNCTAD/DDM/Misc.18), 5 de marzo de 1990, párrafo 43.

Un concepto tan amplio abarca muchos tipos de medidas y exige una clasificación de las mismas. La clasificación del GATT contiene más de 40 categorías de barreras. La de la UNCTAD, más aún, reunidas en los siguientes grupos: medidas pararancelarias, medidas de control de la cantidad, concesión automática de licencias, medidas monetarias y financieras, medidas de control de los precios, medidas monopolísticas y otras medidas. El Anexo II contiene una descripción operativa de cada una de las medidas comprendidas en estos grupos, incorporadas en la base de datos de la UNCTAD sobre medidas de control del comercio, que además contiene medidas arancelarias. La información reunida por la UNCTAD se refiere a las medidas aplicadas a las importaciones en frontera.

Las medidas de control de la cantidad son medidas cuyo objeto es restringir la cantidad de las importaciones de un producto determinado, procedente de todos los orígenes o de determinados orígenes, sea mediante la concesión restrictiva de licencias y el establecimiento de un contingente predeterminado o mediante prohibiciones.

Las concesiones automáticas de licencias son medidas de carácter formal que no suponen una limitación por sí mismas. Sin embargo, incluyen medidas de control como la vigilancia de las importaciones, cuyo solo establecimiento indica una preocupación por un posible aumento de las importaciones que puede inducir a los países exportadores a reducir éstas, ya que crea incertidumbre en cuanto a la continuidad del acceso al mercado. A veces es una medida precursora de la limitación de las importaciones.

Las medidas monetarias y financieras regulan el acceso a las divisas y el costo de las mismas en relación con las importaciones y definen las condiciones de pago. Pueden hacer aumentar el costo de las importaciones de modo similar al de las medidas arancelarias o pararancelarias. Muchos países en desarrollo aplican profusamente este tipo de medidas.

Las medidas de control de los precios tienen por objeto aumentar los precios de los artículos importados para aproximarlos a los precios de los productos nacionales. Con este fin se decretan precios mínimos y se aplican gravámenes variables. Otras medidas de este tipo son las medidas antidumping y derechos compensatorios. En teoría, los derechos antidumping se aplican a un producto vendido en el país importador.

a un precio inferior al cotizado en el país exportador. Los derechos compensatorios se aplican para compensar las desgravaciones o subvenciones a la exportación, con el criterio que tales medidas crean una situación que se aproxima más de cerca a los resultados que se obtienen en regímenes de libre comercio. Se ha comprobado, empero, que esas medidas tienen un mayor efecto disuasivo en las importaciones que las reglamentaciones comparables (principalmente antimonopolio) a que están sujetas las empresas nacionales, y que protegen a los productores nacionales.

Las medidas monopolísticas están relacionadas con mecanismos oficiales que crean una situación de monopolio, otorgando derechos exclusivos a un agente económico o a un determinado grupo de agentes. La categoría de otras medidas comprende reglamentaciones y exigencias que no pertenecen a ninguna de las categorías anteriores, por ejemplo, los controles de calidad previos a la expedición, los trámites aduaneros adicionales, las normas y reglamentos técnicos y los requisitos relativos a las marcas, las etiquetas y los embalajes.

3. Medidas no arancelarias aplicadas por la CEE

Cabe distinguir en la CEE dos tipos de medidas no arancelarias: el primer tipo comprende las medidas comunitarias aplicadas por todos los Estados miembros (medidas "comunitarias"); el segundo tipo, las medidas nacionales aplicadas por los distintos países y las medidas comunitarias que no aplican todos los Estados miembros (medidas "nacionales"). Como en otros países desarrollados, las medidas comunitarias están concentradas en ciertos sectores que son particularmente vulnerables a la competencia externa. La mayor parte de esas medidas se aplican en los sectores agrícola, textil y siderúrgico^{3/}.

^{3/} En lo que sigue se reproduce principalmente la información proporcionada en los documentos: UNCTAD, Selected issues on restrictions to trade (UNCTAD/ITP/24), 12 de marzo de 1990, págs. 6-9; UNCTAD, Problems of protectionism and structural adjustment. Addendum (TD/B/1281/Add.1), 22 de enero de 1991.

En el sector agrícola, la mayor parte de las medidas no arancelarias se aplica en el marco de la Política Agrícola Común (PAC), la cual afecta a productos de clima templado (incluido el azúcar) que constituyen casi las tres cuartas partes del valor de las importaciones agrícolas de la CEE. Las medidas utilizadas son gravámenes y "componentes" (derechos) variables, precios de referencia (cuyo incumplimiento puede dar lugar a la imposición de derechos compensatorios), licencias y restricciones voluntarias de las exportaciones. Los componentes variables se aplican a las importaciones de ciertos productos agrícolas elaborados. Los precios de referencia, a productos entre los que se cuentan frutas y legumbres, vino, semillas y pescado. Las restricciones voluntarias de las exportaciones se inscriben en el marco de la Organización del Mercado Común de la carne ovina y caprina, en virtud del cual se han concertado acuerdos con un cierto número de países entre los que figuran Argentina y Chile. A cambio de limitar las exportaciones, estos países reciben preferencias en el marco de contingentes arancelarios.

Los productos tropicales están afectados sobre todo por impuestos interiores selectivos y restricciones cuantitativas. Este es el caso, por ejemplo, del banano, cuyas exportaciones de América Central, Panamá y América del Sur a Francia y Gran Bretaña están sometidas a límites cuantitativos a fin de reservar un acceso preferente a las exportaciones de países del Caribe y de África, y cuyo consumo se ve limitado por elevados impuestos en Italia. Las flores cortadas están sometidas a medidas de vigilancia de las importaciones y requieren licencias de importación, que se conceden automáticamente.

En el sector textil, las medidas comunitarias específicas a este sector se aplican en el marco de acuerdos textiles. Los acuerdos textiles bilaterales estipulan la imposición de límites cuantitativos a las importaciones de ciertas categorías de productos, y establecen un mecanismo de consulta para otras categorías. En virtud del Acuerdo Multifibras se han establecido acuerdos de restricción de las exportaciones con muchos países exportadores de productos textiles, entre ellos varios países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Perú y Uruguay (el acuerdo con este último país no especifica restricciones cuantitativas, sino que establece un mecanismo oficial para eventuales

de obtener licencias para importar productos petroleros en Francia. Las medidas nacionales más utilizadas son las restricciones cuantitativas, principalmente contingentes y licencias no automáticas. Pero algunas de estas restricciones son nominales y no siempre efectivas^{4/}. Las medidas nacionales son objeto de una liberalización progresiva, y las más importantes desaparecerán al constituirse el mercado único europeo en 1992.

Las medidas nacionales son relativamente poco importantes en el sector agrícola comparadas con las barreras comunitarias. Pero en el sector industrial afectan a alrededor del 20% de los productos sometidos a barreras no arancelarias en la CEE, y se aplican principalmente en el sector textil a países que no tienen acuerdos bilaterales con la Comunidad.

4. Alcance y efecto de las barreras no arancelarias que afectan a América Latina en la CEE

Muchos estudios recientes sobre la naturaleza de las barreras no arancelarias se ocupan principalmente de su alcance, pero no de su carácter restrictivo. Debido a la complejidad, diversidad y elevado número de tipos de barreras existentes, las repercusiones sobre los países afectados resultan particularmente difíciles de medir. En su defecto, se han cuantificado los volúmenes y proporción del comercio afectados por los distintos tipos de barreras, teniendo presente que no todos los tipos tienen el mismo grado de efecto restrictivo.

A fines de esta cuantificación se utilizan dos indicadores estadísticos: el coeficiente de cobertura de las importaciones es la proporción del valor de las importaciones que están sometidas a barreras en el total de las importaciones procedentes de un país o grupo de países; el índice de frecuencia mide el porcentaje de las corrientes comerciales (definidas en términos de "productos" arancelarios, o partidas del Arancel) a que se aplican restricciones. Cada una de estas medidas presenta una visión parcial del alcance

^{4/} En años recientes, ciertas restricciones cuantitativas han sido transformadas en "restricciones cuantitativas sin limitación alguna de cantidad", especialmente en Francia.

consultas. Las importaciones se efectúan previa concesión automática de licencias). También se han firmado Acuerdos de Cooperación Administrativa con Colombia, Guatemala, Haití y México, a fin de evitar perturbaciones del comercio recíproco de productos textiles.

Las importaciones comunitarias de hierro y acero están sometidas al respeto de "precios básicos de importación" y a acuerdos bilaterales con los principales países abastecedores, así como a medidas de vigilancia de las importaciones. Entre los países con los que se han concertado acuerdos bilaterales figuran Brasil y Venezuela, pero sólo está vigente el acuerdo con Brasil, ya que el de Venezuela finalizó el 1º de enero de 1990. En otros sectores, tienen importancia las medidas de vigilancia de las importaciones de calzado y de vehículos automóviles.

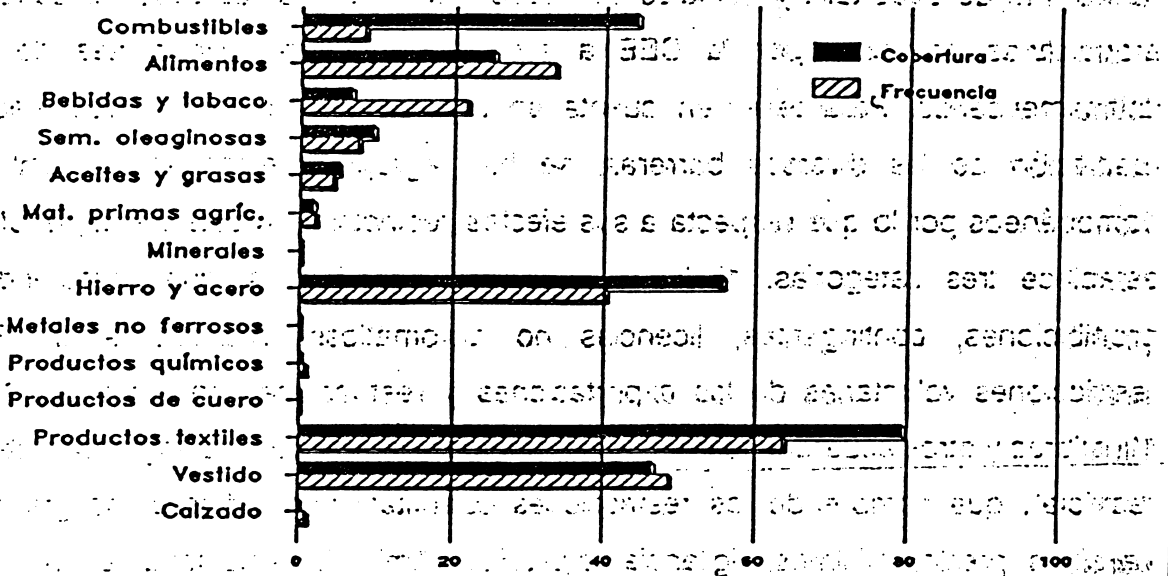
Las medidas antidumping y compensatorias, así como las medidas de salvaguardia, se aplican en sectores diversos. La Comisión de la CEE lleva a cabo investigaciones sobre importaciones subvencionadas y casos de "dumping", y el Consejo está facultado para imponer derechos a propuesta de la Comisión. En primer lugar se fijan derechos provisionales que se publican en el Diario Oficial de la CEE, lo que permite a los exportadores presentar propuestas de solución de la situación anómala. Si la Comisión acepta la propuesta se da por terminada la investigación sin que se impongan derechos definitivos. Las medidas de salvaguardia, impuestas por la Comunidad y por los Estados miembros, pueden ser de muy diversos tipos. En la práctica, las instituciones comunitarias han recurrido a contingentes y a acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones. El comercio afectado por derechos antidumping y compensatorios y por medidas de salvaguardia ha registrado un notable aumento. Entre 1980 y 1988, cinco países latinoamericanos fueron objeto de investigaciones para la imposición de medidas antidumping y compensatorias por parte de la CEE: Brasil (en 17 casos), México (5), Venezuela (4), Argentina (3) y la República Dominicana (1).

En 1988, las medidas comunitarias no arancelarias de todos los tipos afectaban a aproximadamente los dos tercios de todas las importaciones sometidas a barreras no arancelarias en la CEE. Las medidas nacionales afectaban al tercio restante. Sin embargo, la importancia de las medidas nacionales se debe principalmente al requisito

Figura 1 - Cobertura y frecuencia de las BNA

CEE: COBERTURA Y FRECUENCIA DE LAS BNA

Por grupos de productos exportados por América Latina (porcentaje)



Fuente: Cuadros 1 y 2 del Anexo 1 BNA, según la definición estricta.

En el sector textil, se aplican barreras (definición estricta), principalmente las restricciones del Acuerdo Multifibras a nivel comunitario, a la mayor parte de los productos textiles y de las prendas de vestir latinoamericanos, afectando al 79% y al 46% del valor de las importaciones respectivas. Además, se exigen licencias de concesión automática para importar algunos de esos productos. Un 20% del valor de las importaciones de hilados y tejidos está también afectado por medidas antidumping y derechos compensatorios.

En el sector siderúrgico, las barreras no arancelarias definidas de forma estricta, básicamente restricciones voluntarias de las exportaciones, afectan a un 40% de los productos importados y a un 56% del valor de las importaciones. El requisito de obtención de licencias que se conceden automáticamente para vigilar las importaciones

de las barreras, por lo que son complementarias. El coeficiente de cobertura no tiene en cuenta el efecto restrictivo de las barreras. La existencia de una barrera cualquiera queda reflejada en el índice de frecuencia, pero éste no proporciona ninguna indicación de la importancia de los volúmenes de comercio afectados.

La información contenida en el banco de datos de la UNCTAD permite calcular el coeficiente de cobertura y el índice de frecuencia para diversos tipos de barreras no arancelarias aplicadas por la CEE a sus importaciones procedentes de países latinoamericanos. Para tener en cuenta en alguna medida los distintos grados de restricción de las diversas barreras, se han agrupado éstas en conjuntos más homogéneos por lo que respecta a sus efectos restrictivos. A este efecto, la UNCTAD establece tres categorías: 1) las restricciones cuantitativas, que comprenden las prohibiciones, contingentes, licencias no automáticas, monopolios de Estado, restricciones voluntarias de las exportaciones y restricciones en virtud del Acuerdo Multifibras y otros acuerdos textiles; 2) las medidas no arancelarias según una definición "estricta", que comprende las restricciones cuantitativas y además los gravámenes variables, precios mínimos, vigilancia de precios y limitación voluntaria del precio de las exportaciones; 3) las medidas no arancelarias según una definición "amplia", que comprende la categoría anterior y además la concesión automática de licencias, vigilancia de las importaciones, medidas antidumping, medidas compensatorias, depósitos previos a la importación y ciertas medidas pararancelarias (para una definición de estas medidas, véase el Anexo II)^{5/}. Los resultados se exponen en los cuadros 1 a 4 del Anexo I, así como en las figuras 1 a 3.

En lo que respecta a la distribución sectorial (figura 1), la correspondiente cuantificación confirma las observaciones de la sección anterior en el sentido de que las BNA de la Comunidad están muy concentradas en ciertos sectores. Si se consideran las barreras en sentido estricto, estos sectores son los de productos textiles (hilados, tejidos y prendas de vestir), el siderúrgico, el de combustibles y el de alimentos. A éstos se agrega el sector del calzado si las BNA se definen en forma amplia.

^{5/} Las medidas y reglamentaciones fitosanitarias no están incluidas en la información de la UNCTAD.

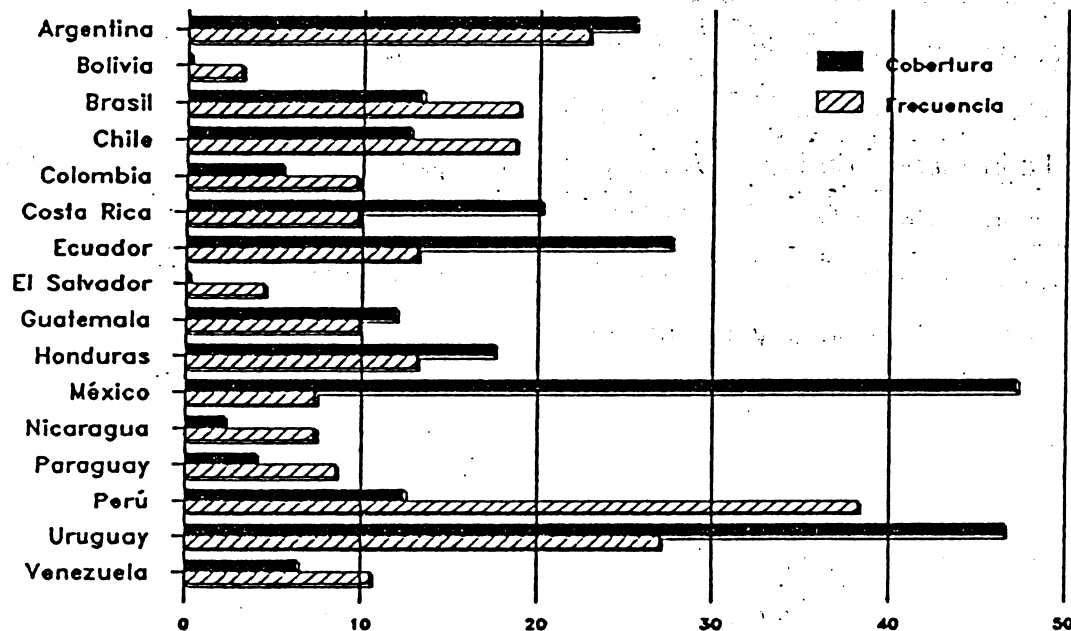
de vestir. Los de Argentina, por las licencias no automáticas y medidas relativas a los precios aplicadas en el sector de alimentos.

Para los países centroamericanos tienen gran importancia las medidas que afectan a sus exportaciones en el sector de alimentos, principalmente de productos tropicales, como el banano. Las exportaciones de Costa Rica, Honduras y Guatemala, al igual que las de Colombia y Ecuador, se ven afectadas por contingentes nacionales aplicados en ese sector.

Por lo que respecta a Brasil, cuyas exportaciones a la Comunidad están bastante diversificadas, el valor del comercio afectado por BNA se reparte entre varios sectores. Destacan las licencias no automáticas y medidas relativas a los precios en el sector de

Figura 2

CEE: COBERTURA Y FRECUENCIA DE LAS BNA
Por países seleccionados de América Latina (porcentaje)



Fuente: Cuadros 3 y 4 del Anexo 1
BNA, según la definición estricta

se aplica a cerca de las tres cuartas partes de los productos y afecta al 92% del valor de las importaciones del sector.

Un pequeño número de productos del sector de los combustibles (un 8%) está sometido a contingentes nacionales, y éstos afectan al 44% del valor de las importaciones procedentes de América Latina.

Es importante también el porcentaje del comercio de alimentos afectado por barreras no arancelarias, entre ellas las medidas de la Política Agrícola Común (la tercera parte de los productos y la cuarta parte del valor de las importaciones). Entre las medidas con mayor incidencia en este sector destacan las licencias no automáticas.

Cabe señalar que la casi totalidad de las importaciones de calzado se efectúa previa concesión automática de licencias, con lo que este sector es el más afectado por las BNA definidas de forma amplia, aunque prácticamente no lo es por barreras en sentido estricto.

Atendiendo a la distribución por países (figura 2), México, Uruguay, Ecuador, Argentina y Costa Rica son los más afectados en lo que respecta a la cobertura de sus exportaciones a la CEE. Les siguen Honduras, Brasil, Chile, Perú y Guatemala. En cambio, los coeficientes de cobertura son muy bajos o casi nulos en el caso de las exportaciones de Bolivia, El Salvador y Nicaragua.

La incidencia de las BNA por países refleja básicamente la composición de las exportaciones de cada país a la CEE y la distribución sectorial de las BNA en ese mercado. Los resultados correspondientes a Uruguay se explican por la incidencia de las licencias no automáticas y las medidas relativas a los precios en el sector de los alimentos y de las restricciones que afectan al comercio de sus productos textiles. Cabe señalar, sin embargo, que el acuerdo textil bilateral de la CEE con Uruguay, que contemplaba restricciones cuantitativas para ciertos productos, fue sustituido por un acuerdo de consulta, sin que esta diferencia quede reflejada en los indicadores analizados. Los resultados de México están muy influidos por las medidas (contingentes) nacionales que se aplican a su principal producto de exportación a la CEE, el petróleo. Los de Ecuador, por los contingentes aplicados a los sectores de alimentos y prendas

cerca del 5%, y las medidas relativas a los precios. Los contingentes, que se aplican casi exclusivamente a nivel nacional, son las medidas que afectan a un porcentaje mayor del valor de las exportaciones latinoamericanas, más del 8%, debido a su incidencia en las exportaciones latinoamericanas de petróleo. En otros sectores, los contingentes se aplican a un porcentaje importante de las exportaciones de productos textiles, y en menor medida, de productos alimenticios (semillas oleaginosas, bebidas tropicales, alimentos y aceites y grasas) y siderúrgicos. Las medidas relativas a los precios y las licencias no automáticas, aplicadas a nivel comunitario, afectan a alrededor del 6% del valor total de las exportaciones y se concentran en el sector de alimentos.

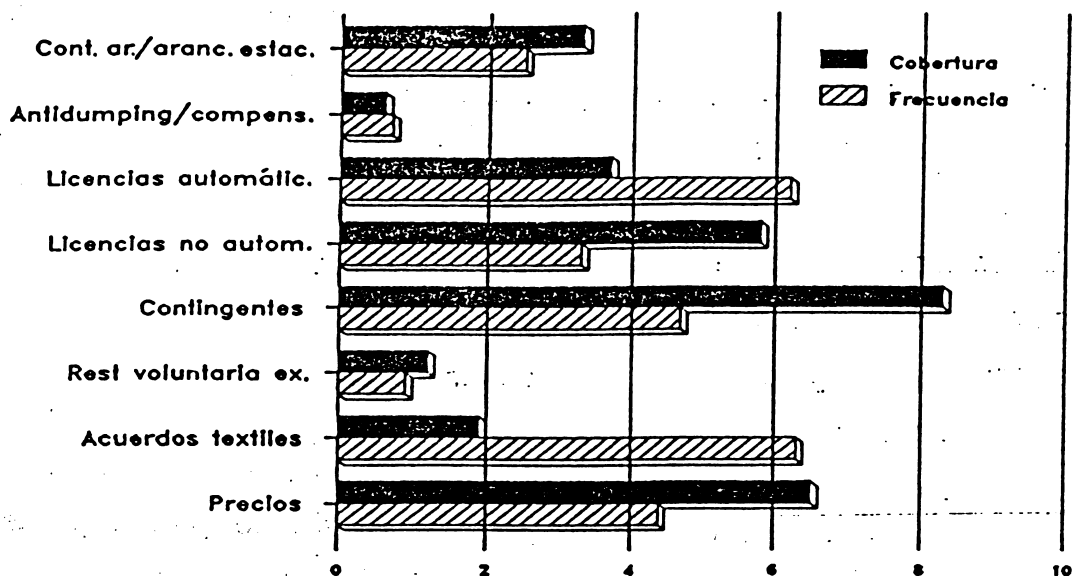
En conjunto, se aplican restricciones cuantitativas al 14% de las corrientes comerciales procedentes de América Latina, lo que afecta al 17% del valor de las exportaciones. Si se agregan todas las barreras no arancelarias agrupadas según la definición estricta, el porcentaje del número de productos latinoamericanos afectados es 16%, y el porcentaje del valor del comercio afectado, 19%. Estos porcentajes ascienden al 22% en ambos casos cuando se definen las BNA de forma amplia.

En la medida en que pudieran hacerse comparaciones entre los distintos mercados en cuanto a la cobertura de las importaciones procedentes de América Latina afectadas por todas las barreras no arancelarias (definición amplia), se observaría que esta cobertura es superior en la CEE que en los demás países desarrollados: en 1988 (utilizando cifras de comercio de 1986), el coeficiente de cobertura del conjunto de países desarrollados era el 14% (10% en los Estados Unidos y 9% en el Japón), contra un 24% en la CEE. Pero esta diferencia desaparecería en su mayor parte si se excluyeran los combustibles, que apenas están sometidos a barreras no arancelarias en los demás países desarrollados.

Sin embargo, no es conveniente hacer este tipo de comparaciones. El valor de los dos indicadores de importancia de las BNA no sólo depende de las barreras aplicadas, sino también de la magnitud y composición de las exportaciones a los distintos mercados (aunque, evidentemente, estas últimas están también determinadas por la existencia de barreras). Además, hay que insistir en que esos indicadores no dan cuenta del efecto restrictivo real de las medidas. Una cobertura baja puede indicar un efecto restrictivo

Figura 3

CEE: COBERTURA Y FRECUENCIA DE LAS BNA
 Por categorías de medidas no arancelarias (porcentaje)



Fuente: Cuadros 1 a 4 del Anexo 1

alimentos, las restricciones voluntarias a la exportación de productos siderúrgicos, las restricciones a la exportación de productos textiles y vestido y las licencias automáticas en los sectores siderúrgico y de calzado. En el caso de Chile, sobresalen los contingentes arancelarios y derechos de temporada, medidas relativas a los precios, licencias no automáticas y contingentes nacionales en el sector de alimentos. Y en el caso de Perú, las restricciones al comercio de productos textiles y vestido.

Recapitulando, la distribución por categorías principales de medidas no arancelarias (figura 3) muestra que las categorías de barreras que afectan a un mayor número de corrientes comerciales procedentes de América Latina son las restricciones al comercio de textiles y las licencias de concesión automática (estas últimas concentradas en los sectores de calzado y siderúrgico), a cada una de las cuales están sometidos más del 6% de los productos. Les siguen los contingentes, que afectan a

5. Perspectivas de reducción de las medidas no arancelarias de la CEE

Ante este escenario, cabe preguntarse cuáles son las perspectivas de eliminación o de reducción futura de las barreras no arancelarias aplicadas por la CEE. La respuesta a esta pregunta está vinculada con los esfuerzos de liberalización comercial emprendidos en el marco de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT. Los sectores donde se concentran las BNA de la CEE constituyen el tema de los grupos de agricultura y de textiles y vestido, así como también de productos tropicales. Además, las barreras en cuanto tales son objeto de negociación en los grupos de medidas no arancelarias, acuerdos de las negociaciones comerciales multilaterales, salvaguardias, subvenciones y medidas compensatorias, y Artículos del Acuerdo General.

El tema de la agricultura ha resultado ser crucial para la evolución y desenlace de la Ronda. La imposibilidad de llegar a un acuerdo en esa área provocó la suspensión de la etapa final de las negociaciones en Bruselas en diciembre de 1990. La reanudación posterior de las mismas ha dependido del logro de un compromiso sobre las modalidades de negociación en el sector agrícola. Lograr una mayor liberalización del comercio agropecuario y someter todas las medidas que afecten al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas del GATT reforzadas constituye el objetivo declarado de la Ronda en este sector. El principal obstáculo para alcanzar este objetivo ha sido la divergencia de posiciones entre la Comunidad Económica Europea, por un lado, y los Estados Unidos y el Grupo de Cairns de 14 países exportadores de productos agrícolas^{2/}, por otro.

Las barreras a la importación de productos agropecuarios (acceso a los mercados) constituye uno de los tres pilares en que se asienta el mecanismo de protección proporcionado por la Política Agrícola Común. Los otros dos pilares, íntimamente relacionados con el primero, son la ayuda interna y las subvenciones a la exportación (competencia de las exportaciones). El 20 de febrero de 1991, la Comunidad

^{2/} Los miembros latinoamericanos del Grupo de Cairns son Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay.

importante, si las importaciones de los productos afectados quedan fuertemente limitadas. Por ello, si bien los datos anteriores sobre la magnitud de las corrientes comerciales afectadas y la concentración de estas últimas en sectores de mayor competitividad exportadora constituyen un primer indicador importante de la incidencia de las BNA, para conocer el efecto restrictivo real sería necesario calcular lo que sería el valor de las corrientes comerciales de no existir esas barreras. Para ello se requieren modelos econométricos complejos y datos fiables sobre ciertos parámetros, como elasticidades de oferta y demanda, de los que no suele disponerse para calcular los equivalentes arancelarios ad valorem.

Con estas reservas, en un estudio reciente^{6/} se estimó el efecto que tendría en las exportaciones de los países latinoamericanos la liberalización completa de las barreras no arancelarias de la CEE, los Estados Unidos y el Japón. En este supuesto, se calculó que las exportaciones a la CEE aumentarían en un 7.7% del valor total (a todo el mundo) de las exportaciones latinoamericanas, debido más al aumento de las exportaciones agrícolas (un 5.5%) que al de las exportaciones industriales (un 2.2%).

Estas cifras, aunque importantes, representan un promedio de todos los países latinoamericanos. Algunos países se beneficiarían en mucho mayor grado, destacando Colombia (23% de aumento), Paraguay (21%), Brasil (17%), Uruguay (15%) y Argentina (10%). Debe insistirse, sin embargo, en el carácter meramente indicativo de estos resultados, que además de adolecer de la precariedad de los cálculos no recogen los efectos dinámicos a largo plazo que podrían ser más importantes. La conclusión pertinente es la que se refiere a la trascendencia real e innegable de la barreras no arancelarias, que se señaló al comienzo de este informe, y que no cabe menospreciar.

^{6/} Reinaldo Gonçalves y Juan A. de Castro, "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina", El Trimestre Económico, Vol. LVI, No. 222, México, Abril-Junio de 1989, págs. 443-469. Las BNA analizadas en este estudio son las aplicadas en 1988, utilizando datos de comercio de 1986 para calcular el coeficiente de cobertura.

El actual Acuerdo Multifibras llega a término el 31 de julio de 1991, cuando posiblemente no hayan terminado aún las negociaciones de la Ronda Uruguay. De ser este el caso, será necesario tomar una decisión sobre el futuro del Acuerdo después de esa fecha, lo que compete al comité permanente del GATT sobre productos textiles. Algunos países, como los Estados Unidos, parecen ser partidarios de una prórroga simple del Acuerdo en su forma actual hasta que se obtengan resultados en la Ronda.

El grupo de negociación sobre los productos tropicales se propone, al igual que los demás grupos de acceso a los mercados, lograr la más completa liberalización posible del comercio en ese sector. Durante la Ronda, algunos países desarrollados, entre ellos la Comunidad, han hecho algunas ofertas unilaterales, pero éstas se refieren a una reducción de aranceles NMF (nación más favorecida) que, según ciertas estimaciones, no representan una mejora importante para los países latinoamericanos. Por consiguiente, continúa siendo necesario eliminar las BNA que afectan a estos productos, lo que en el contexto de la Ronda Uruguay está planteado básicamente como una concesión de los países desarrollados a los países en desarrollo que algunos de los primeros han hecho depender de lo que se acuerde en los demás grupos de negociación.

Las negociaciones sobre reducción de las medidas no arancelarias se llevan a cabo a nivel bilateral a base de listas de peticiones y ofertas, trabajo que permanece inconcluso al igual que el de los demás grupos de negociación. En otros grupos se han venido debatiendo cuestiones relativas a medidas tales como las subvenciones y derechos compensatorios, derechos e investigaciones antidumping, salvaguardias, inspección previa a la expedición, normas de origen, obstáculos técnicos al comercio, procedimientos para el trámite de licencias de importación, valoración en aduana, compras del sector público y Artículos del Acuerdo General relativos a las empresas comerciales del Estado y a las medidas de restricción del comercio adoptadas por motivo de dificultades de balanza de pagos, entre otros. Las negociaciones sobre estos temas registran grados diversos de progreso y son relevantes en la perspectiva de una reducción de las barreras no arancelarias de la Comunidad.

aceptó negociar obligaciones específicas para cada uno de estos tres pilares, a lo cual se había opuesto anteriormente. Antes de esa fecha, había ofrecido una reducción del 30% de la ayuda interna en 10 años contados a partir de 1986^{9/}, con la consolidación y reducción anual de los equivalentes arancelarios de las barreras a las importaciones en una cantidad absoluta correspondiente a la incidencia de la reducción de la ayuda interna. El Grupo de Cairns era partidario de la consolidación y la reducción de los equivalentes arancelarios de las barreras en un 75%, ponderado por el comercio, a lo largo de 10 años.

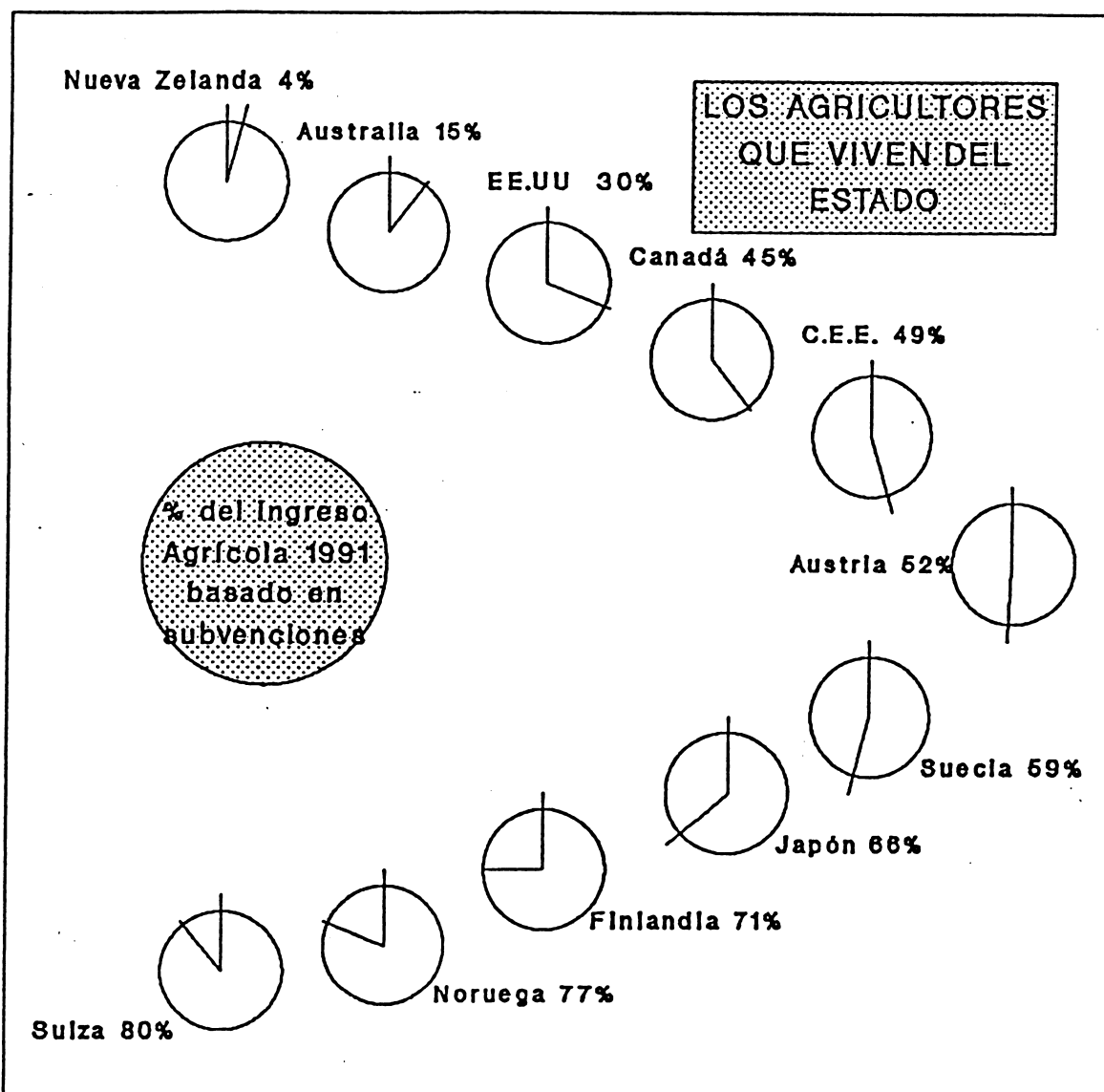
Tras la reanudación de las negociaciones en la Ronda Uruguay a fines de febrero de 1991, las perspectivas de reducción de las BNA de la CEE en el sector agrícola se han visto reforzadas por la adopción, por la Comisión de la CEE, de nuevas directrices para una reforma fundamental de la Política Agrícola Común ante el aumento espectacular previsto del presupuesto de la PAC (que absorbe ya las dos terceras partes del presupuesto total de la CEE) en 1991 y 1992^{9/}, y los crecientes desequilibrios existentes en los mercados de productos tales como cereales, carne bovina y ovina, leche y vino. Si esas reformas son adoptadas por los países miembros, puede abrirse la vía a la negociación de reducciones de las barreras a las importaciones en el marco de la Ronda Uruguay.

El grupo de negociación sobre los productos textiles y vestido tiene como objetivo definir modalidades que permitan integrar este sector en el GATT, lo que lleva consigo la eliminación progresiva del Acuerdo Multifibras en un período de tiempo establecido. Aceptado este objetivo por todas las partes, quedan por definir la duración del período, el ritmo de integración y el factor de crecimiento progresivo del comercio de textiles hoy sometido a contingentes.

^{9/} Para los productos comprendidos en la Medida Global de la Ayuda. El 10% de reducción, en el mismo período, para los demás productos.

^{9/} Según la Comisión, el presupuesto para 1991 muestra un aumento del 20% en relación con los gastos efectuados en 1990. Cálculos iniciales sobre el presupuesto de 1992 arrojan un aumento posible de 12.6% respecto de 1991 (The Development and Future of the CAP - Reflection Paper of the Commission. Communication of the Commission to the Council, 30 de enero de 1991)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA OFICINA EN HONDURAS



ARTICULO APARECIDO EN LA REVISTA DEL CAMPO No.858

EL MERCURIO DE SANTIAGO DE CHILE 21/12/92

PRODUCTORES QUE VIVEN DEL ESTADO

La protección de la producción agrícola en los países desarrollados se ha convertido en un tema de controversia entre países y entre bloques, al afectar el precio de mercado de dichos productos sujetos a proteccionismo y consecuentemente incidir artificialmente en una baja de precio en el mercado.

El precio deprimido, afecta el ingreso de los productores agrícolas que observan como disminuyen los términos de intercambio entre lo que pagan por los insumos ocupados en el proceso productivo y lo que reciben por los rubros agrícolas.

Los países desarrollados, que utilizaron el GATT desde su origen, para promover el libre comercio mundial, sólo incluyeron en las negociaciones a los productos del sector agrícola en 1986, como el elemento clave en la llamada Ronda Uruguay cuyo término estaba previsto para 1991 y que ha sido demorada por las complejas armonizaciones respecto a la protección mediante subsidios agrícolas.

Por considerar un tema de interés para el sector agrícola de Honduras, reproducimos el resumen del trabajo realizado por el catedrático y ex Embajador de Chile ante el Gobierno Alemán Ricardo Riesco Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Gabriela Mistral, quien aborda con cifras la protección de la agricultura en los tres escenarios del mundo desarrollado USA-CE y Japón.

Este artículo ha sido reproducido de la Revista del Campo, edición 858, que circula como suplemento en el Diario El Mercurio de Santiago de Chile, del día 21 de diciembre de 1992.

LOS QUE VIVEN DEL ESTADO

- * En países desarrollados, todos los gobiernos subvencionan a sus productores.
- * El primer lugar en el mundo lo ocupa Japón, donde los subsidios llegan a casi el 70% del valor de la producción.
- * En la Comunidad Europea, Suiza aventaja a los cuatro "grandes" (Alemania, Inglaterra, Francia e Italia).
- * Causa principal de esa política: el agrícola es el único sector que no responde en términos absolutos a una economía de mercado.
- * Declaraciones del catedrático y ex embajador de Chile en Alemania Ricardo Riesco, autor de un estudio sobre funcionamiento y estructura del agro en el mundo desarrollado.

Los agricultores del "Primer Mundo" viven del Estado -en el sentido que éste los subvenciona-, porque la explotación del suelo es la única actividad que no encaja en una economía absoluta de libre mercado, en opinión de un catedrático y ex embajador chileno, profundo conocedor del agro del viejo mundo.

"Creo que nadie duda que el sector agropecuario no es capaz de incorporarse al sistema de economía libre; no por causas ideológicas, sino porque tiene razones estructurales distintas, y eso está archi probado a nivel práctico", manifestó Ricardo Riesco, decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Gabriela Mistral y ex representante de Chile ante el gobierno de Bonn.

Agregó que la situación de desarrollo protegido es más evidente entre los países de la Comunidad Europea, donde el liderazgo corresponde a Suiza, pero también se practica en Estados Unidos y Japón. Precisó que este último es el "campeón" de los subsidios en el mundo.

Sin embargo, hizo notar que -a pesar del apoyo que tiene el Estado- la agricultura en dichos países no logra participar, como un todo, del ritmo general de las respectivas economías. "Si no recibiera ayuda, estaría misérrima", comentó Riesco, licenciado en geografía de la Universidad de Chile y doctor en igual disciplina de la Universidad de Bonn. Agregó que así se explica la constante emigración de campesinos a las ciudades, donde pueden aspirar a mejores niveles de vida, a diferencia de lo que ocurre en el Tercer Mundo.

Sobre Alemania, país que conoce desde 1974, el profesional explicó que los incrementos de productividad en el sector agrícola deben imputarse al proceso de mecanización; al desarrollo

tecnológico aplicado a las siembras; a la genética e introducción de nuevas variedades, todo ello debido a los subsidios de que disfrutaban los productores.

SUBSIDIOS VARIOS

Riesco, quien elaboró un trabajo sobre "Funcionamiento y estructura del sector agrícola en el mundo desarrollado" (ver notas separadas), manifestó que los subsidios que otorga la Comunidad Europea asumen forma de beneficios directos, subvencionados por combustible, tasas de tributación e intereses.

Ejemplificando, mencionó el caso de los cereales, "algo que todo el mundo sabe": el precio de compra que les fija la CE está por encima del valor a que se cotizan en el mercado internacional. "Pero eso no es todo. Les asegura a los productores la compra de toda su cosecha", añadió.

Indicó que otra forma de subsidio queda en evidencia en lo que hace la CE con la enorme producción que compra a los agricultores. "Toma esos productos y los ofrece al mercado internacional, a un precio por debajo de lo que está en ese momento", destacó.

Dijo que, así, la Comunidad "liquida" la posibilidad de que otros países ofrezcan su producción a los mismos demandantes.

Reveló que en 1991 la CEE lanzó al mercado internacional, en las condiciones señaladas, productos del orden de 30 mil millones de dólares, es decir, diez veces el Producto Geográfico Bruto Agropecuario chileno.

DESTINO DE FONDOS

Agregó que para el presente año el presupuesto de ese conglomerado asciende a 128,8 billones de marcos, es decir, unos 85 mil millones de dólares.

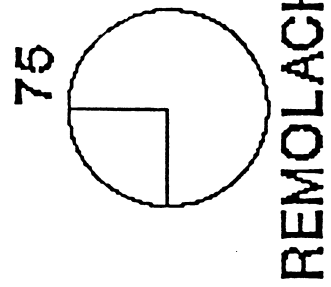
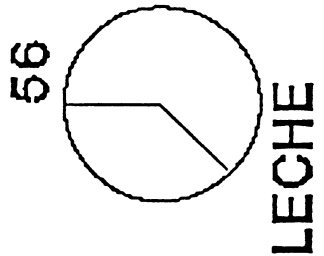
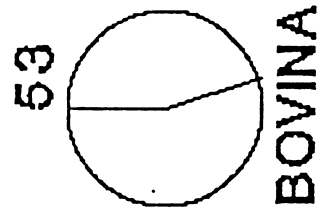
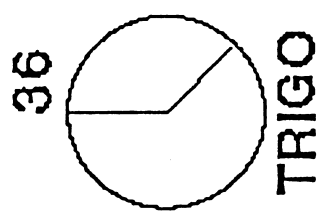
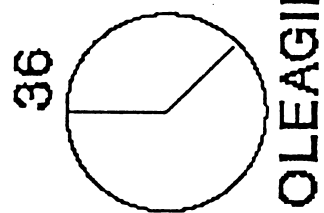
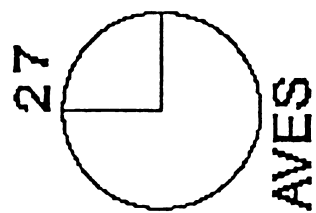
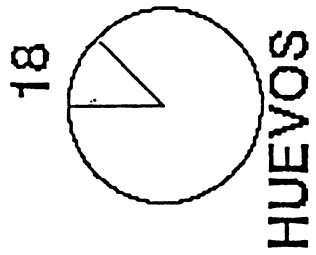
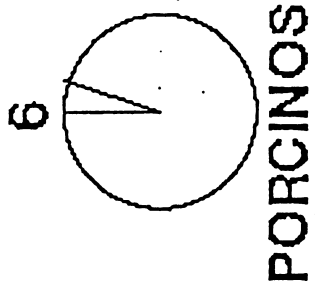
Planteó que -a pesar que la CE tiene 12 miembros- los cuatro "grandes" (Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia) contribuyen con el 75% del presupuesto.

Destacó que "el 55% del presupuesto de la CE por vía de una proporción del impuesto al valor agregado de todas las compraventas que se realizan al interior de ella" Añadió que un quinto (22%) corresponde a aportes directos que hacen los países al fondo de la Comunidad y que otro quinto proviene de impuestos de aduana sobre productos extranjeros que llegan al continente.

"Sin embargo, lo más sustantivo del cuadro -prosiguió- es constatar que el 62% del presupuesto total se destina a subvenciones del sector agrícola".

SUBVENCIONES AGRICOLAS EN LA C.E.E.

**% DEL VALOR DE LA PRODUCCION SUBVENCIONADA
(PROMEDIO 1984 - 1986)**



VENDER ES MAS PROVECHOSO

El catedrático manifestó que cuando un país tiene una economía agrícola pobre, no es capaz de absorber mano de obra y naturalmente el crecimiento del sector. El resultado es la emigración.

Dijo que en los países donde se produce esa situación, no obstante el apoyo que tiene del Estado, la agricultura en su conjunto no logra participar del ritmo general de aquellos.

"Vender es más provechoso que producir", planteó el profesional, tras responderse a la pregunta cuánto le queda al agricultor? y comparar lo ocurrido en un período de treinta años. Dijo que mientras en 1960 el agricultor recibía un 34% del precio al consumidor de un producto, en 1990 su parte era de 19%.

Comentó que, para llegar al mercado consumidor, un producto agrícola tiene que recibir valor agregado. Pero para generar ese bien (un quintal de trigo, por ejemplo), el agricultor necesita, como insumos, productos que son terminales del área industrial. Es el caso, por ejemplo, del tractor.

"Los términos de intercambio -opinó- son tremendamente desfavorables. No han ninguna actividad económica que enfrente condiciones tan poco auspiciosas como la agricultura".

Indicó que, además de todas las variables que tiene que considerar como empresario, el agricultor está enfrentando a una que no maneja: la componente natural.

"Eso determina una cosa importante y que no se ha logrado dimensionar -apuntó el catedrático-: como está sometido a un ritmo natural, tiene su oferta en momentos en que todo el mundo en el sector agrícola está haciendo lo mismo".

FACTORES DE ABURRIMIENTO

Planteó que no hay ningún país que haya llegado al desarrollo sin haber resuelto previamente el problema del sector agrícola.

En relación con las causas de la emigración desde el campo y en respuesta a otra consulta, el catedrático reiteró que, a pesar de los subsidios, los agricultores de países desarrollados no logran absorber las ventajas del mundo moderno. Muchas personas se aburren y emigran, señaló.

Hizo hincapié en las diferencias que separan a la agricultura de otras actividades, señalando que el hombre ocupa más tiempo en ella. Dijo que, no obstante toda la ayuda, es el que más trabaja durante todo el año.

Hizo notar que la industria de la Comunidad Europea exige 35 horas semanales, es decir, cinco días de siete horas cada uno, en circunstancias que a comienzos del siglo pasado (1825) los operarios de la incipiente industria del viejo continente debían trabajar 82 horas semanales (casi 14 horas por día).

Refiriéndose a la estructura laboral, indicó que en el mundo subdesarrollado opera el llamado sistema binomial, que obliga al hombre a dividir su tiempo en horas para el trabajo y el descanso. En los países desarrollados, por el contrario, rige lo que se conoce como sistema trinomial, en las distintas actividades, excepto las agrícolas.

"La mayoría de los agricultores europeos -reveló- son de jornada parcial. No pueden subsistir con el fruto de su trabajo, a pesar de la ayuda que reciben".

Destacó que, por efectos del sistema trinomial, nació el concepto de "prosumidor", en el cual se combina la condición de productor y consumidor. Dijo que la generalización del mismo explica, en los países avanzados, el fenómeno del "lleno" completo en distintas actividades de esparcimiento. "Es típico del hombre que produce en la mañana y consume en la tarde", añadió.

Puso de relieve que el agricultor, por el contrario, no logra participar de los avances del mundo industrial.

Indicó que el agricultor alemán, específicamente, ocupa el último peldaño en el escalafón social y gana menos que el obrero industrial de menor especialización. Al emigrar, entonces, se enfrenta a la perspectiva de mejorar su situación.

Fue entonces cuando, frente a otra interrogante (por qué el mundo desarrollado sufre de lo que él llama "subvencionitis?"), expresó que nadie duda que el sector agropecuario no es capaz de incorporarse al sistema de economía de mercado.

(En cuanto a Chile, sugirió que a su juicio debería quedar en una situación intermedia, en el sentido que -sin establecer subsidios- se proteja a los agricultores de la competencia desleal de las importaciones subvencionadas. En éstas, dijo, los beneficiarios son los gobiernos extranjeros que han fijado a sus productos precios inferiores a los del mercado internacional).

UNION POCO CLARA

Preguntado sobre qué significado atribuía a los resultados de recientes votaciones de países europeos (Francia y Suiza), en relación con el Tratado de Maastrich, el catedrático señaló que su conducta tiene que ver con los efectos de los cambios políticos a

que daría origen la entrada en vigencia de la Comunidad. "Sienten que van a ser integrados a un conjunto mayor y que perderán autonomía, soberanía, capacidad de hacer pesar su voz", agregó.

A su entender, algunos países perciben que la unión europea no es tan clara, considerando que la amenaza soviética -que fue la que dió origen a los estudios de la misma- desapareció.

Sostuvo que el problema actual de Europa es el de las migraciones. Indicó que si no se resuelve la situación de los países que estuvieron bajo la égida de la ex URSS, habrá grandes flujos hacia la parte occidental.

"Lo que se está buscando geopolíticamente es afianzar y armonizar el poblamiento del territorio", concluyó el catedrático.

DISMINUYEN AGRICULTORES Y AUMENTA PRODUCTIVIDAD

- * A mediados de siglo cada campesino europeo abastecía a nueve consumidores.
- * Cada productor de hoy genera alimentos para 65

Como resultado de una auténtica "revolución verde", el agro europeo elevó sustancialmente su productividad, por lo cual aumentó la cantidad de consumidores abastecidos por cada agricultor, a pesar de un proceso migratorio que no se ha detenido, afirmó el decano Riesco en otro capítulo de su estudio.

Precisó que mientras en 1950 cada agricultor era capaz de alimentar, en promedio, a siete consumidores, actualmente cada uno de los productores satisface las necesidades alimenticias de 65 personas.

A mediados de siglo, el total de propietarios que trabajaban la tierra ascendía a poco más de cinco millones. A fines de la década recién pasada, dicha población había descendido a 850 mil.

Por eso, el catedrático destacó que en Europa "no ha sido posible alcanzar uno de los objetivos de la política agrícola común de 1962, que apuntaba -entre otras consideraciones- a frenar la emigración campo-ciudad".

FRUTOS DE LA PRODUCTIVIDAD

Sin embargo, admitió que en igual período se registró un "espectacular" aumento de la productividad, permitiendo que la producción se duplicara.

Ofreció cifras: en 1950 la producción agrícola alcanzaba a 17,7 billones de marcos mientras que en 1988 llegó a 35,6 billones.

El investigador se refirió también a los "frutos de la productividad", basándose en tres situaciones distintas por las cuales atravesó la economía general alemana a contar de 1960.

Dijo que 30 años atrás el promedio general de horas trabajadas al año por un obrero era de 2.152 y cada trabajador generaba un producto equivalente a 27 mil 968 marcos.

Agregó que si se toma en cuenta el "considerable aumento" registrado en la productividad económica germana en los tres últimos decenios, se tendrían las siguientes alternativas:

-Si se mantienen las 2.152 horas de trabajo, el producto generado alcanzaría a 85.086 marcos (tres veces más que el de 1960).

-Si no se aspira a aumentar el producto, dejándolo en 27.968 marcos, bastaría en se caso con trabajar sólo 707 horas al año (dos tercios menos de tiempo).

Destacó que por acuerdo entre empleados y empleadores, en Alemania se trabajan 1.168 horas al año y se genera un producto de 65 mil 937 marcos. Es eso lo que se llama "desarrollo real".

"La condición general que se debe rescatar de estas cifras - expresó el profesor Riesco- es reconocer que el mundo desarrollado ha vivido en las últimas décadas una inédita explosión de productividad en sus procesos económicos".

AVANCE DE LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO

Bajo otro título (cuánto le queda al agricultor?), Riesco consideró dos períodos, con 30 años de diferencia, para comparar la proporción en que se distribuía el valor que el consumidor pagaba al comprar un producto agrícola. Preciso que en 1960 el agricultor recibía el 34% del precio de venta final del bien que generaba y en 1990 sólo percibía el 19%.

Hizo notar que los proveedores han mantenido, aproximadamente, su proporción en ambas fechas. "La gran expansión -reveló- ha sido la proporción que se llevan la manufactura y el comercio del producto. En la actualidad, más de 3/5 partes (63%) del valor final del producto se explica por este ítem".

Puso de relieve que así queda de manifiesto una de las características estructurales más negativas de la actividad agrícola en general: el hecho de que un producto generado por ella

es el primer eslabón de un largo proceso a través del cual se le agrega valor. "El agricultor no participa de este proceso hasta llegar al consumidor final", señaló.

CAUSAS ESTRUCTURALES

También abordó el aspecto mecanización, señalando: "Suele argumentarse que el agricultor representaría por antonomasia un sector productivo más bien reactivo a la modernización y a la mecanización en especial".

De acuerdo con un panorama relativo a ocho países, en Europa no se puede hablar de retraso tecnológico atribuible a la desmejorada situación socioeconómica de los agricultores.

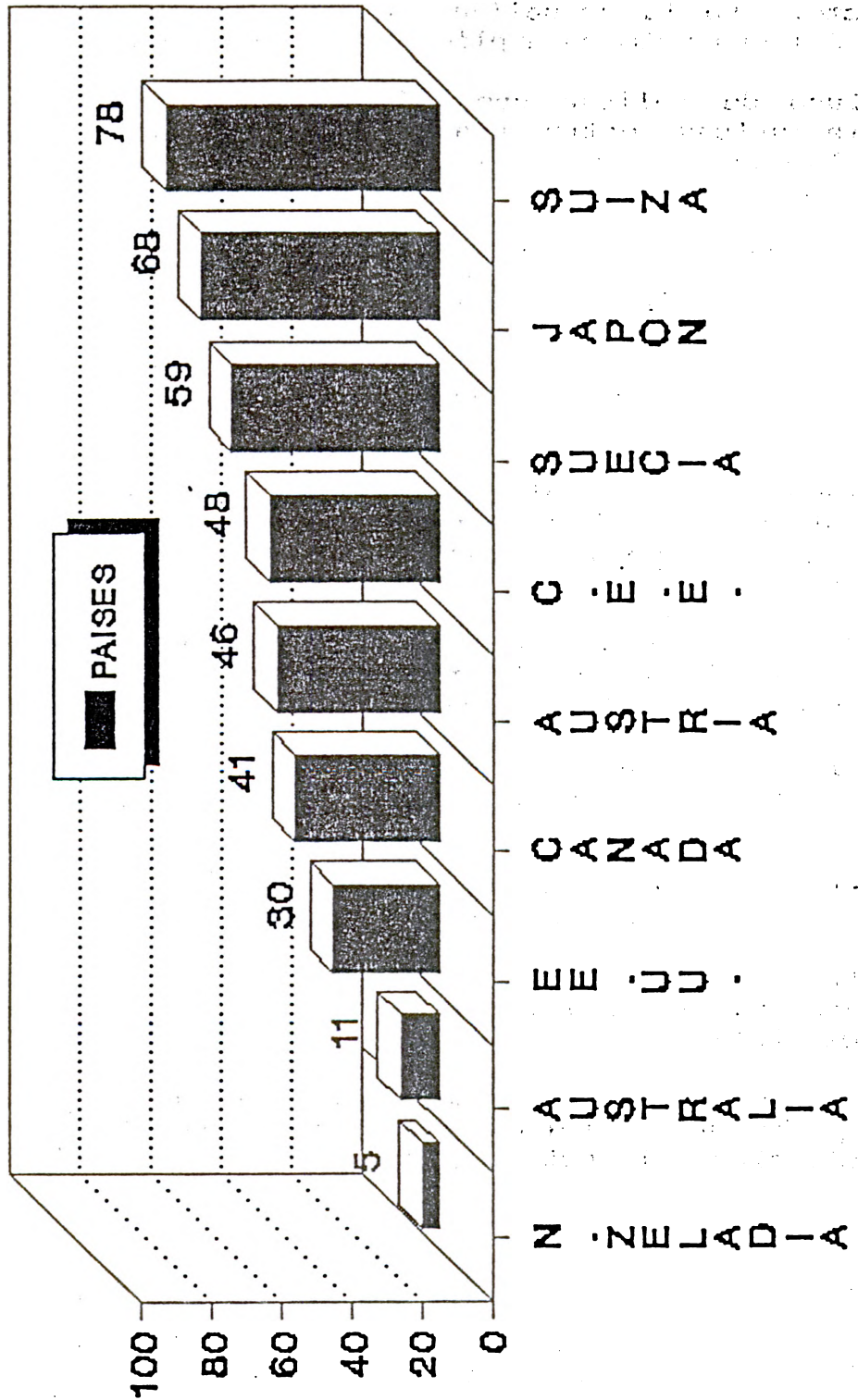
Frente a cada uno de ellos aparece la cantidad de dinero que por cada mil marcos destinan los productores a adquirir maquinaria.

En el caso de Alemania, uno de los países más mecanizados, se emplearon 631 marcos en 1990.

En orden descendente, le siguen Italia (482), Francia (459), Gran Bretaña (435), Dinamarca (397), España (315), Holanda (300) y Bélgica (224).

La conclusión de Riesco es que si no hay retraso tecnológico, los problemas radican en las especiales características estructurales del sector agrícola (ver introducción).

SUBVENCIONES AGRICOLAS % DE LA PRODUCCION AGRICOLA



JAPON: "CAMPEON" DE LOS SUBSIDIOS

* Apoyo de ese país asciende a 69% del valor de la producción. Le siguen la Comunidad Europea y Estados Unidos.

"No tiene sentido desconocer que la agricultura está fuertemente subvencionada en todos los países del mundo desarrollado", afirmó en su trabajo el decano Ricardo Riesco, al revelar cifras relativas a los más avanzados.

Así, informó que mientras Japón subsidia en 69% el valor de la producción agrícola, en la Comunidad Económica Europea las subvenciones ascienden a 40%. Agregó que en Estados Unidos la cifra es de 28%.

"Los gobiernos tienen, en general, dos opciones para absorber y administrar estas subvenciones", explicó el catedrático. "Una primera posibilidad es destinar para estos efectos una parte de los fondos recaudados de los contribuyentes. El otro camino consiste en cargar (traspasar) una parte de esa subvención al precio que pagan los consumidores por el producto que compran".

Indicó que Estados Unidos financia sus subsidios agrícolas en 75 por ciento con dineros fiscales recaudados de los contribuyentes y el 25% restante lo traspasa a precios.

En cuanto a la Comunidad, el profesional refirió que el 37.5% de los subsidios se cubren con dineros fiscales, en tanto el 62.5% se traspasa a precios.

Sobre Japón, señaló que los grandes subsidios agrícolas de Japón se financian en 75% a través de aumentar directamente al consumidor el precio del producto agrícola. "Ello explica, entre otras razones, el enorme costo de vida que tiene este país oriental precisamente en el rubro alimentación", comentó el catedrático.

COMPETENCIA DE SUBVENCIONES

Haciendo comparaciones, Riesco recordó que en 1989 Estados Unidos destinó 32.3 billones de dólares en subvenciones agrícolas, de manera que cada agricultor recibió 20 mil dólares. La Comunidad, a su vez, asignó 53.1 billones, lo cual se tradujo en ocho mil dólares por cada productor.

Al comentar dichas cifras, el catedrático reveló que en la discusión agrícola actual, que se acentúa progresivamente, Estados

Unidos arguye que el valor de los subsidios que otorga a sus agricultores es menor que el de la Comunidad Europea, lo cual se demuestra con las cifras mencionadas.

No obstante, indicó Riesco, la Comunidad Europea aduce que ella tiene mayor cantidad de agricultores, lo cual se traduce en la cuota individual indicada.

"Sin perjuicio de esta discusión -puntualizó-, lo concreto para el mundo en vías de desarrollo es que la Ronda Uruguay del GATT, iniciada en 1984, está precisamente estancada por la discusión de los subsidios en el mundo desarrollado".

SUBVENCIONES EN COMPARACION

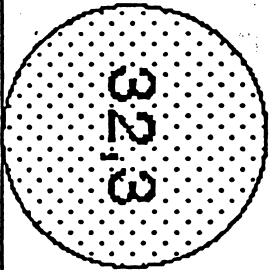
VALOR DE LA SUBVENCION

AGRICOLA EN 1989

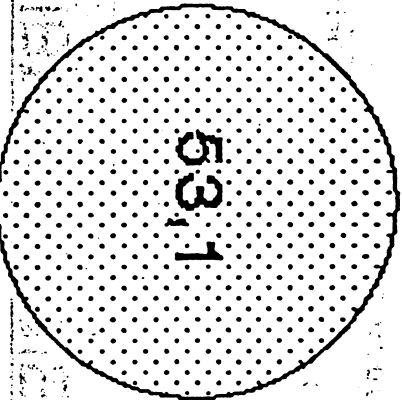
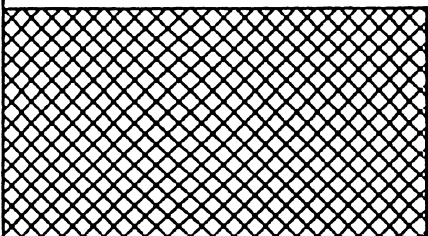
(En billones de US\$)

TOTAL POR AGRICULTOR

US\$ 20,000

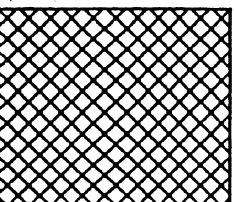


En EE.UU.



US\$ 8,000

En la C.E.E

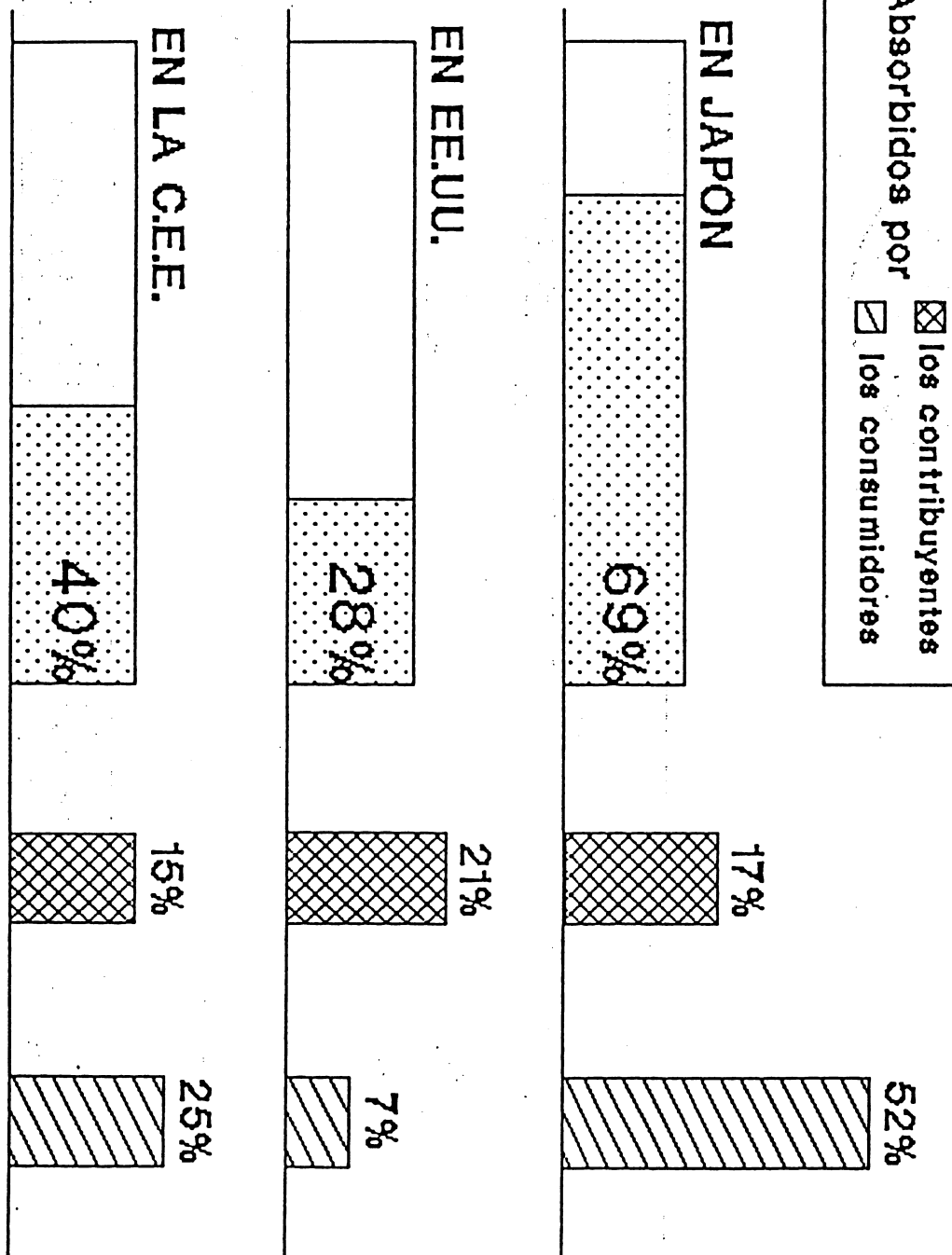


SUBVENCIONES EN TRES ESCENARIOS

% DEL VALOR DE LA PRODUCCION SUBVENCIONADA (Promedio 1984 - 1986)

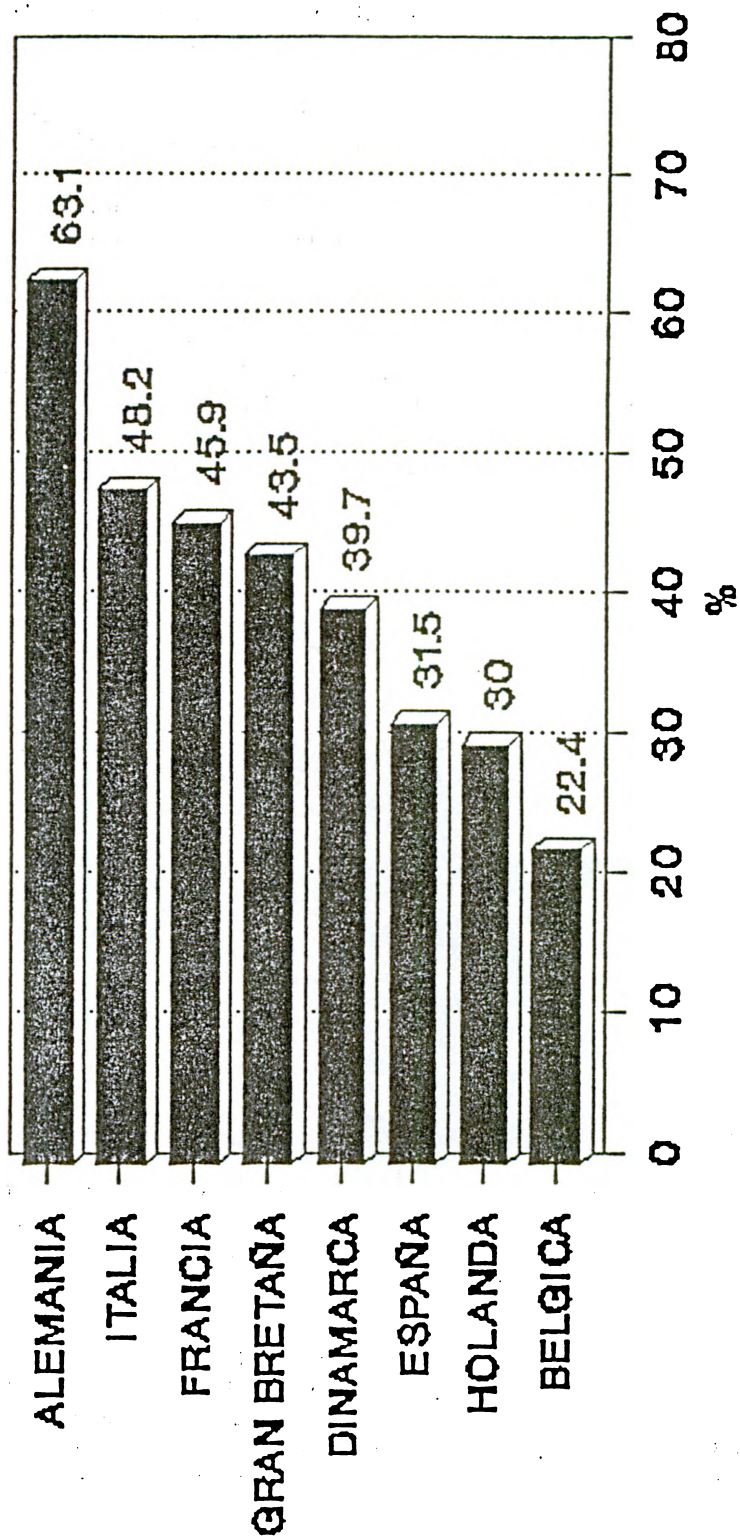
Absorbidos por

- los contribuyentes
- los consumidores



% DE DINERO EN MECANIZACION 1990

■ PAISES



"SI NO FUERA POR LOS SUBSIDIOS"

En otro capítulo de su estudio, bajo el título "Subvencionitis agrícola", el decano de Ciencias Sociales demostró que los países desarrollados actúan por parejo. Tomando a 1990 como año base, informó que el país europeo que mayores subvenciones otorga es Suiza, ya que el 78 por ciento de la producción agrícola se explica por subsidio.

Añadió los casos de la Comunidad Europea (48%), Estados Unidos (30%) y los siguientes países, en orden ascendente: Nueva Zelanda, con 5%; Australia (11%), Canadá (41%), Austria (46%), Suecia (59%) y Japón (68%).

Apuntando al viejo continente, Riesco comentó: "...podríamos afirmar que, de no ser por los subsidios, cada agricultor suizo ganaría cuatro veces menos de lo que gana en la actualidad. En la Comunidad Económica Europea los agricultores verían rebajado a la mitad su ingreso si no fuera por los subsidios".

Exhibió, además, estadísticas recientes (ver cuadro) para señalar que, en la práctica, todas las agriculturas del mundo desarrollado están subvencionadas.

"Esta situación revela -agregó- una decisión política que se funda en un profundo conocimiento de la realidad del funcionamiento del sector agrícola en el mundo moderno".

FALTA DE PROGRESO

Indicó que en los últimos dos a tres decenios el agro de países avanzados fue escenario de un "sustantivo" aumento de productividad; de "singular" mecanización de cada una de las fases productivas y de incrementos notables en los rendimientos. "Sin embargo, la agricultura no logra participar en igual grado del ritmo de crecimiento económico mundial", advirtió el catedrático.

Planteó que "el problema más dramático" de la Comunidad Europea es que el sector agrícola no progresa al mismo ritmo de otros, a pesar que recibe fuertes subsidios desde hace 30 años. "En efecto, el balance final -comentó- no puede eludir que los agricultores ocupan uno de los últimos lugares del escalafón socio-económico de esas sociedades desarrolladas"

Refiriéndose en particular a Alemania, comparó la progresión del ingreso de cada trabajador en la economía como un todo con la

del sector agrícola, en un período de diez años (1981-91). La estadística demuestra que este último siempre fue a la zaga, con un agravante: mientras el ingreso general de la economía se refiere a cada obrero, el ingreso agrícola representa la entrada de todo el núcleo familiar.

"No debe extrañar, entonces -escribió Riesco- que una parte considerable de los agricultores deban, para poder subsistir, complementar en otros sectores de la economía".

Dijo que por esa circunstancia se conocen agricultores de dedicación exclusiva y de tiempo parcial.

Anexo 1

RESUMEN DE MEDIDAS E INSTRUMENTOS DE PROTECCION A LA PRODUCCION
Y EXPORTACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS APLICADOS
POR PAISES DESARROLLADOS

Una amplia batería de instrumentos de intervención estatal ha constituido la base de sustentación de las políticas comerciales de los países desarrollados.

Su aplicación coherente, decidida y sistemática ha asegurado una alta eficiencia en el logro de esos objetivos, al punto de generar los altísimos niveles de sobreproducción a los que se ven enfrentados hoy y cuyas consecuencias sufren los países en desarrollo exportadores agropecuarios.

Es significativo que otros países exportadores desarrollados, tales como Australia, Nueva Zelanda o Canadá, también apliquen medidas proteccionistas, agudizando la crisis del mercado.

Entre los instrumentos específicos de protección y apoyo al sector agropecuario pueden señalarse.

1. Medidas destinadas al sostenimiento de la producción y el ingreso de los productores

a) Precios de sostén, garantizados al productor

Este mecanismo está muy difundido. Es aplicado a los cereales, en los Estados Unidos (loan rate), CEE (precios de intervención), Canadá (precios garantizados) y Australia (precios garantizados); a las oleaginosas, en la CEE (precios de intervención y precios mínimos garantizados); a los productos lácteos, en Estados Unidos (precios garantizados), CEE (precios de intervención), Canadá (precios de intervención), Australia (complemento de garantía de precio), Japón (precio garantizado) y Nueva Zelanda (precios base); al arroz, en Estados Unidos (precio mínimo "loan rate"), la CEE (precios de intervención), Australia (precios fijos uniformes) y Japón (precio de compra o apoyo); al azúcar en Estados Unidos (market stabilisation price), CEE (precio de intervención), Canadá (precio de apoyo), Australia (precio fijo al consumo) y Japón (precio de apoyo); a la carne, en Japón

(estabilización de precios internos), Canadá (precio garantizado) y Nueva Zelanda (banda de precio); a las frutas, en la CEE (precio mínimo para ciertas frutas frescas destinadas a la elaboración).

b) Sostenimiento complementario de ingresos al productor

Pueden ser complementarios o alternativos con los precios de sostén. Se aplican a los cereales y el arroz, en Estados Unidos (target price) y en Canadá (pagos complementarios para los cereales del Este y el maíz) (deficiency payment) (nuevo Programa Especial de pagos complementarios para cubrir baja de precios actual); a las oleaginosas, en Canadá (el mismo nuevo programa especial de los cereales); a los lácteos, en Canadá (subvención a la producción para el mercado interno); al azúcar, en Canadá (primas complementarias); a la carne, en la CEE (compra por organismos de intervención cuando el precio desciende de un nivel).

c) Otras medidas de apoyo

Para los cereales se aplica una subvención al transporte interno, en Canadá; para las frutas se otorga un apoyo a la producción, en Canadá (manzanas) y riego subvencionado, en Estados Unidos; para las oleaginosas se dan ayudas a la transformación (tortas y aceites), en la CEE.

2. Medidas de regulación de la oferta interna

a) Precios al consumo

Son una medida de regulación de oferta y soporte a la producción destinada al consumo humano local.

Se aplica a los cereales y al azúcar en Australia.

b) Subvenciones por reducción de oferta

Se aplica a ciertas frutas en la CEE (prima por retiro del producto del mercado y otra por venta en el mercado local).

c) Control cuantitativo

Se aplica a la producción de ciertas frutas, en Japón (control de producción de cítricos) y en Estados Unidos (limitación a ventas de algunas frutas en mercado interno); a las oleaginosas, en la CEE (cantidades máximas); a los lácteos, en Canadá (contingentes de producción para mercado interno y

para la exportación) y en la CEE (contingentes de producción); al azúcar, en Australia (cuotas de producción para consumo interno y exportación).

3. Medidas de apoyo a la exportación

a) Corporaciones estatales de compras y/o exportación

Permiten al Estado intervenir directamente en la regulación y operación de las exportaciones.

Existen para los cereales en Australia (Boards) y Canadá (CWB), para las frutas, en Australia y Nueva Zelanda (manzanas, peras); para los lácteos, en Estados Unidos (la CCC compra cantidades excedentarias), Japón (compras de regulación de mercado) y Nueva Zelanda (monopolio de exportación); para el arroz, en Japón (comercio de Estado) y Australia (cooperativa que absorbe el 95% de la producción); para el azúcar, en Australia (monopolio de comercialización) y Japón (organismo de estabilización de precios); para la carne, en Australia (AMLC, puede exportar y regular exportaciones).

b) Financiamiento a la exportación

Apoyo financiero a los exportadores. Se ha utilizado para los cereales, en Estados Unidos (créditos a 1-3 y 3-10 años como los GSM 102, 103 y 301; financiamiento para el fomento de exportaciones como el TEP, el Export-PIK y el EEP y, fundamentalmente, la Ley Pública 480, que considera financiamiento a 50 años y muy bajo interés). También se otorga apoyo financiero a la exportación de cereales, en Canadá y en Australia; a las oleaginosas, en Estados Unidos (los mismos créditos mencionados para los cereales; además el PL 480 de ayuda alimentaria, que habría financiado exportaciones por US\$774 millones en 1986); a los lácteos, en Estados Unidos (GSM 105, Dairy Export Incentive Program y PL 480); al arroz, en Estados Unidos (créditos GSM 102 y otros de fomento a la exportación y PL 480); al azúcar, en Estados Unidos (Loan Program CCC).

c) Precios garantizados y mínimos

Son similares y a menudo coincidentes con los precios y subsidios de apoyo a la producción en general.

Se aplican a los cereales, en Canadá (precios garantizados) y a las frutas, en Australia (precio mínimo a peras y manzanas).

d) Subsidios a la exportación (aportados) CEE al 10% (incluyendo el 5% de

Medida adicional de apoyo a los ingresos del productor. Se aplica a los cereales, en la CEE (reintegros a la exportación); a ciertas frutas, en la CEE (reintegro); a las oleaginosas, en la CEE (reintegro); a los lácteos, en Canadá (subvención a la producción para exportación) y en la CEE (reintegros); al arroz, en la CEE (reintegros); al azúcar, en la CEE (reintegros) y Estados Unidos (draw-back); a la carne, en la CEE (reintegros) y Estados Unidos (programa de fomento de exportaciones, prima al sacrificio de vacas lecheras).

e) Otras medidas de apoyo

Para los cereales existe una subvención al transporte interno, en Canadá; para las oleaginosas existen bajas tasas de interés a la elaboración de soja, en Estados Unidos.

4. Medidas de regulación de las importaciones

a) Aranceles aduaneros

Este tipo de medidas es bastante conocido y demasiado amplio para tratarlas en detalle.

Baste con señalar que los cereales están afectos a derechos de aduana en Estados Unidos; las frutas y legumbres están sujetas a derechos de aduana en Estados Unidos (según producto y estación), CEE (idem), Canadá (ad valorem y específico para tomates, manzanas y peras), Japón (derechos consolidados) y Australia (ad valorem y específico); las oleaginosas están sujetas aranceles en Estados Unidos y la CEE; los lácteos tienen aranceles en la CEE, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelandia; el arroz está afecto a aranceles en Estados Unidos, Canadá y Australia; el azúcar está sujeta a derechos de aduana en Canadá, Estados Unidos y Japón; la carne bovina está afectada a aranceles en Canadá, Estados Unidos, Japón, y la CEE.

b) Permisos (licencias) de importación

Se aplican a los cereales, en Canadá (permiso del CWB) y Australia (permiso del Director de cuarentena); a ciertas frutas, en Nueva Zelandia (tomates); a los lácteos, en Canadá y Nueva Zelandia; al arroz, y al azúcar, en Australia.

c) Gravámenes variables

Se aplican a los cereales, en la CEE (prélèvement); al azúcar, en la CEE, Estados Unidos, y Japón; a la carne, en la CEE.

d) Restricciones sanitarias

Impiden el acceso total del producto al mercado. Se aplican a algunas frutas, en Canadá (manzanas de Australia), en Australia (peras y manzanas, exc. desde Nueva Zelandia), en Japón (manzanas y peras de Canadá y Nueva Zelandia), y en Nueva Zelandia (manzanas y peras de ciertos orígenes); al arroz, en Canadá; a la carne bovina, en Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelandia, discriminando por origen, como prevención a la fiebre aftosa.

e) Precios regulados de importación

Juegan el papel de un arancel, pero sin ingreso fiscal. Se aplica a ciertas frutas, en Australia (precio mínimo a cítricos) y CEE (precio mínimo a pasas y de referencia a algunos otros frutos); al arroz, en la CEE (exacciones reguladoras); al azúcar, en la CEE (exacciones reguladoras, excepto a países ACP).

f) Restricciones cuantitativas (cupos)

Limitan volúmenes importados. Se aplica a algunas frutas, en la CEE, Japón (naranjas) y Nueva Zelandia (tomates); a los lácteos, en Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelandia; al azúcar, en Estados Unidos (cuotas) y Japón (recargo a cantidades que excedan máximos); a la carne en Japón, Estados Unidos, Canadá (nuevo compromiso de "acceso al mercado" en el marco del GATT).

g) Monopolios y organizaciones de importación

Permiten al Estado intervenir directamente en la operación de compra. Existen para los lácteos, en Canadá (CDC, para importación de mantequilla) y Japón; para el arroz, en Japón (comercio de Estado); para el azúcar, en Japón (organismo de estabilización de precios).

5. Medidas de apoyo varias

Además de los instrumentos enumerados, hay otra serie de medidas de apoyo al sector, por parte de los Gobiernos de los países desarrollados y que se

encuentran consignadas en el cálculo de los ESP (equivalentes de subsidios al productor, aplicados por la OCDE). Entre ellos pueden mencionarse:

- a) Apoyo gubernamental por catástrofes naturales.
- b) Gastos de almacenamiento por mantención de stocks.
- c) Créditos para explotación agrícola.
- d) Seguros de cosechas.
- e) Subvención de combustible.
- f) Investigación y asesoramiento.
- g) Inspección y lucha contra plagas.
- h) Mejoras a la tierra.
- i) Medidas de tipo fiscal.
- j) Transporte subvencionado.
- k) Mejoramiento de infraestructura.
- l) Capacitación, etc.

CUADRO 4

Valor de las importaciones de Japón provenientes de países del SELA por arancel de nación más favorecida (Millones de dólares)

| Producto | Antes de la Ronda de Uruguay | | | | Después de la Ronda de Uruguay | | | |
|--|------------------------------|--------------|------------|--------------|--------------------------------|--------------|------------|--------------|
| | Libre acceso | Hasta 10% | Más de 10% | Total | Libre acceso | Hasta 10% | Más de 10% | Total |
| Tropicales | 565 | 55 | 150 | 770 | 591 | 67 | 112 | 770 |
| Derivados de la extracción de los recursos naturales | 619 | 1 936 | 40 | 2 595 | 1 774 | 790 | 31 | 2 595 |
| Textiles | 19 | 33 | 14 | 66 | 19 | 45 | 2 | 66 |
| Otros | 1 032 | 1 369 | 34 | 2 435 | 1 378 | 1 036 | 21 | 2 435 |
| Total | 2 235 | 3 393 | 238 | 5 866 | 3 762 | 1 938 | 166 | 5 866 |

Fuente: Base de datos de la UNCTAD y elaboraciones de los autores.

llo, como los tropicales, pesqueros, vestido, artículos de piel, calzado, valijas y maletas. En consecuencia, la profundidad del recorte en el ANMF promedio ponderado con importaciones de naciones en desarrollo parece menor que con las de países industrializados.

Los ejemplos más importantes que ilustran las crestas arancelarias y el escalonamiento son el café, las frutas tropicales y el cacao. Las importaciones de café sin tostar son libres, pero si el producto es tostado se le aplica un arancel de 20% y de 24.2% cuando se trata de extractos y preparaciones. Las frutas tropicales tienen un arancel de 9.1%; en conserva, 21%, y preparados o en jugo, 27.5%. Los granos de cacao tienen libre acceso mientras que en pasta el arancel es de 15% y en polvo, de 21.5%. En ninguno de los tres casos Japón ha hecho oferta alguna de reducciones en la Ronda de Uruguay.¹²

Conclusiones

Del examen de los tres mercados se deduce que aun cuando las concesiones en los ANMF ofrecidos por la CE, Estados Unidos y Japón son globalmente satisfactorias, al desglosarse por sectores o productos individuales de interés para los países en desarrollo el rango es insuficiente. Como resultado se cumple con la meta de 33% en el recorte de ANMF aplicada en términos globales; no obstante, si se consideran las ofertas sectoriales no se alcanzaría en los casos de productos tropicales, algunas categorías DERN, textiles, vestido y otros artículos manufacturados como calzado, cerámica y objetos de vidrio, entre otros.

Después de la puesta en práctica de las concesiones arancelarias (1988-1989), el valor de las importaciones procedentes de los países en desarrollo sujetas a aranceles elevados se reduciría de 57 000 millones de dólares a 30 000 millones. Sin embargo, la discrimi-

nación contra estos países aumentaría ya que, tomando los tres mercados en su conjunto, su participación pasaría de 59 a 62 por ciento. El escalonamiento de los aranceles también continuaría.

De conformidad con la estrategia de desarrollo y los objetivos de crecimiento económico, en años recientes un número considerable de países en desarrollo ha llevado a cabo medidas unilaterales de liberación de importaciones. Este proceso, que en muchos casos se inició antes de la Ronda de Uruguay, ha continuado de forma gradual. Las reformas de la política comercial en algunos de ellos han logrado reducir aranceles, simplificar las estructuras arancelarias, dismantelar numerosas medidas no arancelarias y aumentar significativamente sus consolidaciones arancelarias en el GATT.

Algunos países en desarrollo de América Latina han hecho recortes arancelarios mayores que los comprometidos por los principales países desarrollados. La aplicación de estas medidas ha sido muy costosa para las economías de aquella región y ha implicado sacrificios financieros onerosos, con efectos negativos en las esferas económica y social.

De acuerdo con la decisión adoptada en Montreal, las medidas de liberación autónoma requieren de crédito y reconocimiento. Sin embargo, no hay evidencia de que los países en desarrollo participantes en la Ronda de Uruguay los hayan obtenido.

A pesar de la liberación unilateral que un creciente número de países en desarrollo ha llevado a cabo, y de su participación activa en la Ronda de Uruguay, no han obtenido ventajas considerables en la reducción de los aranceles elevados que afectan a sus exportaciones. Al iniciarse la Ronda esos países se enfrentaban al doble problema de aranceles elevados y amplias medidas no arancelarias en sectores de interés actual o prospectivo para ellos. Respecto de los primeros, las ofertas presentadas por los países industrializados durante esta Ronda, pese a ser significativas en su conjunto, siguen sin atacar en forma satisfactoria el problema. □

12. UNCTAD, *Selected Issues on Restrictions to Trade*, UNCTAD/IT/11/24, 12 de marzo de 1990, p. 68.

por su propuesta de "cero por cero", es decir, mercado libre para ciertos sectores y eliminación total de medidas no arancelarias, sujeto a una completa reciprocidad por parte del país exportador. Entre las mercancías que tendrán este tratamiento están, entre otros, madera y papel, ciertos productos químicos, acero (con una propuesta mucho más ambiciosa) y aluminio.

Para las mercancías no incluidas en esa propuesta se anunció una serie de "reducciones potenciales" que serían efectivas sólo si respondiesen a pedidos de otros participantes y a cambio de concesiones aceptables tanto en medidas arancelarias como en no arancelarias.⁸ En agricultura la posición estadounidense fue exactamente la contraria, al preferir un enfoque de fórmula, en el cual ofrece una reducción lineal de 75 por ciento.

A pesar de que los aranceles estadounidenses son relativamente bajos en promedio, si se toman en cuenta diferentes categorías de

valente ad valorem, en tanto que el de jugos de frutas que contienen más de 1% de alcohol etílico por volumen es 644.9 por ciento.⁹

El escalonamiento arancelario se da en varias categorías de productos; por ejemplo, las importaciones de pescado y moluscos frescos o congelados tienen acceso libre sobre la base ANMF, pero si presentan cierto grado de procesamiento se les aplica un arancel que aumenta significativamente en relación con el nivel de valor agregado: 35% para el atún enlatado y para harinas de vegetales, como ajos y cebollas.¹⁰

Si las condiciones de reciprocidad se cumplieran en todos los sectores (excluyendo textiles), seguramente la reducción ofrecida cumpliría con la meta de Montreal. En textiles, sin embargo, la reducción del ANMF que se ofrece es muy modesta. Dado que éstos contribuyen en forma importante a las exportaciones de los países en desarrollo, la concesión arancelaria promedio de todos

CUADRO 3

Importaciones de Estados Unidos provenientes de países del SELA por arancel de nación más favorecida (Millones de dólares)

| Producto | Antes de la Ronda de Uruguay | | | | Después de la Ronda de Uruguay | | | |
|----------------------------|------------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------------------------|---------------|--------------|---------------|
| | Libre acceso | Hasta 10% | Más de 10% | Total | Libre acceso | Hasta 10% | Más de 10% | Total |
| Tropicales | 2 628 | 1 761 | 233 | 4 622 | 2 869 | 1 753 | 1 | 4 622 |
| Derivados de la extracción | | | | | | | | |
| de recursos naturales | 2 540 | 3 206 | 10 | 5 756 | 4 266 | 1 486 | 3 | 5 755 |
| Textiles | — | 943 | 2 605 | 3 548 | 17 | 1 034 | 2 497 | 3 548 |
| Otros | 3 193 | 18 611 | 786 | 22 590 | 9 802 | 12 169 | 619 | 22 590 |
| Total | 8 361 | 24 521 | 3 634 | 36 516 | 16 954 | 16 442 | 3 120 | 36 516 |

Fuente: Base de datos de la UNCTAD y elaboraciones de los autores.

productos se nota una gran dispersión ya que el arancel medio ponderado es de 2% para madera, papel y materiales impresos y de 17.2% en fibras y productos textiles. Como se desprende del cuadro 3, las exportaciones de textiles de los países de América Latina a Estados Unidos que enfrentaron gravámenes superiores a 10% tuvieron un valor de 2 605 millones de dólares. Después de las concesiones efectuadas en la Ronda de Uruguay el valor de esas exportaciones se reduciría apenas a 2 497 millones (- 4.1%).

El rango de los aranceles aplicados por este país varía también respecto a cada producto. Así, el arancel específico a hojas de tabaco cortadas, molidas o pulverizadas representa 701% del equi-

los productos no agrícolas, ponderada por las importaciones de países en desarrollo, sería mucho menor que dicha meta.

Japón

Japón busca armonizar las estructuras arancelarias mediante la "fórmula canadiense",¹¹ es decir, efectuando cortes más profundos a los aranceles más altos. Sin embargo, excluye ciertos productos de interés para la exportación de los países en desarro-

9. GATT, *Trade Policy Review. The United States of America 1989*, Ginebra, marzo de 1990, p. 199.

10. *Ibid.*

11. $R=32+D/S$, donde R es la reducción y D el arancel base, para llegar a una reducción máxima de 38%. Después de aplicar esta fórmula, los aranceles se redondean hacia abajo a números enteros o mitades. Las tasas que caen por abajo de 3% se eliminan. Esta fórmula recorta los aranceles de 10 a 6.6 por ciento; solamente los mayores de 15% continúan por encima de 10 por ciento.

8. En el sector siderúrgico, por ejemplo, este proyecto forma parte del "Programa de liberación de la importación de acero". Las reglas para reducir, consolidar y, cuando sea apropiado, eliminar los aranceles en este sector se han incluido en los "Acuerdos de consenso" a los que ha llegado con varios socios comerciales (Australia, Brasil, CE, Finlandia, México, Japón, República de Corea y Trinidad y Tabago).

NEGOCIACIONES COMERCIALES
MULTILATERALES
RONDA URUGUAY

RESTRICTED

MTN.GNG/NG5/TG/W/6
20 de abril de 1988

Distribución especial

Grupo de Negociaciones sobre Mercancías (GATT)

Grupo de Negociación sobre la Agricultura:

Grupo Técnico de la Medición Global
de la Ayuda y Cuestiones Conexas

PRESENTACION DE DATOS SOBRE LA MEDICION GLOBAL DE LA AYUDA

Nota explicativa preparada por la Secretaría a petición del
Grupo Técnico en su reunión del 24 de marzo de 1988

1. En la primera reunión del Grupo Técnico de la Medición Global de la Ayuda y Cuestiones Conexas se convino en que la Secretaría preparase un proyecto de directrices generales para la presentación de los datos necesarios para calcular la medición global de la ayuda (NG5/TG/W/2). Se convino además que esto se haría sin perjuicio del uso futuro que podría hacerse de la información presentada o de la cobertura de medidas de política de una medición global de la ayuda basada en un ESP/EDC.

2. En diversas exposiciones y documentos presentados al NG5 y al Grupo Técnico, incluidas dos notas de la Secretaría distribuidas en los documentos Spec(87)37 y NG5/W/34, se han tratado ya cuestiones de medición generales y específicas relativas al cálculo de los ESP. En la nota NG5/W/34 figura también, como base del examen, un proyecto de formulario para la comunicación y presentación de los datos. Este proyecto de formulario, que figura como anexo a la presente nota, se ha utilizado como base para redactar las directrices que siguen.

Estructura del formulario

3. Sólo se requieren datos para los productos a los que corresponde más de x por ciento (por ejemplo, 10 por ciento) de la producción agropecuaria interna total, por valor. Debe especificarse el grado de homogeneidad de cada producto y la política interna que se aplique a ese producto determinado debe describirse lo más concretamente posible. El formulario consiste en nueve renglones o puntos principales que se identifican con números romanos, del I al IX. El punto VI (Transferencias resultantes de políticas) comprende una serie de subpuntos relativos a determinadas medidas de política, cuyo efecto de transferencia sobre los ingresos de los productores debe agregarse para constituir el ESP. ✓

4. Para cada punto deben recogerse datos sobre base anual (subsiguientemente pueden calcularse los promedios a partir de los datos anuales). Debe tratarse de proceder con coherencia con respecto a la unidad anual utilizada para recoger la información en cada caso, por ejemplo, ejercicio fiscal, campaña agrícola, año civil. En la medida de lo posible deben utilizarse los años civiles. Los datos sobre volumen deben expresarse en ✓

toneladas métricas. Los datos sobre valor deben expresarse en monedas nacionales.

5. Dentro del formulario, los datos están organizados en una forma que debe permitir fácilmente tres series subsiguientes de cálculos. La primera (puntos I a VI) está destinada a determinar el valor ajustado de la producción obtenida por los agricultores en el caso del producto de que se trate. Este es el valor de la producción a precios del productor (en la explotación agrícola, o lo más cerca posible) más cualquier pago directo neto vinculado a esa producción. La segunda (puntos VI y VII) tiene por objeto cuantificar el ESP total para el producto de que se trate. Consiste en la suma neto del valor para los ingresos de los productores de las transferencias resultante de determinadas medidas de política. La tercera (puntos VIII y IX) es el cálculo aritmético del ESP unitario (total de la ESP/unidad de cuenta) y el ESP porcentual (total de los ESP/valor ajustado de la producción).

Directrices generales para cumplimentar el formulario, por renglones

Punto I: Nivel de la producción

6. Indíquese en términos de volumen (toneladas métricas) el nivel anual de la producción del producto de que se trate. Por regla general, los datos se encuentran en las estadísticas nacionales, en los informes anuales de órganos especializados, en las publicaciones internacionales de organismos especializados y en publicaciones especializadas.

Punto II: Precio del productor

7. Indíquese el precio del productor, expresado en términos de moneda nacional por tonelada métrica, recibido en el país por los agricultores por el producto de que se trate. La media ponderada de los precios debe calcularse en el caso de los productos no homogéneos. En el caso de los precios reales de mercado, indíquese una media anual del precio. Los precios del productor deben generalmente comunicarse a nivel de la explotación agrícola o a un nivel lo más cerca posible. Los datos se encontrarán, por regla general, en las estadísticas nacionales; los informes anuales de órganos especializados (Juntas, Consejos, etc.).

Punto III: Valor de la producción

8. El valor de la producción del producto de que se trate se obtiene multiplicando el nivel de la producción (punto I) por el precio medio del productor recibido por los agricultores (punto II).

Punto IV: Pagos directos

9. Indíquese el valor neto de todos los pagos directos efectuados a los productores del producto de que se trate u obtenidos de éstos. Los datos sobre estos pagos se referirán, por naturaleza, a cada producto concreto y

se podrán averiguar fácilmente a partir de la contabilidad nacional o de otras fuentes financieras nacionales.

Punto V: Valor ajustado de la producción

10. El valor ajustado de la producción es la suma neta del valor de la producción (punto III) y los pagos directos netos (punto IV).

Punto VI: Transferencias resultantes de políticas

11. Indíquese en los diferentes subpuntos, según corresponda (A, B, C, etc., véase anexo) las medidas de política que se han tenido en cuenta para la cuantificación. En cada uno de los subpuntos el valor de las transferencias resultantes de políticas para los productores debe determinarse según uno de los siguientes métodos:

- a) transferencias resultantes de políticas cuyo valor para los productores se deriva implícitamente de las diferencias entre los precios mundiales y los precios internos (por ejemplo, sostenimiento de los precios del mercado, medidas comerciales aplicadas en la frontera). Este método se aplica al punto VI A que debe computarse cuando las medidas aplicadas en la frontera resultan en la creación de una diferencia de precios (que puede ser positiva o negativa) entre los precios mundiales y los precios internos. Indíquense los instrumentos de política que rigen estas transferencias (aranceles, contingentes, impuestos a la exportación, etc.). Establézcase un procedimiento de estimación encaminado a determinar un precio medio mundial anual o precio de referencia para el producto de que se trate. Debe calcularse a un nivel comparable al utilizado para el precio del productor. Este procedimiento puede cambiar según los casos pero por lo general debe ir encaminado a identificar un precio real de oportunidad en los mercados mundiales para los productores de los productos de que se trate. Si el precio de referencia determinado se convierte a la moneda nacional, indíquese el tipo de cambio utilizado. El procedimiento de estimación debe presentarse junto con los datos en forma de una nota explicativa al punto correspondiente. El valor de transferencia de estas políticas se obtiene, por lo tanto, multiplicando la diferencia entre el precio de referencia establecido y el precio del productor (punto II) por el nivel de la producción (punto I);
- b) transferencias resultantes de políticas en el caso de las cuales en la contabilidad nacional o en informes de órganos gubernamentales competentes se pueden ver los desembolsos efectuados para cada producto; indíquese el valor anual pagado a los agricultores o recibido por éstos en la moneda nacional;
- c) transferencias resultantes de políticas en el caso de las cuales los desembolsos no están generalmente especificados por productos:
 - i) transferencias resultantes de políticas dirigidas todas al sector agrícola únicamente - el valor de las transferencias debe calcularse

por la participación relativa (valor) del producto de que se trate en la producción agropecuaria total (valor); ii) transferencias resultantes de políticas encaminadas a la agricultura así como a otros sectores - determinar la proporción de las transferencias que va dirigida a la agricultura y a continuación proceder como en i).

Punto VII: ESP total

12. El ESP total es la suma neta de todos los valores indicados en los subpuntos del punto VI:

Punto VIII: ESP unitario

13. El ESP unitario se obtiene dividiendo el ESP total (punto VII) por una determinada unidad de cuenta (por ejemplo, nivel de la producción - punto I).

Punto IX: ESP porcentual

14. El ESP porcentual se obtiene dividiendo el ESP total (punto VII) por el valor ajustado de la producción (punto V).

ANEXO

PROYECTO DE FORMULARIO: Medida global de la ayuda

| | UNIDADES | AÑO 1 | AÑO 2 | AÑO 3 | PROMEDIO |
|--|----------------|-------|-------|-------|----------|
| I. Nivel de la producción | Miles de tone- | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| II. Precio del productor | ladas por | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| III. Valor de la producción | tonelada valor | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| IV. Pagos directos | (millones) | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| V. Valor ajustado de la producción | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| VI. TRANSFERENCIAS RESULTANTES DE POLITICAS | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| A. <u>SOSTENIMIENTO DE LOS PRECIOS DEL MERCADO</u> | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 1. (Medidas comerciales y políticas internas conexas de medición conjunta) | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| B. <u>PAGOS DIRECTOS</u> | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 1. Primas complementarias | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 2. Pagos por catástrofes naturales | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 3. Pagos por detracción de hierbas cultivables | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 4. Gravámenes, tasas (-) | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 5. Los demás | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| C. <u>REDUCCION DE LOS COSTOS DE LOS INSUMOS</u> | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 1. Subvenciones en capital | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 2. Bonificaciones de intereses | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 3. Combustibles | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 4. Fertilizantes | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 5. Transporte | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 6. Seguros | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 7. Las demás | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| D. <u>SERVICIOS DE INTERES GENERAL</u> | | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 1. Investigación, asesoramiento, formación | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 2. Inspección | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 3. Lucha contra las plagas y enfermedades | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 4. Estructura/infraestructura | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 5. Comercialización y promoción | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 6. Los demás | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| E. <u>SUBNACIONALES</u> | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| F. <u>LAS DEMAS</u> | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 1. Ventajas fiscales | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 2. Las demás | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| VII. ESP total | " | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| VIII. ESP unitario | por tonelada | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| IX. ESP porcentual | % | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |

NOTA: Este formulario se basa en un modelo actualmente utilizado por la secretaria de la OCDE.

CUADRO 1
TRIGO

EQUIVALENTES EN SUBVENCIÓNES AL PRODUCTOR

| | UNIDADES | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|--|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| I Nivel de producción | milas de toneladas | 48700.0 | 54900.0 | 54200.0 | 59800.0 | 59100.0 | 76300.0 | 65485.0 | 67230.0 |
| II Precio del productor | ECU/tomada | 169.5 | 171.4 | 184.8 | 195.9 | 204.4 | 196.0 | 187.5 | 190.7 |
| III Valor de la producción | millones de ECU | 8253.8 | 9411.4 | 10016.1 | 11717.3 | 12077.2 | 14952.5 | 12278.4 | 12830.6 |
| IV Pagos directos | millones de ECU | 115.4 | 129.0 | 171.2 | 165.8 | 218.5 | 200.3 | 237.0 | 154.4 |
| V Valor ajustado de la producción | millones de ECU | 8369.2 | 9540.4 | 10187.3 | 11883.1 | 12295.7 | 15152.8 | 12515.4 | 12975.0 |
| A. SOSTENIMIENTO DE LOS PRECIOS DEL MERCADO | | | | | | | | | |
| 1. Fodidas cecereales | millones de ECU | 2066.5 | 1584.0 | 1952.5 | 3081.3 | 1490.9 | 787.2 | 3741.5 | 7023.8 |
| 2. | millones de ECU | 2066.5 | 1584.0 | 1952.5 | 3081.3 | 1490.9 | 787.2 | 3741.5 | 7023.8 |
| 3. | millones de ECU | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 4. | millones de ECU | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 5. | millones de ECU | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 6. | millones de ECU | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| B. PAGOS DIRECTOS | | | | | | | | | |
| 1. Prizas complementarias | millones de ECU | 115.4 | 129.0 | 171.2 | 165.8 | 218.5 | 200.3 | 237.0 | 154.4 |
| 2. No basados en la producción | millones de ECU | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 3. Pagos por catástrofes naturales | millones de ECU | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 4. Pagos por destrucción de tierras cultivables | millones de ECU | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 5. Gravámenes, tasas | millones de ECU | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 6. Los demás | millones de ECU | 115.4 | 129.0 | 171.2 | 165.8 | 218.5 | 200.3 | 237.0 | 154.4 |
| 7. | millones de ECU | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 8. | millones de ECU | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| C. REDUCCIÓN DE LOS COSTOS DE LOS INSUMOS/ SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL | | | | | | | | | |
| 1. FEGAR Orientación | millones de ECU | 491.4 | 642.5 | 697.9 | 812.1 | 780.4 | 954.6 | 809.3 | 831.7 |
| 2. Políticas nacionales | millones de ECU | 13.2 | 21.7 | 21.4 | 23.3 | 39.9 | 31.2 | 24.3 | 20.1 |
| | millones de ECU | 478.2 | 620.8 | 676.5 | 788.8 | 740.5 | 923.4 | 781.0 | 814.6 |
| D. OTRAS MEDIDAS | | | | | | | | | |
| | millones de ECU | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| VII. ESP TOTAL BRUTO | | | | | | | | | |
| VIII. ESP EXIARIO BRUTO | | | | | | | | | |
| VIII. ESP PERCENTUAL BRUTO | | | | | | | | | |

Medidas de asistencia a la industria que no se aplican en la frontera

Patrick Messerlin

Si bien el GATT reconoce que las medidas que no se aplican en la frontera, como las subvenciones a la producción, a veces aumentan los efectos que tienen sobre el comercio las medidas en frontera, como los aranceles aduaneros y las restricciones cuantitativas a la importación, la Ronda de Tokio fue la primera negociación en que se hizo un intento de importancia para abordar esa cuestión. El código de subvenciones, aun cuando está centrado en una medida en frontera (las subvenciones a la exportación), tiene disposiciones relativas a subvenciones que no se aplican en la frontera. Según dichas disposiciones, los signatarios convienen en evitar que la utilización de una subvención cause a otro signatario daño de una producción nacional, anulación o menoscabo de sus beneficios directos o indirectos en virtud del GATT o perjuicio grave para sus intereses. El código de normas y el código de compras del sector público tratan exclusivamente de las medidas que no se aplican en la frontera. Su objetivo principal es proporcionar un "trato nacional" a los productos importados y aumentar la cooperación internacional para el establecimiento y la aplicación de normas y procedimientos de licitación (véanse el Capítulo 9 y Stern y otros, 1986).

La Declaración de Punta del Este sigue al respecto las mismas pautas de la Ronda de Tokio, como se pone en evidencia en la lista de objetivos asignados a los negociadores (véase el Anexo 3). En los objetivos se alude en forma explícita, aunque algo convencional, a "otras medidas y obstáculos no arancelarios" y a "someter una proporción más grande del comercio mundial a disciplinas multilaterales convenidas, eficaces y exigibles".

Esta disposición de los Estados soberanos a negociar sobre medidas que no se aplican en la frontera es notable, porque sugiere que cuenta con el apoyo de algunos poderosos intereses.

Las medidas que no se aplican en la frontera abarcan una vasta gama de instrumentos heterogéneos. Primero están las subvenciones monetarias de todo tipo a los productores nacionales, como las subvenciones directas para aumentar (o disminuir) la producción, la inversión o el empleo. Otros instrumentos menos directos son las desgravaciones y exenciones tributarias, las subvencio-

nes a las tasas de interés (préstamos en condiciones concesionarias), y las subvenciones en apoyo de algunos precios predeterminados al consumidor. Además, hay medidas no monetarias como las relacionadas con las adquisiciones del sector público, las empresas públicas, las normas técnicas y las reglamentaciones públicas de todo tipo. En virtud de esas medidas, es posible otorgar algunas ventajas a los productores nacionales, proporcionándoles un acceso más fácil a los mercados nacionales.

Todas las medidas antes mencionadas tienen por objetivo ayudar a determinadas industrias, y suponen un cierto costo —que generalmente se pasa por alto o está oculto— para algunas otras industrias. Otras medidas que no se aplican en la frontera, como las políticas macroeconómicas, tal vez no se adopten con intenciones de ese tipo pero, no obstante, pueden tener efectos similares. Por ejemplo, es probable que una política macroeconómica de restricciones crediticias que haga elevar las tasas de interés afecte a diversas industrias nacionales en forma diferente, según cuáles sean sus ciclos comerciales, su adelanto técnico y otros factores determinantes de su demanda de capital. Ejemplos recientes de efectos de ese tipo, no deliberados pero poderosos, son la inflación en 24 sistema impositivo de los Estados Unidos o las reglamentaciones crediticias impuestas por Francia durante el decenio de 1970. En ambos casos, los hogares invirtieron demasiado en la vivienda y demasiado poco en la industria.

Costos y beneficios nacionales de las medidas que no se aplican en la frontera

La diversidad de las medidas de esta índole no impide la realización de un análisis simple, dado que cualquiera de ellas puede reducirse a dos componentes. En primer lugar, al otorgar cierta ayuda a algunos productores nacionales, una medida de este tipo equivale a una subvención. En segundo lugar, al favorecer a algunos productores, esa misma medida impone necesariamente costos a otros productores nacionales o a algunos consumidores y contribuyentes del país.

Si bien a menudo se pasa por alto el costo nacional de las medidas que no se aplican en la frontera, ese costo es crucial. Las desgravaciones tributarias y las subvenciones a los productores y a los factores de producción nacionales deben financiarse mediante impuestos. En el mismo orden de ideas, las diferencias entre las tasas de interés que se cobran a los beneficiarios de préstamos en condiciones concesionarias y las tasas de interés del mercado —y las diferencias entre los precios fijados en beneficio de los consumidores y los costos de producción— también deben financiarse mediante gravámenes adicionales que se imponen a algunos productores o consumidores nacionales. Las adquisiciones del sector público, en los casos en que se fijan, en beneficio de los productores nacionales, precios más elevados que los resultantes de subastas o de mercados internacionales irrestrictos imponen costos adicionales a los consumidores nacionales. Las normas técnicas que proporcionan (aunque sea transitoriamente) facultades monopolísticas a algunas firmas nacionales perjudican a los consumidores del país, quienes presumiblemente deberán sufragar rentas monopolísticas. Y las políticas macroeconómicas que imponen limitaciones a los precios y a las tasas de interés pueden ser onerosas para algunas industrias.

Este hecho —que una subvención a una industria nacional entraña necesariamente la imposición de gravámenes directos o indirectos a otras industrias nacionales— hace cambiar radicalmente las opiniones sobre las medidas que no se aplican en la frontera. Por ejemplo, es posible que con dichas medidas se beneficie a industrias que tienen dificultades, pero también se perjudica a industrias que no las tienen, así como a industrias potenciales. Las medidas que no se aplican en la frontera merced a las cuales las industrias que tienen dificultades mantienen niveles de producción más elevados que los resultantes de la competencia internacional hacen disminuir el nivel de producción de otras industrias. Y las medidas que no se aplican en la frontera que posibilitan la permanencia de mano de obra y capital en industrias que ya no son competitivas, necesariamente reducen la disponibilidad de ambos elementos para las demás industrias de la economía nacional. Incluso el componente de subvención de las medidas que no se aplican en la frontera tiene una faceta sombría, que también se pasa por alto con frecuencia. Debido a que esas medidas distorsionan los precios nacionales, pueden afectar indirectamente a las corrientes comerciales, incluso si no es ese su objetivo. Cuando un país subvenciona a una industria, hace disminuir los precios que pagan los consumidores de los productos de esa industria. Si esos productos se exportan o son insumos de exportaciones, la subvención otorgada beneficia a los consumidores extranjeros. En otras palabras, las medidas que no se aplican en la frontera contribuyen al deterioro de la relación de intercambio del país (hacen disminuir los precios de exportación en relación con los de importación).

Cualquier industria puede resultar afectada por varias medidas que no se aplican en la frontera, algunas de las cuales representarán una subvención para esa industria, y otras un costo. El efecto total de esas medidas en la

industria es el resultado neto de dichas ganancias y pérdidas¹. Es posible que varias de esas medidas se compensen recíprocamente, de modo que su efecto total sea inferior al que podría esperarse si se considerara cada una por separado. Por ejemplo, si se subvenciona la mano de obra en una industria, la disminución de la relación salarios-utilidades inducirá a los empresarios a utilizar técnicas con mayor coeficiente de mano de obra. Pero si en virtud de otra medida que no se aplica en la frontera se introduce simultáneamente una subvención al capital, la relación salarios-utilidades resultará modificada en menor medida². Si bien es posible que sean de pequeña magnitud los efectos netos que tienen las medidas que no se aplican en la frontera en las industrias que reciben asistencia, ello no significa que sean pequeños los costos que deberá soportar la economía que adopta y aplica dichas medidas. Todo aumento en la cantidad o la importancia de las medidas de ese tipo probablemente reducirá sus efectos netos sobre las industrias favorecidas. También aumentará el costo global de su aplicación para toda la economía. Al recibir las industrias cada vez menos ayuda, al mismo tiempo que la economía se resiente en medida creciente, resultan cada vez más poderosos los motivos para negociar sobre las medidas que no se aplican en frontera.

¿Por qué negociar sobre las medidas que no se aplican en la frontera?

Las partes contratantes que participan en la Ronda Uruguay están dispuestas a negociar sobre las medidas que no se aplican en la frontera por dos razones principales.

La primera dimana de los efectos potenciales del componente de subvención de dichas medidas sobre las corrientes comerciales. Este componente de subvención normalmente tiende a incrementar la producción de los beneficiarios nacionales (o a reducirla en menor grado que si no se aplicaran esas medidas). Ello puede hacer aumentar (o disminuir menos) las exportaciones de esas firmas y reducir (o aumentar menos) las importaciones de firmas extranjeras. Como resultado de ello, es posible que los gobiernos extranjeros estén dispuestos a contrarrestar esos efectos comerciales potenciales de las medidas que no se adoptan en la frontera mediante la imposición de medidas compensatorias. Este motivo de control externo para negociar sobre las medidas que no se adoptan en la frontera dio origen durante la Ronda de Tokio al código antidumping y al código de subvenciones.

La segunda razón básica para negociar sobre las medidas que no se aplican en la frontera se deriva de su costo para la economía nacional. Los gobiernos recurren en medida creciente a la disciplina internacional debido a que cada vez son más incapaces de resistir las presiones de los grupos nacionales de intereses especiales. Cuando se benefician con medidas que no se aplican en la frontera, esos grupos tienden a procurar que las mismas se extiendan más allá del punto en que los beneficios que proporcionan a la economía nacional son superiores sus costos. La posibilidad de alegar que se han contraído obligaciones negociadas en el marco del GATT sobre las

medidas que no se aplican en la frontera puede dotar a los gobiernos precisamente del poder que necesitan para contrarrestar y mitigar las presiones del cabildeo nacional por grupos excesivamente poderosos. Este es el motivo de control interno para negociar sobre las medidas que no se aplican en la frontera. El compromiso de mantener transparencia en los procedimientos de licitación y de dar oportunidad a los extranjeros para que formulen observaciones sobre las normas que se propongan, son manifestaciones de dicho motivo interno.

Antes del decenio de 1970 no se necesitaron negociaciones

Hasta el decenio de 1970 no hubo necesidad de negociaciones internacionales sobre las medidas que no se aplican en la frontera debido a que no habían surgido los motivos de control externo e interno para hacerlo³.

En primer lugar, los países desarrollados no habían establecido programas de gran envergadura de medidas que no se aplican en la frontera. Esas medidas se utilizaban principalmente en Francia, en Italia, en el Japón y, en menor medida, en el Reino Unido, y afectaban a unos pocos bienes y servicios. Algunos de esos bienes no eran comercializables: electricidad, vivienda y ferrocarriles. Otros —principalmente el carbón, las aeronaves y las construcciones navales— no participaban mucho en el comercio internacional debido a que sus mercados estaban muy protegidos y regulados. Lo que es aún más importante, se comercializaban en mercados no integrados, en el sentido de que la tecnología que había a la sazón toleraba la existencia de empresas relativamente pequeñas y posibilitaba el logro de economías de escala al amparo de las preferencias nacionales o imperiales. En otras palabras, parecería que el aumento de la rentabilidad y las economías externas se hubiera alcanzado en los mercados existentes. Asimismo, el crecimiento nacional, sumado al aumento del comercio intraindustrial entre los países desarrollados, aminoró los problemas de ajuste. Además, durante los decenios de 1950 y 1960 el enfoque general respecto del ajuste era muy diferente del actual. Por ejemplo, se pidió a los agricultores franceses e italianos que dejaran sus trabajos sin indemnizarlos por sus pérdidas de tierras y capital.

En segundo lugar, los países en desarrollo se oponían enérgicamente a que las medidas que no se aplican en la frontera estuvieran sujetas a normas y límites internacionales. Muchos de esos países habían aplicado políticas de sustitución de importaciones que seguían en vigor durante el decenio de 1960. La opinión ampliamente generalizada de que esas políticas eran ineficientes atenuó la importancia del motivo de control interno para entablar negociaciones sobre las medidas que no se aplican en la frontera. Durante este período tampoco surgió el motivo externo. La insignificante importancia del comercio de los países en desarrollo en la economía mundial —y la posibilidad de que los países desarrollados mantuvieran su acceso privilegiado a las economías en desarrollo en virtud de vínculos políticos tradicionales— hizo que pocos países desarrollados se sintieran amenazados por las medidas de esa índole de los países en desarrollo. Ade-

más, el comercio entre países en desarrollo era de pequeña magnitud.

En tercer lugar, en las normas iniciales del GATT se hacía poca mención de las medidas que no se aplican en la frontera. Esas normas se negociaron a fines del decenio de 1940, cuando no había muchas medidas de ese tipo y el problema de las subvenciones tenía poca importancia. Sólo los Estados Unidos poseían la capacidad de financiamiento público necesaria para sufragar medidas que no se aplican en la frontera, pero estaban renuentes a hacerlo. El primer plan francés fue de alcance limitado y de difícil financiamiento. Además, en el marco del GATT, habida cuenta de su preocupación por la soberanía de los Estados, hay renuencia a introducir normas obligatorias sobre las medidas que no se aplican en la frontera, que podrían considerarse como expresión de las opciones colectivas de cada país. Esta preocupación puede observarse en el código de subvenciones, donde se señala que las subvenciones distintas de las subvenciones a la exportación se utilizan ampliamente como instrumentos importantes para promover la consecución de objetivos de política social y económica. Por esas razones, en los primeros años de vigencia del GATT las partes contratantes se centraron más en los aranceles aduaneros y las restricciones cuantitativas que en las subvenciones y las medidas que no se aplican en la frontera. La primera revisión del Artículo XVI, realizada en 1955, introdujo la obligación de notificación, pero con dos restricciones: la subvención debía tener algún efecto sobre el intercambio comercial, y la notificación podía incluir las circunstancias que hagan necesaria la subvención. La obligación de examinar "la posibilidad de limitar la subvención" estaba sujeta a que así lo solicitaran los socios comerciales.

El rápido aumento de las medidas que no se aplican en la frontera en el decenio de 1970

Durante el decenio de 1960, en los países desarrollados se instituyeron paulatinamente muchas medidas de esta índole, que estaban listas para su amplia aplicación durante los decenios de 1970 y 1980. Muchos de esos procedimientos se crearon para poder manejarse en mercados de capital demasiado pequeños e ineficientes. En realidad, la combinación de masivas y continuas manipulaciones macroeconómicas en el decenio de 1960 y de las reglamentaciones crediticias en vigor desde el decenio de 1950, impidió la renovación de los mercados de capital en muchos países desarrollados, en especial de Europa Occidental. Las autoridades públicas se acostumbraron a encauzar fondos hacia determinados fines mediante la represión financiera. Se instituyeron préstamos de todo tipo en condiciones concesionarias⁴. Dado que esos procedimientos ya eran parte de un sistema conocido, cuando comenzaron a utilizarse en mayor escala nadie cuestionó su utilidad. En general, se prestó poca atención a su costo.

Esos procedimientos eran por lo general sectoriales. Los países desarrollados comenzaron a centrar la atención en algunas industrias, utilizando principalmente dos

Cuadro 17.1.
Subvenciones a las empresas en los países de la OCDE (1965-85)

| País | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| España | 0,9 | 0,7 | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,9 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 1,1 |
| Grecia | 1,1 | 1,6 | 1,8 | 1,4 | 0,9 | 0,8 | 1,2 | 1,3 | 1,8 | 2,6 | 2,5 |
| Irlanda | 4,0 | 4,2 | 4,7 | 4,7 | 4,8 | 4,9 | 4,7 | 4,2 | 4,4 | 5,2 | 6,8 |
| Portugal | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,6 | 1,3 | 1,7 | 1,6 | 1,3 | 1,4 | 2,5 | 2,3 |
| Turquía | 0,5 | 0,8 | 0,4 | 0,7 | 1,0 | 1,1 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,5 |
| Yugoslavia | 1,8 | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 0,6 | 0,7 | 1,2 | 2,5 | 2,3 | 2,6 | 2,6 |
| Alemania | 1,3 | 1,2 | 1,1 | 2,4 | 1,9 | 1,7 | 1,7 | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 2,0 |
| Australia | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,2 |
| Austria | 2,2 | 2,2 | 2,1 | 2,0 | 1,9 | 1,7 | 1,8 | 1,6 | 1,7 | 2,1 | 2,9 |
| Bélgica | 2,3 | 2,7 | 2,5 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 3,1 | 3,5 | 3,1 | 3,4 |
| Canadá | 0,9 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,9 | 2,5 |
| Dinamarca | 1,8 | 2,1 | 2,4 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 2,9 | 3,1 | 3,5 | 2,8 |
| Estados Unidos | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,3 |
| Finlandia | 3,2 | 3,2 | 2,9 | 2,8 | 3,0 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,3 | 3,1 | 3,8 |
| Francia | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,6 | 2,4 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,2 | 2,1 | 2,4 |
| Islandia | 4,4 | 4,3 | 5,5 | 5,1 | 3,3 | 3,0 | 4,3 | 3,7 | 3,6 | 4,3 | 4,6 |
| Italia | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,7 | 1,7 | 1,5 | 1,9 | 2,3 | 2,0 | 1,9 | 2,7 |
| Japón | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,0 | 1,6 | 1,5 |
| Luxemburgo | 2,4 | 2,5 | 2,6 | 2,4 | 1,5 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 1,6 | 1,9 | 2,9 |
| Noruega | 4,5 | 4,4 | 4,3 | 4,5 | 5,1 | 5,2 | 5,3 | 5,3 | 5,3 | 5,8 | 6,2 |
| Nueva Zelandia | 1,0 | 1,0 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 1,0 | 1,6 | 1,6 | 1,8 | 2,4 | 3,4 |
| Países Bajos | 1,1 | 1,1 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 1,7 | 1,3 | 1,5 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| Reino Unido | 1,6 | 1,5 | 2,0 | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 1,8 | 2,0 | 3,6 | 3,5 |
| Suecia | 1,4 | 1,6 | 1,6 | 2,1 | 1,9 | 1,7 | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 2,4 | 3,1 |
| Suiza | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,2 | 1,0 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 1,2 | 1,2 |
| Promedio | 1,8 | 1,8 | 1,9 | 2,0 | 1,8 | 1,8 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,4 | 2,7 |

Nota: No es posible realizar comparaciones entre países.

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), National Accounts (Volumen 1), 1986.

critérios: mejorar la balanza de pagos de la industria beneficiaria, o aumentar el valor agregado de su producción. El análisis económico prueba que ninguno de esos criterios tiene sentido. Imponer el equilibrio comercial por industrias entraña el aumento de las exportaciones de industrias nacionales relativamente ineficientes a expensas de las exportaciones de industrias que tienen ventajas comparativas. El criterio del valor agregado favorece a las industrias con valores agregados de gran magnitud, haciendo artificialmente atractivas las inversiones en ellas. Si esas industrias tienen un coeficiente de capital tan alto como cabe presumir, la economía padecerá escasez de capital y desempleo. Pese al alto costo de las medidas que no se aplican en la frontera adoptadas en virtud de esos dos criterios, los planes sectoriales comenzaron a proliferar. En virtud del criterio del equilibrio comercial, se aprobaron medidas de ese tipo respecto de la fabricación de aeronaves (Gran Bretaña, Francia y República Federal de Alemania) y de computadoras (Francia), y en virtud del criterio del valor agregado, de la fabricación de acero (Japón, Italia, Francia y Gran Bretaña) y de productos químicos (Italia). También hay que considerar la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea.

Dos acontecimientos externos acentuaron la proliferación rápida de las medidas que no se aplican en la frontera a mediados del decenio de 1970: la crisis petrolera en 1973-74, y el éxito logrado por los países en desarrollo con la aplicación de políticas de promoción de las exportaciones. Esos hechos, y la benevolencia del GATT en cuanto a las medidas que no se aplican en la frontera, indujeron a los países desarrollados a ejecutar vastos programas de ajuste antes de recurrir finalmente a medidas en la frontera, como las barreras no arancelarias.

Durante el decenio de 1960, los gastos de los países desarrollados en medidas que no se aplican en la frontera siguieron siendo reducidos y estables si se los expresa en tasas de subvención, es decir, las subvenciones expresadas como porcentajes del PIB (Cuadro 17.1)⁵. El promedio no ponderado de esas tasas es el 1,7% para 1960-65 y el 1,8% para 1965-70. No cabe esperar que esos gastos limitados impulsen a los gobiernos a negociar sobre las medidas que no se aplican en la frontera. Pero después de mediados del decenio de 1970, el costo de dichas medidas se elevó considerablemente: entre 1973 y 1975 el promedio no ponderado de las tasas de subvención ascendió del 2% al 3% del PIB. Esos aumentos se debie-

Cuadro 17.1

| País | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| España | 1,3 | 1,4 | 1,9 | 1,7 | 2,1 | 2,0 | 2,5 | 2,6 | 3,0 | 2,6 |
| Grecia | 2,8 | 3,0 | 2,9 | 2,3 | 2,4 | 4,2 | 4,8 | 4,7 | 4,4 | 5,7 |
| Irlanda | 6,4 | 8,5 | 9,4 | 8,9 | 7,9 | 6,7 | 6,4 | 7,0 | 7,7 | 8,3 |
| Portugal | 4,0 | 3,8 | 4,6 | 4,5 | 5,2 | 5,6 | 5,6 | 7,0 | 7,6 | 4,3 |
| Turquía | 0,8 | 1,5 | 1,4 | 1,1 | 1,7 | 1,7 | 2,3 | 3,0 | 2,5 | 0,0 |
| Yugoslavia | 1,5 | 3,1 | 2,6 | 2,6 | 2,5 | 2,1 | 2,5 | 2,5 | 2,6 | — |
| Alemania | 2,0 | 2,1 | 2,3 | 2,2 | 2,1 | 1,9 | 1,8 | 1,9 | 2,1 | 2,0 |
| Australia | 1,2 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,5 |
| Austria | 2,9 | 2,9 | 3,2 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,1 | 3,0 | 2,7 |
| Bélgica | 3,9 | 4,2 | 4,2 | 4,5 | 4,0 | 4,1 | 4,0 | 4,2 | 4,2 | 4,0 |
| Canadá | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 2,0 | 2,7 | 2,7 | 2,5 | 2,5 | 2,8 | 2,5 |
| Dinamarca | 3,1 | 3,1 | 3,4 | 3,2 | 3,2 | 3,0 | 3,2 | 3,3 | 3,3 | 3,0 |
| Estados Unidos | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,7 | 0,6 | 0,6 |
| Finlandia | 3,8 | 3,6 | 3,3 | 3,5 | 3,2 | 3,3 | 3,2 | 3,2 | 3,2 | 3,1 |
| Francia | 2,7 | 2,8 | 2,6 | 2,6 | 2,5 | 2,8 | 2,7 | 2,8 | 3,0 | 3,0 |
| Islandia | 3,3 | 2,9 | 3,4 | 3,9 | 3,2 | 3,2 | 3,8 | 3,5 | 2,9 | 3,4 |
| Italia | 2,6 | 2,7 | 2,9 | 3,1 | 3,0 | 3,1 | 3,7 | 3,3 | 3,5 | 3,4 |
| Japón | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,3 |
| Luxemburgo | 3,4 | 4,1 | 4,0 | 3,9 | 3,8 | 4,7 | 4,7 | 5,4 | 4,5 | 4,2 |
| Noruega | 6,8 | 7,4 | 7,7 | 7,0 | 7,0 | 6,7 | 6,5 | 6,1 | 5,7 | 5,4 |
| Nueva Zelandia | 1,7 | 1,9 | 2,5 | 1,8 | 1,5 | 2,1 | 2,4 | 1,9 | 1,5 | 0,8 |
| Países Bajos | 2,4 | 2,5 | 2,6 | 2,8 | 2,7 | 2,5 | 2,7 | 2,9 | 3,2 | 3,3 |
| Reino Unido | 2,7 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 2,5 | 2,6 | 2,1 | 2,1 | 2,4 | 2,2 |
| Suecia | 3,9 | 4,1 | 4,2 | 4,3 | 4,3 | 4,7 | 5,0 | 5,2 | 5,0 | 4,9 |
| Suiza | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,4 |
| Promedio | 2,7 | 3,0 | 3,1 | 3,0 | 3,0 | 3,1 | 3,2 | 3,3 | 3,3 | 3,1 |

ron en gran medida a la expansión masiva de los programas de préstamos en condiciones concesionarias, que resultaron excesivamente onerosos debido a la falta de coherencia de las políticas macroeconómicas que hacían aumentar las tasas de interés.

Hay otros dos hechos importantes. En primer lugar, todos los países desarrollados —y no sólo los que tradicionalmente empleaban medidas que no se aplican en la frontera, como Francia, Irlanda y Suecia— experimentaron la misma evolución. En segundo lugar, las reducciones de esas tasas son lentas e infrecuentes. Aun cuando no es excepcional que en lapsos quinquenales las tasas aumenten un punto porcentual, hay pocas reducciones de la misma magnitud. Por lo general, desde fines del decenio de 1970 las reducciones han quedado limitadas a menos de medio punto porcentual. Esta inercia de las medidas que no se aplican en la frontera trasunta la paulatina incapacidad de los países desarrollados de resistir las presiones de los grupos nacionales de intereses especiales. Sugiere que durante la Ronda Uruguay los países desarrollados aún tendrán un fuerte interés en las negociaciones para fortalecer la disciplina internacional en relación con las medidas que no se aplican en la frontera.

**Las medidas que no se aplican en la frontera durante la Ronda Uruguay:
¿Las necesitan los países en desarrollo?**

¿Es probable que durante la Ronda Uruguay los países en desarrollo participen más intensamente en las negociaciones sobre las medidas que no se aplican en la frontera? Durante la Ronda de Tokio, por lo general no se interesaron en esas negociaciones. El código de subvenciones contenía disposiciones compatibles con el trato diferenciado y más favorable, y los eximía hasta de la prohibición general de las subvenciones a las exportaciones de productos no primarios. (En 1986, sólo 12 países en desarrollo habían suscrito el código de subvenciones, y ninguno de ellos fue parte en las tres diferencias solucionadas entre 1980 y 1986. Doce países en desarrollo suscribieron el código de normas, y tres, el código de compras del sector público.)

La carga que las medidas que no se aplican en la frontera representan para los presupuestos públicos de los países en desarrollo sugiere que tal vez el motivo de control interno para negociar constituya un incentivo más poderoso durante la Ronda Uruguay que durante el decenio de 1970 (Cuadro 17.2)*. A comienzos del dece-

Cuadro 17.2

Subvenciones públicas a la economía nacional, como porcentaje del PIB-PNB, varios países

| Años | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | — | — | 4,8 | — | 6,1 | 3,4 | 3,0 | 2,7 | 2,8 | 3,2 | 3,8 |
| Corea | — | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 1,3 | 0,9 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 1,1 | 0,8 |
| Chile | — | — | 4,3 | 6,1 | 3,7 | 3,5 | 3,4 | 4,4 | 4,7 | 4,6 | 5,4 |
| Egipto | — | — | — | — | — | 21,0 | 16,5 | 16,2 | 14,2 | 15,4 | 12,9 |
| Filipinas | — | — | 0,4 | 0,3 | 0,8 | 0,8 | 2,0 | 0,2 | 0,4 | 0,2 | 0,2 |
| Ghana | — | — | 2,4 | 2,3 | 0,4 | 0,7 | 0,4 | 1,3 | 0,8 | 1,2 | 1,8 |
| India | — | — | — | — | 2,8 | 3,1 | 3,7 | 4,1 | 4,4 | 4,8 | 4,7 |
| Indonesia | — | — | 0,2 | 2,7 | 3,5 | 1,6 | 1,7 | 1,1 | 1,5 | 2,6 | 3,6 |
| Israel | — | — | 6,7 | 7,5 | 12,0 | 13,8 | 16,0 | 14,0 | 12,9 | 13,3 | 15,3 |
| Kenya | — | — | — | 1,1 | — | 2,5 | 3,2 | 1,8 | 2,1 | 0,9 | 2,1 |
| Malasia | — | — | 7,3 | 5,6 | 6,4 | 6,7 | 3,6 | 4,3 | 3,1 | 4,2 | 4,6 |
| México | — | — | 2,1 | 2,6 | 3,4 | 3,8 | 3,5 | 3,8 | 3,7 | 3,4 | 4,1 |
| Pakistán | — | — | — | — | 3,0 | 3,0 | 1,9 | 1,0 | 1,0 | 2,6 | 2,2 |
| Perú | 4,2 | 2,3 | 2,4 | 2,3 | 2,2 | 3,1 | 3,4 | 2,5 | 2,1 | 1,8 | 3,6 |
| Singapur | — | — | 2,2 | 1,2 | 0,4 | 1,0 | 0,9 | 0,5 | 0,6 | 0,3 | 0,8 |
| Túnez | — | — | 3,5 | 4,1 | 4,5 | 6,2 | 5,1 | 5,4 | 6,6 | 8,0 | 2,9 |
| Promedio no ponderado | (4,2) | (1,4) | (3,0) | (2,7) | (3,4) | 4,4 | 4,1 | 3,8 | 3,6 | 4,0 | 4,1 |
| Alemania | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,5 | 3,5 | 4,8 | 4,5 | 4,3 | 4,4 | 4,3 | 4,2 |
| Australia | — | 2,4 | 2,8 | 2,6 | 2,7 | 2,8 | 3,2 | 3,1 | 3,1 | 3,2 | 3,2 |
| Austria | 7,8 | 7,8 | 7,6 | 7,6 | 8,0 | 8,7 | 9,1 | 9,3 | 10,5 | 10,4 | 10,0 |
| Bélgica | 5,1 | 4,8 | 5,5 | 5,8 | 5,6 | 6,3 | 6,3 | 6,7 | 6,7 | 6,8 | 6,0 |
| Canadá | — | — | — | — | 7,9 | 8,5 | 7,1 | 7,6 | 7,2 | 11,9 | 13,3 |
| Dinamarca | 3,7 | 3,8 | 3,7 | 2,9 | 3,8 | 2,8 | 2,8 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 3,0 |
| España | 1,5 | 1,6 | 1,2 | 1,2 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,9 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Estados Unidos | — | — | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,8 | 2,9 | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 4,6 |
| Finlandia | — | — | 6,1 | 5,5 | 6,4 | 8,0 | 8,1 | 8,2 | 8,1 | 8,6 | 8,3 |
| Francia | — | — | 4,4 | 4,4 | 4,5 | 4,9 | 4,9 | 5,1 | 5,2 | 5,0 | 4,7 |
| Grecia | — | — | 1,6 | 1,3 | 1,8 | 2,3 | 2,4 | 2,7 | 2,3 | 2,5 | 4,3 |
| Irlanda | 10,1 | 9,9 | 9,4 | 9,2 | 10,1 | 11,0 | 10,9 | 10,0 | 10,1 | 10,3 | 10,6 |
| Islandia | — | — | 4,8 | 4,1 | 5,6 | 5,7 | 4,1 | 3,7 | 3,7 | 4,9 | 3,7 |
| Italia | — | — | — | 3,6 | 3,1 | 3,5 | 3,7 | 3,7 | 3,2 | 3,5 | 5,5 |
| Japón | 1,4 | 0,9 | 1,3 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,9 |
| Luxemburgo | 3,0 | 3,2 | 3,1 | 2,9 | 3,3 | 4,9 | 5,1 | 6,1 | 5,5 | 6,1 | 6,3 |
| Noruega | — | — | 7,0 | 7,0 | 7,3 | 5,2 | 5,7 | 7,1 | 7,6 | 6,7 | 5,4 |
| Nueva Zelandia | 4,0 | 5,0 | 7,1 | 7,3 | 7,6 | 9,5 | 7,2 | 7,9 | 9,2 | 8,5 | 8,4 |
| Países Bajos | — | — | — | 2,1 | 2,1 | 2,4 | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 2,7 | 2,7 |
| Reino Unido | 5,0 | 5,0 | 5,5 | 5,1 | 6,9 | 7,3 | 6,5 | 6,6 | 7,1 | 6,7 | 8,3 |
| Suecia | 14,2 | 10,4 | 10,9 | 10,6 | 11,8 | 12,1 | 14,1 | 15,8 | 16,7 | 17,5 | 17,2 |
| Suiza | 3,5 | 3,9 | 3,6 | 3,9 | 4,1 | 4,4 | 5,1 | 5,2 | 5,2 | 5,1 | 5,0 |
| Turquía | — | 2,4 | 1,8 | 2,9 | 2,5 | 3,6 | 4,1 | 6,6 | 6,8 | 5,6 | 4,6 |
| Yugoslavia | — | — | — | — | — | — | — | 0,0 | 0,9 | 1,6 | 1,0 |
| Promedio no ponderado (con exclusión de Yugoslavia) | (5,2) | (4,5) | (4,6) | (4,4) | 4,7 | 5,2 | 5,2 | 5,5 | 5,7 | 5,7 | 5,9 |

Nota: No es posible realizar comparaciones entre países. a. Las subvenciones se calculan de la siguiente manera:

+ [Subvenciones y otras transferencias corrientes del gobierno central, excluidos los fondos de seguridad social]

+ [Subvenciones y otras transferencias corrientes de gobiernos estatales, excluidos los fondos de seguridad social]

— [Transferencias a otros niveles del gobierno nacional procedentes tanto del gobierno central como de gobiernos estatales]

— [Transferencias del gobierno central al extranjero] Adviértase que para ciertos países no existen algunos de los parámetros antes indicados.

Adviértase también que para ciertos años no se dispuso de algunos parámetros. En este caso, las subvenciones se calcularon sólo si los parámetros no disponibles representaban un pequeño porcentaje de las subvenciones y otras transferencias corrientes.

*** Las tasas de subvención de Dinamarca y de los Países Bajos disminuyen considerablemente cuando no se incluyen las subvenciones correspondientes a gobiernos locales.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (Government Finance Statistics Yearbook y Estadísticas Financieras Internacionales).

| 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1970-85 |
|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| 4,3 | 3,7 | 5,8 | — | — | 4,8 |
| 8,2 | 9,4 | 7,8 | 7,1 | 6,4 | 4,4 |
| 0,6 | 0,1 | 0,7 | 1,2 | 1,3 | 0,8 |
| 20,7 | 13,8 | 15,6 | 14,4 | — | 21,0 |
| 0,2 | 0,6 | 0,3 | 0,1 | 0,2 | 0,6 |
| 0,9 | 1,2 | — | 0,8 | — | 1,5 |
| 4,7 | 4,9 | 5,0 | — | — | 3,0 |
| 3,7 | 2,6 | 2,5 | 2,1 | — | 2,0 |
| 19,4 | 17,4 | 18,7 | 20,2 | — | 10,0 |
| 2,5 | 3,6 | 2,0 | 2,9 | — | 1,8 |
| 5,3 | — | — | — | — | 6,5 |
| 3,6 | 10,9 | 5,5 | 4,6 | — | 3,0 |
| 1,7 | 0,9 | 0,7 | 1,2 | — | 3,0 |
| — | — | — | — | — | 2,7 |
| 0,8 | 0,6 | 0,5 | 1,0 | — | 1,2 |
| 5,0 | 4,6 | 4,1 | 6,0 | — | 4,6 |
| (5,1) | (5,0) | (5,0) | (4,7) | (2,6) | 4,4 |
| 4,4 | 4,2 | 4,1 | 3,8 | — | 3,1 |
| 3,4 | 3,6 | 4,0 | 4,0 | 4,3 | 2,7 |
| 10,3 | 10,7 | 10,8 | 10,5 | — | 7,9 |
| 6,7 | 6,1 | 7,3 | 7,0 | — | 5,5 |
| 13,0 | 15,4 | 15,0 | 14,6 | — | 8,2 |
| 3,2 | 3,6 | 3,6 | 3,4 | 3,5 | 3,5 |
| 2,6 | 1,8 | 2,2 | — | — | 1,4 |
| 4,7 | 4,8 | 5,0 | 4,7 | — | 2,4 |
| 8,3 | 8,4 | 8,9 | 7,8 | — | 6,5 |
| 5,1 | 5,3 | 5,4 | 5,9 | 5,6 | 4,6 |
| 5,6 | — | — | — | — | 1,8 |
| 11,0 | 11,8 | 12,2 | 12,1 | — | 10,0 |
| 3,4 | 4,4 | 5,7 | 4,0 | — | 5,1 |
| — | — | — | — | — | 3,4 |
| 1,9 | 2,1 | 2,0 | 1,8 | — | 1,4 |
| 7,6 | 7,5 | 8,0 | — | — | 3,4 |
| 4,8 | 4,5 | 4,2 | 3,7 | — | 6,6 |
| 9,7 | 10,1 | 9,7 | 9,7 | — | 6,8 |
| 2,8 | 3,1 | 3,5 | 3,6 | 3,4 | 2,2 |
| 7,9 | 8,5 | 7,7 | 8,1 | — | 5,8 |
| 18,0 | 18,6 | 18,3 | 16,6 | 16,9 | 11,7 |
| 4,5 | 4,8 | 4,8 | 4,9 | — | 3,9 |
| 2,6 | — | 4,7 | — | — | 2,6 |
| 1,2 | 1,0 | 1,2 | — | — | — |
| (6,2) | (6,7) | (6,7) | (7,0) | — | 4,8 |

nio de 1980, aumentó el promedio no ponderado de las tasas de subvención, pero la evolución es menos clara que para los países desarrollados. Además, las tasas de subvención de los países en desarrollo tienen cierta capacidad para descender sustancialmente, incluso después de aumentos importantes. ¿Podrían estas características indicar que los países en desarrollo tal vez no negocien sobre las medidas que no se aplican en la frontera? No, debido a que es preciso considerar otros dos argumentos para poder evaluar correctamente la posición de los países en desarrollo. Uno se refiere a los aspectos políticos de las subvenciones. El otro se relaciona con la amenaza de guerras comerciales.

Las medidas que no se aplican en la frontera y los aspectos políticos de las subvenciones

Estas medidas tienen efectos ampliados sobre los mercados de factores: al modificar los precios relativos, modifican los ingresos relativos de los factores. Por ejemplo, si una de esas medidas hace aumentar el precio relativo de un producto con alto coeficiente de mano de obra, la teoría económica indica que hace aumentar el salario en relación con la tasa de rentabilidad del capital. Los mercados de factores tienen importancia crucial para los funcionarios encargados de adoptar decisiones políticas, quienes se enfrentan a diario con trabajadores y capitalistas, más bien que con consumidores o contribuyentes. Por lo tanto, desde el punto de vista de esos funcionarios, reciben asistencia los factores de producción, no las industrias.

La aprobación de medidas que no se aplican en la frontera, pues, tiende a ser resultado de conflictos entre distintos intereses privados, de una pugna entre los que pueden esperar mayores ingresos de dichas medidas y los demás. Cuanto mayores son los beneficios y las expectativas de obtenerlos, tanto más poderosos y activos son los grupos de presión, y mayor es la probabilidad de que los gobiernos sucumban ante estos últimos. La experiencia de 30 años de políticas de sustitución de importaciones en los países en desarrollo proporciona amplias pruebas de los grandes riesgos que entraña la existencia de poderosos grupos privados.

La reciente decepción con las políticas industriales en Europa Occidental guarda gran relación con la opinión generalizada de que los 20 años de subvencionar el acero o los 15 años de favorecer a las aeronaves dieron lugar a la redistribución de grandes sumas provenientes de los contribuyentes entre grupos muy reducidos de trabajadores o de capitalistas. El mismo proceso está ocurriendo actualmente en la mayoría de los países en desarrollo, pero con una importante diferencia. Las economías industrializadas son de enorme magnitud, complejas y relativamente competitivas. Este hecho genera fuerzas compensatorias: numerosas firmas productoras se enfrentan a numerosas firmas usuarias; cada factor de producción se enfrenta a numerosos otros. Por esa razón, es costoso establecer y mantener coaliciones entre factores para obtener rentas a través de medidas que no se aplican en la frontera. Y muchas batallas por la captación de rentas se pierden antes de llegar a los

gobiernos. En contraste, los países en desarrollo son más sensibles a las coaliciones debido a que sus economías son relativamente más pequeñas, incompletas y oligopólicas. Por ende, los costos de las coaliciones entre algunos factores de producción dominantes pueden ser reducidos. El creciente reconocimiento de esta característica por los gobiernos de los países en desarrollo puede inducirlos a tratar de lograr la disciplina internacional en lo que respecta a las medidas que no se aplican en la frontera a fin de mantener a estos grupos de presión dentro de límites razonables.

Las medidas que no se aplican en la frontera y la amenaza de guerras comerciales

Desde mediados del decenio de 1970, una docena de países en desarrollo ha logrado grandes éxitos económicos siguiendo políticas de promoción de las exportaciones. Esas políticas no se orientaban directamente a la apertura de las economías nacionales, dado que las importaciones se mantuvieron estrictamente controladas. Además, las medidas que no se aplican en la frontera desempeñaron un importante papel en esas economías, y a menudo causaron problemas similares a los que experimentaron los países desarrollados 7/. Pero las políticas de promoción de exportaciones de los países en desarrollo tienden a fortalecer paulatinamente el motivo de control externo para participar en las negociaciones sobre las medidas que no se aplican en la frontera. Actúan así en dos formas indirectas.

En primer lugar, dado que actualmente los países en desarrollo que promueven las exportaciones son proveedores sustanciales de bienes industriales en los mercados de los países desarrollados, no pueden sino interesarse cada vez más en una disciplina internacional bien diseñada y bien establecida tendiente a la reducción por los países desarrollados de las medidas que no se aplican en la frontera. Las subvenciones a la producción de los astilleros de Europa Occidental no pueden dejar indiferentes a las autoridades de la República de Corea. Las prácticas equitativas para las compras por el sector público de computadoras personales en las escuelas públicas de los países desarrollados sólo pueden ser de importancia fundamental para los productores de microcomputadoras de bajo costo y estandarizadas. En consecuencia, los países en desarrollo con políticas de promoción de las exportaciones pueden optar entre sumarse a las negociaciones multilaterales sobre normas generales de conducta para las medidas que no se aplican en la frontera, o entablar negociaciones bilaterales ad hoc sobre ciertas medidas de esa índole no equitativas impuestas por algunos países desarrollados. Es evidente que el poder de negociación en la Ronda Uruguay de los países en desarrollo que promueven las exportaciones será mayor con la primera opción que con la segunda.

En segundo lugar, los países en desarrollo que fomentan las exportaciones no comercian mucho entre sí. Compiten en los mercados de terceros, principalmente en los mercados de los países desarrollados. Esta creciente rivalidad (indirecta) debería aumentar su preocupación por las medidas que no se aplican en la frontera que

tiene cada uno de ellos. Para evitar estrategias recíprocamente perjudiciales, los países en desarrollo promueven las exportaciones —ahora considerados sobre una base individual— se están interesando más en resolver el problema del efecto comercial de las medidas de ese tipo en los mercados de terceros países, problema que no se resolvió durante la Ronda de Tokio. En verdad, la disciplina creada por dicha Ronda le permite a cada gobierno reducir —mediante las corrientes comerciales— el efecto sobre su propio mercado de una medida extranjera que no se aplica en la frontera imponiendo un derecho compensatorio. Pero no le permite al mismo gobierno compensar los efectos comerciales de la misma medida extranjera en mercados de terceros países que tengan alguna importancia para sus empresas nacionales. Debido a esa imposibilidad, los países desarrollados adoptaron medidas unilaterales en virtud de sus leyes nacionales, como las Secciones 301 y 337 de la ley sobre comercio de los Estados Unidos de 1974, y el nuevo instrumento de política comercial de la CEE. Pero esas medidas unilaterales o resultan onerosas debido a las represalias o son relativamente ineficaces. Como resultado de ello, es probable que el problema figure en el programa de la Ronda Uruguay. Y es evidente que los países en desarrollo que promueven exportaciones tienen gran interés en esta parte de las negociaciones.

Conclusión

A veces ha estado en boga el pesimismo acerca de las negociaciones internacionales, y lo propio puede ocurrir respecto de la Ronda Uruguay. Pero las negociaciones internacionales se basan en necesidades, no en estados de ánimo. Y hay demanda de negociaciones sobre medidas que no se aplican en la frontera: ésta surge de problemas financieros en los países desarrollados y de problemas financieros y estructurales en los países en desarrollo. Los instrumentos de interés para ambos grupos de países tienen dos aspectos iguales. Deberían proteger a los países de las medidas extranjeras que no se aplican en la frontera, sin poner en peligro el sistema de comercio mundial. Y deberían proteger a los gobiernos de las fuertes presiones de los grupos de intereses especiales. Habida cuenta de la situación económica actual, el segundo aspecto —con su énfasis en los problemas nacionales— tal vez sea el más importante.

Notas

1. Las investigaciones antisubvenciones sólo computan el componente de subvención de las medidas que no se aplican en la frontera, y no su efecto neto, como sería lo correcto. Debido a esta característica, puede aducirse que esas investigaciones tienden sistemáticamente a sobrestimar los efectos comerciales.

2. Otro caso de compensación se produce cuando las industrias experimentan el efecto de las medidas que no se aplican en la frontera en momentos diferentes.

3. Durante este período, la única cuestión de alguna importancia en relación con las medidas que no se aplican en la frontera fue de índole fiscal: el efecto sobre el comercio de los impuestos directos e indirectos. Según la teoría tradicional, todos los impuestos traspasan a los consumidores. Pero algunos han aducido que ello no siempre es cierto y que los países que dependen de los impuestos

directos están en situación desventajosa. Pese a que este tema ha sido motivo de discrepancia entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea (cuando ésta introdujo el IVA), siguió constituyendo una cuestión en gran medida de carácter técnico. Para mayores detalles, véase Malmgren (1977, páginas 18 y siguientes).

4. Como era de esperar, puede observarse una proliferación similar de las medidas en frontera, como los créditos a la exportación. Fue durante el decenio de 1960 que se introdujeron todas las innovaciones fundamentales en materia de créditos a la exportación, como los créditos de compradores y los créditos combinados. Francia introdujo créditos de compradores en 1965, y Francia y el Japón introdujeron créditos combinados (una combinación de créditos y ayuda a la exportación) a fines del decenio de 1960. La innovación más reciente —créditos en divisas— fue introducida en Gran Bretaña alrededor de 1977.

5. Es preciso utilizar estas cifras con gran precaución. Resulta extremadamente difícil —si no imposible— obtener estimaciones integrales de los costos de las medidas que no se aplican en la frontera. Dichas estimaciones requerirían conocimientos sobre gran cantidad de precios a menudo desconocidos: por ejemplo, la tasa de interés de mercado aplicada a un productor nacional en ausencia de intervención estatal, el precio del producto cuando no hay adquisiciones del sector público y el precio de las tierras proporcionadas gratuitamente a zonas francas industriales. En cambio, en el Cuadro 17.1 se indican las subvenciones otorgadas a firmas nacionales, según las estimaciones de las cuentas nacionales. En esas cifras se subestima el costo de las medidas que no se aplican en la frontera.

6. Las estructuras presupuestarias están vinculadas a las instituciones políticas, las normas de contabilidad y las estructuras de la economía nacional. Todos esos elementos difieren de un país a otro. En consecuencia, los datos que figuran en el Cuadro 17.2 (basados en *Government Finance Statistics Yearbook*, del FMI) no pueden aprovecharse para la comparación de distintos países, sino sólo a modo de sustitución para evaluar la tendencia en cada país.

7. Una buena ilustración figura en un estudio reciente sobre la República de Corea (Nam, 1987). Los países que seguían políticas de promoción de las exportaciones estaban acumulando políticas de esa índole sobre las medidas de sustitución de importaciones, en lugar de proceder simplemente a la eliminación de estas medidas, sobre todo por razones políticas. Se consideró que la estrategia de aplicar políticas de promoción de las exportaciones y medidas de sustitución de importaciones era menos costosa que la abolición directa de estas últimas para convencer a las industrias que sustituirían importaciones de que aceptaran la liberalización del comercio. Y las políticas de promoción de las exportaciones se consideraron como un firme compromiso en pro de un comercio más libre.

Referencias

- Bhagwati, Jagdish N. 1986. "Export Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence." Serie de temas de políticas de desarrollo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gerken, Egbert, Karl-Heinz Juttemeier, Klaus-Werner Schatz, y Klaus-Dieter Schmidt. 1985. *Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau*. Cambridge: Discussion Paper. Kiel, Alemania: Institut für Weltwirtschaft.
- Malmgren, Harald. 1977. *International Order for Public Subsidies*. Thames Essay 11. Londres: Trade Policy Research Center.
- Nam, Chong-Hyun. 1987. *Trade Policy and Economic Development in Korea*. Serie de temas de políticas de desarrollo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- OCDE. 1986. *National Accounts: The Main Aggregates. Vol. 1*. París. Secretaría del GATT. 1986. *Textos de los acuerdos de la Ronda de Tokio*. Ginebra.
- Stern, Robert, John Jackson, y Bernard Hoekman. 1986. "An Assessment of the Implementation and Operation of the Tokyo Round Codes." Seminar Discussion Paper 174. Ann Arbor. The University of Michigan.

Por qué la liberalización del comercio es una medida acertada

Martin Wolf

Existe un antagonismo fundamental entre el vendedor y el comprador. Aquél quiere que los bienes en el mercado sean escasos y caros. Este quiere que sean abundantes y baratos.

Nuestras leyes, que al menos deben ser neutrales, se ponen del lado del vendedor contra el comprador, del productor contra el consumidor, de los precios altos contra los precios bajos, de la escasez contra la abundancia. Operan, si no en forma intencional, por lo menos lógicamente, con base en el supuesto de que un país es rico cuando carece de todo (Bastiat, página 14).

La liberalización comercial puede compararse con un viaje que comienza con poco más que un deseo intenso de abandonar el lugar donde uno está en ese momento. Para la mayoría de los países los beneficios de la liberalización dependen no tanto de la conveniencia del punto de destino como de la inconveniencia del punto de partida. Dado un punto de partida de intervencionismo normal y caótico, no hay necesidad, al considerar la liberalización, de adoptar una postura en cuanto a si algunas formas teóricamente ideales de protección son preferibles al libre comercio. Al recomendar la liberalización a la mayoría de los países, se puede recurrir a los conceptos de una tradición económica clásica que se remonta a Adam Smith, y también a la experiencia. El debate no gira sólo en torno a los planteamientos teóricos de los economistas, de los que se han burlado tan a menudo las "personas prácticas". La liberalización es una política práctica, aun si las "personas prácticas" con frecuencia no tienen conciencia de este hecho (Henderson 1986, Capítulo 4).

¿Qué es la liberalización del comercio?

En su forma más sencilla, la liberalización comercial se relaciona con las funciones relativas de las transacciones voluntarias en el mercado y las facultades discrecionales del poder ejecutivo. En un sistema económico liberal, el gobierno no frustra los intentos privados de celebrar transacciones voluntarias, y los impuestos son estables, predecibles y no prohibitivos. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) es liberal en este sentido. Su idea central es que la protección debe

ejercerse por medio de aranceles consolidados no discriminatorios, es decir, de instrumentos relativamente transparentes que estén en consonancia con el mercado.

El comercio liberal se diferencia del "comercio equitativo". El comercio es liberal cuando las personas y las empresas están en libertad de celebrar contratos con extranjeros cuando lo deseen. El comercio equitativo, en contraste, significa que se espera que el Estado modifique las condiciones del intercambio (e incluso que lo prohíba) para favorecer a competidores que de lo contrario fracasarían. Dicha medida se considera justificada cuando algunas de las partes contratantes originales se benefician de subvenciones de sus gobiernos o se dedican a otras prácticas supuestamente desleales. La intervención en el intercambio liberal a través de las fronteras a fin de hacer más equitativo el comercio puede ser el precio político del liberalismo, pero en sí misma constituye su antítesis.

Igualmente no liberales son los acuerdos para abrir los mercados en favor de determinados países exportadores, especialmente cuando dichos acuerdos suponen compromisos de los países importadores en el sentido de comprar una cantidad específica de importaciones. De hecho, esos aumentos voluntarios de las importaciones son tan antagónicos al comercio liberal como lo son las restricciones voluntarias de las exportaciones (Bhagwati e Irwin, 1987).

Desde la perspectiva económica, la liberalización comercial incrementa la eficiencia en tres formas. La primera es a través de la explotación de los rendimientos crecientes en función de la escala en un mercado mayor, como puso de relieve Adam Smith. La segunda es a través de la especialización basada en la ventaja comparativa, de acuerdo con lo elucidado por David Ricardo. La tercera es a través de una competencia más intensa, que estimula la innovación y desarticula los obstáculos institucionales al cambio, según lo expuesto por Mancur Olson muy recientemente (Olson 1982, Capítulo 5).

Las políticas comerciales son en el mejor de los casos improcedentes y en el peor de los casos contraproducentes con respecto a lo que en la práctica ha sido uno de sus objetivos más comunes: la gestión de la balanza de pagos. Esas políticas influyen en la relación entre las importaciones y las exportaciones, por un lado, y el

ingreso nacional, por el otro, debido a que la protección es un impuesto al comercio. Sin embargo, no hay razón para esperar que las políticas comerciales modifiquen la balanza comercial, que es la diferencia entre las exportaciones y las importaciones.

Cómo se ha liberalizado el comercio

Los países liberalizan el comercio a través de medidas unilaterales o por medio de negociaciones internacionales (aunque a veces hacen ambas cosas, esperando lograr el reconocimiento de las naciones con que mantienen relaciones comerciales por la adopción de medidas en forma unilateral). De hecho, desde la segunda guerra mundial los países en desarrollo y desarrollados se han desplazado hacia formas diferentes de manejar las políticas comerciales. En el caso de los países desarrollados, ha habido una liberalización convenida multilateralmente, adulterada por una protección determinada unilateralmente cuando se la ha considerado necesaria desde el punto de vista político. En contraste con ello, las políticas comerciales de los países en desarrollo, salvo pocas excepciones, han consistido en una protección determinada unilateralmente, mejorada por intentos de llevar a cabo la liberalización en forma unilateral.

Políticas comerciales de los países desarrollados

Las políticas comerciales de los países desarrollados han reflejado una serie de "negociaciones de desarme" llevadas a cabo entre los mercantilistas en siete rondas de negociaciones comerciales multilaterales celebradas en el marco del GATT. Este proceso de desarme estuvo acompañado de la liberalización discriminatoria en Europa Occidental (si bien ésta no estuvo en consonancia con algunos aspectos del mismo), comenzando con la Organización Europea de Cooperación Económica y siguiendo luego con la Comunidad Europea y la Asociación Europea de Libre Intercambio (Curzon 1965, páginas 87-107).

Durante el decenio de 1950 los países desarrollados eliminaron la mayor parte de las restricciones cuantitativas a la importación cuya justificación había sido el problema planteado por la gestión de la balanza de pagos (Curzon 1965, Capítulo 6). Al mismo tiempo, rebajaron progresivamente los aranceles, proceso que siguió en los decenios de 1960 y 1970 durante las rondas de Dillon, Kennedy y Tokio. Después de las rebajas de la Ronda de Tokio, los aranceles correspondientes al trato de nación más favorecida aplicables a las importaciones de manufacturas alcanzaron el promedio excepcionalmente bajo del 4,9% en los Estados Unidos, el 6% en la Comunidad Europea y el 5,4% en el Japón (Secretaría del GATT 1980, páginas 37-41).

Políticas comerciales de los países en desarrollo

Salvo contadas excepciones, los países en desarrollo se han mantenido apartados de las negociaciones multilaterales. Esta resistencia ha tenido dos consecuencias. En primer lugar, aunque bajo la presión de la reciprocidad

las políticas de los principales países desarrollados han tendido a converger, las políticas de los países en desarrollo, por no estar coordinadas en su mayor parte, se han desviado unas de otras y de las de los países desarrollados.

En general, la segunda consecuencia ha sido un alto nivel de protección (Krueger 1984, página 526). Casi todos los países llegaron al final de la segunda guerra mundial con extensas barreras a la importación. Sin embargo, para los países en desarrollo que ya eran independientes, estas barreras habían estado asociadas con los provechosos resultados de la sustitución de las importaciones durante los decenios de 1930 y 1940. Por lo tanto, estos países estimaron que había poca razón para modificarlas.

Las presiones en favor de la liberalización tendieron a mantenerse débiles en los primeros 20 años más o menos del período de la posguerra. Los intelectuales en los países desarrollados y en desarrollo propagaron el punto de vista de que había pocas perspectivas para el desarrollo orientado a las exportaciones (Little 1982, Capítulo 4). Los líderes de los países en desarrollo recientemente independizados con frecuencia condenaron también el liberalismo por su asociación con el colonialismo. Además, las crisis de balanza de pagos que interrumpieron los intentos de acelerar el desarrollo económico se abordaron a menudo con una combinación de controles a la importación y a los tipos de cambio. Estos controles, incapaces de ir más allá de suprimir los síntomas, han tendido a perdurar.

La legitimidad de las ideas proteccionistas en los países en desarrollo se debilitó a fines del decenio de 1960 y comienzos del de 1970, al resultar más obvio el fracaso de las políticas orientadas hacia el interior (Little 1982, Capítulo 9). Sin embargo, para entonces a menudo era demasiado tarde para el cambio, principalmente debido al vigor de los bien establecidos grupos de presión en favor del proteccionismo. Además, a pesar de los muchos intentos por liberalizar el comercio, pocos han tenido éxito.

Qué resultados tendría la liberalización mundial

Si el mundo fuese una unidad política, no se consideraría la posibilidad de una fragmentación deliberada de su mercado interno para aumentar el bienestar general. Para cualquier país, por lo tanto, el entorno más favorable sería uno en el que el resto del mundo aplicase el libre comercio.

La experiencia confirma el argumento a priori en favor de la liberalización mundial. Ha habido dos períodos sostenidos de rápido crecimiento económico en la economía mundial: la segunda mitad del siglo XIX y los primeros años del siglo XX, y el período desde la finalización de la segunda guerra mundial hasta 1973. Ambos períodos se iniciaron con una considerable liberalización del comercio. También en ambos se intensificó la integración de la economía mundial y el comercio creció con mayor rapidez que el producto global. Entre esos dos períodos hubo uno caracterizado por la inestabilidad, en que el comercio se redujo en relación con el producto

Cuadro 3.1
Crecimiento del producto y las exportaciones de los países desarrollados

| Partida | 1870-1913 | 1913-50 | 1950-73 |
|------------------------------|-----------|---------|---------|
| Producto ^a | 2,5 | 1,9 | 4,9 |
| Volumen de las exportaciones | 3,9 | 1,0 | 8,6 |

a. El producto es el PIB a precios constantes.

Fuente: Angus Maddison, *Phases of Capitalist Development* (Oxford: Oxford University Press, 1982), Cuadros 3.2 y 3.7.

mundial y la tasa de crecimiento de ese producto también fue baja (Cuadro 3.1).

Hay otra razón, ahora más urgente, en favor de la liberalización mundial: la vinculación entre el comercio y las finanzas internacionales. Puesto que los flujos de capital constituyen un comercio diferido, resulta inquietante que la creciente liberalización de las finanzas internacionales coincida en estos momentos con un aumento del proteccionismo, que hace elevar el costo de atender el servicio de la deuda internacional y puede hacer que dicho servicio resulte imposible. En general, los ajustes en las balanzas comerciales exigidos por los cambios de la orientación de los flujos netos de capital son mucho más difíciles cuando el comercio crece lentamente que cuando lo hace con rapidez.

Para cada país participante, el entorno mundial de políticas consiste en las que aplican los demás países, pero es poco importante el efecto que tiene la mayoría de los países individuales en ese entorno. Las excepciones son naturalmente el Japón, los Estados Unidos y la Comunidad Europea. De hecho, dejando a un lado el comercio dentro de la Comunidad Europea, se observa que estas tres economías en conjunto representan la mitad de las importaciones mundiales (Secretaría del GATT 1986, Cuadros A6, A8, A9 y A12). No tiene sentido que los gobiernos de estos tres bloques se pregunten qué sería conveniente para ellos individualmente, considerando el entorno mundial como un dado. Por consiguiente, la política correcta para los principales participantes es la liberalización concertada, aun cuando pudiesen inventar buenas razones en favor de la protección haciendo caso omiso del efecto de sus políticas en otros países.

Es probable que las reducciones de la protección en los países desarrollados generen otro período de crecimiento económico excepcionalmente rápido. La liberalización de la posguerra ha conducido a los principales países desarrollados a dar a su comercio un grado de apertura mayor que el que tenía antes de la primera guerra mundial, pero no excepcionalmente mayor, lo que es quizás sorprendente (Cuadro 3.2). No obstante, los avances en las comunicaciones y el transporte sugieren que las posibilidades de una integración económicamente productiva deben ser mucho mayores hoy en día que hace 70 años.

Cuadro 3.2
Relación entre el comercio de mercancías y el producto nacional de los principales países desarrollados (en porcentajes)

| Países clasificados según su dimensión económica en 1984 | Período anterior a la primera guerra mundial | | |
|--|--|-------------------|------|
| | Decenio de 1950 | 1984 ^e | |
| Estados Unidos ^b | 11,0 | 7,9 | 15,2 |
| Japón ^c | 29,5 | 18,8 | 24,2 |
| Alemania ^d | 38,3 | 35,1 | 52,8 |
| Francia ^e | 35,2 | n.d. | 40,2 |
| Reino Unido ^b | 43,5 | 30,4 | 47,0 |
| Italia ^b | 28,1 | 35,0 | 44,6 |
| Canadá ^b | 32,2 | 31,2 | 47,3 |

n.d. No disponible.

Nota: El comercio es la suma de las exportaciones e importaciones de mercancías.

a. El denominador para 1984 es el producto interno bruto (PIB).

b. El denominador para el período anterior a la primera guerra mundial y el decenio de 1950 es el producto nacional bruto (PNB).

c. El denominador para el período anterior a la primera guerra mundial y el decenio de 1950 es el PIB.

d. El denominador para Alemania en el período anterior a la primera guerra mundial y el decenio de 1950 son los usos totales netos, definidos como la suma del consumo privado, el consumo gubernamental y la formación interna neta de capital. Obsérvese también que las cifras correspondientes a Alemania son más altas en el decenio de 1950 y en 1984, en comparación con períodos anteriores, debido a la división del país después de la segunda guerra mundial.

e. El denominador para Francia en el período anterior a la primera guerra mundial es el producto nacional neto.

Fuente: Simon Kuznets, *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread* (New Haven and Londres: Yale University Press, 1966), Cuadro 6.4; Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986* (Washington, D.C.: Banco Mundial), Cuadros 3 y 9 del Anexo.

Cómo la protección perjudica a los países desarrollados

La liberalización en los países desarrollados no beneficia principalmente a la economía mundial en su conjunto, sino que les reporta beneficios directos a ellos mismos, beneficios que son la imagen invertida de los costos de la protección. Los países desarrollados no sólo tienen todavía un grado considerable de protección, sino que están incrementándola. ¿Cuáles son los costos y las características de esta protección?

Características de la protección en los países desarrollados

La agricultura y los servicios han quedado en gran medida al margen de las negociaciones multilaterales. Otras industrias que han estado efectivamente excluidas son aquellas cuyo cliente principal es el Estado, para el que los mecanismos normales de la política comercial en general no son pertinentes. Además, algunos productos se han eliminado del proceso normal de liberalización mediante el establecimiento de complejos sistemas discriminatorios de protección; el acuerdo multifibras cons-

drían por lo menos estar en mejores condiciones de enfrentar las conmociones externas, pero la experiencia de más de un decenio de turbulencia no confirma este supuesto (Balassa, 1984). Las economías sin una predisposición contraria a las exportaciones se ajustan más eficazmente a las conmociones externas. La razón probablemente es que les resulta más fácil reorientar los productos de los mercados internos a los internacionales cuando ocurren variaciones de la demanda interna global con ajustes relativamente moderados del tipo de cambio real.

Cómo la liberalización se relaciona con la eficiencia de las políticas

Los regímenes de políticas comerciales proteccionistas, aparte de introducir una costosa predisposición contraria a las exportaciones, casi siempre generan una amplia gama de incentivos aplicados a las distintas actividades. Esta disparidad en materia de incentivos puede tener un efecto importante en cuanto a dónde una economía usa sus recursos y con qué grado de eficiencia. En un extremo, una actividad privadamente lucrativa (como el montaje de vehículos automotores) podría tener un valor agregado negativo a precios mundiales, debido a que el costo en divisas de los insumos excede del valor en divisas del producto. En el otro extremo, la producción interna de un artículo de importación no protegido que se considera "esencial" (quizás un tipo de maquinaria) está sometida a una fuerte tributación por la protección concedida a sus insumos. Generalmente, esta dispersión de los incentivos no es algo planeado. Además, a menudo es no sólo inexplicable sino, en realidad, lo contrario de lo que los responsables de las políticas parecen querer.

Contra este trasfondo de políticas, la liberalización general promovería la eficiencia, pero podría no ser ese el caso con la liberalización selectiva o parcial. Por ejemplo, los países en desarrollo a veces han procedido a la liberalización moderando las restricciones cuantitativas a la importación de productos "esenciales" cuyos aranceles eran también relativamente bajos. Este tipo de liberalización puede incluso aumentar la variancia de los incentivos y ampliar de esa manera las distorsiones en la asignación de los recursos. ¿Cómo se aseguran entonces los gobiernos de que la liberalización mejore la eficiencia de la estructura de protección, especialmente en el ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales?

Por qué la liberalización es el método óptimo

Un argumento que se esgrime para corregir la predisposición contraria a las exportaciones mediante una liberalización directa más bien que mediante un programa de subvenciones compensatorias a la exportación es que tanto en el GATT como, especialmente, en la política comercial de los Estados Unidos, existen prohibiciones de otorgar ese tipo de subvenciones. Cada vez hay más probabilidades de que se toman medidas para compensar dichas subvenciones. Podría ser más sensato, por lo tanto, considerar que la reducción de la protección y los ajustes conexos del tipo de cambio nominal constituyen

las formas mejores de aminorar la predisposición contraria a las exportaciones. Aún más, ésta sería la forma más eficiente de promover las exportaciones, puesto que los sistemas de incentivos a la exportación rara vez se aplican por igual a todas las exportaciones efectivas y posibles.

Más allá de esta cuestión práctica, hay argumentos que en principio son contrarios a la discreción administrativa inherente al enfoque de las políticas de "un paso hacia adelante, un paso hacia atrás". Una cuestión importante es la "captación de rentas". Una economía que utiliza como norma el proteccionismo discrecional es también una en que los grupos de presión en favor de la protección constituirán una actividad empresarial importante, quizás la principal (Krueger, 1984, páginas 534-35). ¿Por qué ha de derrochar sus esfuerzos un hombre de negocios en producir eficientemente para el mercado mundial si, ejerciendo presiones en favor de la protección en el mercado interno, puede enriquecerse con mucha mayor facilidad? Sin embargo, en un régimen liberal seguro, esos esfuerzos tendrían una orientación socialmente más lucrativa. Es cierto que los gobiernos intervencionistas en economías como la República de Corea y Taiwan (Provincia de China) han evitado los aspectos más negativos de la captación de rentas. Empero, hay que recordar la condición necesaria (y rara vez cumplida) para alcanzar el éxito: la existencia de un gobierno eficiente y fundamentalmente honrado, dedicado al objetivo de fomentar el progreso económico. Tal gobierno debe estar plenamente consciente de que se necesitan incentivos uniformes para lograr la eficiencia, y debe estar resuelto a mantener las políticas requeridas para ello ante las sinceras solicitudes de recibir un trato especial.

Otro problema complejo relacionado con las políticas es que un gobierno no puede saber qué está haciendo efectivamente. Los regímenes de políticas proteccionistas tienden en la práctica a ser opacos en sus efectos. Una razón de ello es el grado de protección mutuamente compensatoria; otra, los tipos de instrumentos seleccionados. Hay, para decirlo simplemente, demasiadas políticas. No obstante, es imposible que un gobierno aplique políticas con objetivos bien definidos y los recursos del caso, aun cuando se trate de políticas intervencionistas, si no sabe qué efectos tienen realmente esas políticas de incentivos. Para que una industria reciba ayuda especial, debe gozar de más protección que las demás. Sin embargo, en el caótico régimen proteccionista habitual no es frecuente que se tabule el nivel de protección, y mucho menos que se conozca. Los gobiernos que se hallan en esta difícil situación son como una madre que desea hacer regalos a su hijo en una fiesta de cumpleaños y decide luego lanzarlos al aire para que los coja cualquier niño. Mientras más compleja es una política, más difícil es para un gobierno asegurar que se aplique como corresponde.

La liberalización y las negociaciones comerciales multilaterales

Supongamos que se acepta que la liberalización es, en verdad, el medio adecuado para mejorar las políticas

comerciales. ¿Cómo se puede asegurar que la liberalización reúna las condiciones necesarias?

Las condiciones formales pueden expresarse de la siguiente manera: dado el objetivo de reducir la variancia de los incentivos, la liberalización necesita dos elementos. El primero es la eliminación de las restricciones cuantitativas, especialmente debido a que esas restricciones tienden a crear incentivos para la producción de bienes protegidos que son mayores de lo que se reconoce habitualmente y hacen que resulte difícil saber cuál es en realidad la estructura de los incentivos. El segundo elemento es la reducción de la dispersión de las tasas nominales de protección arancelaria, probablemente por medio de la rebaja en primer lugar de las tasas más altas a través del método de "concertina" de reducción arancelaria (Corden 1974, páginas 369-70). Por muy poderosos que sean los argumentos en favor de la liberalización planeada en esta forma, es difícil liberalizar unilateralmente una protección muy arraigada. Una razón es el poder que tienen los grupos de presión que surgen con la protección. Otra es la persistencia de las dificultades de balanza de pagos que dan lugar a la protección en primer lugar. Esas dificultades, a su vez, reflejan a menudo tensiones políticas que se manifiestan en la inflación, los déficit no financiados de las finanzas públicas y los niveles cada vez más bajos de las reservas de divisas (Wolf 1986, páginas 5-7).

Los acuerdos internacionales pueden dar ímpetu político a la liberalización, pero existe el riesgo de que ésta resulte ser económicamente ineficiente. Los responsables de las políticas encaran un dilema. La liberalización unilateral destinada a mejorar la estructura de los incentivos puede ser políticamente inviable. Pero la liberalización acordada multilateralmente puede no mejorar la estructura de protección aun si es viable, y es muy posible que no lo sea en el caso de los países pequeños.

De modo que la liberalización puede causar dos problemas en un marco de reciprocidad. En primer lugar, puede suceder que las ofertas de liberalización de hecho no sean reciprocadas. En este caso, tendrá que abandonarse la liberalización, a expensas de los propios compatriotas de uno, o tendrán que hacerse concesiones sin recibir nada en cambio. En segundo lugar, es posible que las ofertas de liberalización se acepten sólo parcialmente. En este caso, la liberalización resultante fácilmente podría ser muy ineficiente. Es probable que ambos problemas sean agudos para los países pequeños. Aún más, la indiferencia del resto del mundo con respecto a las políticas de uno significa que es difícil usar la negociación multilateral como un instrumento para resistir las presiones proteccionistas en su propio país. Al haber logrado "comprar" muy poco con la liberalización, un gobierno no puede pretender "vender" la revancha en el exterior como mecanismo para resistir la protección en su país.

Las principales potencias pueden aspirar a mejorar sus propias políticas y el entorno internacional por medio de ofertas de celebrar negociaciones sobre la liberalización, pero la mayoría de los países no pueden hacerlo. Los países más pequeños probablemente pueden derivar los máximos beneficios de las negociaciones comerciales multilaterales si primero determinan qué estructura de

protección quieren y luego conforman sus políticas comerciales en función de ese objetivo a cambio de lo que tengan posibilidades de obtener.

Razones en favor de la liberalización

Para las distintas economías y para el mundo en general, la liberalización comercial es una medida acertada. En el caso de los principales países desarrollados, la liberalización es la única forma de lograr un entorno mundial satisfactorio, especialmente debido a que la alternativa no es el statu quo sino más bien el aumento de la protección. En el caso de los países más pequeños, tanto desarrollados como en desarrollo, la liberalización puede justificarse más o menos independientemente de lo que suceda en otras partes, pero su atractivo sería mayor en una economía mundial abierta. Como en la mayoría de los viajes, lo mejor es ir acompañado. Pero incluso si uno se ve forzado a ir solo, un viaje hacia una mayor liberalización comercial resultará provechoso.

Referencias

- Balassa, Bela. 1978. *Los incentivos a la exportación y el comportamiento de las exportaciones en los países en desarrollo: análisis comparativo*. CEPAL, Santiago, Chile
- . 1984. *Adjustment to External Shocks in Developing Economies*. Documento de trabajo del personal del Banco Mundial No. 472. Washington, D.C.
- , y Carol Balassa. 1984. "Industrial Protection in the Developed Countries." *The World Economy* 7,2 (junio):179-96.
- Baldwin, Robert. 1984. "Trade Policies in Developed Countries." En Ronald W. Jones y Peter B. Kenen, compiladores, *Handbook of International Economics*. Vol. 1. Amsterdam: North Holland.
- Bastiat, Frederic. 1964. *Economic Sophisms*. Traducido por Arthur Goddard. Nueva York: The Foundation for Economic Education.
- Bhagwati, Jagdish N. 1986. *Export Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence*. Serie de temas de políticas de desarrollo. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , y Douglas A. Irwin. 1987. "Return of the Reciprocitarians: U.S. Trade Policy Today." *The World Economy* 10,2 (junio):109-30.
- Clements, Kenneth, y Larry A. Sjaastad. 1984. *How Protection Taxes Exporters*. Thames Essay 39. Londres: Trade Policy Research Center.
- Congdon, T.G. 1985. *Economic Liberalism in the Cone of Latin America*. Thames Essay 40. Londres: Trade Policy Research Center.
- Corden, W.M. 1978. *Política comercial y bienestar económico*. Madrid: ICE. Colección Selecciones de Economía.
- Curzon, Gerard. 1965. *Multilateral Commercial Diplomacy: The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques*. Londres: Michael Joseph.
- Feenstra, Robert C. 1984. "Voluntary Export Restraint in U.S. Autos, 1980-81: Quality, Employment, and Welfare Effects." En Robert E. Baldwin y Anne O. Krueger, compiladores, *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy*. Chicago: University of Chicago Press, para el National Bureau of Economic Research.
- Frank, Charles R., Jr., Kwang Suk Kim, y Larry E. Westphal. 1975. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*. Nueva York y Londres: Columbia University Press, para el National Bureau of Economic Research.

- Greenaway, David, y Brian Hindley. 1985. *What Britain Pays for Voluntary Export Restraints*. Thames Essay 43. Londres: Trade Policy Research Center.
- Harris, Richard. 1984. "Applied General Equilibrium Analysis of Small Open Economies with Scale Economies and Imperfect Competition." *The American Economic Review* 74,5 (diciembre):1016-32.
- Henderson, David. 1986. *Innocence and Design: The Influence of Economic Ideas on Policy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Krueger, Anne O. 1983. *Trade and Employment in Developing Countries*. Vol. 3. *Synthesis and Conclusions*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- . 1984. "Trade Policies in Developing Countries." En Ronald W. Jones y Peter B. Kenen, compiladores, *Handbook on International Economics*. Vol. 1. Amsterdam: North Holland.
- Little, Ian M.D. 1979. "An Economic Reconnaissance." En Walter Galenson, compilador, *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 1982. *Economic Development: Theory, Policy, and International Relations*. Nueva York: Basic Books, para el Twentieth Century Fund.
- Nogués, Julio, Andrzej Olechowski, y L. Alan Winters. 1986. *The Extent of Nontariff Barriers to Imports of Industrial Countries*. Documento de trabajo del personal del Banco Mundial No. 789. Washington, D.C.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 1985. *Cost and Benefits of Protection*. París.
- Secretaría de GATT 1980. *Las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio: Informe complementario del Director General del GATT*. Ginebra
- . *El Comercio Internacional en 1985-86*. Ginebra.
- Tarr, David G., y Morris E. Morkre. 1984. *Aggregate Costs to the United States of Tariffs and Quotas on Imports: General Tariff Cuts and Removal of Quotas on Automobiles, Steel, Sugar and Textiles*. Washington, D.C.: Bureau of Economics Staff Report to the Federal Trade Commission.
- Wolf, Martin. 1986. "Timing and Sequencing of Trade Liberalization in Developing Countries." *Asian Development Review* 4,2:1-24.
- Wolf, Martin, Hans Heinrich Glismann, Joseph Pelzman, y Dean Spinanger. 1984. *Cost of Protecting Jobs in Textiles and Clothing*. Thames Essay 37. Londres: Trade Policy Research Center.

Por qué hay resistencia a la liberalización

Richard Cooper

El comercio no es libre porque los gobiernos en alguna oportunidad adoptaron medidas para restringirlo, y desde entonces las diversas partes interesadas dependen de esas restricciones, y por ello se oponen vigorosamente a su eliminación.

¿Por qué, a pesar de los argumentos en favor del libre comercio, los gobiernos imponen restricciones al comercio, y cuán válidas son sus razones? Teniendo en cuenta que las restricciones existen y que algunas partes han venido a depender de ellas, ¿cómo pueden los gobiernos vencer mejor la resistencia a su abolición? El resto de este capítulo analiza estos dos interrogantes.

Razones esgrimidas para restringir el comercio

¿Por qué restringen los gobiernos las importaciones? Sin duda, la razón principal es que los responsables de tomar decisiones políticas en general no han aceptado la justificación económica del libre comercio. En cambio, todavía está ampliamente difundido el sentimiento mercantilista: vender es bueno, comprar es una necesidad lamentable. De esto se desprende que comprar en el país es preferible a comprar en el extranjero, si ello no entraña un sacrificio enorme en cuanto al precio y la calidad. Se considera que comprar en el país favorece al bienestar nacional, y que comprar afuera mejora el bienestar de algún otro país.

La dificultad que plantea esta opinión generalizada y aparentemente basada en el sentido común es que no toma en cuenta los efectos indirectos en la economía, especialmente en las exportaciones, de la restricción de las importaciones para alentar a la población a comprar en el país. Cuando se restringen las importaciones de importantes materias primas o productos intermedios o bienes de capital, los efectos son evidentes. El control de las importaciones de acero barato eleva el costo de los automóviles y de otros productos que utilizan acero en su fabricación, y los hace menos competitivos con otros productos comparables que pueden utilizar acero menos costoso.

Un efecto menos evidente, pero probablemente más importante, es que la restricción de algunas importaciones obstaculiza las exportaciones, o estimula las importaciones no sujetas a restricciones, mediante un mecanismo general

de ajuste que opera a través del tipo de cambio o de los costos internos de la mano de obra y el capital. En general, la reducción de determinadas importaciones no mejorará la balanza comercial de un país (que es la diferencia entre su ahorro nacional y su inversión interna). También disminuirán las exportaciones (o aumentarán las importaciones no sujetas a restricciones) después de la imposición de nuevas restricciones a algunas importaciones. Las excepciones son las restricciones que aumentan el ahorro nacional (como podrían hacerlo los ingresos arancelarios destinados a reducir un alto déficit del presupuesto fiscal) o reducen la inversión interna. La proposición precedente no es válida solamente para algunas economías en algunas ocasiones. Se deriva de un conjunto coherente de cuentas nacionales que se aplica a todos los países todo el tiempo. Es, en la jerga de los economistas, una identidad contable y no una relación de comportamiento. Por consiguiente, para ser eficaces, las propuestas tendientes a restringir las importaciones con miras a mejorar la balanza comercial de un país deben ser claras acerca de cómo se van a ajustar los demás componentes de las cuentas nacionales—el ahorro nacional y la inversión interna— para lograr el resultado deseado. A menudo no se realiza el ajuste necesario para alcanzar ese resultado.

La protección contra las importaciones provenientes de países con salarios bajos

Hay otra consideración de "sentido común" que se utiliza para justificar la protección contra la competencia de las importaciones, y es que un país no puede competir con los salarios bajos prevalecientes en otros. Esta opinión, que está generalizada en varios países muy desarrollados, puede ser válida para determinadas industrias o actividades, pero puede no serlo para todo un país. Esto se debe a que los salarios en cada país se pagan en moneda nacional, y no es posible ni siquiera comparar los salarios monetarios en diferentes países hasta que se conoce el tipo de cambio entre sus monedas. Sin embargo, a largo plazo el tipo de cambio reflejará en gran medida la productividad de los diferentes países y la demanda relativa de sus productos en los mercados mundiales. Los países bien dotados de recur-

sos, o que disfrutan de una elevada productividad, tienden a tener salarios monetarios altos determinados por los tipos de cambio de su moneda, pero no necesariamente costos salariales altos.

Respecto del argumento en favor de la protección basado en los salarios bajos también tienen que tomarse en cuenta varias observaciones empíricas. En primer lugar, los países con las restricciones más rigurosas de las importaciones en estos momentos tienden a ser los que tienen salarios bajos y no los que tienen salarios altos. Los países con salarios bajos a menudo consideran que no pueden competir eficazmente con los países que tienen salarios altos (muy desarrollados). Este razonamiento es acertado en lo que se refiere a algunos productos, pero no a todos; excepto para esos productos, los salarios altos no son un obstáculo para el éxito de las exportaciones. En segundo término, en el decenio de 1950 se dio gran importancia a la escasez mundial de dólares debida a que muchos países querían comprar bienes fabricados en los Estados Unidos, no obstante el hecho de que los salarios en este país eran entonces, con mucho, los más altos del mundo a los tipos de cambio vigentes.

En tercer lugar, se considera que los países supercompetitivos actualmente son el Japón y Alemania, y los dos tienen salarios altos a los tipos de cambio vigentes. En realidad, en los últimos tres decenios los salarios del Japón se han sextuplicado en términos reales (corregidos para tomar en cuenta la inflación del país), siendo ese aumento mucho mayor que el registrado en los salarios de la mayoría de los demás países. Además, han aumentado nueve veces en dólares debido a la valorización del yen frente al dólar en este período. Los salarios en el Japón han subido en gran parte a causa del éxito de las exportaciones del país. Con los salarios actuales, el Japón no es competitivo en algunos productos que hace un decenio podía exportar competitivamente. Pero eso se debe al éxito que ha tenido con la exportación de otros productos.

El factor clave es que ningún país puede ser mundialmente competitivo en todos los productos, porque los salarios son "demasiado altos" para competir con algunos productos en todos los países, independientemente de cuál sea el nivel salarial. Asimismo, en un mundo que crece y cambia continuamente, en que hay constantes innovaciones, la lista de los productos que la mayoría de los países pueden exportar competitivamente cambia sin cesar. Oponerse a este cambio mediante restricciones de las importaciones es oponerse al cambio económico en general, lo que equivale a su vez a oponerse a la creciente prosperidad económica.

La protección de las industrias nacientes

Un argumento muy conocido en pro de la restricción de las importaciones, que se ha utilizado durante 150 años, es el que se basa en las "industrias nacientes" para justificar la protección. En esencia, este argumento supone que un país puede llegar a ser internacionalmente competitivo en una actividad a la que actualmente no se dedica, pero que tardará varios años en lograrlo. Mientras tanto, sostiene el argumento, la industria naciente no puede competir eficazmente con las empresas extranjeras ya establecidas, y por ende requiere protección de la

competencia de las importaciones en sus primeros años. Cabe hacer varias observaciones con respecto a este argumento. En primer lugar, la presunción es que la industria con el tiempo será competitiva, de tal manera que la protección requerida es estrictamente de carácter temporal, abarcando sólo el periodo inicial. En segundo término, si la industria finalmente será rentable sin protección, ¿por qué los empresarios privados no pueden obtener préstamos para cubrir el periodo inicial de pérdidas y reembolsarlos con sus ingresos futuros? Después de todo, pocas empresas tienen ganancias desde el comienzo; es necesario un periodo inicial de inversión, aprendizaje y desarrollo del mercado, durante el cual la actividad no se autofinancia.

Por consiguiente, el argumento de las industrias nacientes requiere otros elementos. O los empresarios privados por alguna razón no pueden obtener los préstamos que necesitan para sufragar los gastos de puesta en marcha, es decir, existe alguna imperfección en el mercado de capitales, o bien algunos de los beneficios sociales de la actividad en cuestión no se reflejan cabalmente en el rendimiento previsto de los inversionistas privados. El ejemplo típico es la capacitación de una fuerza laboral calificada, pero móvil. En última instancia, la industria no sólo debe llegar a ser competitiva, en el sentido de que pueda tener ganancias sin protección contra las importaciones, sino que además debe obtener una tasa de rendimiento de la inversión inicial que sea por lo menos tan alta como la que podría obtenerse en otros sectores de la economía.

Pero incluso si todas estas condiciones se cumplen, la protección contra las importaciones es una política inferior a la de luchar directamente contra la "imperfección" que impidió a los empresarios llevar a cabo ellos mismos la inversión, por ejemplo, mejorando el funcionamiento del mercado de capitales o subvencionando públicamente la capacitación de la mano de obra. Con demasiada frecuencia, el argumento de las industrias nacientes se aplica un poco a la ligera a toda actividad industrial que alguien desee emprender, sin averiguar si cumple todos los requisitos señalados anteriormente. Aun en los casos en que sí los cumple, no se investiga si existen métodos más satisfactorios que la restricción de las importaciones.

¿Son necesarias las restricciones de las importaciones para promover el desarrollo económico? Es verdad que la mayoría de los países han pasado por un periodo de protección relativamente elevada contra la competencia de las importaciones. Pero hay algunas excepciones importantes, en especial los casos de Hong Kong y el Japón antes de la primera guerra mundial. Además, también es cierto que la mayor parte de los países con un alto grado de protección han terminado por lamentar el haber establecido esa protección, y la han reducido a niveles moderados. Ese cambio de actitud se ha debido principalmente a que se han dado cuenta de que, si bien las restricciones de las importaciones pueden proteger al mercado interno de la competencia extranjera, no pueden asegurar la competitividad de las exportaciones del propio país en los mercados mundiales. Por el contrario, las restricciones casi siempre debilitan la competitividad de las exportaciones, y la mayoría de los países tienen mercados tan

pequeños que un buen desempeño en materia de exportación es fundamental para su continuo crecimiento económico.

El alivio de las dificultades del proceso de ajuste al cambio

En ocasiones la protección tiene su origen en un deseo comprensible de aliviar las dificultades de las empresas o trabajadores que experimentan un deterioro relativo de la competitividad, que llevaría, al menos temporalmente, al desempleo de la mano de obra y a la no utilización del capital. Cuando el cambio es rápido y se debe a las importaciones, las disposiciones del Artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, permiten la imposición temporal de medidas de protección con sujeción a varias condiciones. El problema radica en que la protección, una vez que se otorga, es difícil de eliminar. Los compradores de los bienes se acostumbran a los precios más altos, y los productores se habitúan a la protección y, sin ella, quedan expuestos a experimentar pérdidas, al menos a corto plazo. Por lo tanto, ejercen fuertes presiones para que se mantenga la protección, a menudo con éxito. Lo que comienza como una medida temporal para aliviar las dificultades del ajuste a la nueva competencia extranjera, pasa a ser una medida permanente que precisamente impide el ajuste y rebaja el nivel de las importaciones.

Otras razones coyunturales también llevan a restringir las importaciones, existiendo impedimentos parecidos para su eliminación posterior. Las más notables son las dificultades de balanza de pagos y el desempleo elevado o en rápido aumento.

Dificultades de balanza de pagos. Los países algunas veces experimentan graves dificultades de balanza de pagos. Disminuyen sus reservas y no pueden obtener préstamos para financiar el déficit en cuenta corriente. Para detener la hemorragia, introducen restricciones de las importaciones, que suelen ser selectivas, puesto que algunas importaciones son fundamentales para continuar alimentando a la población o mantener la producción agrícola e industrial. A menudo puede obtenerse alivio temporal de las dificultades de balanza de pagos de esta manera. Pero por las razones dadas anteriormente, el cambio no será duradero a menos que afecte por largo tiempo al equilibrio ahorro-inversión del país, por ejemplo, aumentando las utilidades generales de las empresas en relación con las inversiones, o los ingresos fiscales netos en relación con el gasto público. Las restricciones de las importaciones a menudo logran estos resultados a corto plazo. Pero los efectos suelen disiparse con el tiempo a medida que aumentan la inversión privada, el consumo, o el gasto público.

En ocasiones la política general de balanza de pagos comprende una devaluación monetaria que mantiene algo de la protección contra la competencia de las importaciones, y se eliminan las restricciones selectivas de las importaciones. Pero con demasiada frecuencia las restricciones de las importaciones duran más que la crisis de balanza de pagos. A los sectores protegidos les agrada la protección proporcionada y se oponen a su eliminación.

Desempleo. Los gobiernos también se sienten tentados a introducir restricciones de las importaciones cuando el nivel de desempleo es alto o aumenta rápidamente, con objeto de generar más empleo sustituyendo las importaciones con productos fabricados en el país. La adopción de esta política es aún más probable si se considera que las importaciones son la causa del aumento del desempleo, aspecto tratado anteriormente. Pero esto también puede suceder cuando los orígenes del desempleo son otros, tales como la recesión o el excesivo aumento de los salarios u otros costos laborales. También en este caso, el país puede lograr un cierto aumento del empleo a corto plazo, aunque a expensas del empleo en otros países. Esto representa la política de empobrecer al vecino que se aplicó en gran escala en el decenio de 1930.

Es complicado determinar si una política de este tipo tiene éxito a largo plazo, pues ello depende en parte de la intensidad del uso de mano de obra de las industrias de sustitución de importaciones en relación con las industrias de exportación, en parte de si los salarios reales no pueden reducirse, y, lo que no es menos importante, en parte de si otros países reaccionan del mismo modo, ya sea por afán de represalia o de emulación. Lo que puede señalarse es que incluso si se crean empleos, generalmente hay formas mejores (más eficientes) de lograr ese objetivo. Además, tal como se señaló antes, una vez que se establecen las restricciones de las importaciones, es difícil eliminarlas.

La redistribución del ingreso

Esto nos lleva naturalmente a una de las razones más poderosas para establecer restricciones de las importaciones. La protección beneficia, a menudo considerablemente, a algunas partes interesadas, incluso a expensas del público en general. En ocasiones ésa es la motivación original, y siempre es la razón de la resistencia vigorosa a su eliminación. Como lo expresara enérgicamente Cordell Hull, ex Secretario de Estado de los Estados Unidos y vigoroso defensor de un sistema comercial multilateral liberal: "Un arancel proteccionista... es inmoral y deshonesto, puesto que su única finalidad es aumentar los precios artificialmente... permitiendo así que un ciudadano imponga tributos injustos a otro."

Las restricciones de las importaciones orientadas a la redistribución del ingreso pueden instituirse intencionalmente cuando un grupo de ciudadanos se hace merecedor de simpatías especiales y de la comprensión de toda la ciudadanía. El caso más notable probablemente es el del otorgamiento de protección a los agricultores por medio de políticas nacionales que prevén el mantenimiento de los precios de los productos agrícolas locales bastante por encima de los precios mundiales y, por consiguiente, exigen la imposición de restricciones de las importaciones. Es probable, sin embargo, que en la mayoría de los casos no se tenga conciencia de los aspectos redistributivos de esas restricciones. Pero incluso cuando sí hay conciencia de ellos, no generan oposición.

La explicación corriente de este curioso fenómeno es que los consumidores como grupo no están tan bien organizados como los productores en la mayoría de los

países —y los costos de las restricciones de las importaciones están ampliamente repartidos— en tanto que la concentración de los beneficios es suficiente para que valga la pena ejercer presiones en favor de su obtención. Incluso en la agricultura, los consumidores probablemente no están conscientes de la magnitud de la transferencia que hacen a los agricultores mediante los precios más altos, puesto que generalmente la atención se centra en el gasto presupuestario. Además, se dice que el poder político de los agricultores es desproporcionadamente alto en muchos países industriales avanzados, en parte porque los cambios de representación política han ido a la zaga del rápido deterioro del empleo en la agricultura, y en parte porque se alega que los agricultores votan según sus intereses económicos y sin atender a lealtades partidistas más fácilmente que otros grupos de la sociedad.

En los casos en que la redistribución es políticamente aceptable y conveniente, las restricciones de las importaciones son casi siempre una manera costosa de lograrla, en comparación con enfoques más directos basados en el apoyo presupuestario. La razón es que las restricciones limitan el consumo de los productos de que se trate y fomentan la fabricación de sucedáneos. Un caso especialmente notable es el apoyo que brindan los Estados Unidos al azúcar. Los elevados precios de sostén, mantenidos estableciendo tanto un derecho de importación como cuotas de importación, aumentan apreciablemente el costo del azúcar para los consumidores estadounidenses. Sin embargo, más de la mitad de las ganancias estimadas de US\$3.000 millones obtenidas por los azucareros de los Estados Unidos en 1984 gracias a este programa favorecieron a tan sólo siete productores: cinco grandes empresas en Hawaii y dos explotaciones agrícolas de gran escala en Florida. Además, los elevados precios de sostén internos proporcionaron un incentivo para la fabricación y difusión del jarabe de maíz con alto contenido de fructosa, sucedáneo al que actualmente le corresponde más del 42% del mercado de edulcorantes de los Estados Unidos, frente a menos del 10% hace 20 años. Sería mucho más barato dar apoyo presupuestario directo a los pequeños productores de remolacha azucarera. Pero las partes interesadas probablemente consideran que el apoyo presupuestario es más vulnerable a reducciones en el futuro que las restricciones de las importaciones, razón por la cual prefieren las restricciones. Una forma de redistribución a la que no se da generalmente mucha importancia es la oportunidad que ofrecen las restricciones a los funcionarios de aduana u otros asociados con la aprobación de licencias de importación para solicitar y recibir sobornos, torciendo los reglamentos oficiales en un sentido u otro, o simplemente acelerando los trámites administrativos. Es indudable que esto reviste importancia en muchos países (aunque no en otros). Además, en los países donde los funcionarios están mal remunerados, es probable que esta forma de redistribución sea especialmente importante.

La generación de ingresos fiscales

Hay dos formas de redistribución que no constituyen necesariamente transferencias de un grupo de ciudadanos a otro. La primera es el derecho de importación motivado

por la necesidad de elevar los ingresos fiscales. Los impuestos son mal recibidos en todas partes, y a menudo la evasión impositiva es grave. Los derechos de importación tienen la gran ventaja administrativa de que se cobran solamente sobre los bienes extranjeros en los puertos de entrada, con frecuencia un punto de estrangulamiento por razones logísticas. Cabe señalar, sin embargo, que en los casos en que la percepción de ingresos es la motivación, el instrumento preferido de restricción es un derecho arancelario. Este no debe ser tan alto que reduzca las importaciones en forma considerable, puesto que eso frustraría su finalidad. En suma, hay un conflicto de finalidades entre un derecho fiscal, cuando es conveniente que la demanda interna de importaciones sea inelástica, y un derecho proteccionista, cuando la finalidad es sustituir los bienes de procedencia extranjera por productos nacionales en el mercado interno.

El mejoramiento de la relación de intercambio

Hay una segunda forma de redistribución que puede, al menos parcialmente, evitar las transferencias de un grupo de residentes a otro cuando un país logra inducir a los productores extranjeros a reducir sus precios. Es decir, mediante la restricción de las importaciones, un país puede mejorar su relación de intercambio. El mejoramiento de la relación de intercambio es una razón para restringir las importaciones que los economistas aceptan en general, cuando se considera la cuestión desde un punto de vista nacional más bien que internacional. Curiosamente, ese argumento está casi totalmente ausente de los debates de política sobre las restricciones de las importaciones. Vale la pena preguntarse por qué los países no comienzan a tratar de mejorar su relación de intercambio mediante la imposición de esas restricciones.

Vienen a la mente tres razones. La primera es que la manera más obvia de mejorar la relación de intercambio es la elevación de los precios de exportación. En efecto, algunos países han fijado impuestos u otras restricciones a las exportaciones con miras a aumentar sus precios: por ejemplo, el Brasil en el caso del café, Bangladesh en el del yute y, colectivamente, los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en el del petróleo. La segunda razón es que la mayoría de los países tal vez se dan cuenta de que no ejercen ninguna influencia eficaz en su relación de intercambio, es decir, que no tienen poder de monopolio en el mercado mundial en lo que respecta a sus exportaciones, ni de monopsonio en lo que atañe a sus importaciones. Esto seguramente sucede, salvo a plazo muy corto, en muchos países.

La tercera razón de por qué el argumento relativo a la relación de intercambio se usa con poca frecuencia puede relacionarse con el sentimiento mercantilista generalizado que se mencionó anteriormente, según el cual se considera que las exportaciones son deseables y que las importaciones constituyen una necesidad lamentable, y no se percibe ninguna conexión entre importaciones y exportaciones. En estas circunstancias, no se considera conveniente reducir los precios de las importaciones. De hecho, ha habido muchos casos de grandes importadores que han alentado a sus socios comerciales a restringir sus

exportaciones, y al hacerlo han elevado los precios extranjeros de las importaciones, lo que ha empeorado la relación de intercambio del país importador. Ejemplos recientes son los automóviles del Japón, el acero de Corea y Brasil, los semiconductores del Japón y, naturalmente, el extenso y complejo sistema de controles de las exportaciones de prendas de vestir que tienen muchos países. En estos casos, los costos para los consumidores de los países importadores exceden en forma clara y decidida de las ganancias de los productos que compiten por las importaciones.

Motivaciones de carácter no económico

También hay razones de carácter no económico que motivan algunas restricciones de las importaciones. La razón tradicional tiene que ver con la defensa nacional, cuando se considera necesario mantener un mínimo de producción agrícola o una determinada producción de acero o una industria de armamentos por razones de seguridad, incluso si los productos son más costosos de lo que serían las importaciones en tiempos de paz. Este argumento se acepta ampliamente como legítimo. Por esta razón, los intereses económicos enarbolan la bandera nacional y tratan de convencer al público en general de que sus actividades son necesarias para la seguridad nacional. Los intereses económicos estadounidenses han hecho esto en el caso del petróleo, los del Japón en el del arroz, los de Corea en el de los productos químicos, los del Brasil en el de las computadoras, etc. La mayoría de estos argumentos tienen una pizca de verdad, pero tan sólo eso, puesto que no especifican las circunstancias en las cuales la dependencia de los suministros extranjeros, incluida la de países vecinos, debilitaría la seguridad nacional. Además, por lo general suponen implícitamente que si no se restringen las importaciones la alternativa es que no haya una industria nacional, lo que en los países industriales avanzados rara vez sucede.

Hay otras razones no económicas para restringir las importaciones. Algunos observadores se sienten ofendidos por el consumo suntuario, que se manifiesta en bienes de consumo importados. Otros desean un cierto nivel de producción industrial por razones de prestigio y como prueba de modernismo, incluso a un costo considerable en términos del ingreso nacional. Un tercer grupo quiere proteger a la agricultura tradicional para mantener el encanto de la campaña.

Estos argumentos con frecuencia tienen cierto atractivo general, pero la mayoría oculta los intereses económicos de los que los propugnan. El costo económico estimado para la sociedad de estas finalidades no económicas rara vez se expone en una forma que permita a los responsables adoptar decisiones y a sus defensores públicos elegir conscientemente entre los factores económicos y los no económicos. Tampoco se proponen opciones, tales como la fijación de un impuesto suntuario general, para evitar proteger la producción interna de bienes de consumo suntuarios. Los argumentos europeos en favor de la Política Agrícola Común —con sus elevados precios de sostén por razones de belleza nacional— suenan falsos en vista de que Gran Bretaña tenía una campaña muy encan-

tadora incluso antes de ingresar a la Comunidad Europea, cuando casi no había restricciones a la importación de alimentos. Además, el encanto es una cuestión de gusto. Gran parte de Nueva Inglaterra ha vuelto a poblarse de bosques de madera dura debido al abandono de sus explotaciones agrícolas, lo que evidentemente no constituye un deterioro del paisaje campestre.

Cómo vencer la oposición

Si estas son las diversas motivaciones para restringir las importaciones, ¿qué lecciones pueden ser pertinentes para los negociadores comerciales encargados de la liberalización del comercio? Para decirlo con toda franqueza, ¿qué medidas pueden adoptar para vencer la oposición a la liberalización del comercio?

Cada país probablemente tiene algunas actitudes arraigadas que será imposible superar en el futuro cercano, y los negociadores simplemente deben soslayarlas. La fuente principal de oposición a la liberalización del comercio provendrá de los que en cada país piensan que tienen mucho que perder. En consecuencia, el mejor enfoque comprende una combinación de diversas medidas: unas orientadas a reducir esas pérdidas, es decir, a aliviar la carga del ajuste al comercio más libre, y otras a convencer al resto de la población de los beneficios palpables que emanarán de ese comercio.

En el primer conjunto de disposiciones destinadas a reducir las pérdidas, un paso evidente es introducir gradualmente cualquier medida de liberalización comercial en un plazo de varios años. Este escalonamiento ha sido usual en las principales negociaciones comerciales desde 1945. La Ronda de Tokio de reducciones arancelarias permitió una etapa de transición de ocho años antes de que entraran en vigencia todas las reducciones negociadas. Otra medida obvia es proporcionar asistencia para el ajuste directamente a las partes afectadas, tanto empresas como trabajadores. Dicha asistencia podría comprender donaciones a los trabajadores para su capacitación y reubicación, combinadas con el pago de estipendios durante el período de capacitación. También podría comprender la concesión de préstamos con bajos intereses a las empresas o comunidades que deban mejorar su eficiencia o cambiar su línea de actividad como consecuencia de la liberalización comercial. Incluso podría ser conveniente en algunos casos proporcionar indemnizaciones directas a las partes afectadas, por ejemplo, mediante la absorción de algunas deudas pendientes de las empresas comerciales. Aparte de la etapa de transición, estos asuntos están en gran medida en las manos de los distintos gobiernos.

Respecto del segundo conjunto de medidas orientadas a convencer a la población de los beneficios de la liberalización, vale la pena mencionar que muchos beneficiarios serán los exportadores actuales y posibles. Los primeros saben quienes son, pero los segundos tal vez no lo sepan. La oposición a la liberalización proviene de aquellos que saben (o temen) que experimentarán pérdidas. El apoyo a la liberalización debe provenir en parte de los que no están seguros de ganar, porque el vínculo interno entre la liberalización de las importaciones y el fomento de las exporta-

ciones es indirecto, entrañando el razonamiento analítico, y también a causa de sentimientos mercantilistas. Por estas razones, los negociadores comerciales han hecho gran hincapié en reducir las barreras a las importaciones extranjeras al tratar de obtener el apoyo nacional.

Las reducciones negociadas de los aranceles extranjeros y otras restricciones de las importaciones crean nuevas posibilidades para las exportaciones. Este argumento es deficiente desde el punto de vista económico, pero es acertado políticamente. Su notable desventaja, sin embargo, es que tiene poco atractivo cuando las barreras a las importaciones ya son bajas, de modo que puede prometerse muy poco. Esta situación lleva a algunos países a una situación paradójica en que deben mantener o incluso aumentar sus barreras a las importaciones a fin de contar con poder de negociación en pro de la liberalización comercial. También subraya la posibilidad de que el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para los países en desarrollo no haya sido todo lo inequívocamente bueno que sus proponentes sostenían hace 20 años. Las franquicias aduaneras brindadas por los países desarrollados eliminan un argumento, posiblemente poderoso desde un punto de vista nacional, en favor de la liberalización comercial que, en todo caso, se precisaría. Por esta razón, el deterioro del SGP y el sólido y válido impulso hacia la graduación del mismo a medida que aumentan los ingresos en los países en desarrollo no son necesariamente acontecimientos desfavorables, incluso cuando se deben principalmente a las presiones proteccionistas de los países que conceden las preferencias.

Naturalmente, la eliminación de las restricciones debería ser de gran interés para los consumidores de los bienes importados. Por diversas razones, la movilización política de los consumidores ha sido difícil en la mayoría de los países. Muchos se dedican a producir bienes comercializables, y se preocupan más por sus trabajos que por el poder adquisitivo de un salario determinado. Pero la

mayoría de los artículos que participan en el comercio internacional no son bienes de consumo, sino bienes de capital o productos intermedios, y debería ser más fácil lograr que los compradores de estos productos intermedios apoyaran la liberalización de las importaciones, dado que se beneficiarían de la reducción de sus costos.

Finalmente, es necesario que los funcionarios centren su atención con más rigor en los argumentos propuestos para introducir o mantener las restricciones de las importaciones. Algunos de esos argumentos son válidos en algunas circunstancias, pero no en otras. Los partidarios de las restricciones naturalmente exageran los argumentos en su favor. ¿Se cumplen efectivamente las condiciones requeridas en un caso dado? Incluso si se cumplieron hace un decenio o dos, ¿se cumplen actualmente? Las restricciones de las importaciones que se imponen con carácter indefinido, por ejemplo, por razones de seguridad nacional o para asegurar un nivel dado de producción industrial, deben reexaminarse periódicamente para determinar si la protección aún se necesita en las condiciones prevalecientes. Además, debe fijarse un período limitado de vigencia para las restricciones motivadas por factores de más corto plazo, tales como una crisis de balanza de pagos, un ajuste a un aumento súbito de las importaciones o el deseo de fomentar una industria naciente en el momento de su implantación. De esa manera, se crea una fuerte presunción de que las restricciones se eliminarán con el tiempo y que deberán justificarse nuevamente si se desea prorrogarlas. Varios de los países recientemente industrializados han liberalizado las importaciones después de que sus nuevas industrias lograron establecerse en forma competitiva en el mercado internacional. Los productores no renuncian a la protección sin quejarse. Pero un motivo para lograr la competitividad —que ellos conocen muy bien— es el simple fantasma de que desaparezca la protección de que han gozado durante un corto período.

Liberalización multilateral

Robert E. Baldwin

La Ronda Uruguay constituye la octava ocasión, desde la segunda guerra mundial, en que los miembros del GATT negocian una reducción de las barreras comerciales en un marco multilateral. Con este enfoque multilateral se ha logrado reducir la protección notablemente. Los aranceles medios en los países industriales más importantes disminuyeron de cerca del 40% a mediados de la década de 1940 a menos del 5% después de la Ronda de Tokio (1974-79). El desmantelamiento de las altas barreras a las importaciones que las naciones industriales erigieron durante la depresión económica de los años treinta se reconoce generalmente como un elemento clave del aumento de nueve veces del comercio mundial y de más de cuatro veces del ingreso mundial real ocurrido entre 1950 y 1985. La evidencia revela también que los países en desarrollo que han seguido políticas comerciales liberales orientadas hacia el exterior han acrecentado sus ingresos más rápidamente que los que han aplicado medidas restrictivas orientadas hacia el interior.

Pero el ritmo de progreso está decayendo ahora, a causa de las presiones de circunstancias macroeconómicas especiales y de cambios significativos de los costos comparativos en la economía mundial. Muchos países industriales han restringido recientemente el acceso a sus mercados internos, valiéndose en especial de medidas no arancelarias. Al proceder en esta forma, esos países amenazan la eficiencia de la asignación de los recursos mundiales y las perspectivas de desarrollo económico del mundo. La preocupación acerca de esos resultados adversos ha sido el motivo principal de la convocatoria a una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

En las primeras dos secciones de este capítulo se explica cómo y por qué funciona el enfoque multilateral de la liberalización del comercio, y se comparan sus ventajas y desventajas con las de los enfoques unilateral, bilateral y plurilateral. Las siguientes secciones describen la forma en que las negociaciones multilaterales han evolucionado en el curso de los últimos 45 años y han contribuido a la liberalización del comercio. En la sección final se resumen las conclusiones principales.

La liberalización unilateral frente a la liberalización bilateral o multilateral

La mayor parte de los economistas sostiene que la liberalización unilateral del comercio por lo general eleva los ingresos de un país al eliminar las ineficiencias económicas y estimular la competencia entre los productores privados. A medida que afluyen más importaciones al país, las empresas nacionales que producen bienes que compiten con las importaciones se ven forzadas a rebajar los precios y reducir la producción (a menos que el mercado interno crezca rápidamente), y sus utilidades disminuyen. Pero los usuarios internos de los productos afectados pueden entonces comprar estos bienes a un costo menor y gastar más en otros bienes. Así aumenta la demanda en otras industrias con una mayor productividad, y se elevan sus utilidades. Este cambio, a su vez, atrae capital y mano de obra a esas industrias, y el ingreso real del país tiende a incrementarse a medida que los recursos se distribuyen más eficientemente. No sólo aumenta el ingreso a corto plazo, sino que también las tasas de crecimiento a largo plazo tienden a elevarse a medida que los agentes económicos del sector privado aprovechan las mayores oportunidades económicas derivadas de la ampliación del grado de apertura y competencia.

Sin embargo, hay algunas circunstancias en las cuales es posible que la liberalización no acreciente el bienestar económico de un país. Por ejemplo, algunos países son importadores o exportadores tan grandes de un producto que tienen poder monopolístico en lo que respecta a la compra o a la venta del mismo. Para ellos, la reducción de una barrera a las importaciones o exportaciones de ese producto puede elevar tanto su precio, si se importa, o rebajarlo, si se exporta, que sus ingresos reales disminuyen. La existencia de mercados internacionales imperfectamente competitivos, economías de escala, efectos tecnológicos externos, y diversas distorsiones internas, puede proporcionar argumentos teóricos adicionales en favor de la protección.

La pertinencia de estos argumentos para la formulación

de políticas depende, entre otras cosas, de si un país tiene poder monopolístico suficiente para mejorar su relación de intercambio (y de si otros países tomarán represalias si también tienen este poder). Depende también de la medida en que los mercados son imperfectamente competitivos y del alcance de las economías de escala, y de si hay medidas de política mejores que la protección para abordar estas situaciones. La evidencia aportada en los últimos 40 años por numerosos estudios de casos prácticos de países tanto en desarrollo como desarrollados indica que las condiciones requeridas en relación con esos argumentos proteccionistas no están suficientemente generalizadas para invalidar los argumentos en favor de la liberalización del comercio. Por lo general, la liberalización unilateral del comercio por un país, acompañada de políticas macroeconómicas apropiadas, ha estado seguida de un aumento de la tasa de crecimiento de los ingresos de la nación. En cambio, las políticas restrictivas orientadas hacia el interior han reducido por lo común las tasas de crecimiento del país y han dado lugar a crisis periódicas de balanza de pagos. Las políticas producen este resultado al encauzar recursos hacia líneas de producción en que son ineficientes desde un punto de vista internacional, al neutralizar los incentivos y la competencia, y al hacer que resulte provechoso el uso de los recursos en actividades de captación de rentas más bien que en actividades directamente productivas.

Aunque la liberalización unilateral ha reportado beneficios económicos importantes a muchos países, el público la percibe con frecuencia como algo que no responde al interés nacional. Según una creencia mercantilista ampliamente difundida, la exportación es buena para un país, y la importación es mala. Todos sabemos que un negocio prospera cuando el valor de los bienes o servicios que vende es mayor que el valor de las materias primas y los servicios de mano de obra y capital que compra. Aun en el caso de las personas que venden su trabajo, el aumento de la riqueza entraña recibir una cantidad de ingresos mayor de la que gastan en bienes y servicios. Cuando se hace extensivo este concepto a toda una nación, mucha gente llega erróneamente a la conclusión de que es económicamente malo promover las importaciones mediante la reducción de las barreras comerciales. A los dirigentes políticos les resulta difícil proceder a la liberalización unilateralmente debido a esta percepción pública de ese proceso. Les resulta difícil también a causa de la oposición de los capitalistas y los trabajadores de las industrias altamente protegidas que compiten con las importaciones, que son las que probablemente sufrirán pérdidas económicas a corto plazo como resultado de la reducción de las barreras a las importaciones. Es probable que estos capitalistas y trabajadores ejerzan presiones para que su gobierno no liberalice el comercio en el caso de sus industrias. En cambio, es probable que la presión política en favor de la liberalización sea mucho más débil, ya que los consumidores de los productos sujetos a tasas de protección más bajas por lo común no están bien organizados para el cabildeo. Y puesto que ordinariamente sólo gastan una pequeña parte de sus ingresos en estos productos, los consumidores estiman que sus ingresos reales están poco afectados por la liberalización. También es probable que algunos consumidores consideren que el apoyo de la continuación de la protección

constituye una forma de seguro contra la pérdida de sus empleos.

Las técnicas de negociación utilizadas en las anteriores rondas del GATT también hacen que los gobiernos estén renuentes a reducir las barreras comerciales sin que los países con los cuales mantienen relaciones comerciales hagan reducciones similares. La reducción por un país de las barreras comerciales existentes en una industria como parte de una negociación multilateral se considera una concesión otorgada a países extranjeros, algo que ha de compensarse con el otorgamiento por otros países de una concesión equivalente. Así, al reducir la protección unilateralmente, el gobierno de un país puede renunciar a la posibilidad de recibir de otros países una concesión comercial que podría acrecentar sus exportaciones y agrandar de esa manera a los trabajadores y capitalistas de las industrias orientadas a la exportación. Además, el gobierno puede tener dificultades con sus opositores políticos si parece que da algo a cambio de nada. Por lo común, los países reciben crédito en las posteriores rondas de negociaciones del GATT por las reducciones unilaterales previas de la protección por debajo de los niveles consolidados. Pero no está claro que las concesiones por las cuales reciben crédito sean tan grandes como lo hubieran sido si hubieran reducido sus barreras a las importaciones en el marco de negociaciones con otros países.

La negociación con uno o más países de reducciones recíprocas de las barreras comerciales ayuda a superar la percepción pública de que un país experimenta pérdidas al reducir la protección. También mitiga la oposición a la liberalización del comercio por las industrias que compiten con las importaciones. Cuando las personas creen que las negociaciones comerciales acrecentarán las exportaciones tanto como las importaciones, están dispuestas por lo común a apoyar la liberalización por las razones de aumento de los ingresos que esgrimen los economistas. El apoyo político de los sectores de exportación tiende también a compensar la oposición de las industrias que compiten con las importaciones. Estos sectores se benefician directamente del mayor acceso a los mercados extranjeros para sus productos, y con frecuencia están bien organizados como grupo de presión. La liberalización bilateral o multilateral también rinde beneficios más amplios que los que se derivan de la liberalización unilateral. La apertura de los mercados externos e internos da lugar a una mayor expansión del comercio mundial y permite que un país se especialice más en las industrias en que tiene una ventaja comparativa, obteniendo así ingresos adicionales. Muchos dirigentes creen también que la liberalización del comercio promueve las metas de política internacional de sus respectivos países. Al igual que Cordell Hull, a quien se debe principalmente la iniciación del programa de acuerdos comerciales recíprocos de los Estados Unidos en los años treinta, estos dirigentes creen que las relaciones económicas más estrechas que resultan de las reducciones recíprocas de la protección alientan la existencia de relaciones políticas más armónicas entre las naciones.

Por lo tanto, la liberalización unilateral tiene la ventaja de permitir a un país obtener los beneficios económicos de la liberalización del comercio en el momento y al ritmo que considere más convenientes. Pero las negociaciones bilate-

rales y multilaterales proporcionan una oportunidad para que los dirigentes políticos logren beneficios económicos para sus países, sin tener que corregir las percepciones mercantilistas del público ni que superar la oposición de los grupos de intereses especiales. Además, reportan los beneficios adicionales de una mayor especialización y mejores relaciones políticas internacionales.

Las negociaciones bilaterales frente a las negociaciones multilaterales

Las negociaciones comerciales recíprocas pueden ser de diversos tipos. Los países pueden negociar en parejas (bilateralmente) o en grupos más pequeños que la totalidad de los signatarios del GATT (plurilateralmente). ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de estas modalidades de negociación en comparación con las del enfoque multilateral que abarca a todos los signatarios del GATT?

Los métodos bilateral y plurilateral tienen una ventaja obvia. Por lo general, los países pueden convenir con mayor facilidad y rapidez en un temario para las negociaciones y concluir las en menos tiempo que cuando éstas se celebran sobre una base multilateral. Puesto que las decisiones importantes del GATT requieren el acuerdo unánime de los signatarios, toma mucho tiempo adoptar la decisión de celebrar negociaciones multilaterales y llegar a un acuerdo sobre el temario correspondiente. Lo mismo ocurre con las negociaciones propiamente dichas: tanto la Ronda Kennedy como la Ronda de Tokio duraron cinco años. Además, las negociaciones bilaterales y plurilaterales permiten a los participantes centrar su atención en cuestiones que afectan principalmente a su comercio recíproco. En un marco multilateral, los problemas comerciales que afectan a todos los participantes y la dificultad de lograr un equilibrio multilateral de concesiones eclipsan las diferencias entre los países.

Los métodos bilateral y plurilateral permiten también que un pequeño número de países emprenda una liberalización mayor de la que probablemente deseen todos los signatarios del GATT. Por ejemplo, a fines del decenio de 1950 los países que integraban la Comunidad Económica Europea (CEE) deseaban avanzar hacia un sistema de libre comercio de bienes y factores de producción dentro de Europa y una estructura común de aranceles externos. Los países que crearon la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) deseaban el libre comercio de bienes dentro de Europa, pero estructuras separadas de aranceles externos. Los demás acuerdos regionales de intercambio (como el Pacto Andino y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental) y los diversos planes bilaterales (como el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos e Israel, y el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá que se negocia actualmente) muestran también que dos naciones o pequeños grupos de países desean a menudo liberalizar más su comercio que los otros países con los cuales mantienen relaciones de intercambio.

Los métodos bilateral y plurilateral, sin embargo, tienen algunas desventajas. Conforme a las reglas del GATT (Artículo XXIV), los signatarios pueden reducir la protección entre ellos y mantener al mismo tiempo la protección contra otros países sólo si establecen una unión aduanera

formal o una zona de libre comercio y eliminan los derechos y otras medidas restrictivas "con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales" entre los territorios constitutivos. Con excepción de las exenciones explícitamente convenidas respecto de beneficios concedidos únicamente a países en desarrollo, deben hacer extensiva cualquier concesión comercial otorgada a una parte contratante del GATT a todas las demás: es decir, deben observar el principio de nación más favorecida.

El principio de nación más favorecida hace que resulte difícil lograr un equilibrio de concesiones comerciales cuando sólo dos países (o unos pocos) desean liberalizar el comercio entre sí, pero sin llegar a la creación de una unión aduanera o una zona de libre comercio. Aun si, por ejemplo, dos países importan mutuamente bienes con el mismo valor, de modo que las reducciones recíprocas de los derechos sobre estos bienes hacen elevar las importaciones de cada cual aproximadamente en la misma cantidad, las importaciones de otros abastecedores no participantes en las reducciones de los derechos aumentarán también porque se beneficiarán igualmente de las menores barreras a las importaciones. En otras palabras, los no participantes se benefician también de las concesiones arancelarias de los participantes. El hecho de que el aumento de las importaciones probablemente será mayor que el de las exportaciones en cada uno de los países que reducen los derechos da lugar al tipo de presión política interna que en ocasiones dificulta las reducciones unilaterales.

Un procedimiento para superar este problema ha consistido en que sólo se incluyan en las negociaciones productos de los cuales un país es el abastecedor principal de las importaciones de otro y vice-versa (véanse más detalles en el Capítulo 7). Este procedimiento basado en el concepto del abastecedor principal tiende a minimizar el aumento de las importaciones de los abastecedores extranjeros que no reducen los aranceles. Pero es improbable que el valor del intercambio comercial en que un país es el principal abastecedor de las importaciones de otro sea igual al del intercambio en el que el segundo país es el abastecedor principal del primero. Así, la necesidad política de aumentar las exportaciones al menos aproximadamente tanto como las importaciones restringe el valor del intercambio comercial que puede incluirse en la liberalización. Ese valor se limita al monto menos cuantioso de las importaciones de las cuales un país es el abastecedor principal del otro. Supóngase, por ejemplo, que el país A es el abastecedor principal del país B de productos cuyas importaciones ascienden a US\$200 millones, en tanto que el país B es el abastecedor principal del país A de productos por valor de US\$100 millones (véase la Figura 6.1). Aun sin considerar el problema de los terceros países que se benefician sin haber participado en las reducciones, es probable que una reducción por cada país del 50% de los aranceles sobre estas importaciones aumente las importaciones del país B más que las del país A, y dé lugar a presiones políticas internas en el primero contra esa reducción. El país B tendrá que ofrecer la reducción del 50% solamente sobre importaciones por valor de US\$100 millones procedentes del país A o una reducción más pequeña (digamos, del 25%) sobre los US\$200 millones de importaciones del país A. Sin embargo, el país B podría estar bastante dispuesto a

reducir los aranceles sobre todos los productos de los cuales el país A es el abastecedor principal. Estaría dispuesto a hacerlo si pudiera compensar el mayor déficit comercial con el país A mediante un mayor superávit comercial con algún otro país con el que comercie.

Es respecto de este margen más amplio que las negociaciones plurilaterales o multilaterales tienen una ventaja sobre las bilaterales. Puede haber un tercer país, C, del cual el país B es el abastecedor principal de bienes importados por valor de US\$200 millones, al mismo tiempo que importa del país C bienes por valor de solamente US\$100 millones, de los cuales C es el abastecedor principal (véase la Figura 6.1). Si el país C es también el abastecedor principal del país A, suministrándole US\$200 millones de importaciones, y el país A provee US\$100 millones de importaciones al país C, el comercio de cada país está equilibrado multilateralmente, aun cuando esté bilateralmente desequilibrado. De este modo, es probable que si los tres países reducen los derechos en un 50% aumentará el total de las exportaciones e importaciones de cada cual aproximadamente en la misma cantidad. En comparación con el método bilateral, es mayor la liberalización del comercio, y al mismo tiempo se satisface la necesidad política de que haya un equilibrio aproximado en el cambio tanto de las exportaciones como de las importaciones.

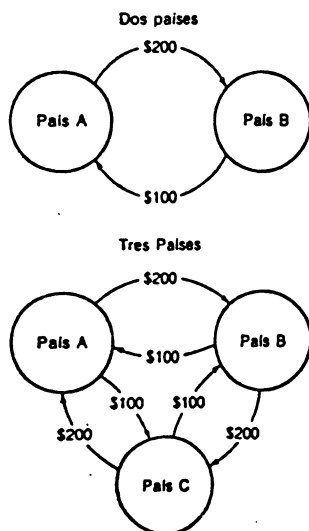
Las negociaciones multilaterales reducen el problema de los países que se benefician sin participar en las reducciones debido a que involucran a todos los miembros del GATT, pero no lo eliminan. En general, algunos participantes no están dispuestos a reducir la protección en el mismo grado que la mayoría. Entonces obtienen un acceso mayor a los mercados de los demás que el que estos obtienen a los suyos. Estos últimos países podrían negarse a concluir las negociaciones a menos que los primeros participasen plenamente en el proceso de liberalización. Pero con frecuencia prefieren aceptar de algunos países concesiones que no equivalen a las que ellos hacen (si las diferencias no son demasiado importantes) que correr el riesgo del fracaso de las negociaciones.

A causa de esta asimetría, algunos sostienen que las negociaciones deberían llevarse a cabo con arreglo al principio condicional de nación más favorecida, según el cual cada nación extiende su reducción de la protección contra las importaciones solamente a los países que hacen reducciones equivalentes de la protección de sus exportaciones hacia ella. Pero el acatamiento de este principio plantea un nuevo tipo de problemas. Es probable que un conjunto equilibrado de concesiones entre dos países (o un pequeño grupo de países) se desequilibre cuando éstos concluyan un nuevo conjunto de concesiones equilibradas con otros países. Y eso requeriría la renegociación por los participantes iniciales.

El tiempo y el costo de tal renegociación figuraron entre las razones principales por las cuales en 1923 los Estados Unidos abandonaron el principio condicional de nación más favorecida en favor del incondicional. Como se ha explicado previamente, la concentración de la atención en lograr un equilibrio entre dos países o un grupo exclusivo de países, como ocurre con el principio condicional de nación más favorecida, trae también como resultado reducciones generales de la protección más bajas que el método multilateral basado en el principio incondicional de nación más favorecida. La razón es que el comercio no está equilibrado bilateralmente entre las naciones (y tampoco hay razón económica alguna para que lo esté). Otro problema que se plantea con el principio condicional de nación más favorecida es que tiende a fomentar en algunos países la creencia de que otros los tratan en una forma discriminatoria y no equitativa. Dicho principio también socava las posibilidades del comercio de mejorar las relaciones internacionales. También es más conveniente emprender las negociaciones sobre medidas comerciales distintas de los aranceles que afectan a la mayoría de los países y sobre las normas generales de "buena" conducta comercial internacional del GATT en un marco multilateral que en uno bilateral. Por ejemplo, cuando un país aplica una norma especial de valoración en aduana —como la que tenía Estados Unidos con su método de valoración de algunas importaciones basado en el precio de venta en su mercado— tiene poco sentido negociar modificaciones de dicha norma sobre una base de país por país, pues ese enfoque toma mucho tiempo. También es probable que ello conduzca ya sea a la adopción de una norma diferente para cada país, lo cual resulta costoso de administrar, o a renegociaciones ulteriores tendientes a la estandarización. De modo similar, los acuerdos sobre normas internacionales relativas a derechos antidumping y derechos compensatorios o sobre procedimientos de salvaguardia se conciertan más eficazmente en un foro multilateral que permite reducir las incongruencias y los costos y duración de las negociaciones.

Incluso si amplios grupos de participantes tienen diferencias respecto de normas o procedimientos determinados, a menudo las negociaciones multilaterales pueden ser útiles si se aplican reglas y se imponen responsabilidades algo diferentes a esos grupos. Al igual que en las dos últimas rondas del GATT, los principios generales que rigen las negociaciones en la Ronda Uruguay establecen, por ejemplo, que los países desarrollados no esperan reciprocidad de los países en desarrollo por sus reducciones de los

Figura 6.1
Situaciones hipotéticas de abastecedores principales



aranceles y otras barreras. Y tal como en la Ronda de Tokio, no todos los países tendrán que suscribir acuerdos sobre materias tales como servicios o subvenciones. El enfoque multilateral, pues, no exige que todos los países reciban el mismo trato en cuanto al alcance de la liberalización ni que todos los países deban llegar a un acuerdo sobre todas las cuestiones de política comercial. Sin embargo, para que este método tenga éxito debe haber suficiente superposición de acuerdos entre los grupos de participantes sobre diferentes cuestiones a fin de permitir que los signatarios del GATT logren más liberalización con mayor rapidez y a un costo menor que a través de negociaciones bilaterales o plurilaterales.

Empero, las negociaciones bilaterales van en aumento en relación con cuestiones como las prácticas comerciales "desleales". Las normas del GATT sobre prácticas como el dumping, las subvenciones a las exportaciones, y las infracciones de patentes y marcas de fábrica, permiten la adopción de medidas discriminatorias contra el país infractor. Por esta razón, el país perjudicado no necesita preocuparse acerca de las consecuencias si decide elevar sus barreras comerciales contra todos los países como medida de retorsión contra el país que emplea prácticas comerciales desleales; puede singularizar al otro y presionarlo para que elimine esas prácticas. En algunos casos, las negociaciones bilaterales que comprenden la amenaza de medidas selectivas de retorsión resultan más eficaces para cambiar el comportamiento que los foros multilaterales en que se negocian normas generales respecto de prácticas desleales.

Este enfoque entraña un peligro obvio. Los países grandes pueden estar en condiciones de ejercer presiones y obtener concesiones de países pequeños que dependen mucho de ellos como mercados para sus exportaciones, algo que quizás no es equitativo en el sentido de que un país grande y rico aumentaría sus ingresos a expensas de una nación pequeña y pobre. Desde luego, es posible que las prácticas o restricciones comerciales del país pequeño no respondan a sus intereses y que su eliminación como resultado de la presión ejercida por los países grandes podría elevar los ingresos de todos los países.

De las negociaciones bilaterales a las multilaterales en el marco del GATT

La mayor parte de las ventajas y desventajas de los diversos métodos de negociación para la liberalización del comercio afloran en la historia moderna de las negociaciones comerciales. La modalidad de negociación del GATT se remonta al programa de acuerdos comerciales de los Estados Unidos en la década de 1930. La ley de acuerdos comerciales de 1934 dio al Presidente la facultad de reducir los aranceles de los Estados Unidos hasta en un 50% a cambio de reducciones recíprocas por otros países. Las negociaciones que siguieron fueron bilaterales. Una vez que un país había convenido en negociar con los Estados Unidos la reducción de los derechos, equipos de expertos comerciales de cada país determinaban las partidas de las cuales cada uno era el abastecedor principal (o al menos un abastecedor muy importante) del otro. Cada equipo formulaba entonces listas de peticiones y ofertas en que se indicaban las reducciones de los derechos que deseaba obtener del otro país

respecto de cada partida y las cantidades en que estaba dispuesto a reducir sus derechos sobre cada producto a cambio de las reducciones que solicitaba. Los equipos de negociación conciliaban finalmente las diferencias en las listas de peticiones y ofertas de los dos países, de modo que cada cual pudiera concluir que había logrado reciprocidad en las reducciones arancelarias que otorgaba y recibía.

Los Estados Unidos negociaron 31 acuerdos separados entre 1934 y 1945, muchos de ellos con países de América Latina. La reducción media de todos los derechos de los Estados Unidos durante este periodo fue del 33%. Una razón por la cual la reducción fue tan importante, a pesar de la grave depresión mundial, es que muchos derechos eran tan altos a comienzos de la década de 1930 que podían reducirse apreciablemente y proporcionar todavía una sustancial protección contra las importaciones. Esa es la razón por la cual hubo tan poca oposición de los sectores internos que competían con las importaciones.

A fines de la década de 1930, los negociadores se percataron de que el método bilateral limitaba la liberalización del comercio mundial. Un factor limitativo era la necesidad de centrar la atención en los bienes que tenían un abastecedor principal a causa del problema de los países que se beneficiaban de las reducciones sin participar en ellas. Otro era el requisito de que hubiera un equilibrio bilateral en las concesiones. Luego, en 1947, como parte de los esfuerzos de posguerra por establecer instituciones internacionales que propiciasen la existencia de un régimen económico internacional abierto, 23 países firmaron el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En el GATT se estableció un conjunto de normas de "buena" conducta internacional en materia de política comercial. Y en su preámbulo se dispuso la celebración de negociaciones multilaterales periódicas encaminadas a "la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional".

En las primeras negociaciones, celebradas en Ginebra en 1947, se redujeron los derechos arancelarios sobre las importaciones de los Estados Unidos (y presumiblemente los de las demás importantes naciones comerciales) en alrededor de un 20%. Es indudable que el firme compromiso político de todos los signatarios de comenzar un nuevo periodo de relaciones internacionales armónicas contribuyó al éxito de esta primera ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT.

La técnica de negociación empleada no fue muy diferente del procedimiento utilizado por los Estados Unidos en la década de 1930, salvo que los participantes llevaron a cabo una serie completa de negociaciones simultáneamente. Los países establecieron equipos que negociaron reducciones de los derechos con sus contrapartes de otros países sobre los bienes de los que cada cual era el abastecedor principal del otro. Cada equipo procuró también estar al tanto del estado de las negociaciones entre los equipos que representaban a otros países a fin de poder tomar en cuenta posibles oportunidades de lograr el equilibrio multilateral.

Esta misma técnica de negociación se mantuvo en las cinco primeras rondas: Primera Ronda, Ginebra, 1947; Segunda Ronda, Annecy, 1949; Tercera Ronda, Torquay, 1950-51; Cuarta Ronda, Ginebra, 1955-56, y Quinta Ronda

(llamada la Ronda Dillon), Ginebra, 1960-61. Pero las reducciones de los derechos logradas en las rondas segunda a quinta fueron decepcionantes: como promedio, los derechos de importación de los Estados Unidos se redujeron solamente en un 2,5% en cada una de estas cuatro rondas de negociaciones.

De las negociaciones producto por producto al método de fórmulas

A medida que las rondas avanzaron, dos características de las negociaciones limitaron cada vez en mayor medida las posibilidades de lograr nuevas reducciones importantes de la protección. En primer lugar, se había eliminado ya gran parte del exceso de protección en algunas industrias, y las reducciones comenzaban a aminorar las utilidades y el empleo en las industrias que competían con las importaciones. Estas industrias entonces se opusieron más vigorosamente a nuevas reducciones de la protección. Los negociadores eran vulnerables a estas presiones debido al procedimiento —consistente en celebrar negociaciones informales con diversos intereses internos— que empleaban para establecer los límites porcentuales de reducción de cada línea arancelaria. Y puesto que estas presiones no estuvieron contrarrestadas por el apoyo político en favor de rebajar los derechos, resultó cada vez más difícil reducir la protección. Esto sucedió a pesar de las significativas oportunidades para elevar los ingresos mediante una continuada liberalización de las importaciones.

En segundo término, el método de negociación producto por producto, basado en la norma del abastecedor principal, también desaceleró el ritmo de la liberalización del comercio. El reunir a muchos países a un mismo tiempo contribuyó algo al proceso de liberalización, pero las negociaciones entre equipos de países eran todavía esencialmente bilaterales. Puesto que carecían de computadoras de alta velocidad, los negociadores simplemente no pudieron tomar en cuenta las posibilidades de lograr el equilibrio multilateral en miles de partidas con respecto a decenas de países. A fin de contrarrestar los dos factores limitativos causantes de esta aminoración del ritmo de progreso, la Comunidad Europea propuso en la Ronda Dillon una nueva técnica de negociación, que se aplicó en la Ronda Kennedy (1963-67). La técnica consiste simplemente en adoptar una fórmula común de reducción de aranceles para todos los productos protegidos con excepción de un mínimo irreducible. La fórmula usada en la Ronda Kennedy, por ejemplo, consistió en reducir los derechos sobre todos los productos manufacturados en el 50%. Con este enfoque, se presume que los aranceles sobre todos los productos han de reducirse de conformidad con la regla adoptada, y que cualquier industria que se oponga a tal reducción debe tener una justificación especial para ello. En comparación con el procedimiento de producto por producto, el trato igual de todas las industrias disminuye la capacidad de cualquiera de ellas para limitar las reducciones de los aranceles sobre sus productos.

El enfoque basado en el uso de una fórmula acrecentó de modo significativo la cuantía de las reducciones arancelarias. Los derechos de las naciones industriales sobre las importaciones de bienes manufacturados se redujeron en

un 35% en la Ronda Kennedy y en un 30% en la Ronda de Tokio (1974-79).

La cuestión de las medidas comerciales no arancelarias

Otro problema relacionado con las negociaciones, sin embargo, adquirió importancia creciente durante este período. Los países comenzaron a usar medidas no arancelarias con mayor frecuencia para impedir las importaciones o estimular las exportaciones artificialmente. Las barreras comerciales no arancelarias incluyen las restricciones cuantitativas de las importaciones, las subvenciones de las exportaciones y la producción nacional, las políticas preferenciales para las compras del sector público, las normas técnicas y administrativas que discriminan contra los abastecedores extranjeros, y las normas de valoración en aduana que actúan como barreras a la importación.

Los negociadores estaban facultados para abordar la cuestión de las barreras comerciales no arancelarias en la Ronda Kennedy, pero las negociaciones sobre aranceles se prolongaron tanto que les quedó poco tiempo para ello. Para la época de la Ronda de Tokio, las medidas encaminadas a contener la difusión de las barreras comerciales no arancelarias figuraban en lugar prominente en el temario de las negociaciones. El procedimiento consistió en negociar nuevos conjuntos de normas o códigos que ampliasen las disposiciones originales del GATT. Además, se establecieron diversos comités del GATT para ayudar a resolver las diferencias surgidas en torno a varias categorías de barreras comerciales no arancelarias. Los códigos relacionados con las barreras comerciales no arancelarias que afectaban a más de una industria comprendían: 1) subvenciones y derechos compensatorios, 2) medidas antidumping, 3) políticas sobre compras del sector público, 4) obstáculos técnicos al comercio, 5) prácticas de valoración en aduana, y 6) procedimientos para el trámite de licencias de importación. También se concertaron acuerdos sobre cuestiones no arancelarias que afectaban a los productos lácteos, a la carne de bovino y a la industria de aeronaves civiles (véase el Capítulo 9). Al comienzo de la Ronda de Tokio había grandes esperanzas con respecto a una serie de negociaciones sectoriales. En estas negociaciones, las deliberaciones acerca de las diversas barreras arancelarias y no arancelarias que afectaban a una línea de productos se llevarían a cabo en un grupo y no en distintos grupos organizados según los tipos de medidas no arancelarias. En lo que respecta a las manufacturas, esas negociaciones tuvieron éxito sólo en la industria de aeronaves civiles. El acuerdo pertinente prevé la liberalización del comercio de todas las aeronaves civiles y sus motores y de la mayor parte de los repuestos. Obliga a los signatarios a limitar las medidas comerciales restrictivas en materia de normas, políticas de compras del sector público, restricciones cuantitativas, financiamiento e incentivos. Se estableció un Comité del Comercio de Aeronaves Civiles para fines de vigilancia, consulta y solución de diferencias. En el sector agropecuario se lograron acuerdos sobre productos lácteos y carne de bovino. En virtud de estos acuerdos, se establecieron consejos para intercambiar información acerca de las condiciones relativas a la producción y la comercializa-

ción, y para celebrar consultas entre los representantes de los signatarios con respecto a la situación y las políticas mundiales relativas a estos productos.

El enfoque basado en el uso de códigos no ha tenido tanto éxito como muchos habían esperado. El optimismo inicial se basó en la creencia de que se derivaría una "jurisprudencia" del sistema de grupos especiales para la solución de diferencias. Esa jurisprudencia conduciría gradualmente a un conjunto detallado de normas convenidas en la esfera de las medidas comerciales no arancelarias. A comienzos de la década de 1980 se presentaron más reclamaciones basadas en las disposiciones de los nuevos códigos, pero en la mayoría de los casos no se llegó a una solución satisfactoria. En algunos casos el grupo especial no pudo llegar a un acuerdo acerca de la cuestión fundamental; en otros, uno de los países impidió la adopción del informe del grupo especial por el comité correspondiente. Un resultado de esta experiencia ha sido que varias naciones prefieren negociar acerca de las medidas no arancelarias en un plano bilateral que en uno multilateral en el marco del GATT.

Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo

Además del trato más favorable de sus aranceles (a través de preferencias arancelarias y la exclusión del requisito de plena reciprocidad en las negociaciones), los países en desarrollo tienen privilegios especiales con arreglo a los diversos códigos sobre barreras comerciales no arancelarias. Por ejemplo, conforme al código de subvenciones, los países en desarrollo están excluidos de la prohibición de brindar subvenciones a la exportación, siempre que convengan en "reducir o suprimir" esas subvenciones cuando su utilización no sea compatible con sus "necesidades en materia de competencia y de desarrollo". Pero los países en desarrollo signatarios deben también convenir en que sus subvenciones a la exportación no se usarán para causar efectos adversos al comercio o a la producción de otro país signatario. Ahora bien, otra parte contratante puede tomar medidas compensatorias respecto de una subvención a la exportación que sea perjudicial para su producción nacional, si bien los requisitos para demostrar que existe esa situación son más estrictos. De modo similar, el código de compras del sector público permite que los países en desarrollo negocien la exclusión de ciertas entidades o productos de la aplicación de las normas correspondientes.

Además de estas disposiciones, en la Ronda de Tokyo se convino en una "cláusula de habilitación" general. Esta cláusula proporciona una base jurídica más firme para continuar las preferencias arancelarias, el trato más favorable de las medidas comerciales no arancelarias, los acuerdos regionales entre países en desarrollo para reducir o eliminar los aranceles, y el trato especial para los menos adelantados de los países en desarrollo. La cláusula estipula lo siguiente: "No obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes". Pero los países en desarrollo estuvieron también de acuerdo en que esperaban que su capaci-

dad para hacer contribuciones o concesiones durante las negociaciones comerciales y asumir mayores responsabilidades en el marco del GATT aumentará "con el desarrollo progresivo de su economía y el mejoramiento de su situación comercial".

Conclusiones

La liberalización unilateral del comercio por lo general contribuye en grado significativo a la eficiencia y el crecimiento de un país. Sin embargo, con frecuencia el público considera, erróneamente, que la liberalización unilateral no responde al interés nacional. Y las industrias que compiten con las importaciones que probablemente sufrirán pérdidas económicas a corto plazo tienden a oponerse vigorosamente a esta liberalización. Los enfoques bilateral, plurilateral y multilateral le permiten a un país obtener los beneficios económicos de la liberalización sin que sus dirigentes tengan que corregir las percepciones mercantilistas del público en general ni que superar la oposición de diversos grupos de intereses especiales.

Las negociaciones multilaterales impulsan a los grupos interesados en las exportaciones a apoyar la liberalización debido a que les permiten obtener un mayor acceso a los mercados extranjeros, lo que ayuda a neutralizar las presiones en contra de la reducción de la protección. Las negociaciones multilaterales también aumentan los beneficios económicos que se derivan de la liberalización al dar cabida a una mayor especialización. Además, tienden a promover mejores relaciones económicas internacionales. Los enfoques bilateral y plurilateral no reportan tantos beneficios. Adolecen de imperfecciones debidas a los problemas relacionados con el equilibrio en el comercio y con los países que se benefician sin participar en las reducciones. Pero por lo común las negociaciones bilaterales o plurilaterales pueden concluirse exitosamente con más rapidez que las multilaterales, y en algunas ocasiones han resultado eficaces para abordar las barreras comerciales no arancelarias de países específicos y ciertas prácticas comerciales desleales.

El enfoque multilateral ha sido exitoso a pesar de haberse permitido algunas diferencias entre los participantes en cuanto a sus derechos y responsabilidades. Por ejemplo, se espera que los países en desarrollo hagan concesiones solamente en la medida en que progresen sus economías. El enfoque multilateral ha alentado también la flexibilidad en el uso de diferentes técnicas de negociación. Cuando la técnica de negociación producto por producto dejó de ser eficaz para reducir los aranceles, los negociadores estuvieron en condiciones de recurrir a un método basado en el uso de fórmulas para rebajar los derechos de importación y lograr de esa manera incrementar la liberalización en grado significativo.

En los últimos años, el énfasis de las negociaciones comerciales se ha reorientado, desplazándose de la reducción de los aranceles a la restricción del uso de las múltiples medidas no arancelarias con las cuales las naciones limitan o promueven artificialmente el comercio. A este respecto, los negociadores que participaron en la Ronda de Tokio acordaron una serie de códigos de buena conducta internacional que abarcaban una amplia variedad de barreras comerciales no arancelarias. Pero este enfoque no ha sido

tan exitoso como muchos esperaban, y el uso de las barreras comerciales no arancelarias continúa en aumento. En consecuencia, la declaración ministerial de la Ronda Uruguay hace un llamamiento para que se tomen medidas a fin de mejorar, aclarar y ampliar estos códigos. En dicha declaración se incluyen también las medidas no arancelarias como tema para la celebración de negociaciones direc-

tas con miras a reducirlas o eliminarlas. Los desafíos más importantes que tienen ante sí los negociadores en la Ronda Uruguay son lograr un mayor consenso internacional acerca del uso adecuado de las medidas no arancelarias que tienen efectos significativos sobre el comercio, y comenzar a reducir y a eliminar aquellas que distorsionan gravemente el comercio internacional.

Reciprocidad

L. Alan Winters

Reciprocidad: Concesión mutua o correspondiente de ventajas o privilegios, que constituye la base para las relaciones comerciales entre dos países (1782). Traducido de *The Shorter Oxford English Dictionary*.

Las negociaciones, casi por definición, tienen que ver con la reciprocidad. Entrañan la búsqueda de resultados mutuamente aceptables cuando las medidas que adopta una parte serían inaceptables sin medidas recíprocas de la otra. Es decir, las negociaciones suponen el intercambio recíproco de concesiones que ninguna de las partes desearía hacer en forma aislada.

La reciprocidad en las negociaciones comerciales adopta muchas formas, que van desde el simple intercambio bilateral de reducciones arancelarias, pasando por la reciprocidad multilateral, hasta la reciprocidad cualitativa que involucra concesiones mutuas en la elaboración de temarios o de códigos de práctica. Si bien es difícil definir la reciprocidad, en las primeras rondas de negociaciones del GATT se desarrollaron varios métodos para aplicarla en la práctica, como la utilización de la cobertura comercial para medir su alcance y el uso de modalidades de negociación relativas al abastecedor principal para organizarla. En este capítulo se describen estos métodos y se muestra que, aunque en la Ronda Kennedy y en la Ronda de Tokio se procuró ampliar la base de las negociaciones, la reciprocidad siguió predominando en sus resultados. La reciprocidad cualitativa ya es evidente en el temario de la Ronda Uruguay. Además, las negociaciones recíprocas relativas al abastecedor principal podrían brindar a los países en desarrollo el medio de liberar de restricciones cuantitativas sus exportaciones a los países industriales.

Reciprocidad y mercantilismo

La reciprocidad proporciona un medio de reducir las restricciones comerciales cuando un gobierno estima que si bien le conviene mantener sus barreras, le conviene aún más que se eliminen las que tienen los países con que comercia. Por lo tanto, es tan pertinente para la negociación de los "aranceles óptimos" (véase a continuación) como lo es para el proteccionismo neomercantilista actual.

El proteccionismo actual es neomercantilista porque

hace más hincapié en la producción y el empleo que en el consumo y el tiempo libre. Suele concentrarse en los efectos del comercio internacional en los productores competitivos de un producto importado más bien que en los usuarios de ese producto, sean éstos consumidores finales u otras industrias. La razón principal es que los intereses de los productores competitivos están menos diluidos y se prestan más fácilmente a la cuantificación que otros, y por lo tanto tienden a estar más vigorosamente representados en el proceso de formulación de políticas. Además, los que ya son productores tienen más influencia que los solamente potenciales. De este modo, las presiones políticas sobre los gobiernos se orientan más a mantener o aumentar la producción de bienes y las empresas existentes que a lograr objetivos más amplios, incluso en lo que respecta a la producción. El resultado es que la mayoría de los debates públicos sobre política comercial giran en torno a los perjuicios para los productores y a las nociones mercantilistas de pérdida de mercados y acceso a éstos, y no en torno a las ideas de los economistas acerca de los beneficios que representan para los consumidores las importaciones baratas y la utilización eficiente de los recursos.

Las ideas de los economistas casi invariablemente llevan a recetar el libre comercio, pero incluso las de los mercantilistas pueden conducir en esa dirección una vez que se acepta que la reciprocidad tiene una función que desempeñar. Un país puede liberalizar sus importaciones si otros países, al liberalizar las suyas, le permiten aumentar sus exportaciones en forma correspondiente. Esto se expresó claramente en los debates sobre la ley de acuerdos comerciales recíprocos promulgada en los Estados Unidos en 1934. La contracción y el proteccionismo anteriores habían hecho disminuir considerablemente las exportaciones de los Estados Unidos, y Cordell Hull sostuvo que los negociadores estadounidenses sólo podrían mejorar su acceso a los mercados extranjeros y aumentar sus exportaciones ofreciendo reducciones de los enormes aranceles establecidos en virtud de la ley Smoot-Hawley. Los Estados Unidos suscribieron 20 acuerdos arancelarios bilaterales y explícitamente recíprocos en virtud de esta ley. Los Presidentes Kennedy y Nixon esgrimieron argumentos similares para iniciar la Ronda Kennedy y la Ronda de Tokio.

La reciprocidad y el GATT

La ley de 1934 determinó en gran medida la actitud de los Estados Unidos ante la propuesta organización internacional de comercio y el GATT. Por esta razón, el preámbulo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio se refiere a "la celebración de acuerdos encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales...". Sin embargo, en sus artículos no se define la reciprocidad ni se especifica cómo pueden entablarse negociaciones recíprocas. No es fácil ninguna de estas dos tareas. El actual Director General del GATT ha declarado en relación con la reciprocidad que "no es posible determinarla exactamente, sólo puede convenirse" (comunicado de prensa del GATT No. 1312, del 5 de marzo de 1982). Dell, un mercantilista impenitente, ha señalado al respecto: "Su significado es oscuro y subjetivo, y en última instancia puede determinarse tan sólo en función de lo que es políticamente aceptable" (1986). Sin embargo, desde 1947 se han establecido varios procedimientos para incorporar ese concepto en las negociaciones del GATT.

Una característica fundamental del GATT es la cláusula del trato de nación más favorecida. Esta cláusula complica el funcionamiento de la reciprocidad porque exige que las concesiones —las reducciones arancelarias— dadas a un abastecedor se otorguen a todos los demás. Por lo tanto, si bien se podría esperar que el país con el cual se negocia una concesión ofrezca otra a su vez, algunos abastecedores pueden beneficiarse sin hacer ninguna concesión. Pueden esperar tranquilamente entre bambalinas hasta que la concesión sea efectiva sin tener que reciprocarse nunca. Esta complicación, aunada a las ideas mercantilistas sobre los beneficios de la liberalización comercial, llevó en forma natural al establecimiento de un esquema de negociaciones relativas al abastecedor principal.

Los gobiernos mercantilistas medían los beneficios de una ronda de negociaciones en función del grado de aumento de su acceso a los mercados de sus socios comerciales, y los costos, en función del grado de apertura de sus propios mercados. Ahora bien, puesto que todo esto se desconocía de antemano y que los que ya eran productores tenían mucha más influencia que los potenciales, los países llegaron a valorar sus posiciones de negociación basándose en el volumen efectivo de intercambio sujeto a la barrera arancelaria en cuestión.

Si toda concesión que el país A obtenía del país B en conversaciones bilaterales se había de otorgar a todos los demás socios comerciales de B, A derivaría el beneficio máximo de la concesión en relación con el costo para B si A fuese el abastecedor principal de B del producto en cuestión. Esto evidentemente convenía a A, pero también a B, pues en esa forma B obtenía la máxima influencia sobre A por unidad de su propio "costo". De igual forma, A ofrecería concesiones con respecto a las exportaciones principales de B, y así las negociaciones se relacionarían solamente con el comercio mutuo entre abastecedores principales. Con esta definición mercantilista de costos y beneficios, las negociaciones relativas al abastecedor principal elevaban al máximo la relación beneficios-costos de

cada compromiso bilateral. Finger se refiere a la relación beneficios-costos como la relación de internalización (1979). Esta relación mide el grado en que los países que otorgan concesiones son también los mismos que las reciben. Por lo tanto, refleja el grado en que los participantes en las negociaciones obtienen los beneficios del mejor acceso a los mercados en lugar de que éstos se hagan extensivos a otros países no negociadores. A menos que las relaciones de internalización se mantengan en niveles altos, los países tienen pocos incentivos para negociar concesiones. Además, al igual que sucede con cualquier otra actividad en que los actores no pueden asignarse una elevada proporción de los beneficios, el volumen de la negociación será subóptimo desde un punto de vista global.

En el marco de la ley de los Estados Unidos de 1934 se celebraron negociaciones relativas al abastecedor principal, pero los reglamentos de negociación de las primeras rondas del GATT (1947-62) confirieron a estas negociaciones una condición especial (véase más adelante). Además, en la medida en que se beneficiaron países no participantes, el GATT también contribuyó a internalizar sus beneficios. La razón es que el GATT permitió que todas las negociaciones bilaterales se realizaran y concluyeran en forma simultánea, y aseguró que cada grupo de negociadores tuviera los detalles de las peticiones y ofertas hechas en las demás sesiones (Curzon 1965). De este modo, al elevar al máximo la internalización y procurar internalizar cualquier efecto externo que surgiera, el GATT maximizó los incentivos para negociar y así enganchó el tractor mercantilista al arado de los interesados en promover el bienestar máximo. Las relaciones de internalización, calculadas para cada serie de negociaciones bilaterales, reflejan una dimensión de simple reciprocidad bilateral: la medida en que un país que otorga concesiones se beneficia de las concesiones recíprocas que ofrece su socio en las negociaciones. Como se observó anteriormente, dadas las modalidades de medición adoptadas, estos beneficios parecen ser máximos para un país que es abastecedor principal. En lo que respecta a las primeras seis rondas del GATT, Finger (1979) ha demostrado que la internalización bilateral media de las concesiones de los Estados Unidos llegó hasta el 74% en Ginebra en 1956. También calculó las relaciones conjuntas de internalización de los grupos de países que participaron en cada ronda. Estas relaciones reflejan reciprocidad multilateral: la medida en que los beneficios de las concesiones hechas por las partes en las negociaciones se mantuvieron entre ellas, incluso si todas no pudieron limitarse a los abastecedores principales. En 1947, el 84% de las importaciones de los Estados Unidos pertenecientes a los rubros en que este país redujo los aranceles provino de los otros 22 participantes en las negociaciones comerciales. En las dos rondas siguientes, la internalización conjunta fue más baja, pero en la Ronda Dillon alcanzó un sorprendente nivel del 96%. Esta reciprocidad multilateral constituyó una ventaja evidente de concentrar las negociaciones bilaterales en una sola ronda.

La reciprocidad rige la cobertura de las concesiones y sus dimensiones. Aunque la intención inicial de la consolidación de los aranceles bajos era que esa medida equiva-

liese a reducir y consolidar los aranceles más altos, esta intención nunca se aceptó cabalmente. Por lo tanto, después de 1952 los negociadores procuraron obtener cobertura recíproca de las reducciones arancelarias. Dentro del conjunto de reducciones, también se intentó lograr un equilibrio en la cuantía media de las reducciones, pero se dio menos importancia en forma pública a este aspecto de la reciprocidad porque era menos fácil de medir.

El procedimiento relativo al abastecedor principal era perfectamente natural en el contexto mercantilista, pero fue reforzado por los artículos del GATT y los reglamentos de negociación de las diversas rondas. Estos suponían que sólo los abastecedores principales solicitarían concesiones, y permitían a los países desestimar las solicitudes de otros proveedores, salvo, por ejemplo, en los casos en que el abastecedor principal no participaba en las negociaciones o en que cada uno de varios socios comerciales solicitaba una concesión y estaba dispuesto a reciprocitar. En los artículos no se mencionan los abastecedores principales en el contexto de la negociación de nuevas concesiones. Pero en el Artículo XXVIII se concede a uno o dos abastecedores principales el derecho a negociar, junto con el país que originalmente obtuvo la concesión. La razón es que el retiro de una concesión probablemente afectará en grado máximo al abastecedor principal, independientemente del país que originalmente recibió la concesión.

La reciprocidad y los aranceles óptimos

La teoría económica admite un argumento inequívoco de maximización del bienestar con respecto a las restricciones de las importaciones: el de los aranceles óptimos. Si un país tiene suficiente importancia para influir en el precio mundial de sus importaciones, puede mejorar su nivel de bienestar gravando las importaciones y reduciendo así los precios que cobran los proveedores extranjeros. Esta no es la motivación principal de la intervención en el comercio en la era moderna. Considérese, por ejemplo, la utilización de las limitaciones voluntarias de las exportaciones, el empleo de medidas de protección por países muy pequeños en mercados muy competitivos, o el lugar destacado de la producción y el empleo en el debate público acerca de la protección. Pero incluso si los aranceles óptimos estuvieran generalizados, las técnicas de negociación arancelaria serían en gran medida las mismas de ahora. Aunque los aranceles óptimos elevan los ingresos reales del importador, reducen en mayor grado los del exportador, de manera que las reducciones recíprocas resultan atractivas. Además, toda vez que los beneficios en materia de bienestar derivados de variaciones en la relación de intercambio son aproximadamente proporcionales al volumen del intercambio y a la variación de los precios, los acuerdos naturalmente se medirían con referencia a su cobertura comercial, internalización y cuantía de la reducción.

La Ronda Kennedy

Debido a que hay tantos países en el mundo que mantienen relaciones comerciales, la internalización es difícil de lograr, y aún más sobre una base bilateral que multilate-

ral. La proporción de importaciones totales que han abarcado las sucesivas rondas del GATT disminuyó del 78% en 1947 a entre el 7% y el 12% en los años cincuenta y principios de los sesenta. Además, a medida que aumentó el número de países que participan en las negociaciones, ha sido cada vez más compleja la tarea de sostener conversaciones comerciales bilaterales y al mismo tiempo mantenerse informado de las repercusiones para la reciprocidad multilateral. En consecuencia, en la Ronda Kennedy se adoptó una fórmula general de reducción de aranceles: la regla lineal, en virtud de la cual todos los aranceles se reducirían en la misma proporción.

En principio, la reducción lineal hace que la reciprocidad multilateral sea segura y automática. Por ejemplo, si todos los países reducen los aranceles en un 10%, cada participante recibe una concesión del 10% sobre el total de sus exportaciones y de sus importaciones. Lo que sucedió, sin embargo, es que los aranceles iguales a cero alteraron esta simetría (igual que alterarían cualquier plan basado en la reciprocidad de reducciones arancelarias más bien que de niveles). También produjo el mismo efecto la ausencia de la mesa de negociaciones (o la exención de reciprocidad) de la mayoría de los países que tienen relaciones comerciales. Lo que es aún más grave, casi todos los países presentaron largas listas de excepciones a la reducción lineal. Estas listas definieron el temario de las negociaciones subsiguientes, y aunque inicialmente se debatieron en forma multilateral, todos los acuerdos de vital importancia se suscribieron sobre una base bilateral.

En el curso de las negociaciones, los países agregaron y restaron a sus listas de excepciones para lograr internalización y reciprocidad. El ejemplo más claro de internalización fue la excepción de los Estados Unidos con respecto a las importaciones de petróleo. "Los estadounidenses, basándose en procedimientos anteriores del GATT, sostuvieron que los rubros básicamente suministrados por países no participantes no necesitaban ser considerados en el debate acerca de la reciprocidad", y, aunque nunca hubo acuerdo oficial al respecto, esta opinión de hecho terminó por prevalecer (Preeg 1970, página 88). La reciprocidad intervino en forma sumamente importante en el debate acerca del sistema de valoración en aduana basado en el precio de venta en los Estados Unidos de los derivados del benceno. Mediante este sistema, se otorgaban a los productores estadounidenses niveles muy altos de protección, que los europeos querían abolir a toda costa. Pero dado que la práctica era contraria a las prescritas por el GATT, los europeos sostenían que los Estados Unidos debían abandonarla unilateralmente. Los Estados Unidos se negaron y el problema permaneció sin resolver hasta que los europeos finalmente respondieron con importantes concesiones en el subsector de productos químicos.

Este episodio demuestra los peligros de los grupos sectoriales de negociación y el excesivo legalismo de las negociaciones comerciales. En la Ronda Kennedy se establecieron grupos especiales para cinco sectores industriales en que parecía probable que las negociaciones acerca de las excepciones serían muy difíciles. Las negociaciones respecto a la pulpa y el papel y los productos químicos tuvieron éxito, pero en el caso del acero, los textiles y el

aluminio no lograron gran cosa. En forma semejante, los grupos especiales para los productos agropecuarios —cereales, productos lácteos y carne— tuvieron resultados desalentadores. Cada grupo enfrentaba sus propios problemas, pero un tema común era la dificultad de lograr reciprocidad en el sector. La negociación sectorial aumenta el poder de negociación de los productores, y debido a que en la mayoría de los sectores el comercio está relativamente desequilibrado, los países exportadores netos tienen poco que ofrecer a los importadores netos a cambio de las concesiones de estos últimos. La reciprocidad eficaz requiere acuerdos entre sectores, y en realidad toda la Ronda Kennedy habría fracasado de no mediar la fórmula de transacción de último minuto del Director General en virtud de la cual se intercambiaron concesiones en las esferas del acero, los productos agropecuarios y los productos químicos.

El sistema de valoración basado en el precio de venta en los Estados Unidos conformaba lo que Dam llama una "penumbra legal" (1970, página 343). Era claramente contrario al Artículo VII del GATT, pero legalmente defendible en virtud de la cláusula de anterioridad del Protocolo de Aplicación Provisional porque existía antes de 1947. Cualquier perjuicio que ocasionaba a Europa era ajeno a su moralidad o legalidad. Por lo tanto, las posiciones rígidas alentadas por el legalismo durante las negociaciones eran tan inaplicables al punto principal como peligrosas para los resultados.

La Ronda Kennedy marcó el predominio de la reciprocidad multilateral frente a la bilateral, pero la reciprocidad mantuvo su primordial importancia. Por ejemplo, el argumento principal del resumen oficial de los Estados Unidos de la Ronda fue que entrañaba el otorgamiento de concesiones con respecto a US\$8.500 millones de importaciones en 1964 (US\$6.400 millones de los participantes principales) y la obtención de concesiones sobre US\$8.100 millones (US\$6.700 millones) de exportaciones (Estados Unidos, 1967). Además, las concesiones de los Estados Unidos afectaban al 70% de sus importaciones de otros importantes socios negociadores, el 49% de las de otros países industriales, el 33% de las provenientes de países en desarrollo que participaban plenamente, y sólo el 5% de las de otros países en desarrollo (Finger 1979). De las concesiones a países en desarrollo que eran plenos participantes, el 77% correspondió a mercancías de las cuales estos países eran el abastecedor principal de los Estados Unidos (Estados Unidos 1967). Estas cifras indican que la participación recíproca reportó beneficios importantes¹.

La Ronda de Tokio

En las negociaciones arancelarias de la Ronda de Tokio también se adoptó un reglamento general con excepciones. Hubo debates considerables en torno a la selección del reglamento. Los principales participantes procuraron adquirir ventajas no tanto en la cobertura de las concesiones (al igual que antes, las listas de excepciones se encargaban de esto), sino más bien en la cuantía y variancia de la reducción. La Comunidad Económica Europea (CEE) había expresado preocupación durante largo tiempo por la dispersión de las tasas arancelarias de los Estados

Unidos, en que se combinaba un bajo promedio con niveles ocasionalmente muy altos. Esta cuestión revistió gran importancia en las primeras etapas de la Ronda Kennedy y motivó algunas de las negociaciones bilaterales de excepciones. Pero en última instancia, la CEE logró pocos progresos a ese respecto. Por consiguiente, en la Ronda de Tokio propuso una fórmula no lineal que comprendía reducciones medias pequeñas, pero que hacían disminuir mucho más las tasas altas que las bajas. Los Estados Unidos preferían una reducción proporcional considerable, y el Japón, un reglamento lineal. Sin embargo, este último había reducido sus aranceles en forma unilateral hacía poco tiempo, y también sostuvo que las tasas consolidadas de la Ronda Kennedy (no las efectivas) debían constituir el punto de partida para las fórmulas. Después de dos años se llegó a una transacción: se aplicó la fórmula suiza (intermedia entre las propuestas de los Estados Unidos y de la CEE) a las tasas de la Ronda Kennedy.

Las excepciones consiguientes y las negociaciones sectoriales siguieron una pauta similar a la de la Ronda Kennedy. Por ejemplo, la CEE retiró concesiones que a su juicio el Japón no había recíprocado debidamente. Las reducciones y consolidaciones finales abarcaron unos US\$155.000 millones de intercambio mundial y comprendieron costos medios respecto de los productos industriales (en relación con las tasas consolidadas de la Ronda Kennedy) del 29%, 31% y 49% para la CEE, los Estados Unidos y el Japón, respectivamente (GATT, 1980). La reducción media del Japón en relación con los aranceles efectivos fue de alrededor del 25% (Deardorff y Stern, 1985).

La innovación de la Ronda de Tokio fue el conjunto de acuerdos sobre barreras no arancelarias. Aunque hubo algunas reducciones recíprocas de barreras no arancelarias específicas, al igual que las hubo en la Ronda Kennedy, fue significativo el progreso alcanzado en la formulación de códigos de práctica. Los acuerdos principales abarcaron la valoración en aduana, las compras del sector público y las subvenciones y derechos compensatorios. El principal fracaso ocurrió en la esfera de las medidas de salvaguardia.

En los acuerdos concertados se plasmaron dos aspectos de la reciprocidad. En primer lugar, la reciprocidad cualitativa, en virtud de la cual concesiones hechas en la negociación de un código —como la aplicación por los Estados Unidos del criterio de "daño importante" causado a una producción nacional en el código sobre derechos compensatorios— se intercambiaron por concesiones en otro código, como los acuerdos europeos sobre barreras a los productos agrícolas y subvenciones. En segundo término, se aplicó la reciprocidad cuantitativa en ciertos códigos: los grupos de instituciones sujetos al código sobre compras del sector público se eligieron, por lo menos en parte, con miras a asegurar una cobertura similar de importaciones en los diversos países. El código de compras del sector público es el único que explícitamente invita a brindar un trato no de nación más favorecida. También es el único que no tiene antecedentes en el Acuerdo General, que en forma específica excluye esas compras en sus Artículos III y XVII. La discriminación en

virtud de los otros códigos probablemente se consideraría incompatible con las disposiciones del Artículo I. La cuestión de si tal discriminación es compatible o no con el GATT —y esto es materia de discusión— refleja claramente una forma de reciprocidad bilateral. Tal "reciprocidad de reglamentos" —la "nueva reciprocidad"— ha intervenido en los debates estadounidenses desde 1980 (Cline, 1983). Al igual que sucede con toda reciprocidad basada en los niveles de protección, más bien que en los cambios de ésta como en el caso de las negociaciones arancelarias del GATT, su peligro radica en que algunas partes aumentarán el grado en que sus medidas son restrictivas.

Tal vez incluso en mayor medida que la negociación de aranceles, la negociación de códigos también demuestra que la reciprocidad proporciona los medios pero no la única razón para las negociaciones comerciales. Los gobiernos pueden estimar que los códigos propuestos en una ronda del GATT redundan en el interés nacional independientemente de si otros países los firman. Por ejemplo, los códigos pueden reforzar la posición del gobierno frente a grupos de intereses especiales, o hacer cumplir las disposiciones relativas a la recopilación de estadísticas económicas más fidedignas. Sin embargo, los gobiernos pueden considerar que, por razones de política interna, es imposible adoptar dichos códigos al no mediar presiones externas y reciprocidad. En estos casos, la reciprocidad es un medio y no un fin, y el carácter oficial y la obligatoriedad de los acuerdos del GATT pasan a ser una parte importante del proceso.

La Ronda Uruguay

El sello de reciprocidad ya caracteriza a la Ronda Uruguay. En la Declaración Ministerial se mencionan explícitamente los derechos de propiedad intelectual, la agricultura, los productos tropicales, la progresividad arancelaria y los textiles y vestido. Además, las negociaciones sobre servicios avanzarán en forma paralela a las de las mercancías. El alcance de estas negociaciones es suficientemente amplio para permitir reciprocidad cualitativa. Incluso de las declaraciones iniciales se desprende claramente que será necesario lograr cierto progreso en materia de textiles y productos tropicales si se desea que los países en desarrollo hagan alguna concesión en relación con los servicios y los derechos de propiedad intelectual. De igual forma, los Estados Unidos sugieren que los países en desarrollo deben hacer concesiones en cuanto a los servicios a cambio del desmantelamiento y el statu quo en lo que se refiere a las mercancías. Para ello se requiere, sin embargo, que la reciprocidad se considere para toda la gama de productos y barreras comerciales. A este respecto, la Cláusula B iii) de la Declaración de Punta del Este, según la cual "se deberá propugnar el equilibrio de las concesiones dentro de los grandes sectores y temas comerciales que se negocien" (énfasis añadido por el autor), es potencialmente peligrosa.

Aun dentro de los grupos, hay posibilidades de reciprocidad cualitativa y cuantitativa. Por ejemplo, la primera podría surgir en relación con el suministro de servicios. Los países industriales solicitan el "derecho a establecer" mercados de servicios en los países en desarrollo. Esto

podría equilibrarse concediendo a los nacionales de los países en desarrollo el "derecho a la inmigración temporal" para proporcionar ciertos servicios en los países industriales. Dada la probabilidad de que se formulará algún código de servicios, para los países en desarrollo sería más conveniente ofrecer y solicitar concesiones y participar en las negociaciones que abstenerse y preguntarse por qué el acuerdo resultante los excluye o los desfavorece. Por añadidura, como se observó anteriormente, los países en desarrollo bien pueden derivar ventajas internas de un código de servicios, independientemente de las concesiones que los países industriales les otorguen en virtud de dicho código.

La reciprocidad también revestirá importancia en el intercambio de mercancías. Como ilustración de su potencial, he examinado el posible resultado de las negociaciones relativas al abastecedor principal entre los países en desarrollo e industriales con respecto a restricciones cuantitativas de las importaciones de productos específicos (Winters, 1987). Según la definición del GATT, estas restricciones incluyen contingentes, trámite de licencias, comercio de Estado y acuerdos de precios mínimos, pero excluyen el Acuerdo Multifibras, y también los gravámenes variables, medidas de vigilancia y derechos compensatorios y antidumping. Además, en razón de que los datos se basan en la información que notifican los países sobre sus propias barreras a las importaciones, se omiten casi todas las limitaciones voluntarias de las exportaciones. El alcance de las concesiones se describe en los Cuadros 7.1 y 7.2.

Cerca del 3,4% de las importaciones que los Tres Grandes (Hong Kong, Taiwan y la República de Corea) reciben de los países en desarrollo tiene también como abastecedor principal a un país en desarrollo y enfrenta una restricción cuantitativa. Las negociaciones sobre los rubros de importación afectados con los países en desarrollo pertinentes que son abastecedores principales liberalizarían hasta US\$2.700 millones de las exportaciones de estos últimos. Después del trato de nación más favorecida, estas concesiones comprenderían US\$8.400 millones de exportaciones de los países en desarrollo y US\$10.000 millones de exportaciones mundiales. De este modo, para los países en desarrollo exportadores la relación de internalización bilateral alcanzaría un promedio del 27%, pero la relación de internalización de los países en desarrollo como grupo sería del 84%. La primera relación es algo más baja que relaciones similares en las primeras rondas del GATT; la segunda muestra el marcado interés comunitario de los países en desarrollo en conjunto. La relación de cobertura también parece algo baja, pero sería considerablemente más alta (alrededor del 8,3%) si se incluyeran el Acuerdo Multifibras y las limitaciones voluntarias de las exportaciones, y más alta aún si se incluyeran otras barreras. Los datos sobre las restricciones cuantitativas de los países en desarrollo son muy rudimentarios y probablemente subestiman su incidencia. Pero incluso considerándolos literalmente, el 20% de las importaciones que la muestra de países efectúa de los Tres Grandes está sujeto a estas restricciones. En términos de negociaciones potenciales, estas restricciones afectan a US\$8.100 millones de las exportaciones correspondientes a abastecedores prin-

cipales de los Tres Grandes, y después del trato de nación más favorecida, hasta a US\$12.400 millones de las exportaciones de los Tres Grandes y US\$15.000 millones de las exportaciones mundiales. Por lo tanto, la relación de internalización bilateral para los exportadores de los Tres Grandes sería del 54% y su relación de internalización conjunta, del 83%. Si estos cálculos se hacen extensivos a todos los mercados de los países en desarrollo, evidentemente se aumentaría el volumen absoluto del comercio incluido en las negociaciones, pero esta medida no tendría un efecto fácil de predecir ni en la relación de cobertura ni en la relación de internalización.

Estos cálculos muestran que el volumen de corrientes comerciales restringidas de abastecedores principales es suficiente para que las negociaciones sean útiles y para permitir que el poder de negociación de los países en desarrollo logre abrir los mercados de los países industriales. Sin embargo, será necesario vencer algunas dificultades antes de que puedan concluirse las negociaciones. Algunas disparidades bilaterales pueden ser inquietantes: por ejemplo, Hong Kong no tiene restricciones cuantitativas, pero es un abastecedor principal de varias importaciones de los Tres Grandes. Ocasionalmente, un proveedor principal puede no desear eliminar una restricción cuantitativa discriminatoria en uno de sus mercados. Estos problemas podrían solucionarse si la definición de abastecedor principal fuera más flexible o si los países en desarrollo presentaran solicitudes conjuntas de concesiones. Además, ambos cambios harían que este proceso estuviera más de acuerdo con anteriores prácticas del GATT y aumentarían las relaciones de internalización

Cuadro 7.1
Posibles concesiones de los países industriales^a

| Rubro | Importaciones de los Tres Grandes (1981) de un país en desarrollo que es abastecedor principal y enfrenta una restricción cuantitativa | |
|---|--|--|
| | Miles de millones de US\$ | Como porcentaje del total de las importaciones afectadas |
| Importaciones de abastecedores principales | 2,67 | 27 ^{b,c} |
| Importaciones de otros países en desarrollo | 5,77 | 58 ^c |
| Importaciones de todos los demás países | 1,56 | 16 |
| Total de importaciones | 10,00 | 100 ^d |

a. Restricciones cuantitativas de 1983 aplicadas a las importaciones de 1981.

b. Relación de internalización bilateral para el país en desarrollo negociador.

c. La suma de estos rubros es la relación de internalización conjunta de los países en desarrollo.

d. Los totales se dan en cifras redondas, lo que explica las variaciones que pueda haber en las sumas.

Fuente: Estimaciones del autor.

Cuadro 7.2
Posibles concesiones de los países en desarrollo^a

| Rubro | Importaciones de países de la muestra (1983) de uno de los Tres Grandes que es abastecedor principal y enfrenta una restricción cuantitativa | |
|--|--|--|
| | Miles de millones de US\$ | Como porcentaje del total de las importaciones afectadas |
| Importaciones de abastecedores principales | 8,08 | 54 ^{a,b} |
| Importaciones de los otros Tres Grandes | 4,36 | 29 ^c |
| Importaciones de todos los demás países | 2,58 | 17 |
| Total de importaciones | 15,02 | 100 |

a. Restricciones cuantitativas de 1983 aplicadas a las importaciones de 1981.

b. Relación de internalización bilateral para los Tres Grandes que participan en las negociaciones.

c. La suma de estos rubros es la relación de internalización conjunta de los Tres Grandes.

Fuente: Estimaciones del autor.

notificadas. También será necesario encontrar métodos para consolidar las restricciones cuantitativas, y los países tendrán que vencer sus escrúpulos en lo que respecta a negociar en forma simultánea barreras compatibles y no compatibles con el GATT. (Después de todo, son igualmente perjudiciales desde un punto de vista mercantilista o del bienestar.) Sin embargo, las cifras que figuran en los Cuadros 7.1 y 7.2 sugieren que si no se pueden idear mejores modalidades de negociación para las restricciones cuantitativas, podría lograrse un progreso considerable volviendo a la técnica ya probada de presentación de solicitudes y realización de negociaciones con arreglo al principio de abastecedor principal.

Estos cálculos también muestran que los países en desarrollo tienen considerables posibilidades de negociar la liberalización de los mercados de los países industriales en la Ronda Uruguay, a condición de que estén dispuestos a reciprocitar. Además, las conclusiones de Finger acerca de la Ronda Kennedy y las opiniones que se expresan actualmente en los Estados Unidos y las capitales europeas sugieren que la reciprocidad proporciona con mucho la vía más prometedora para mejorar el acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo.

Nota

1. Estrictamente hablando, estas cifras demuestran sólo que los países en desarrollo participantes obtuvieron algo, y no que los participantes obtuvieron más de lo que habría sido el caso sin su participación, ni que los no participantes obtuvieron menos de lo que habría sido el caso con su participación. Pero a menos que la decisión de participar hubiera tenido una correlación muy alta con la obtención de posibles beneficios, lo último es una conclusión razonable. (Véase el Capítulo 10 para mayores detalles sobre la interpretación de estos resultados.)

Referencias

- Cline, William R. 1983. "Reciprocity: A New Approach to World Trade Policy?" En W.R. Cline, compilador, *Trade Policy in the 1980s*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Curzon, Gerard. 1965. *Multilateral Commercial Diplomacy*. Londres: Michael Joseph.
- Deardorff, Alan V. y Robert M. Stern. 1986. *The Michigan Model of World Production and Trade*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Dell, Edmund. 1986. "Of Free Trade and Reciprocity," *The World Economy*. (9, (junio):125-40.
- Finger, J. Michael. 1979. "Trade Liberalization: A Public Choice Perspective." En R.C. Amacher, G. Haberler y T.D. Willet, compi-

- ladores, *Challenges to a Liberal International Economic Order*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- GATT, 1980. *Las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio; Informe Complementario*. Ginebra.
- Oficina del Representante Especial de los Estados Unidos en las Negociaciones Comerciales. 1967. *Report on United States Negotiations*. Vol. I, *General Summary*. Washington, D.C.
- Preeg, Ernest H. 1970. *Traders and Diplomats*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Winters, L. Alan. 1987. "Negotiating the Removal of Nontariff Barriers." *Oxford Economic Papers* (de próxima publicación).

La liberalización unilateral y las negociaciones comerciales multilaterales (NCM)

J. Michael Finger y Paula Holmes

En la Ronda de Tokio las partes contratantes del GATT se comprometieron a adoptar medidas de liberalización respecto de unos US\$150.000 millones de importaciones. Desde entonces, la principal novedad en las políticas de los países industrializados ha sido la constante intensificación de las presiones en favor de la protección. Pero en muchos países en desarrollo ha habido una notable evolución en el sentido de la liberalización.

- Entre 1983 y 1986, Kenya redujo en aproximadamente un 12% todos los aranceles aduaneros superiores al 30% aplicables a una amplia gama de partidas, con objeto de moderar la estructura arancelaria y darle más uniformidad. Kenya también está convirtiendo las restricciones cuantitativas en aranceles y simplificando sus procedimientos de concesión de licencias.
- Después de la Ronda de Tokio, aproximadamente un 14% de las importaciones de Turquía se hallaban sujetas a contingentes. Desde entonces, Turquía ha eliminado los contingentes de importación correspondientes a más de 300 partidas, ha reducido los aranceles sobre 400 partidas, ha simplificado sus procedimientos de concesión de licencias de importación y ha modificado la reglamentación de diversas partidas, pasando de un régimen de concesión de licencias a uno de aranceles. Además, Turquía ha atenuado la mayoría de las limitaciones cuantitativas de las exportaciones y ha eliminado el requisito de que los exportadores debían comprar insumos nacionales.
- Côte d'Ivoire ha revisado su arancel con el fin de uniformar sus tasas de protección efectiva y está reemplazando sus restricciones cuantitativas con aranceles.
- Mauricio está sustituyendo los contingentes con aranceles y ha convenido en no establecer otros nuevos.
- El Pakistán ha eliminado las restricciones sobre alrededor del 40% de las partidas que antes estaban restringidas.
- Corea está aplicando un programa para reducir la gama de los aranceles (que antes iban de 0 a 150%) de 0 a 30%, programa que concluirá en 1988. En virtud de otro programa encaminado a liberalizar los controles administrativos, para 1985 Corea había eli-

minado los requisitos en materia de licencias de importación de aproximadamente el 85% de las importaciones.

- Costa Rica ha tomado la iniciativa en el Mercado Común Centroamericano en lo que respecta a racionalización de la protección, pasando de los derechos de importación específicos a los derechos ad valorem, adoptando la nomenclatura arancelaria de Bruselas, eliminando las exenciones de derechos de importación y, en general, estableciendo un nivel de protección más uniforme. En promedio, los aranceles de Costa Rica se han reducido en un tercio.
- México ha iniciado un amplio programa de liberalización del comercio que hace hincapié en el reemplazo de las restricciones cuantitativas con derechos aduaneros como principal instrumento de protección.
- Panamá ha eliminado casi todos los contingentes de importación, ha adoptado la nomenclatura arancelaria de Bruselas y, en un período de cinco años, reducirá sus aranceles más altos sobre los bienes industriales.

Las instituciones financieras internacionales han prestado apoyo a muchas de esas reformas. Por ejemplo, el Banco Mundial, por medio de sus programas de préstamos en apoyo de reformas de las políticas, para octubre de 1986 había contraído compromisos por valor de US\$12.000 millones con 43 países. Tres cuartas partes de esos programas incluyen elementos significativos de liberalización del comercio, en países cuyas importaciones ascendían en 1985 a más de US\$140.000 millones.

Si bien los préstamos internacionales han contribuido a financiar el desarrollo de los sectores más productivos de esos países y a facilitar la afluencia de recursos a esos sectores, las decisiones de liberalización han sido básicamente unilaterales, y se adoptaron porque el gobierno decidió que esas medidas eran beneficiosas para la economía nacional. Como explica Martin Wolf en el Capítulo 3, esas decisiones probablemente se han basado en diversas consideraciones. Una de ellas es la frustración ante las distintas medidas de protección que se han acumulado sin orden ni concierto. Otra es la conciencia del éxito alcanzado por los países que han adoptado medidas en favor de

una estrategia comercial más abierta. Una tercera consideración es un cálculo cuidadoso de los costos y los beneficios que los cambios de política acarrearían para la economía nacional. De cualquier manera que se hayan concebido las ventajas, no se consideró que esas medidas de liberalización constituían "concesiones" que un gobierno imponía a su economía nacional sólo si a cambio recibía beneficios que las compensaran con creces. Se las consideró como medidas que promoverían el interés económico nacional.

Para los países que han procedido a la liberalización unilateralmente, la Ronda Uruguay ofrece una nueva oportunidad y plantea una nueva cuestión. La oportunidad se relaciona con la obtención de beneficios de la liberalización, haciendo que las medidas en ese sentido se traduzcan en un mejor acceso a los mercados de exportación. La cuestión que plantea esta oportunidad es la de determinar si a un país en desarrollo le conviene demorar la liberalización del comercio hasta que pueda obtener concesiones recíprocas por medio de las NCM. Es decir, ¿menoscabaría realmente la aplicación inmediata y unilateral de un programa de liberalización del comercio el "valor" de la liberalización en las NCM?

La respuesta, como se explicará en este capítulo, es un "no" rotundo. El instrumento que se emplea en las NCM es el compromiso que asume un país con sus asociados comerciales de permitir cierto acceso del exterior a su mercado interno. El valor de ese compromiso no tiene por qué menoscabarse, e incluso puede aumentar si se proporciona ese acceso antes de que el país haya asumido el compromiso internacional de mantenerlo. Si se aplaza la liberalización, se continúan imponiendo a los ciudadanos del país las restricciones y dificultades de la estructura de políticas vigente y se siguen demorando los beneficios que ésta reportaría para el interés económico nacional, mientras que la aplicación de las medidas pertinentes no reducirá el valor de la liberalización en las NCM. Las razones en que se basa esa conclusión pueden dividirse en tres partes:

- 1) Una explicación de los tipos de compromisos que se aceptan como "concesiones" en las negociaciones del GATT.
- 2) Una lista de las disposiciones del GATT en virtud de las cuales una parte contratante puede modificar o retirar una concesión.
- 3) Ejemplos de los tipos de compromisos que se aceptan como concesiones en las negociaciones del GATT, y del valor de negociación de las concesiones hechas por los países en desarrollo.

Las negociaciones del GATT son verdaderas negociaciones: situaciones en las que se regatea, y no transacciones basadas en precios fijos. Lo que tiene valor en esas situaciones depende de muchas otras cosas además del valor intrínseco del producto que se ofrece. También es importante tener idea de lo que las demás partes en la negociación valoran o desean obtener, y habilidad para presentar lo que uno ofrece como algo que responde a esos valores o que satisface esos deseos. Es preciso subrayar, por lo tanto, la importancia de saber negociar. Si bien el intercambio de concesiones arancelarias es la parte más conocida del proceso del GATT y un medio conveniente para

ilustrar la mecánica del mismo, el lector debe tener presente que ese intercambio es sólo un ejemplo, y no una definición, del proceso de negociación.

Concesiones

Las consolidaciones de aranceles aduaneros son la forma más conocida de concesiones del GATT. En efecto, en la época de las reuniones que ahora se conocen con el nombre de primera ronda del GATT, el principal foro internacional para las cuestiones comerciales eran las negociaciones en curso para crear una organización internacional de comercio. La celebración de una ronda separada del GATT tenía un propósito: la negociación arancelaria. A fin de establecer el mecanismo para esa negociación, cada parte contratante adjuntó al Acuerdo General una lista en la cual enumeró las partidas arancelarias (y las tasas aplicables a cada una) que quedarían consolidadas en virtud del mismo. Si bien esas listas constituyeron el mecanismo para efectuar una reducción de las tasas arancelarias, al indicarse en ellas una tasa más baja que la anterior, las consolidaciones en las primeras rondas se hicieron principalmente sobre la base de las tasas vigentes y no de tasas reducidas. El Cuadro 8.1 muestra que dos terceras partes de las concesiones hechas por los Estados Unidos en la primera ronda —y cuatro quintas partes de las hechas en la segunda ronda— correspondieron a consolidaciones establecidas sobre la base de las tasas vigentes y no de tasas reducidas.

Como en las primeras rondas se logró consolidar la mayoría de las partidas arancelarias de los principales países industriales, las concesiones arancelarias posteriores de esos países consistieron más bien en reducciones. En la Ronda Kennedy, por ejemplo, más del 90% de las concesiones arancelarias de los principales países industriales entrañaron reducciones de las tasas (Cuadro 8.2). Al mismo tiempo, se continuaron aceptando como concesiones las consolidaciones a las tasas vigentes hechas por los países industriales más pequeños y por los países en desarrollo. Por ejemplo, las reformas comerciales acordadas en la Ronda Kennedy por la Argentina, el Brasil y Chile formaban parte de una política comercial ya adoptada o de una reforma económica general ya emprendida. Las concesiones de la India consistieron sobre todo en la reducción de las tasas oficiales de los derechos a los niveles que efectivamente se recaudaban (Estados Unidos, páginas 132-143). En el caso de los países industriales más pequeños, menos de una cuarta parte de las concesiones arancelarias (medidas por el valor de las importaciones) fueron reducciones, y en el de los países en desarrollo participantes, sólo el 7% fueron reducciones en vez de consolidaciones de aranceles existentes.

El valor de negociación de las concesiones queda indicado por el hecho de que los Estados Unidos efectuaron concesiones respecto de un porcentaje mucho mayor de sus importaciones procedentes de países en desarrollo que eran participantes activos que de sus importaciones de otros países en desarrollo: US\$571 millones, o sea el 33% de sus importaciones (1964) de los nueve países en desarrollo que eran participantes activos (Cuadro 8.3). De los \$6.000 millones aproximadamente de importaciones

realizadas por los Estados Unidos en 1964 de otros países en desarrollo, sólo un 5% fue objeto de concesiones.

Las "concesiones recibidas" de los Estados Unidos por cada grupo fueron en casi todos los casos consolidaciones a tasas reducidas. Del otro lado de la mesa de negociación, las concesiones de los "otros" participantes constituyeron en su mayoría consolidaciones a las tasas existentes (más de las tres cuartas partes); más del 90% de las concesiones de los países en desarrollo participantes fueron consolidaciones y no reducciones. Aun así, las cifras del Cuadro 8.3 sugieren que un dólar de concesiones de los "otros" países desarrollados participantes "compró" un 40% más de los Estados Unidos que un dólar de concesión de los principales participantes. La fórmula matemática, basada en las cifras del Cuadro 8.3, es $[(49/26)/(70/52)] = 140\%$. Análogamente, un dólar de concesión de los países en desarrollo participantes compró tres veces más que un dólar de concesión de los principales participantes.

Además de la simple congelación de la tasa existente, hay otras maneras de consolidar una tasa arancelaria. En la Ronda de Tokio, Indonesia consolidó varias partidas a las tasas prevalecientes, consolidó una a una tasa máxima superior a la prevaleciente y consolidó varias otras a tasas ad valorem que correspondían en general a las tasas específicas prevalecientes. Cuando se adhirió recientemente al GATT, Marruecos se reservó cierta flexibilidad mediante la aceptación de consolidaciones a tasas más altas que las prevalecientes en el momento de la negociación. México, al adherirse al Acuerdo en 1986, se reservó por un tiempo limitado el derecho a imponer un recargo a las tasas que ya había aceptado. La lista de concesiones arancelarias de la India en la Ronda de Tokio consistió en 22 consolidaciones, 13 a tasas más bajas y 9 a tasas más altas (máximas). A cambio de ello, los Estados Unidos efectuaron concesiones arancelarias respecto de 94 categorías de productos que interesaban a la India, principal-

Cuadro 8.1
Concesiones de los Estados Unidos en las negociaciones arancelarias del GATT

| Variables (todas se han calculado basándose en las importaciones y exportaciones de los Estados Unidos) | Ginebra 1947 (datos de 1939) | Annecy 1949 (datos de 1948) | Torquay 1951 (datos de 1949) | Ginebra 1956 (datos de 1954) | Dillon 1960-61 (datos de 1960) | Kennedy 1964-67 (datos de 1964) | |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---|------------------------------------|-------------------------------|
| | | | | | | Principales participantes | Todos los participantes |
| Valor de las importaciones respecto de las cuales se hicieron concesiones (reducciones y consolidaciones) como porcentaje de las importaciones totales | 78 | 39 | 7 | 9 | 12 | n.d. | 46 |
| Consolidaciones como porcentaje de las concesiones totales (en función del valor de la importación) | 71 | 80 | 12 | 0 | 5 | 7 | 7 |
| Reducción de las importaciones como porcentaje de las importaciones sujetas al pago de derechos | 56 | 6 | 15 | 20 | 19 | n.d. | 64 |
| Cuantía media de la reducción porcentual de la tasa ad valorem | 35 | 37 | 26 | 15 | 20 | n.d. | 44 |

n.d. No disponible.

Fuente: J.A. Singer, "Trade Liberalization: A Public Choice Perspective", en R.C. Amacher, G. Haberler, T.D. Willet (comp.), *Challengers to a Liberal International Economic Order*, Washington, D.C., American Enterprise Institute (1979), Cuadros 1 y 6.

Cuadro 8.2
Concesiones arancelarias de la Ronda Kennedy
(cálculos basados en el valor de las importaciones de 1964)

| <i>Participante</i> | <i>Valor de las importaciones respecto de las cuales se hicieron concesiones (consolidaciones y reducciones) como porcentaje de las importaciones totales</i> | <i>Reducciones como porcentaje de las concesiones totales</i> |
|---|---|---|
| Principales participantes* | | |
| Estados Unidos | 46 | 93 |
| CEE | 66 | 90 |
| Canadá | 30 | 100 |
| Japón | 50 | 75 |
| Reino Unido | 63 | 91 |
| Austria | 50 | 63 |
| Dinamarca | 61 | 62 |
| Finlandia | 80 | 84 |
| Noruega | 58 | 67 |
| Suecia | 83 | 87 |
| Suiza | 86 | 87 |
| Total | 49 | 91 |
| Otros países desarrollados participantes* | | |
| Grecia | n.d. | 29 |
| Islandia (adhesión) | n.d. | 27 |
| Irlanda | n.c. | 37 |
| Nueva Zelanda (datos de 1966) | n.c. | 72 |
| Polonia (adhesión) | n.c. | — ^b |
| Sudáfrica | n.c. | 100 |
| Turquía | n.d. | 0 |
| Israel | n.c. | 28 |
| Portugal | n.c. | 98 |
| España | n.d. | 99 |
| Yugoslavia (adhesión) | n.d. | 51 |
| Total | 26 | 23 |
| Países en desarrollo que fueron participantes activos* | | |
| Argentina | n.d. | 0 |
| Brasil | n.d. | 0 |
| Chile | n.d. | 82 |
| República Dominicana | n.d. | 0 |
| India | n.d. | 0 |
| Jamaica | n.d. | 89 |
| Corea (adhesión) | n.d. | 4 |
| Perú | n.d. | 98 |
| Trinidad y Tabago | n.d. | 0 |
| Total | 8 | 7 |

n.d. No disponible.

a. Los países se enumeran en las categorías adoptadas por las partes contratantes para la Ronda Kennedy de negociaciones arancelarias.

b. Polonia convino en aumentar en un 7% anual, por lo menos, sus importaciones procedentes de las partes contratantes del GATT.

Fuente: La misma que para el Cuadro 8.1, Cuadro 9.

mente textiles y prendas de vestir. (Cuarenta y tres de esas partidas estaban sujetas a restricciones cuantitativas en los Estados Unidos. Por lo tanto, la India sólo se benefició con los ingresos que los Estados Unidos recaudaban antes en concepto de aranceles.)

Un país puede asumir un compromiso con sus asociados comerciales de muchas otras maneras además de las consolidaciones arancelarias. En efecto, la comunidad internacional comprendió pronto que las consolidaciones arancelarias no podían considerarse en forma aislada de otros aspectos del acceso a los mercados. Para dar efecto a las reducciones arancelarias concertadas en la primera ronda del GATT, los negociadores tuvieron que convenir

en compromisos complementarios de no neutralizar el acceso a los mercados que estaba implícito en los niveles arancelarios establecidos inflando el avalúo aduanero, imponiendo otros impuestos a los bienes importados sobre una base diferencial, etc. El Acuerdo General abarca estos múltiples aspectos del "acceso a los mercados", de modo que se pueden efectuar negociaciones en el marco del GATT y asumir compromisos significativos con los asociados comerciales en relación con cualquiera de ellos.

Para reiterar lo que se dijo antes, el saber negociar es un factor importante para concertar una concesión que tenga valor de intercambio. Se pueden dar algunos ejemplos a este respecto:

Cuadro 8.3
Concesiones hechas en la Ronda Kennedy en comparación
con las concesiones recibidas de los Estados Unidos

| <i>Grupo de países</i> | <i>Importaciones del grupo procedentes de los Estados Unidos respecto de las cuales se hicieron concesiones a (porcentaje de las importaciones totales procedentes de los Estados Unidos)</i> | <i>Importaciones de los Estados Unidos procedentes del grupo respecto de las cuales se hicieron concesiones a (porcentaje de las importaciones totales procedentes del grupo)</i> |
|---|---|---|
| Principales participantes ^b | 52 | 70 |
| Otros países desarrollados participantes | 26 | 49 |
| Países en desarrollo que fueron participantes activos | 8 | 33 |
| Otros países en desarrollo | 0 | 5 |

a. Consolidaciones y reducciones.

b. Con excepción de los Estados Unidos.

Fuente: La misma que para el Cuadro 8.1, Cuadros 4 y 9.

En la Ronda de Tokio (además de las consolidaciones arancelarias antes mencionadas), Indonesia se comprometió a notificar explícitamente las modificaciones de sus formalidades aduaneras y a unificar sus distintos derechos de registro pagaderos sobre las importaciones de alimentos elaborados y bebidas. A cambio de ello, los Estados Unidos efectuaron concesiones arancelarias respecto de varios artículos de los cuales Indonesia era un abastecedor importante o el abastecedor principal, incluida la reducción de las tasas aplicables al aceite de palma del 7,1% al 1,2%. (En 1976, las importaciones de aceite de palma que los Estados Unidos hicieron de Indonesia ascendieron a US\$8,2 millones.)

El acuerdo de adhesión de Marruecos abarcó varias reformas de la política comercial introducidas como parte de un programa encaminado a reestructurar los desequilibrios externos, que recibió apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los países industrializados que comerciaban con el país. Inicialmente, todas las partidas arancelarias de Marruecos se hallaban sujetas a contingentes de importación. Las medidas de reforma incluyeron el reemplazo de los contingentes con aranceles en el caso del 85% de las partidas.

Colombia, que se adhirió al GATT al final de la Ronda de Tokio, utilizó el mismo conjunto de concesiones para su adhesión y para las NCM. Consolidó 36 partidas a tasas que variaban del 15% al 80% y se comprometió a conceder automáticamente licencias de importación para todos los productos incluidos en su oferta. Cuatro de esas consolidaciones representaban concesiones a la Comunidad Económica Europea (CEE), y 12 a los Estados Unidos. A cambio de ello, la CEE redujo los aranceles sobre seis partidas de Colombia y los Estados Unidos le dieron concesiones arancelarias sobre las flores cortadas (con un valor comercial de US\$22,5 millones en 1976) y varias prendas de vestir.

Tailandia, al adherirse en 1982, convino en la consolidación de 95 partidas. También convino en modificar diversos impuestos de forma que se ajustasen a lo dispuesto en el Artículo III, que requiere que no se apliquen

impuestos internos en forma diferencial a las importaciones. Entre otros compromisos de acceso a los mercados asumidos por los países en desarrollo en la Ronda de Tokio, Corea consolidó los aranceles aplicables a 143 partidas e incluyó 166 partidas de cuatro dígitos de la NCCA entre las importaciones automáticas. Israel convino en eliminar las licencias de importación para diversas partidas. Côte d'Ivoire aceptó liberalizar los reglamentos relacionados con la inspección previa a la importación de determinadas mercancías y en modificar ciertos aspectos discriminatorios de los derechos cobrados por la concesión de licencias de importación. A cambio de ello, los Estados Unidos eliminaron sus aranceles sobre la manteca de cacao, producto del cual Côte d'Ivoire era un abastecedor muy importante; esta concesión tenía un valor comercial de US\$35 millones en 1976. El Perú, a cambio de convenir en la concesión automática de licencias para 12 artículos de importación, recibió concesiones arancelarias de los Estados Unidos en relación con nueve productos de los cuales era el abastecedor principal.

Modificaciones

Como sucede con muchos contratos, el GATT reconoce que, a medida que cambien las circunstancias, habrá casos en que una parte contratante deseará verse liberada de un compromiso asumido en virtud de sus disposiciones. El Artículo XXVIII dispone que, cada tres años, una parte contratante puede renegociar, en su totalidad o en parte, su lista de compromisos. Una parte contratante puede pedir en cualquier momento que los signatarios del GATT autoricen tales negociaciones. En las negociaciones celebradas en estas circunstancias participarían la parte contratante con la cual se negociaron originalmente las concesiones, otras partes contratantes que sean abastecedores principales y otras partes contratantes que tengan un interés sustancial en dichas concesiones. Todos los países interesados procuran entonces negociar juntos los cambios deseados en las consolidaciones.

Es posible que el país que proponga la modificación tenga que ofrecer una compensación en forma de otra concesión (como la reducción de los aranceles sobre otra partida) a las demás partes interesadas. Si no se llega a un acuerdo satisfactorio entre los países afectados, las partes contratantes beneficiarias pueden retirar las concesiones que dieron originalmente al país que modifica sus consolidaciones. En la Parte IV del GATT, las partes contratantes convienen en que no se esperará una compensación recíproca cabal de los países en desarrollo. El Artículo XVIII.A incluye disposiciones en virtud de las cuales un país en desarrollo puede modificar o retirar una concesión con objeto de establecer una determinada industria (la sección relativa a las industrias incipientes). Esa sección dispone que el país que se propone adoptar esa medida debe notificar a los signatarios del GATT con objeto de negociar la posible compensación con los países afectados.

El Artículo XII y el Artículo XVIII.B (que se aplica sólo a los países en desarrollo) rigen el uso de las restricciones a la importación para proteger el equilibrio de la balanza de pagos. En términos generales, se permite que un país introduzca restricciones cuantitativas con ese propósito. La intención del GATT, así como de la Declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos de 1979, es que esas medidas sean transitorias y de carácter general, si bien se puede dar prioridad a determinadas categorías de importaciones. No hay ningún requisito de compensación, ni tampoco es necesario que el país que aplica la medida por motivos de balanza de pagos inicie negociaciones al respecto con los países afectados. Sin embargo, todas las medidas de ese tipo están sujetas a consultas periódicas en el Comité de Restricciones a la Importación (Balanza de pagos) del GATT, del que pueden formar parte todas las partes contratantes que lo deseen.

El Artículo XIX permite que se modifique o retire una concesión si las importaciones de un determinado artículo perjudican o amenazan con perjudicar a una industria nacional. En ese caso, las partes afectadas pueden celebrar consultas y retirar ciertas concesiones recíprocas.

Conclusión

Detrás de su estructura formal y de su lenguaje jurídico, las negociaciones del GATT son un bazar donde se regatea

y no una tienda con precios fijos. Todos los que están en el bazar negocian para obtener acceso a los mercados, y cada uno es simultáneamente un comprador en el mercado de oportunidades de exportación y un vendedor del acceso a su mercado interno. El mayor o menor valor de una concesión ofrecida por una parte para su intercambio en ese bazar depende en parte de la forma en que se presenta esa concesión. Por ejemplo, se podría considerar que una reforma arancelaria ya implantada tiene escaso valor de intercambio porque ya existe. Por otra parte, el hecho de que ya se haya adoptado esa reforma puede presentarse como prueba de que el gobierno está resuelto a mantenerla, y de que una concesión que se reciba a cambio de ello fortalecerá su posición frente a los intereses nacionales que presionan en favor de su eliminación.

Las disposiciones del GATT relativas a la modificación de una concesión podrían, con arreglo a un punto de vista, constituir un requisito de que un país negocie con sus asociados comerciales algo que de lo contrario podría negociar en forma unilateral. Conforme a otro punto de vista, esas negociaciones representan una oportunidad para señalar a la atención de un asociado comercial sus medidas de política que han contribuido a que el primero tuviera necesidad de modificar una concesión.

El acuerdo de que los países en desarrollo han de recibir un trato diferenciado y más favorable en el GATT puede aducirse como excusa para mantenerse fuera del bazar, o como base para instar a la otra parte en la negociación a agregar algo más a su conjunto de propuestas. Como en cualquier bazar, lo importante es negociar de buena fe y con sentido del humor. Cuando una parte diga: "Acepto la oferta", el vendedor debe reconocer que él también ha ganado algo con ese negocio. Y cuando un posible comprador diga: "Dejemos esto para otro día", puede resultar provechoso pasar a considerar otras cuestiones.

Referencia

Oficina del Representante Especial de los Estados Unidos para las Negociaciones Comerciales. 1967. *General Agreement on Tariffs and Trade, 1964-67 Tariff Conference, Geneva, Switzerland*. Volumen 1, parte 1. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

1

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA
OFICINA EN COLOMBIA**

**TALLER NACIONAL SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES
INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO**

Santafé de Bogotá, D.C. Julio-Agosto 1993

CONTENIDO

PRESENTACION

Tema A :

1. Principios básicos. Los indicadores de apoyo a la agricultura y las negociaciones comerciales.
2. Instrumentos de política comercial liberalización comercial.

Tema B :

Compromisos multilaterales GATT Códigos de conducta comercial. Ronda de Uruguay,

TEMA C :

Negociaciones comerciales bilaterales y plurilaterales tipo de acuerdos.

- Elementos constitutivos de los Acuerdos.
- Estrategia de negociación y organización interna.

TEMA D :

Experiencias en Negociaciones Comerciales Plurilaterales. El Sector Agropecuario en el NAFTA.

PRESENTACION

La participación mas activa del sector agropecuario en las negociaciones comerciales internacionales, ha sido unos de los hechos más relevantes en la práctica de los acuerdos comerciales entre países, en los últimos años. La marcha de algunos procesos de integración como la Comunidad Europea, el Pacto Andino, las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT, y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, han tenido al sector agropecuario como centro de las disputas y de las negociaciones mas específicas, arduas y dilatadas.

Por otra parte, los cambios en las situaciones de apertura de los mercados agrícolas internos y condiciones de acceso a los mercados externos están sucediendo con gran velocidad. El proceso de integración y las negociaciones bilaterales y multilaterales en las que se encuentran involucrados los países andinos, están ampliando las posibilidades de acceso a los mercados externos de algunos productos agropecuarios pero también están creando competencia a las producciones internas, no exenta de situaciones conflictivas producidas en algunos casos por negociaciones con terceros países que involucran preferencias discriminatorias.

Tanto los Gobiernos como el Sector Privado de los Países Andinos se enfrentan a un amplio escenario de negociaciones bilaterales y multilaterales, que exige la disponibilidad de profesionales capacitados para preparar y conducir estas tratativas. El Grupo de los Tres, Chile, Centroamérica, los Acuerdos de Alcance Parcial en el marco de la ALADI, la plena vigencia del Arancel Externo Común en el Pacto Andino, las negociaciones internacionales sobre productos básicos, el acceso al mercado de Estados Unidos a través de las negociaciones bilaterales y de la Iniciativa Andina, así como el acceso al mercado de la Comunidad Europea a través del sistema Generalizado de Preferencias, son algunas de las negociaciones a las que se encuentran enfrentados los equipos negociadores de estos países.

Con el propósito de desarrollar la capacidad técnica nacional en el área de política comercial agropecuaria y en las áreas de preparación, conducción, evaluación de negociaciones comerciales internacionales, seguimiento y administración de acuerdos comerciales, el IICA con la colaboración de la Sociedad de Agricultores de Colombia, realizó en Santafé de Bogotá entre el 10 de julio y el 12 de agosto de 1993, un Taller Nacional sobre Negociaciones Comerciales Internacionales para el Sector Agropecuario con la participación de técnicos y dirigentes de los Ministerios de Agricultura y Comercio Exterior, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, INCOMEX, ICA, Asociación Nacional de Exportadores, SAC, FENALCE, FEDEPAPA, FEDEPALMA, ANALAC, FEDEGAN, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Jorge Tadeo Lozano.

El taller contó con conferencistas de los Ministerios de Agricultura y Comercio Exterior de Colombia, el INCOMEX, el IICA, el Instituto Colombiano Agropecuario, la Junta del Acuerdo de Cartagena, la Secretaría de Agricultura y Recursos hidráulicos de México y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

El presente documento reúne los materiales de lectura entregados a los participantes con el fin de profundizar sobre cada uno de los temas tratados en el evento.

Esta compilación se hace con un fin estrictamente didáctico.

Carlos Federico Espinal
Coordinador del Taller

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA

TALLER NACIONAL SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES
INTERNACIONALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

MATERIAL DE LECTURA

TEMA A

PRINCIPIOS BASICOS

LOS INDICADORES DE APOYO A LA AGRICULTURA Y LAS
NEGOCIACIONES COMERCIALES

Santafé de Bogotá, D.C. Julio-Agosto 1993

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
UNIDAD DE DESARROLLO AGRARIO

CALCULO DEL GRADO DE APOYO
AL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO
A TRAVES DEL EQUIVALENTE DEL SUBSIDIO AL PRODUCTOR - ESP

Santafé de Bogotá, mayo de 1993

I N D I C E

| | |
|---|----|
| INTRODUCCION | 1 |
| I. DEFINICION | 1 |
| II. RESULTADOS GLOBALES Y POR PRODUCTO | 3 |
| III. DESAGREGACION DEL ESP POR COMPONENTES | 5 |
| A. Transferencias Directas al Productor | 5 |
| B. Apoyos Indirectos a través del Gasto Público | 7 |
| C. Ajuste Macroeconómico | 7 |
| IV. COMPARACIONES INTERNACIONALES | 8 |
| V. CONCLUSION | 12 |
| BIBLIOGRAFIA | 14 |

**CALCULO DEL GRADO DE APOYO
AL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO
A TRAVES DEL EQUIVALENTE DEL SUBSIDIO AL PRODUCTOR - ESP
1986 A 1992**

INTRODUCCION

Este informe presenta los resultados del cálculo del Equivalente de Subsidio al Productor -ESP- entre 1986 y 1992 para nueve productos incluidos en el Sistema de Franja de Precios: arroz, maíz, sorgo, trigo, cebada, soya, palma, azúcar y leche.

En el período analizado se identificó un ESP en porcentaje del precio interno para el agregado de los nueve productos de 21.4%, explicado principalmente por las grandes transferencias que fueron destinadas a la producción de leche.

La magnitud de los ESP calculados de los diferentes productos se explica fundamentalmente por el apoyo interno al precio al productor, el cual contribuye en promedio un 87.7% del valor del índice. Los desembolsos presupuestarios del sector público que no implican transferencias directas a los productores explican en promedio un 9.0%, mientras que los subsidios a los fertilizantes y los subsidios crediticios no han influido de manera significativa en el grado de apoyo al productor agropecuario.

I. DEFINICION

El ESP es un indicador que permite calcular el grado o el valor total monetario de apoyo (o desestímulo) a la producción agropecuaria. En otras palabras, es un indicador de las transferencias de los consumidores (vía precios) y de los contribuyentes (vía gasto público) a los productores agropecuarios, resultado de la aplicación de un conjunto de políticas agropecuarias.

El ESP Total se define como:

$$ESP = Q*(Pd-Pr)+D-L+B-AG$$

donde,

Q = volumen de producción

Pd = precio interno al productor, o precio doméstico en dólares

$$(Pd=Pi/tc)^1$$

- Pr** = precio de referencia, o precio internacional del producto internado en el mercado doméstico, en dólares
- D** = pagos directos a los productores, lo que incluye subsidios a la producción, a los factores primarios, y otros pagos de estabilización o de compensación por catástrofes naturales²
- L** = impuestos sobre la producción que reducen el ingreso recibido por los productores
- B** = todos los otros apoyos financiados a través del presupuesto nacional, o desembolsos presupuestarios, que indirectamente benefician a los productores. Incluye subsidios a los medios de producción, crédito agrario, investigación y extensión, educación e infraestructura rural. Incluye también las concesiones fiscales a los productores³
- AG** = ajuste por alimentos balanceados (solo para los productos pecuarios), que es la valoración monetaria de los costos adicionales de alimentación del ganado que se producen como consecuencia de las medidas de apoyo a los precios de mercado de los productos agrícolas que se utilizan como alimentos balanceados⁴.

En los cálculos del ESP efectuados por la OECD⁵, se incluyen cinco categorías de medidas de política agrícola, a saber:

- i. Las que simultáneamente afectan los precios a productores y consumidores (Sustentación de Precios de Mercado),
- ii. Las que transfieren recursos directamente de los contribuyentes a los productores, sin aumentar los precios a los consumidores (Pagos Directos),
- iii. Las que reducen los costos de los factores sin hacer distinción entre los subsidios al capital y aquellos a otros factores, tales como el subsidio al crédito y a los insumos (Reducción en Costo de los Factores),
- iv. Las que en el largo plazo reducen los costos pero no son recibidas directamente por los productores, tales como el gasto público en investigación y extensión (Servicios Generales),

¹ Se emplea la tasa de cambio a la cual se efectúan las transacciones comerciales de importación y exportación.

² Los componentes D y L no se incluyen en el caso colombiano.

³ No se incluyen concesiones fiscales en el caso colombiano.

⁴ Se elimina este componente para la leche en Colombia al tratarse de una producción básicamente extensiva.

⁵ Carmel Cahill and Wilfrid Legg. Estimation of Agricultural Assistance Using Producer and Consumer Subsidy Equivalents (PSEs/CSEs): Theory and Practice. OECD Economic Studies. Paris, Winter 1989-1990.

-v. Otros apoyos indirectos, tales como los subsidios regionales y las concesiones tributarias.

El ESP ha sido ampliamente utilizado para estimar las fuentes de apoyo al sector agropecuario, pues permite capturar en un sólo indicador, todas las transferencias a los productores generadas por las políticas agrícolas.

Así mismo, permite hacer comparaciones internacionales del grado de apoyo o desestímulo en el sector agropecuario con una metodología común, por lo cual ha sido propuesto como indicador base para negociaciones comerciales y armonización de políticas agropecuarias.

Igualmente, el ESP contiene de manera consistente la información necesaria para examinar y hacer seguimientos anuales a las políticas agropecuarias que afecten la producción agrícola, el consumo y el comercio de países individuales.

II. RESULTADOS GLOBALES Y POR PRODUCTO

De los nueve productos agropecuarios estudiados, sólo el azúcar es un producto de exportación, aunque su mercado más importante es el doméstico. El arroz se ha mantenido en los límites de la autosuficiencia, exportándose e importándose alternativamente durante la última década⁶. Los demás productos han sido normalmente considerados como importables.⁷

El resultado del ESP Total agregado para los nueve productos estudiados (Cuadro No. 1), muestra una progresiva caída entre los años 1986 y 1989, al pasar la protección de US\$760.3 millones a US\$442.5 millones, desmejorándose en un 41.8%^{8 9}. En los tres últimos años se han incrementado ostensiblemente las transferencias hacia este conjunto de productos, ubicándose el ESP Total en US\$1.254.9 millones en 1992.

Entre 1986 y 1992 el ESP como porcentaje del valor de la producción

⁶ El cálculo del ESP para el arroz se hizo como producto importable y como exportable.

⁷ El precio internacional del maíz se ajusta por un factor de calidad de 25% para homologarlo al maíz blanco de consumo interno, que no es transable a nivel internacional.

⁸ El resultado mencionado incluye gasto público por producto.

⁹ Los resultados obtenidos difieren de los de otros estudios sobre el ESP en Colombia no solo por diferencias metodológicas sino también de fuentes de información y tratamiento de la misma. Entre ellos están: Barceló Vila, Luis Vicente y García Alvarez-Coque, José María. Equivalente del Subsidio al Productor en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Resultados preliminares. Notas metodológicas. JUNAC, JUN/TALL.ESP.PA/1/dt2. Lima, 9 de septiembre de 1992 y Roberts, Donna y Trapido, Paul. Government Intervention in Latin America Agriculture, 1982-87. USDA. Washington, september 1991.

en términos del precio interno para los nueve productos estudiados fue de 21.4% en promedio. Entre 1986 y 1990 este porcentaje descendió de 36.9% a 7.0%, para luego aumentar a 23.8% en 1992.¹⁰

En el comportamiento agregado tienen una alta incidencia la situación del azúcar y la leche. El azúcar manifiesta un impuesto al productor entre 1989 y 1991 en beneficio de los consumidores. Por el contrario en el caso de la leche se presenta una intensificación del apoyo al productor desde 1990.

Merced a los resultados un tanto atípicos de la leche y el azúcar, se calculó un subtotal excluyendo estos dos productos. El resultado obtenido muestra una tendencia decreciente del ESP Total al descender paulatinamente entre 1986 y 1991 de US\$296.8 millones a US\$57.3 millones, para luego ascender en 1992 a US\$82.7 millones.

Para este subgrupo de productos, el ESP en porcentaje del precio interno estuvo entre 1986 y 1992 en 17.9% en promedio, pasando de 34.0% a 6.7%, respectivamente. (Cuadro No.2 y Gráficas del ESP en Porcentaje).

Para el conjunto de los siete productos se registró un efecto neto de apoyo al productor durante el período estudiado explicado fundamentalmente por las transferencias procedentes de los consumidores. No obstante, se presenta un efecto impositivo al productor, en beneficio de los consumidores, en el caso del maíz desde 1989 y de la palma africana en 1992.

En 1992 el apoyo total se incrementó para arroz, maíz y sorgo, por efecto de la caída en los precios internacionales. A su vez, el ESP Total cayó sustancialmente para palma, soya, cebada y trigo. Este descenso en la protección de estos productos obedece principalmente a la caída experimentada por el precio interno, en términos reales. Para el caso del trigo la menor protección se deriva de un mayor aumento proporcional del precio de referencia en relación con el precio interno.

Así, en 1992 el nivel más bajo del ESP en porcentaje del precio interno se registró en palma africana -9.2% y los mayores niveles se presentaron para leche 53.2%, cebada 23.8%, azúcar 20.9%, trigo 18.0%, soya 16.7% y arroz 16.3%.

Durante el período 1986-1992 se registró un apoyo neto al productor para el conjunto de los nueve productos, explicado fundamentalmente por el apoyo al precio interno, responsable del 87.7% del ESP total. Las transferencias realizadas a través del gasto público en funcionamiento e inversión pública e infraestructura explican un

¹⁰ Expresión comúnmente utilizada en los cálculos internacionales, como en los países de la OECD y México, al referirse a las transferencias como porcentaje del ingreso recibido por los productores, la cual se empleará para hacer comparaciones con dichos países.

9.0 del ESP. Por su parte, el componente de subsidio al crédito explica en 3.9% el ESP y el subsidio a los fertilizantes tiene un efecto negativo sobre el valor total de -0.6%.

III. DESAGREGACION DEL ESP POR COMPONENTES

A. Transferencias Directas al Productor

Apoyo al Precio Interno o Protección Nominal: El principal apoyo al sector se ha dado a través del componente de apoyo al precio interno, que pasó de US\$674.0 millones en 1986 a US\$331.2 millones en 1989, para luego ascender a US\$1.174.4 millones en 1992. El apoyo al precio interno explica el 87.7% del ESP Total en el período estudiado, determinando notablemente su evolución. (Cuadro No.1 y Gráficas de Apoyo al Precio Interno).

El apoyo al precio interno no es otra cosa que el arancel implícito o la protección nominal, calculada en términos unitarios como la diferencia entre el precio interno y el precio internacional de referencia. En términos porcentuales es la relación entre esta diferencia de precios, dividido el precio de referencia.

En los primeros años del período estudiado se aprecia una mayor diferencia entre los precios domésticos y los precios de referencia, resultado de las políticas de comercio exterior, como las licencias y cuotas de importación. Además de lo anterior, el manejo de los precios internos, en los que se incluyen los precios de sustentación y el control de precios, implicaron una mayor protección nominal a la producción interna, en promedio 52.3% en 1986 y 45.6% en 1987. (Cuadro No.3).

En 1988 y 1989, se presenta un deterioro en este componente, 25.3% y 11.4% respectivamente, debido al incremento en los precios internos. Para la mayoría de los productos, resultó inferior el reajuste en los precios internos que el incremento en los precios internacionales. De allí la reducción en el grado de apoyo a través de este componente, con el consecuente inicio de la desprotección de los cultivos, con excepción de cebada y soya.

Este fenómeno se pronunció aún más en 1990 para arroz, maíz y sorgo, al caer en mayor proporción el precio interno con relación a la disminución presentada por los precios internacionales. La situación de precios internos deprimidos, estuvo relacionada con niveles altos de abastecimiento registrados para estos productos.

En 1991, en pleno desarrollo de la apertura económica, se redujeron aranceles, se liberaron importaciones, se eliminaron los precios de sustentación y los controles de precios. Además se creó, a mediados del año, el sistema de franjas de precios para las importaciones de los nueve productos estudiados. En este año persistió el efecto impositivo para el maíz, al mantenerse la

.relación desfavorable entre precio interno y precio internacional.

A su vez, disminuyó la protección nominal para palma y soya, como consecuencia de una mayor caída en el precio interno. Se mantuvo para trigo y cebada, productos para los cuales se acordaron contratos de absorción de cosechas por parte de la industria. Para la leche la protección aumentó sustancialmente, mientras que para el sorgo se aumentó levemente.

En 1992 se registraron incrementos en la protección nominal para leche 108.4%, cebada 25.4%, azúcar 21.4%, sorgo 16.9%, trigo y arroz 14.8% y soya 12.5% . Aunque permanece la desprotección al maíz, también aumenta su nivel al situarse en -4.0%. A su vez, cae para palma a -13.0%, manifestándose por primera vez la desprotección del cultivo.

El aumento en el arancel implícito ocurrido en 1992 para arroz, maíz, soya, sorgo y azúcar, se debe principalmente a la caída en los precios internacionales, mientras crecen los precios internos en dólares, en virtud de una menor tasa de devaluación en relación con un mayor aumento relativo de los precios internos en pesos.

Es importante resaltar la diferencia existente entre la tasa de protección nominal encontrada y el arancel nominal promedio vigente durante 1992, el cual incluye el básico más el variable en el mecanismo de franja de preciso. Este arancel nominal resulta superior a la protección nominal para la mayoría de los productos, siendo similares para azúcar y trigo e inferiores par cebada y leche.

La situación descrita puede estar evidenciando problemas que conducen a un menor precio interno que el precio que debería existir teóricamente si las señales para el mercado interno fueran los precios piso y techo de la franja, y los precios oficiales de referencia semanales. Entre los posibles factores que están conduciendo a esta situación eventualmente se encuentran problemas en la estructura y los mecanismos comerciales, como también distorsiones de precios inducidas por las diferentes políticas sectoriales y comerciales en los países del Grupo Andino, con los cuales operó la zona de libre comercio.

En efecto, vale la pena señalar entre ellos la estructura monopólica u oligopólica de la agroindustria, la falta de poder de negociación de los productores, las facilidades financieras de las importaciones en relación a las condiciones financieras de almacenamiento y compra de las cosechas internas, las importaciones sin arancel de países del Grupo Andino con los cuales no se han armonizado aún las políticas y las diferencias arancelarias entre dichos países, entre otras.

Subsidio en Crédito: El subsidio crediticio tuvo una importancia relativa al comienzo del período, al sumar US\$43.6 millones en 1986

y US\$38.4 millones en 1989, pero luego caer progresivamente a US\$5.5 millones en 1992. El subsidio crediticio representó en promedio al 3.9% del ESP Total en el período. Se evidenció el paulatino deterioro del subsidio a través de las tasas de interés a partir de la creación de FINAGRO en 1990, al fijarse tasas de interés en niveles muy similares a las del mercado. El subsidio crediticio por producto beneficia especialmente al arroz al percibir el 47.6% del total destinado al conjunto de los nueve productos. Le siguen en orden de importancia sorgo 16.6%, maíz 13.5%, leche 9.5% y soya 8.0%. (Cuadro No.1).

Impuesto a los fertilizantes: Al no existir una política explícita de subsidio de fertilizantes, con excepción del subsidio al fertilizante cafetero otorgado por la Federación de Cafeteros, y al existir un gravamen a la importación de los fertilizantes, se consideró que hay un impuesto a los mismos, el cual se obtiene aplicando el arancel nominal al valor de los fertilizantes consumidos anualmente por cada producto agrícola.

El impuesto a los fertilizantes ha sido más o menos estable, con un leve descenso en 1991 por la reducción arancelaria y la caída en la producción agrícola, representando en promedio -0.6% del ESP Total. De hecho la principal reforma arancelaria en los insumos ocurre hacia 1986, y posteriormente en 1991 cuando se liberan las importaciones y se reducen los aranceles. (Cuadro No.1).

B. Apoyos Indirectos a través del Gasto Público

El apoyo a través del gasto público, o apoyos indirectos por inversión y servicios generales, muestra un aumento entre 1986 y 1989, de US\$46.5 millones a US\$78.3 millones, respectivamente.¹¹ En 1990 y 1991 desciende, para aumentar en 1992 a US\$79.3 millones. El primer período refleja el esfuerzo realizado por incrementar la inversión pública sectorial a través de créditos externos, con el fin de compensar los efectos perjudiciales que sobre el sector agropecuario había originado la política macroeconómica de principios de la década. (Cuadro No.1).

C. Ajuste macroeconómico

Distorsión por Tasa de Cambio: Se calculó un ESP incluyendo la distorsión por tasa de cambio, la cual contribuyó a elevar paulatinamente el apoyo al sector entre 1986 y 1990, para disminuir en 1992, sin que por ello se hubiese perdido la protección por esta vía. La distorsión por tasa de cambio en los años mencionados ascendió a US\$64.9 millones, US\$452.1 millones y US\$250.4 millones,

¹¹ De su cálculo se excluyen los recursos transferidos a FINAGRO y Caja Agraria puesto que su efecto se capta por medio del subsidio al crédito, las transferencias a IDEMA para compra de cosechas que se capta a través del apoyo al precio interno, y las transferencias para programas de medio ambiente y pesca, puesto que no son pertinentes. Tampoco se incluye el servicio de la deuda.

respectivamente.¹² (Cuadros No.1).

A partir del decreto 444 de 1967 se impuso en Colombia un estricto control de cambios a través del Banco de la República. Hasta 1985 la sobrevaluación del peso colombiano implicó un impuesto a los sectores transables de la economía, con lo cual se desprotegió al sector agropecuario. En 1985, una de las principales medidas del ajuste económico fue la devaluación nominal de 50%, que corrigió el desajuste del tipo de cambio real. Así, la tasa de cambios de equilibrio se alcanzó entre 1985 y 1986.

Desde entonces la depreciación continua del tipo de cambio real hasta 1990 favoreció a los cultivos transables. Las medidas de liberación cambiaria y control monetario tomadas en 1991, con repercusión en un menor ritmo de devaluación nominal, han conducido a la apreciación de la tasa de cambio real y a una menor protección de los cultivos transables por esta vía.

IV. COMPARACIONES INTERNACIONALES

Para poder evaluar el grado de apoyo otorgado por Colombia a los productores agropecuarios, se realizó una comparación de los valores porcentuales del ESP calculados en diferentes países.

De esta manera, los resultados en Colombia contrastan notoriamente con los registrados en los países industrializados, miembros de la OECD.¹³ En efecto, entre 1987 y 1991, para los nueve productos estudiados en el país, el nivel del ESP en porcentaje del precio de interno fue 17.8% en promedio, muy inferior al porcentaje que se alcanzó en los países miembros de la OECD de 44.8% para el promedio de las doce categorías de productos agropecuarios contemplados. (Cuadros No.4).

Los productos que recibieron un mayor apoyo en los países de la OECD entre 1987 y 1991 fueron arroz 84.2%, leche 64.6%, carne de ovino 63.8%, azúcar 59.2%, trigo 48.4%, carne bovina 44.4%, granos 42.2% y semillas oleaginosas 30.2%.

Las diferencias entre el apoyo otorgado a cada producto en los países desarrollados y en Colombia son bien marcadas. Mientras en la OECD el arroz registró entre 1987 y 1991 un ESP de 84.2%, en Colombia fue 18.3%. Los países que en mayor medida apoyan este

¹² Se evalúa como la disparidad entre la tasa de cambio registrada en el mercado y la tasa de cambio nominal de equilibrio. Se parte de la relación entre la tasa de cambio nominal de equilibrio y la tasa de cambio nominal en 1983, dato disponible en Jorge García. Con base en la devaluación anual, la tasa de inflación interna y la externa, se determina el índice para los años siguientes, el cual se aplica al precio de referencia por el volumen de producción.

¹³ Organisation for Economic Co-operation and Development. Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1992. Paris, 1992.

cultivo son Japón 88.4%, la Comunidad Europea 66.8% y Estados Unidos 41.8%.

Por su parte la leche registró un ESP de 64.6% en la Comunidad y de 40.0% en Colombia. La leche es apoyada principalmente en Japón 86.6%, Suiza 81.8%, Noruega 79.4%, Canadá 77.0%, Finlandia 75.6%, Suecia 70.0%, la Comunidad 63.6%, Austria 59.2% y los Estados Unidos 59.0%.

La azúcar es otro de los productos que es fuertemente apoyado en los países desarrollados con un ESP de 59.2% entre 1987 y 1991, mientras en Colombia registró un impuesto al productor de -9.0%. Los países que más apoyan al azúcar son Suiza 82.4%, Finlandia 74.2%, Japón 71.0%, la Comunidad 62.8%, Estados Unidos 54.2% y Suecia 52.6%.

En el caso del trigo el ESP en la OECD sumó 48.3% y en Colombia 18.3%. Este producto es apoyado principalmente en Japón 99.4%, Suiza 82.6%, Noruega 79.0%, Finlandia 78.6%, Austria 64.8%, Suecia 53.2%, la Comunidad 48.4% y Estados Unidos 44.6%. A los granos se les otorgó un apoyo medido a través del ESP de 42.2% en los países de la OECD, mientras en Colombia el apoyo por producto fue 15.7% para sorgo, 1.5% para maíz y 25.1% para cebada. Por país el mayor apoyo lo otorgan Japón 97.6%, Suiza 85.8%, Finlandia 85.2%, Noruega 83.6%, Suecia 53.4%, la Comunidad 50.8% y Austria 44.4%.

Por último, en el caso de las oleaginosas los países desarrollados concedieron un apoyo de 30.2% en promedio durante 1987 y 1991, cuando en Colombia la soya se protegió en 20.6% y la palma en 33.0%. Sin embargo, en este último caso el ESP en 1991 fue 17.7% en Colombia frente a un ESP de 30.0% en promedio para oleaginosas en la OECD. Entre los países que realizan unas mayores transferencias hacia las oleaginosas están Suiza 96.4%, Finlandia 85.6%, la Comunidad 66.2%, Japón 65.8% y Suecia 56.4%.

Por otra parte, al hacer una comparación entre el ESP en porcentaje del precio interno entre Colombia y México para algunos productos se encuentran diferencias sustanciales. Entre 1986 y 1989 el ESP en porcentaje del valor de la producción en México fue en promedio 29.3% para trigo, 58.2% para maíz, 54.6% para sorgo, 50.3% para soya y -3.3% para leche. Por su parte en Colombia durante el mismo período fue 17.9% para trigo, 12.1% para maíz, 20.5% para sorgo, 21.5% para soya y 37.9% para leche. A diferencia de Colombia donde el apoyo al productor se explica fundamentalmente por el componente de apoyo al precio interno, en México resulta tan importante este componente como el subsidio a los insumos, tales como crédito, seguro de cosechas, fertilizantes, semillas, e irrigación.

En los países desarrollados el apoyo a los productores agropecuarios se otorga de muy diversas formas. En los Estados Unidos la legislación básica de la política gubernamental agrícola para el período 1991 a 1995 es la Ley Agrícola de 1990. El

principal instrumento de política aplicado al campo agrícola es el Pago de Deficiencia, que opera en conjunción con el Programa de Reducción de Area -PRA. El mantenimiento de un precio mínimo opera a través de préstamos no reembolsables concedidos por la Commodity Credit Corporation -CCC, relativos a los programas por cultivo. La tasa de interés de los préstamos también ayuda a definir la tasa del Pago de Deficiencia que es la diferencia entre el mayor del precio del mercado o la tasa de préstamo, y el "target price" o precio de garantía.

Para soya, arroz y algodón se determinan tasas de interés preferenciales para créditos de mercadeo. El azúcar y la leche son apoyados a través de precios administrados los cuales se sustentan por medio de cuotas y aranceles a la importación. La CCC también está listo a adquirir las existencias de productos lácteos para sustentar el precio de la leche. La Ley de Importación de Carne, conjuntamente con el acuerdo de restricción voluntaria sobre las exportaciones a los Estados Unidos, han sido la principal fuente de protección para la industria de la carne.

El Programa de Promoción de Exportaciones (EEP) incluye una autoridad discrecional para otorgar subsidios a la exportación. El programa ha variado significativamente con respecto al nivel del subsidio ofrecido, los productos y los países objetivo, y la cantidad de exportaciones de cualquier producto que recibe subsidios. El instrumento empleado en el sector de frutas y vegetales, incluye tanto las ordenes de mercadeo como el establecimiento de estándares de calidad. El Programa de Reserva de Area para la Conservación del Medio Ambiente es la principal medida ambiental. Las medidas de política financiadas con presupuesto federal son de menor importancia en los Estados Unidos.

En la Comunidad Económica Europea el apoyo a la agricultura se manifiesta principalmente a través de la sustentación de precios proporcionada a través de impuestos variables a la importación y subsidios a la exportación. Este apoyo está limitado por cuotas de producción o mediante la aplicación de un sistema de Cantidades Máximas Garantizadas -CMG, con base en el cual el precio de sustentación o los pagos directos disminuyen cuando la producción excede la CMG.

La sustentación de precios está complementada con medidas tendientes a fomentar cierto tipo de productos, promover el uso de ciertos tipos de productos bien sea a nivel agrícola o agroindustrial, estimular el retiro de tierra agrícola, la extensión y diversificación de la producción, y el retiro de productores y trabajadores rurales. Estos programas, como también los relacionados con infraestructura, investigación, extensión agrícola, son financiados por medio de un presupuesto comunitario y con el presupuesto de cada estado miembro. Así mismo los estados miembros financian las compensaciones por desastres naturales, programas de reducción de costos de ciertos insumos,

·particularmente subvenciones al capital, tasas de interés subsidiadas, y exenciones tributarias sobre combustibles para la agricultura.

En el Japón el apoyo es suministrado a través de precios administrados mantenidos por medio de cuotas y aranceles a las importaciones. El sistema de apoyo es para casi todos los productos. Los Pagos de Deficiencia apoyan la producción de claveles, leche procesada y soya para la alimentación humana, pero no para la animal. Se implementan controles de oferta mediante un esquema de diversificación de tierra en arroz hacia otros cultivos, el Programa de Establecimiento de Granjas con Campos de Arroz, y por medio de cuotas en las entregas de leche. No hay impuestos a los insumos o productos agrícolas.

El gobierno opera los regímenes de importación y de sustentación de precios para productos lácteos y azúcar, y el esquema de estabilización de precios para carne de res y cerdo. Los gobiernos departamentales y locales, con una pequeña ayuda del gobierno central, suministran la infraestructura para el servicio de extensión a los productores. Los gobiernos locales también son responsables de ayudar en el crecimiento de la productividad.

IV. CONCLUSION

Entre 1986 y 1992 se presenta una disminución del apoyo al sector agropecuario, medido a través del Equivalente del Subsidio al Productor. Entre 1986 y 1991 para nueve productos estudiados el ESP Total pasó de US\$760.3 millones a US\$442.5 millones en 1989, y aumentó a US\$1.254.9 millones en 1992. Para siete productos descendió de US\$296.8 millones en 1986 a US\$57.3 millones en 1991 y luego ascendió a US\$82.7 millones en 1992.

El ESP en porcentaje del valor de la producción a precios internos para nueve productos fue en promedio 21.4%, y para siete productos 17.9%. En 1992 alcanzó en promedio 23.8% para nueve productos y 6.7% para siete productos.

El apoyo al sector agropecuario se explica fundamentalmente por el apoyo al precio interno, o protección nominal, medido como la diferencia entre el precio interno y el precio internacional de referencia, el cual explica el ESP Total en 87.7%.

Entre 1986 y mediados de 1991 se aplicó una política comercial sustentada en cuotas y licencias de importación, altos aranceles y sobretasas a la importación, en conjunción con una política de comercio interno de intervención estatal a través de precios de sustentación y control de precios. Durante este período se evidenció un alto apoyo al precio interno de los productos analizados y un mayor nivel del ESP.

A partir de 1991 esta política comercial es sustituida por la libertad de importaciones, la reducción arancelaria, la libertad de precios internos, el establecimiento de franjas de precios para las importaciones y precios mínimos de garantía. Desde entonces disminuyó el apoyo al precio interno para la mayoría de los productos, como también el nivel del ESP.

En 1992, cuando opera plenamente la nueva política de apertura comercial, la tasa de protección nominal que aumenta para algunos productos, resulta inferior al arancel nominal vigente a través de las franjas de precios, lo cual está señalando eventuales problemas en la estructura y los mecanismos comerciales. De igual forma señala las distorsiones de precios existentes en los países del Grupo Andino con los cuales opera la zona de libre comercio.

Los componentes de subsidio al crédito y a los insumos sólo representaron el 3.3% del ESP Total. El componente de subsidio al crédito disminuyó paulatinamente en el período estudiado, con la desaparición progresiva de la tasa de interés preferencial al sector. El componente de subsidio a los fertilizantes ha implicado un impuesto a los productores, permaneciendo estable entre 1986 y 1991, punto a partir de cual disminuye levemente en virtud de la reducción arancelaria resultante de la apertura económica y la caída en la producción.

El apoyo a través del gasto público representó el 9.0% del ESP Total, aumentado entre 1986 y 1989 y descendiendo en los dos años siguientes, para luego recuperarse en 1992.

Por último, las distorsiones macroeconómica generadas por la tasa de cambio, provocaron una disminución en la protección, merced a la continua apreciación de la tasa de cambio real desde 1991.

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

BARCELO VILA, LUIS VICENTE Y GARCIA ALVAREZ-COQUE, JOSE MARIA. Los indicadores del grado de apoyo, el GATT y la política agropecuaria común andina. JUNAC, JUN/dt355. Lima, 9 de julio de 1992. Documento de trabajo.

BARCELO VILA, LUIS VICENTE Y GARCIA ALVAREZ-COQUE, JOSE MARIA. Equivalente del Subsidio al Productor en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Resultados preliminares. Notas metodológicas. JUNAC, JUN/TALL.ESP.PA/1/dt2. Lima, 9 de septiembre de 1992.

CAHILL, CARMEN AND LEGG, WILFRID. Estimation of agricultural assistance using producer and consumer subsidy equivalents: Theory and practice. Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Economic studies No.13. París, winter 1989-1990.

GALLON AGUDELO, MARTA OLGA. El empleo de fertilizantes químicos en Colombia y su incidencia en el costo de producción agrícola. R.N.A. No.884. Bogotá, septiembre de 1988.

GARCIA ALVAREZ-COQUE, JOSE MARIA. Propuesta metodológica para la estimación del Equivalente de Subsidio al Productor para el seguimiento, análisis y armonización de políticas agropecuarias en el Grupo Andino. Quito, diciembre de 1992.

GARCIA GARCIA, JORGE y MONTES LLAMAS, GABRIEL. Trade, exchange rate, and agricultural pricing policies in Colombia. World Bank. Washington, 1989. Pag.267, tabla A2.2.

IATRC. An Analysis of a United States-Canada-Mexico Free Trade Agreement. University of Minnesota. November 1991.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Agricultural policies, markets and trade. Monitoring and outlook 1992. París. 1992.

PERFETTI, JUAN JOSE y BARAJAS, ADOLFO. Análisis y seguimiento de políticas económicas para el desarrollo y la integración agropecuaria y agroindustrial -Colombia. Fedesarrollo. Bogotá, mayo de 1990.

RAMIREZ V., JORGE. El sector agropecuario dentro de la apertura económica. R.N.A. No.894. Bogotá, marzo de 1991.

ROBERTS, DONNA Y TRAPIDO, PAUL. Government intervention in latin american agriculture, 1982-87. USDA. Washington, september 1991.

SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA. Coyuntura agropecuaria 1986-1992. Revista Nacional de Agricultores. Bogotá. Varios números.

CUADRO 1
EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR POR PRODUCTO EN COLOMBIA
ESP Total (Millones de US\$)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| ARROZ | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 140.2 | 105.2 | 117.5 | 36.2 | -1.3 | 8.5 | 43.9 |
| Subsidio fertilizantes | -1.2 | -1.3 | -1.4 | -1.9 | -1.8 | -1.4 | -1.3 |
| Subsidio crediticio | 20.8 | 17.7 | 20.1 | 19.7 | 9.0 | 5.0 | 2.8 |
| TOTAL | 159.8 | 121.6 | 136.2 | 54.0 | 6.0 | 12.1 | 45.4 |
| Gasto Público | 7.7 | 10.5 | 10.6 | 13.6 | 11.3 | 8.4 | 10.3 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 167.5 | 132.1 | 146.7 | 67.5 | 17.2 | 20.5 | 55.7 |
| Distorsión por tasa de cambio | 11.2 | 25.3 | 34.5 | 62.9 | 73.3 | 61.1 | 32.8 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 185.7 | 166.9 | 193.0 | 135.9 | 90.3 | 83.2 | 93.3 |
| MAIZ | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 14.5 | 36.0 | -2.4 | -7.1 | -45.5 | -34.0 | -8.3 |
| Subsidio fertilizantes | -0.4 | -0.4 | -0.4 | -0.5 | -0.5 | -0.4 | -0.4 |
| Subsidio crediticio | 5.1 | 5.4 | 6.2 | 4.8 | 3.1 | 1.5 | 0.9 |
| TOTAL | 19.2 | 41.0 | 3.4 | -2.7 | -42.9 | -33.0 | -7.7 |
| Gasto Público | 5.2 | 6.8 | 7.6 | 9.4 | 9.0 | 8.6 | 8.8 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 24.4 | 47.8 | 11.0 | 6.7 | -33.9 | -24.4 | 1.0 |
| Distorsión por tasa de cambio | 7.4 | 14.1 | 20.0 | 35.7 | 50.6 | 51.0 | 23.1 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 31.8 | 61.9 | 31.0 | 42.4 | 16.7 | 26.6 | 24.1 |
| SORGO | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 9.3 | 38.6 | 9.2 | 5.7 | 2.0 | 6.0 | 20.4 |
| Subsidio fertilizantes | -0.3 | -0.3 | -0.3 | -0.3 | -0.3 | -0.3 | -0.3 |
| Subsidio crediticio | 7.2 | 8.1 | 6.4 | 5.7 | 3.3 | 1.6 | 0.7 |
| TOTAL | 16.3 | 46.4 | 15.3 | 11.1 | 5.0 | 7.3 | 20.8 |
| Gasto Público | 3.1 | 4.4 | 4.6 | 4.9 | 4.5 | 3.9 | 4.9 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 19.4 | 50.7 | 19.9 | 16.0 | 9.6 | 11.3 | 25.7 |
| Distorsión por tasa de cambio | 4.6 | 9.2 | 12.2 | 19.0 | 25.9 | 23.8 | 13.3 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 24.5 | 63.4 | 32.1 | 35.0 | 35.9 | 36.2 | 41.2 |
| TRIGO | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 4.8 | 3.0 | 0.5 | 0.3 | 5.2 | 4.4 | 2.3 |
| Subsidio fertilizantes | -0.1 | -0.0 | -0.0 | -0.1 | -0.1 | -0.0 | -0.0 |
| Subsidio crediticio | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.0 |
| TOTAL | 5.0 | 3.1 | 0.7 | 0.4 | 5.3 | 4.4 | 2.3 |
| Gasto Público | 0.8 | 0.8 | 0.7 | 1.0 | 1.1 | 0.9 | 0.9 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 5.8 | 3.9 | 1.4 | 1.4 | 6.4 | 5.3 | 3.1 |
| Distorsión por tasa de cambio | 0.7 | 1.2 | 1.3 | 2.9 | 3.9 | 3.2 | 1.7 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 6.7 | 5.4 | 2.8 | 4.3 | 11.3 | 9.4 | 5.1 |
| CEBADA | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 5.7 | 3.8 | 3.2 | 4.1 | 6.6 | 6.6 | 2.6 |
| Subsidio fertilizantes | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.1 |
| Subsidio crediticio | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 |
| TOTAL | 5.8 | 3.9 | 3.3 | 4.1 | 6.5 | 6.5 | 2.5 |
| Gasto Público | 0.6 | 0.9 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 0.8 | 0.6 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 6.3 | 4.8 | 4.2 | 5.0 | 7.4 | 7.3 | 3.1 |
| Distorsión por tasa de cambio | 0.6 | 1.4 | 1.8 | 2.5 | 3.7 | 3.6 | 1.1 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 7.2 | 6.5 | 6.3 | 8.1 | 12.3 | 12.1 | 4.5 |
| SOYA | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 9.1 | 5.3 | 4.1 | 8.8 | 15.7 | 9.7 | 3.6 |
| Subsidio fertilizantes | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.3 | -0.3 | -0.3 | -0.1 |
| Subsidio crediticio | 3.7 | 2.5 | 3.1 | 3.8 | 2.1 | 0.6 | 0.2 |
| TOTAL | 12.5 | 7.6 | 7.0 | 12.3 | 17.5 | 10.0 | 3.7 |
| Gasto Público | 2.4 | 2.2 | 2.1 | 3.4 | 3.7 | 2.8 | 1.7 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 14.9 | 9.8 | 9.0 | 15.7 | 21.2 | 12.8 | 5.4 |
| Distorsión por tasa de cambio | 2.5 | 3.6 | 4.7 | 9.7 | 14.2 | 11.2 | 3.1 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 17.8 | 13.8 | 14.1 | 26.7 | 36.4 | 25.8 | 8.9 |
| PALMA AFRICANA | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 54.8 | 43.8 | 39.7 | 32.8 | 60.8 | 19.3 | -18.3 |
| Subsidio fertilizantes | -1.0 | -1.0 | -1.2 | -1.6 | -1.7 | -1.7 | -1.7 |
| Subsidio crediticio | 1.7 | 1.2 | 0.9 | 0.7 | 0.3 | 0.2 | 0.1 |
| TOTAL | 55.5 | 44.0 | 39.4 | 31.9 | 59.5 | 17.9 | -20.0 |
| Gasto Público | 3.1 | 4.0 | 5.6 | 6.9 | 6.4 | 6.7 | 8.6 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 58.7 | 48.0 | 45.0 | 38.7 | 65.9 | 24.5 | -11.3 |
| Distorsión por tasa de cambio | 2.3 | 5.8 | 10.7 | 14.8 | 17.7 | 22.6 | 15.5 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 63.7 | 57.7 | 59.7 | 58.5 | 95.2 | 50.8 | 2.2 |
| SUBTOTAL SIETE PRODUCTOS | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 238.3 | 235.7 | 171.8 | 80.8 | 43.7 | 20.5 | 46.1 |
| Subsidio fertilizantes | -3.3 | -3.4 | -3.8 | -4.9 | -4.8 | -4.3 | -3.9 |
| Subsidio crediticio | 36.9 | 35.4 | 37.2 | 34.9 | 18.1 | 9.1 | 4.7 |
| TOTAL | 274.0 | 267.6 | 205.2 | 110.9 | 56.9 | 25.3 | 46.9 |
| Gasto Público | 22.8 | 29.5 | 32.1 | 40.1 | 36.9 | 32.0 | 35.8 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 296.8 | 297.1 | 237.3 | 151.0 | 93.7 | 57.3 | 82.7 |
| Distorsión por tasa de cambio | 29.3 | 60.6 | 85.2 | 147.5 | 189.3 | 176.5 | 90.6 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 337.4 | 375.6 | 340.0 | 311.8 | 300.0 | 244.1 | 179.3 |
| AZÚCAR | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 113.0 | 117.7 | 16.8 | -161.4 | -191.8 | -43.7 | 109.8 |
| Subsidio fertilizantes | -0.5 | -0.5 | -0.5 | -0.5 | -0.5 | -0.4 | -0.4 |
| Subsidio crediticio | 0.9 | 0.7 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.0 |
| TOTAL | 113.4 | 117.9 | 16.5 | -161.7 | -192.0 | -44.0 | 109.3 |
| Gasto Público | 10.7 | 13.7 | 14.1 | 16.8 | 14.7 | 14.3 | 20.6 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 124.0 | 131.6 | 30.6 | -144.9 | -177.3 | -29.7 | 130.0 |
| Distorsión por tasa de cambio | 11.1 | 22.1 | 34.0 | 81.6 | 110.9 | 90.8 | 56.4 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 140.8 | 164.2 | 66.3 | -87.5 | -102.8 | 52.8 | 198.4 |
| LECHE | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 322.7 | 336.8 | 356.9 | 411.7 | 552.4 | 718.2 | 1018.5 |
| Subsidio crediticio | 3.8 | 4.2 | 4.5 | 3.3 | 1.5 | 0.9 | 0.8 |
| TOTAL | 326.5 | 341.1 | 361.5 | 415.0 | 553.8 | 719.1 | 1019.3 |
| Gasto Público | 13.0 | 16.2 | 18.2 | 21.4 | 19.0 | 18.1 | 22.9 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 339.5 | 357.3 | 379.7 | 436.4 | 572.8 | 737.2 | 1042.2 |
| Distorsión por tasa de cambio | 24.5 | 49.1 | 69.8 | 134.6 | 151.9 | 155.7 | 103.4 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 380.1 | 436.7 | 485.2 | 632.8 | 829.6 | 1029.3 | 1257.6 |
| TOTAL NUEVE PRODUCTOS | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 674.0 | 690.2 | 545.6 | 331.2 | 404.3 | 695.0 | 1174.4 |
| Subsidio fertilizantes | -3.8 | -3.9 | -4.3 | -5.4 | -5.3 | -4.8 | -4.3 |
| Subsidio crediticio | 43.6 | 40.3 | 41.8 | 38.4 | 19.7 | 10.1 | 5.5 |
| TOTAL | 713.9 | 726.6 | 583.2 | 364.2 | 418.7 | 700.3 | 1175.6 |
| Gasto Público | 46.5 | 59.3 | 64.4 | 78.3 | 70.6 | 64.4 | 79.3 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 760.3 | 785.9 | 647.6 | 442.5 | 489.3 | 764.7 | 1254.9 |
| Distorsión por tasa de cambio | 64.9 | 131.8 | 189.0 | 363.7 | 452.1 | 423.0 | 250.4 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 852.2 | 976.5 | 891.5 | 857.0 | 1026.6 | 1326.2 | 1635.3 |

CUADRO 2
EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR POR PRODUCTO EN COLOMBIA
En % del precio interno

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | Prom 86-92 |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| ARROZ | | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 38.5 | 27.2 | 25.4 | 7.9 | -0.3 | 2.6 | 12.9 | 16.3 |
| Subsidio fertilizantes | -0.3 | -0.3 | -0.3 | -0.4 | -0.5 | -0.4 | -0.4 | -0.4 |
| Subsidio crediticio | 5.7 | 4.6 | 4.3 | 4.3 | 2.3 | 1.5 | 0.8 | 3.4 |
| TOTAL | 43.8 | 31.5 | 29.4 | 11.8 | 1.6 | 3.7 | 13.3 | 19.3 |
| Gasto Público | 2.1 | 2.7 | 2.3 | 3.0 | 2.9 | 2.5 | 3.0 | 2.7 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 46.0 | 34.2 | 31.7 | 14.8 | 4.5 | 6.2 | 16.3 | 22.0 |
| Distorsión por tasa de cambio | 3.1 | 6.5 | 7.5 | 13.8 | 19.1 | 16.5 | 9.6 | 11.2 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 51.0 | 43.2 | 41.7 | 29.8 | 23.5 | 25.2 | 27.3 | 34.5 |
| MAIZ | | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 8.9 | 16.7 | -1.2 | -3.1 | -20.6 | -14.3 | -4.1 | -2.2 |
| Subsidio fertilizantes | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.2 |
| Subsidio crediticio | 3.1 | 2.8 | 3.1 | 2.1 | 1.4 | 0.6 | 0.5 | 2.0 |
| TOTAL | 11.9 | 21.3 | 1.7 | -1.2 | -19.4 | -13.8 | -3.8 | -0.5 |
| Gasto Público | 3.2 | 3.5 | 3.8 | 4.1 | 4.1 | 3.6 | 4.4 | 3.8 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 15.1 | 24.8 | 5.6 | 2.9 | -15.4 | -10.2 | 0.5 | 3.3 |
| Distorsión por tasa de cambio | 4.6 | 7.3 | 10.1 | 15.5 | 22.9 | 21.7 | 11.5 | 13.4 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 19.7 | 32.1 | 15.7 | 18.4 | 7.5 | 11.5 | 12.0 | 16.7 |
| SORGO | | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 9.1 | 27.3 | 7.0 | 4.3 | 1.5 | 4.6 | 14.5 | 9.8 |
| Subsidio fertilizantes | -0.3 | -0.2 | -0.3 | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.2 |
| Subsidio crediticio | 7.1 | 5.7 | 4.9 | 4.3 | 2.4 | 1.2 | 0.5 | 3.7 |
| TOTAL | 16.0 | 32.8 | 11.6 | 8.4 | 3.6 | 5.6 | 14.7 | 13.3 |
| Gasto Público | 3.0 | 3.1 | 3.5 | 3.7 | 3.3 | 3.0 | 3.5 | 3.3 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 19.0 | 35.9 | 15.1 | 12.1 | 6.9 | 8.6 | 18.2 | 16.6 |
| Distorsión por tasa de cambio | 4.5 | 6.5 | 9.3 | 14.3 | 18.7 | 18.1 | 9.4 | 11.5 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 24.0 | 44.9 | 25.1 | 27.1 | 25.9 | 27.6 | 29.2 | 29.1 |
| TRIGO | | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 25.1 | 18.2 | 3.8 | 1.4 | 20.3 | 20.7 | 12.9 | 14.6 |
| Subsidio fertilizantes | -0.3 | -0.3 | -0.3 | -0.3 | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.3 |
| Subsidio crediticio | 1.1 | 1.2 | 1.6 | 1.0 | 0.5 | 0.3 | 0.3 | 0.9 |
| TOTAL | 25.9 | 19.2 | 5.1 | 2.0 | 20.6 | 20.8 | 12.9 | 15.2 |
| Gasto Público | 3.9 | 5.1 | 5.3 | 5.2 | 4.3 | 4.2 | 5.0 | 4.7 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 29.8 | 24.3 | 10.4 | 7.2 | 24.8 | 25.0 | 18.0 | 19.9 |
| Distorsión por tasa de cambio | 3.7 | 7.4 | 9.6 | 14.8 | 15.1 | 15.1 | 9.6 | 10.8 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 34.8 | 33.3 | 20.4 | 22.2 | 43.8 | 44.0 | 29.0 | 32.5 |
| CEBADA | | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 32.3 | 20.1 | 15.2 | 19.8 | 25.4 | 25.9 | 20.3 | 22.7 |
| Subsidio fertilizantes | -0.9 | -1.0 | -1.1 | -1.1 | -0.8 | -0.7 | -0.9 | -0.9 |
| Subsidio crediticio | 1.4 | 1.5 | 1.3 | 0.6 | 0.4 | 0.2 | 0.1 | 0.8 |
| TOTAL | 32.8 | 20.5 | 15.3 | 19.4 | 25.0 | 25.3 | 19.5 | 22.5 |
| Gasto Público | 3.2 | 4.5 | 4.5 | 4.3 | 3.4 | 3.2 | 4.3 | 3.9 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 36.0 | 25.0 | 19.8 | 23.7 | 28.4 | 28.5 | 23.8 | 26.5 |
| Distorsión por tasa de cambio | 3.4 | 7.2 | 8.5 | 12.0 | 14.2 | 14.1 | 8.8 | 9.7 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 41.0 | 34.0 | 29.8 | 38.7 | 47.4 | 47.5 | 34.8 | 39.0 |
| SOYA | | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 15.2 | 11.8 | 8.0 | 12.0 | 17.4 | 14.1 | 11.1 | 12.8 |
| Subsidio fertilizantes | -0.4 | -0.4 | -0.4 | -0.4 | -0.4 | -0.4 | -0.4 | -0.4 |
| Subsidio crediticio | 6.2 | 5.6 | 6.1 | 5.1 | 2.3 | 0.9 | 0.7 | 3.8 |
| TOTAL | 21.0 | 16.9 | 13.8 | 16.7 | 19.3 | 14.6 | 11.4 | 16.3 |
| Gasto Público | 4.0 | 4.8 | 4.0 | 4.7 | 4.1 | 4.1 | 5.3 | 4.4 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 25.0 | 21.8 | 17.8 | 21.3 | 23.4 | 18.7 | 16.7 | 20.7 |
| Distorsión por tasa de cambio | 4.2 | 7.9 | 9.2 | 13.2 | 15.7 | 16.3 | 9.8 | 10.9 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 30.0 | 30.8 | 27.8 | 36.3 | 42.4 | 37.7 | 27.7 | 33.3 |
| PALMA AFRICANA | | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 54.2 | 40.5 | 27.0 | 24.9 | 39.5 | 14.0 | -14.9 | 26.4 |
| Subsidio fertilizantes | -1.0 | -0.9 | -0.8 | -1.2 | -1.1 | -1.2 | -1.4 | -1.1 |
| Subsidio crediticio | 1.7 | 1.1 | 0.6 | 0.5 | 0.2 | 0.2 | 0.0 | 0.6 |
| TOTAL | 54.9 | 40.8 | 26.8 | 24.2 | 38.6 | 12.9 | -16.3 | 26.0 |
| Gasto Público | 3.1 | 3.7 | 3.8 | 5.2 | 4.1 | 4.8 | 7.0 | 4.5 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 58.0 | 44.4 | 30.6 | 29.4 | 42.7 | 17.7 | -9.2 | 30.5 |
| Distorsión por tasa de cambio | 2.3 | 5.4 | 7.3 | 11.3 | 11.5 | 16.3 | 12.6 | 9.5 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 63.0 | 53.4 | 40.6 | 44.4 | 61.7 | 36.7 | 1.8 | 43.1 |
| SUBTOTAL SIETE PRODUCTOS | | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 26.9 | 25.5 | 14.9 | 8.3 | 4.8 | 2.8 | 2.2 | 12.2 |
| Subsidio fertilizantes | -0.4 | -0.4 | -0.4 | -0.5 | -0.5 | -0.5 | -0.6 | -0.5 |
| Subsidio crediticio | 4.5 | 3.8 | 3.4 | 3.0 | 1.6 | 0.8 | 0.5 | 2.5 |
| TOTAL | 31.1 | 28.9 | 17.9 | 10.8 | 6.0 | 3.1 | 2.2 | 14.3 |
| Gasto Público | 2.9 | 3.4 | 3.3 | 3.9 | 3.6 | 3.5 | 4.6 | 3.6 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 34.0 | 32.2 | 21.3 | 14.8 | 9.6 | 6.7 | 6.7 | 17.9 |
| Distorsión por tasa de cambio | 3.7 | 6.7 | 8.5 | 13.8 | 18.1 | 18.5 | 10.8 | 11.4 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 38.9 | 40.8 | 31.3 | 29.9 | 29.6 | 26.4 | 17.8 | 30.7 |
| AZUCAR | | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 33.8 | 32.4 | 4.7 | -42.2 | -48.9 | -10.1 | 17.6 | -1.8 |
| Subsidio fertilizantes | -0.1 | -0.1 | -0.1 | -0.1 | -0.1 | -0.1 | -0.1 | -0.1 |
| Subsidio crediticio | 0.3 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.1 |
| TOTAL | 33.9 | 32.5 | 4.6 | -42.3 | -49.0 | -10.1 | 17.6 | -1.8 |
| Gasto Público | 3.2 | 3.8 | 4.0 | 4.4 | 3.8 | 3.3 | 3.3 | 3.7 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 37.1 | 36.2 | 8.6 | -37.9 | -45.2 | -6.8 | 20.9 | 1.8 |
| Distorsión por tasa de cambio | 3.3 | 6.1 | 9.5 | 21.3 | 28.3 | 20.9 | 9.1 | 14.1 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 42.1 | 45.2 | 18.6 | -22.9 | -26.2 | 12.2 | 31.9 | 14.4 |
| LECHE | | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 39.7 | 38.2 | 33.8 | 31.5 | 40.9 | 46.7 | 52.0 | 40.4 |
| Subsidio crediticio | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.3 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.3 |
| TOTAL | 40.2 | 38.6 | 34.3 | 31.7 | 41.0 | 46.8 | 52.0 | 40.7 |
| Gasto Público | 1.6 | 1.8 | 1.7 | 1.6 | 1.4 | 1.2 | 1.2 | 1.5 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 41.8 | 40.5 | 36.0 | 33.3 | 42.4 | 48.0 | 53.2 | 42.2 |
| Distorsión por tasa de cambio | 3.0 | 5.6 | 6.6 | 10.3 | 11.2 | 10.1 | 5.3 | 7.4 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 46.8 | 49.5 | 46.0 | 48.3 | 61.4 | 67.0 | 64.2 | 54.7 |
| TOTAL NUEVE PRODUCTOS | | | | | | | | |
| Apoyo al precio de mercado interno | 32.1 | 30.5 | 18.0 | 3.8 | 3.3 | 12.3 | 20.6 | 17.2 |
| Subsidio en fertilizantes | -0.2 | -0.2 | -0.2 | -0.3 | -0.3 | -0.3 | -0.3 | -0.3 |
| Subsidio crediticio | 2.4 | 2.0 | 1.8 | 1.6 | 0.9 | 0.4 | 0.2 | 1.4 |
| TOTAL | 34.3 | 32.4 | 19.6 | 5.2 | 3.9 | 12.5 | 20.6 | 18.3 |
| Gasto Público | 2.6 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 3.1 | 2.8 | 3.3 | 3.0 |
| TOTAL (con Gasto Público) | 36.9 | 35.4 | 22.6 | 8.6 | 7.0 | 15.3 | 23.8 | 21.4 |
| Distorsión por tasa de cambio | 3.4 | 6.3 | 8.2 | 14.4 | 18.4 | 16.6 | 8.8 | 10.9 |
| TOTAL (con I.P. y T.C) | 41.8 | 44.2 | 32.6 | 23.6 | 26.5 | 34.7 | 34.9 | 34.0 |

CUADRO 3
PROTECCION NOMINAL
1986-1992

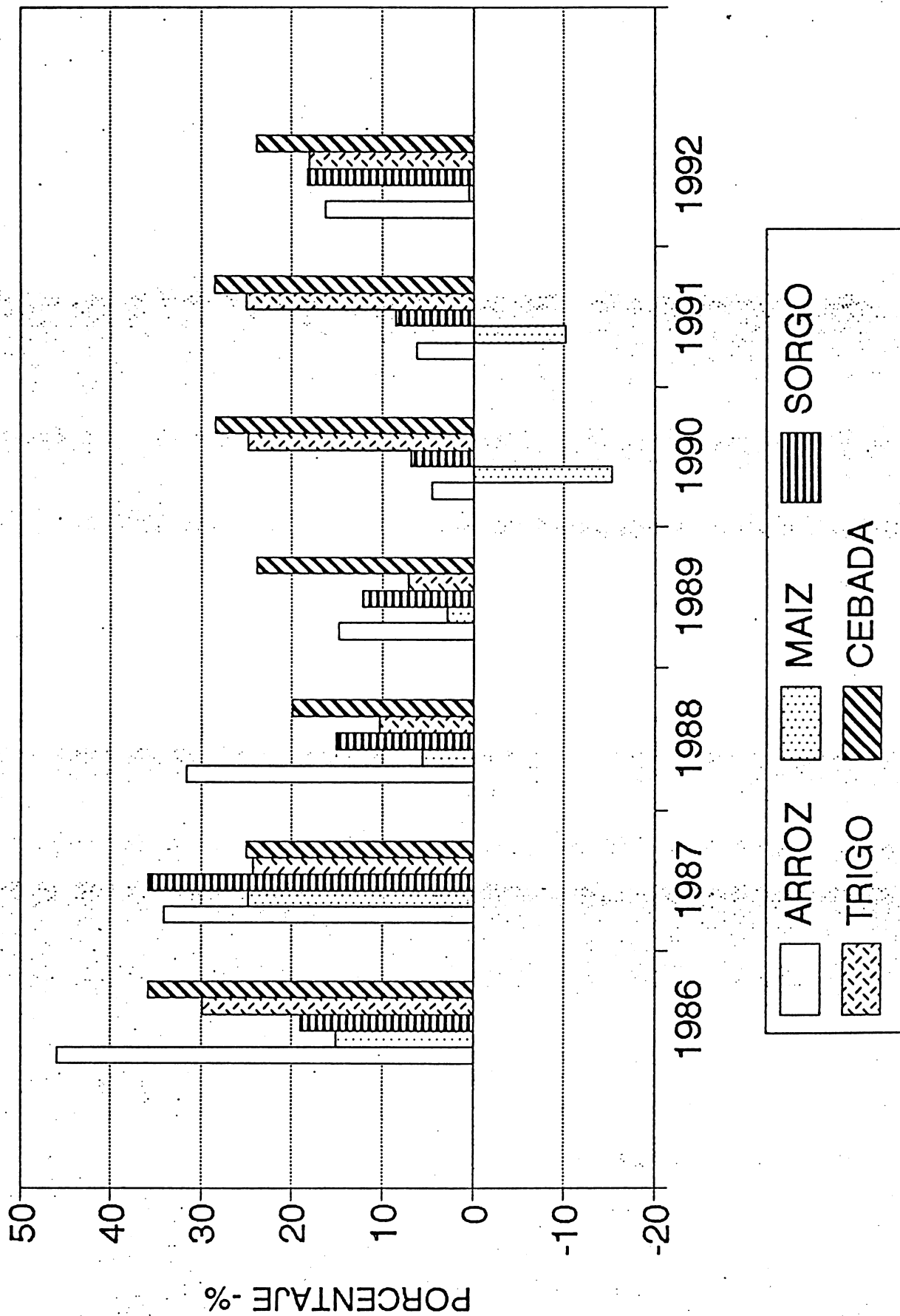
| Producto | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 86-92 | Arancel Nominal Prom. 92 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|
| Arroz | 62.6 | 37.4 | 34.1 | 8.6 | -0.3 | 2.6 | 14.8 | 22.8 | 23.5 |
| Maíz | 9.8 | 23.0 | -1.2 | -3.0 | -17.1 | -12.5 | -4.0 | -0.7 | 19.5 |
| Sorgo | 10.1 | 37.6 | 7.5 | 4.5 | 1.5 | 4.8 | 16.9 | 11.8 | 19.4 |
| Trigo | 33.5 | 22.3 | 4.0 | 1.4 | 25.5 | 26.1 | 14.8 | 18.2 | 15.5 |
| Cebada | 47.8 | 25.1 | 17.9 | 24.7 | 34.1 | 34.9 | 25.4 | 30.0 | 15.9 |
| Soya | 18.0 | 13.3 | 8.7 | 13.6 | 21.0 | 16.5 | 12.5 | 14.8 | 24.8 |
| Palma | 118.2 | 68.2 | 37.0 | 33.1 | 65.2 | 16.2 | -13.0 | 46.4 | 28.5 |
| Subtotal | 45.1 | 35.7 | 19.7 | 10.2 | 10.9 | 4.4 | 3.8 | 18.5 | 22.9 |
| Azúcar | 51.1 | 48.0 | 4.9 | -29.7 | -32.9 | -9.1 | 21.4 | 7.7 | 22.5 |
| Leche | 66.0 | 61.7 | 51.1 | 45.9 | 69.1 | 87.7 | 108.4 | 70.0 | 23.9 |
| Promedio | 52.3 | 45.6 | 25.3 | 11.4 | 17.4 | 24.8 | 38.5 | 30.8 | 23.1 |

CUADRO 4
EQUIVALENTE DEL SUBSIDIO AL PRODUCTOR -%
OECD - MEXICO - COLOMBIA

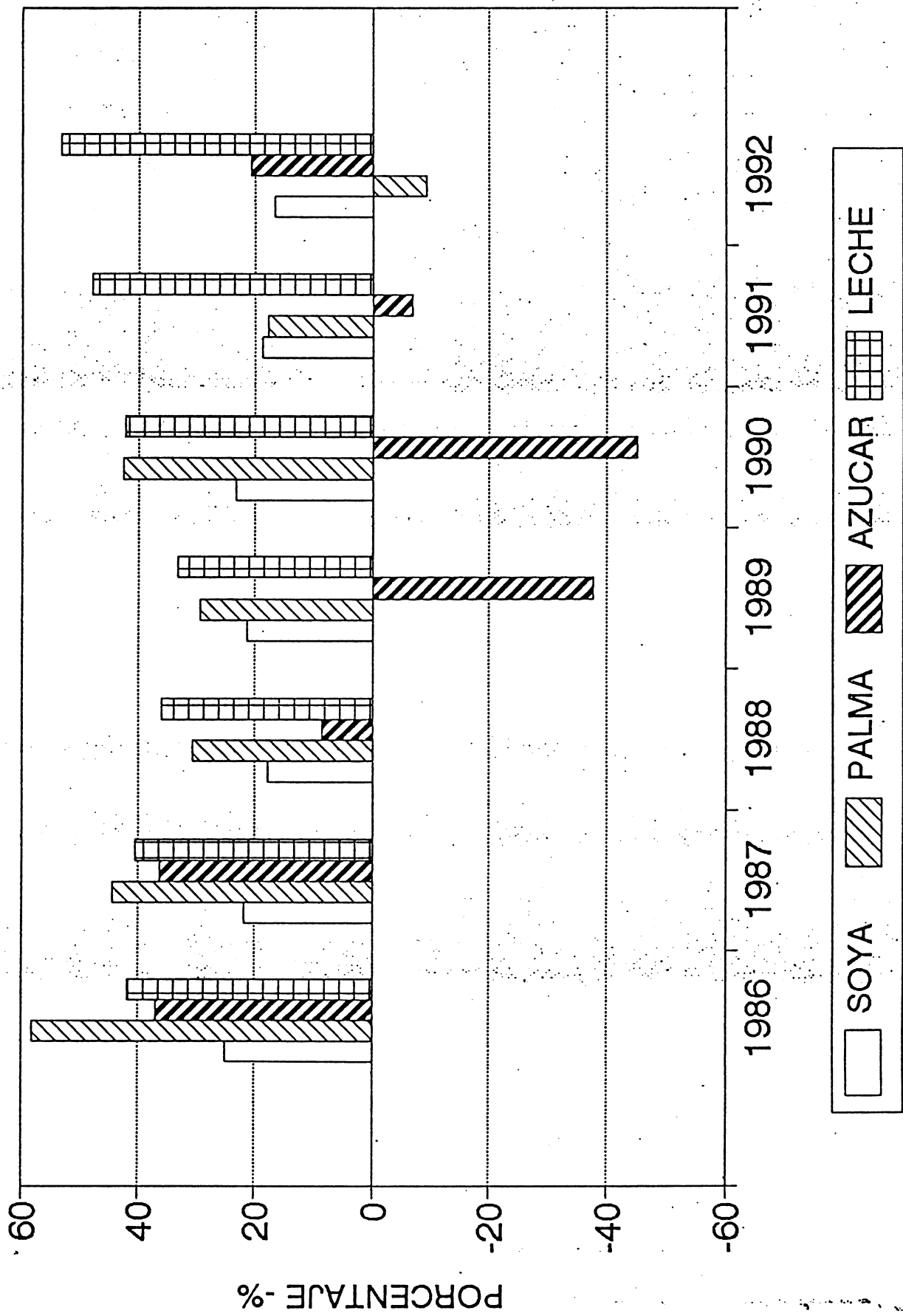
| | 79-86 Prom. | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 87-91 Prom. | 86-89 Prom. | 86-92 Prom. |
|-----------------------------|----------------|-------|------|------|-------|-------|-------|------|----------------|----------------|----------------|
| Arroz | | | | | | | | | | | |
| OECD | 74 | | 90 | 85 | 82 | 82 | 82 | | 84.2 | | |
| México | | | | | | | | | | | |
| Colombia | | 46.0 | 34.2 | 31.7 | 14.8 | 4.5 | 6.2 | 16.3 | 18.3 | | 22.0 |
| Trigo | | | | | | | | | | | |
| OECD | 31 | | 62 | 47 | 30 | 47 | 56 | | 48.4 | | |
| México | | 28.3 | 27.2 | 33.2 | 28.5 | | | | | 29.3 | |
| Colombia | | 29.8 | 24.3 | 10.4 | 7.2 | 24.8 | 25.0 | 18.0 | 18.3 | 17.9 | 19.9 |
| Leche | | | | | | | | | | | |
| OECD | 60 | | 67 | 59 | 58 | 71 | 68 | | 64.6 | | |
| México | | -1.3 | -2.5 | -3.3 | -6.2 | | | | | -3.3 | |
| Colombia | | 41.8 | 40.5 | 36.0 | 33.3 | 42.4 | 48.0 | 53.2 | 40.0 | 37.9 | 42.2 |
| Grano | | | | | | | | | | | |
| OECD | 28 | | 56 | 43 | 33 | 38 | 41 | | 42.2 | | |
| México | | | | | | | | | | | |
| Sorgo | | 69.2 | 54.1 | 51.4 | 43.5 | | | | | 54.6 | |
| Maíz | | 59.8 | 71.3 | 55.1 | 46.7 | | | | | 58.2 | |
| Colombia | | | | | | | | | | | |
| Sorgo | | 19.0 | 35.9 | 15.1 | 12.1 | 6.9 | 8.6 | 18.2 | 15.7 | 20.5 | 16.6 |
| Maíz | | 15.1 | 24.8 | 5.6 | 2.9 | -15.4 | -10.2 | 0.5 | 1.5 | 12.1 | 3.3 |
| Cebada | | 36.0 | 25.0 | 19.8 | 23.7 | 28.4 | 28.5 | 23.8 | 25.1 | 26.1 | 26.5 |
| Semillas Oleaginosas | | | | | | | | | | | |
| OECD | 16 | | 34 | 27 | 27 | 33 | 30 | | 30.2 | | |
| México | | | | | | | | | | | |
| Soya | | 48.9 | 62.8 | 35.6 | 53.9 | | | | | 50.3 | |
| Colombia | | | | | | | | | | | |
| Soya | | 25.0 | 21.8 | 17.8 | 21.3 | 23.4 | 18.7 | 16.7 | 20.6 | 21.5 | 20.7 |
| Palma | | 58.0 | 44.4 | 30.6 | 29.4 | 42.7 | 17.7 | -9.2 | 33.0 | 40.6 | 30.5 |
| Azúcar | | | | | | | | | | | |
| OECD | 48 | | 72 | 62 | 46 | 53 | 63 | | 59.2 | | |
| México | | | | | | | | | | | |
| Colombia | | 37.1 | 36.2 | 8.6 | -37.9 | -45.2 | -6.8 | 20.9 | -9.0 | | 1.8 |
| TOTAL | | | | | | | | | | | |
| OECD | 37 | | 49 | 45 | 40 | 45 | 45 | | 44.8 | | |
| Agricultura (7) | 36 | | 62 | 51 | 42 | 49 | 52 | | 51.2 | | |
| Ganadería (5) | 37 | | 42 | 42 | 39 | 43 | 42 | | 41.6 | | |
| México | | | | | | | | | | | |
| Agricultura (7) | | 24.3 | 28.4 | 22.1 | | | | | | | |
| Ganadería (5) | | -10.4 | -0.8 | 26.6 | | | | | | | |
| Colombia | | 36.9 | 35.4 | 22.6 | 8.6 | 7.0 | 15.3 | 23.8 | 17.8 | | 21.4 |

Fuente: OECD, Monitoring and Outlook, 1992.
México, ISTRC, 1991.

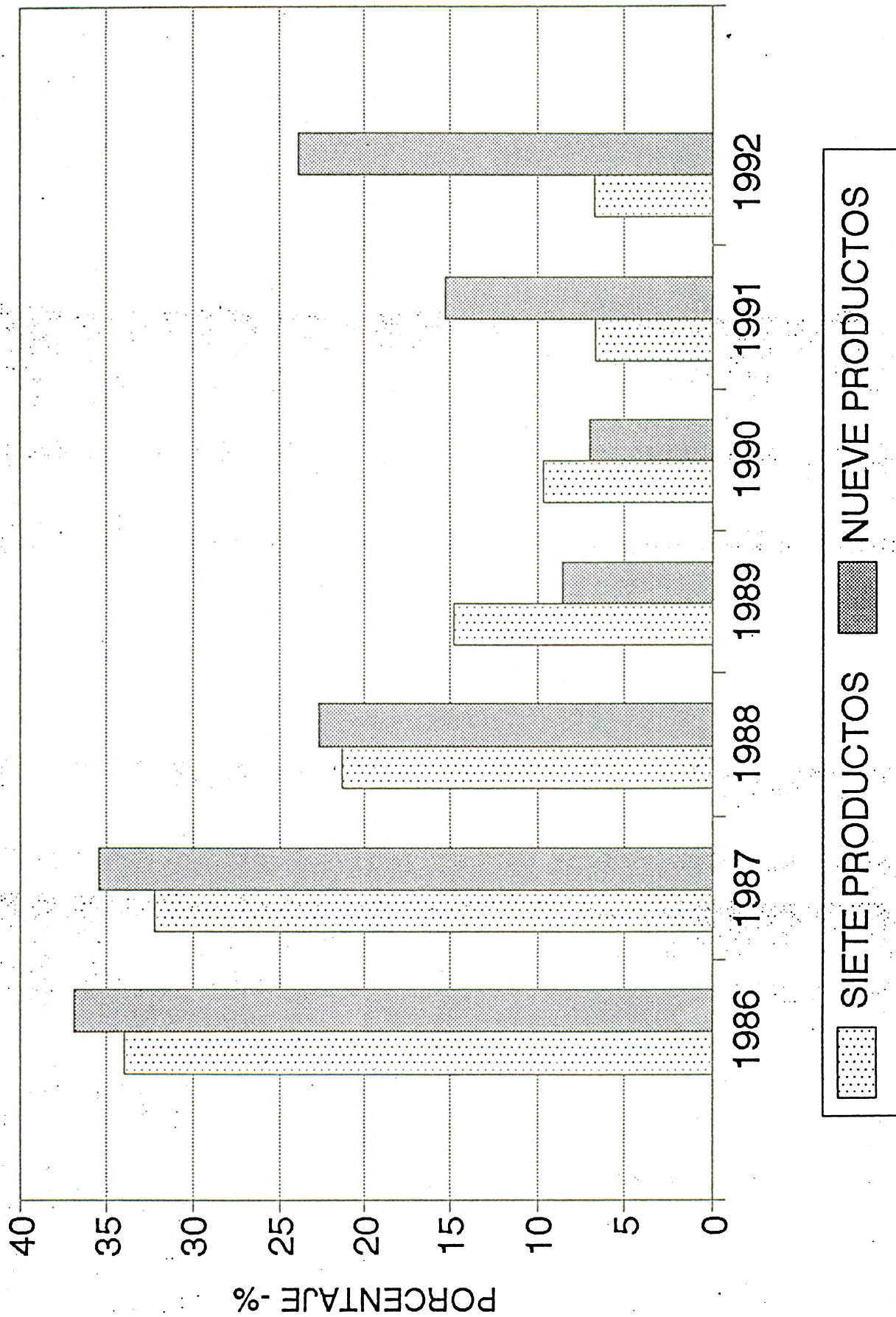
EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR PORCENTAJE DEL VALOR DE LA PRODUCCION



EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR PORCENTAJE DEL VALOR DE LA PRODUCCION

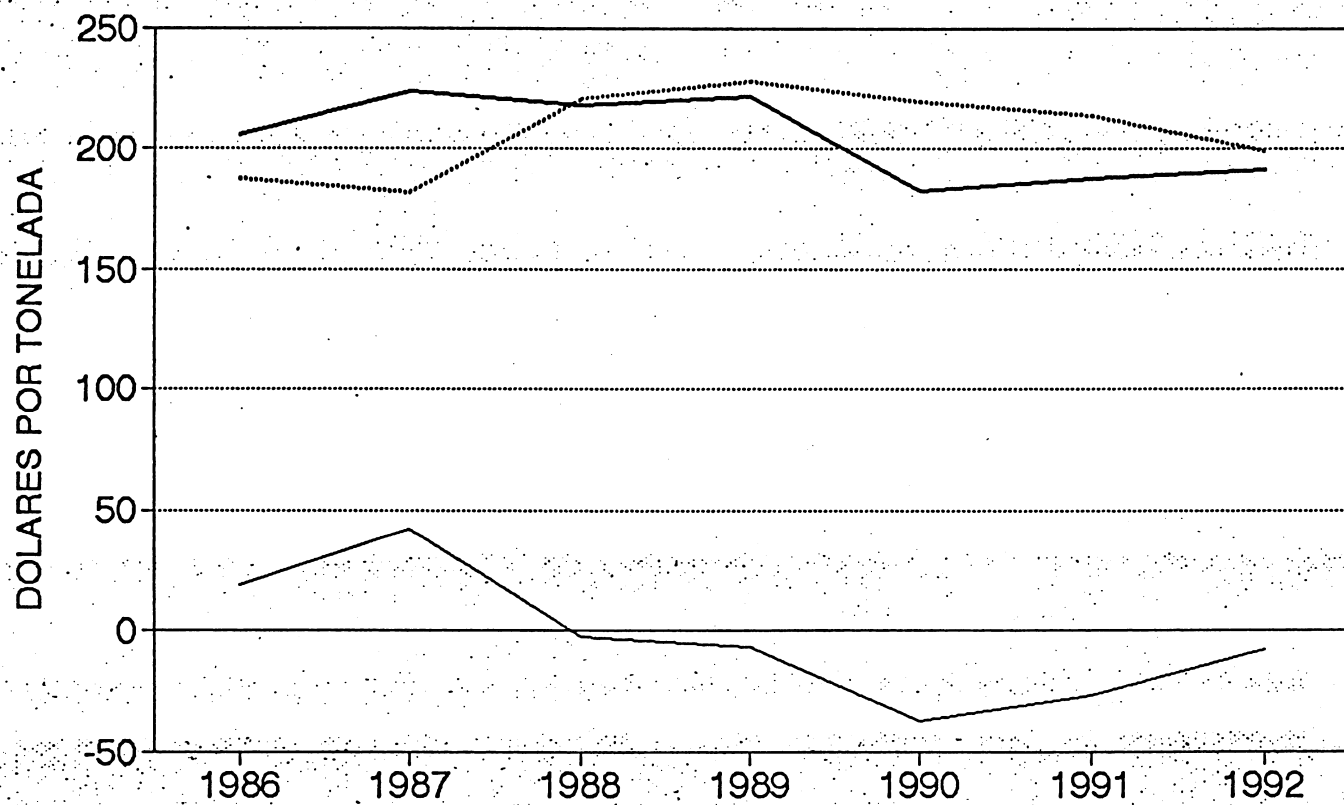


EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR PORCENTAJE DEL VALOR DE LA PRODUCCION



APOYO PRECIO INTERNO

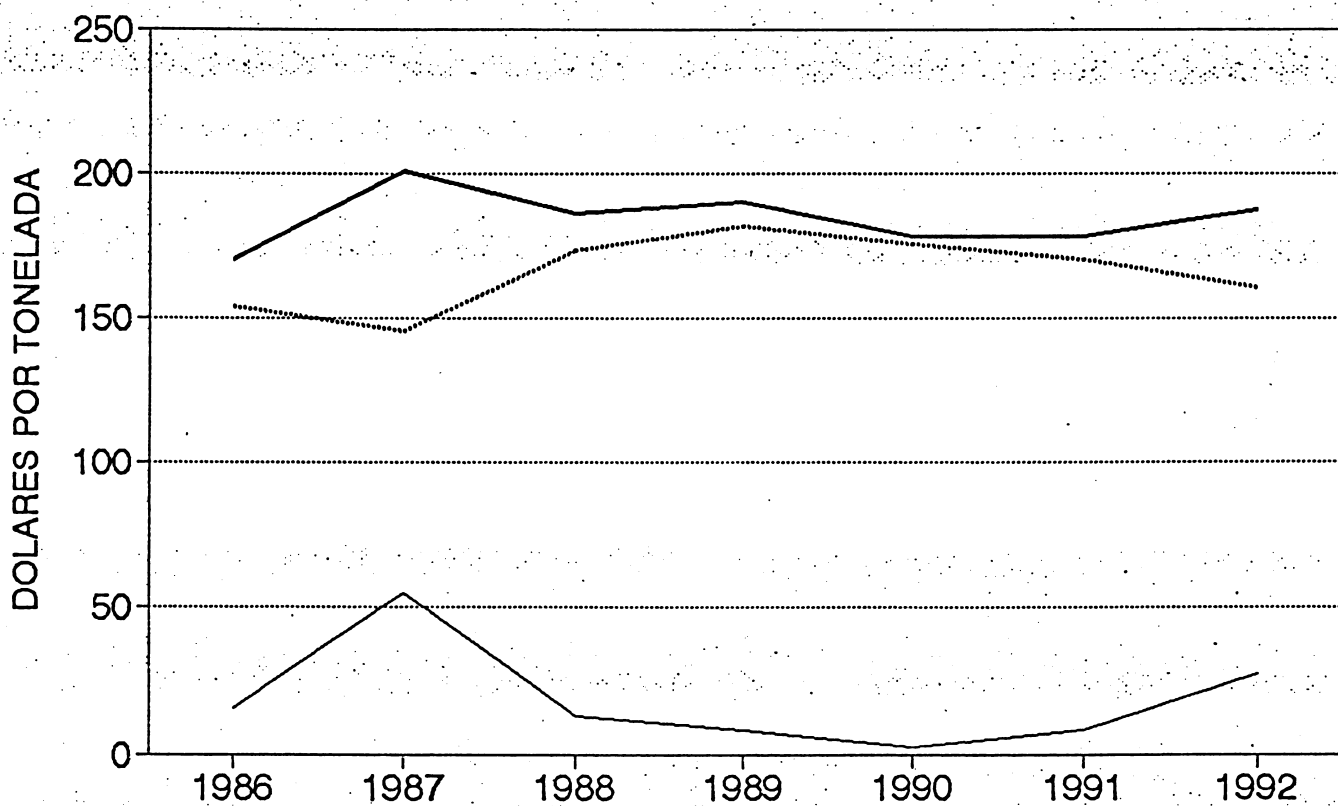
MAIZ 1986-1992



— PRECIO INTERNO PRECIO REFERENCIA — ARANCEL IMPLICITO

APOYO PRECIO INTERNO

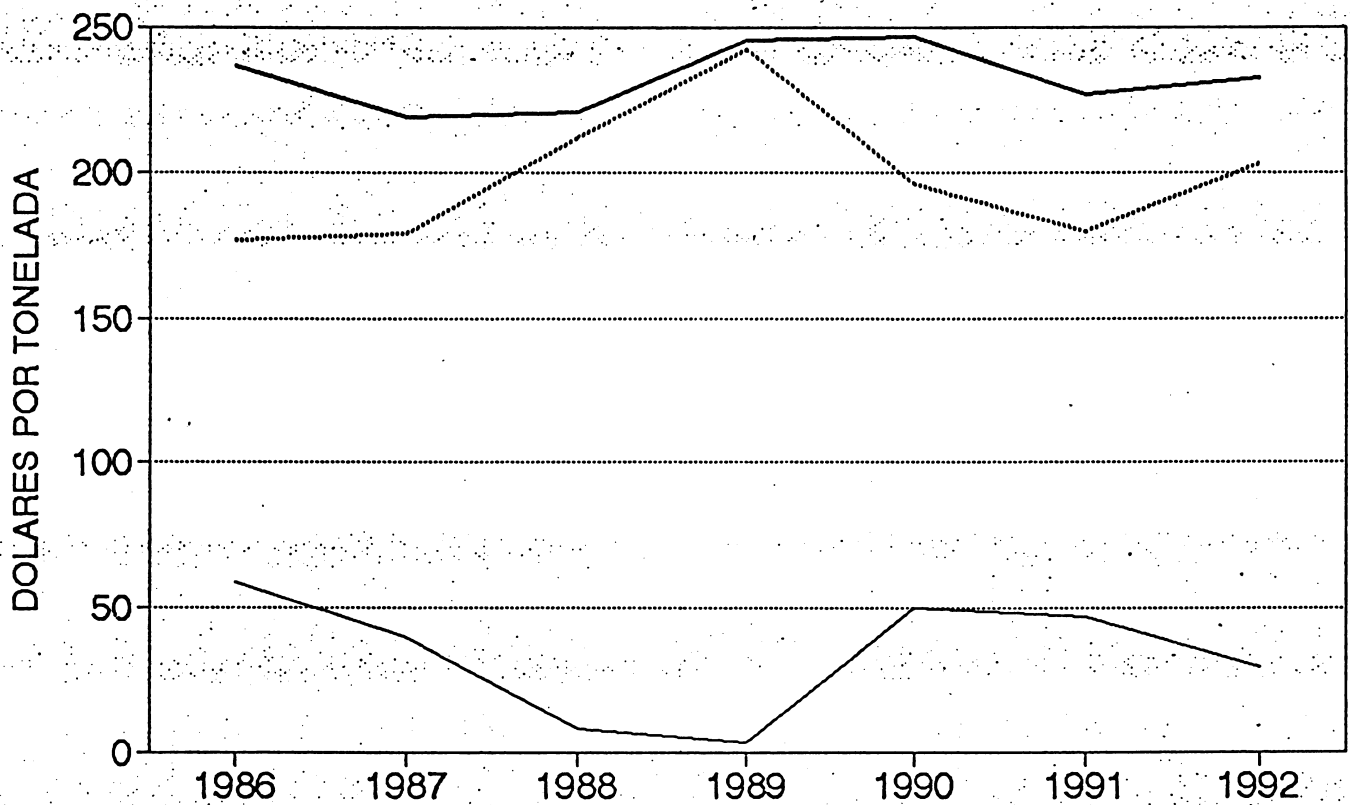
SORGO 1986-1992



— PRECIO INTERNO PRECIO REFERENCIA — ARANCEL IMPLICITO

APOYO AL PRECIO INTERNO

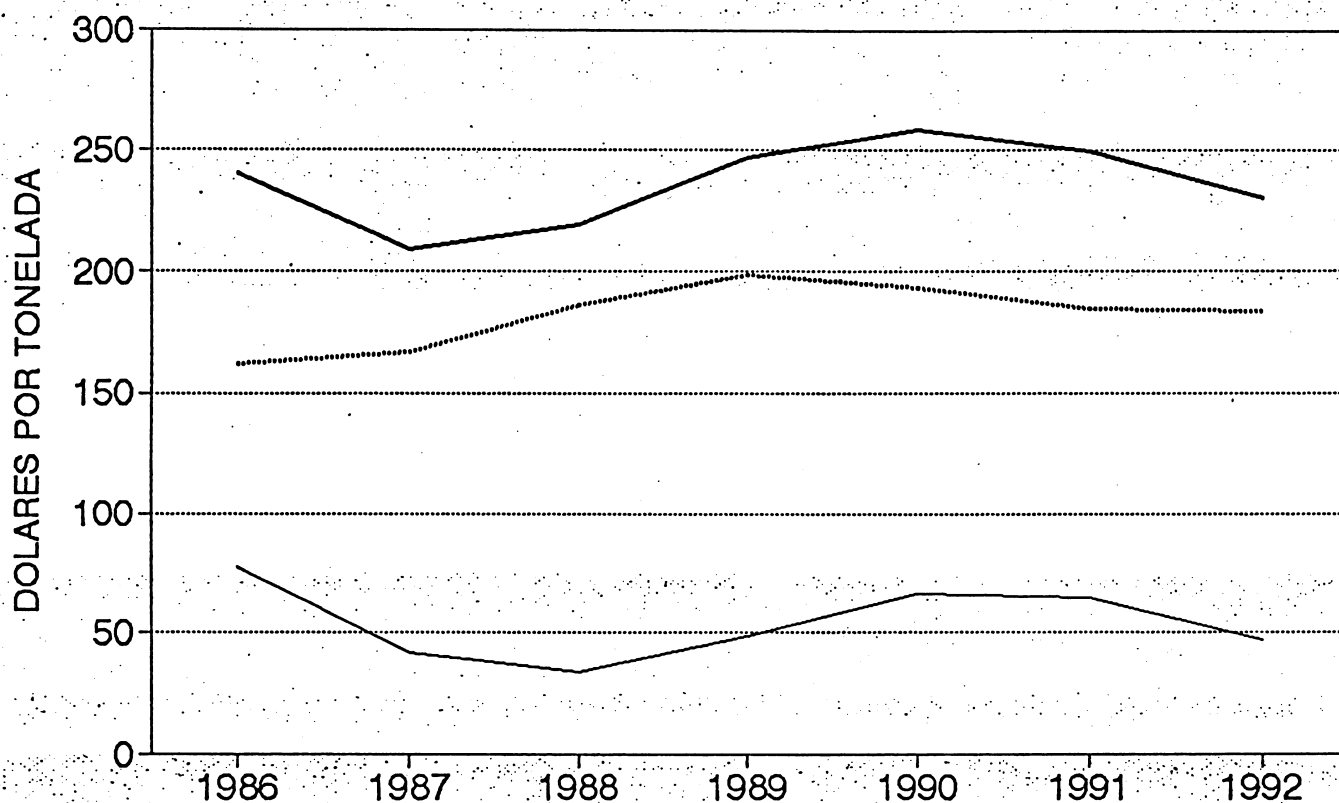
TRIGO 1986-1992



— PRECIO INTERNO PRECIO REFERENCIA — ARANCEL IMPLICITO

APOYO AL PRECIO INTERNO

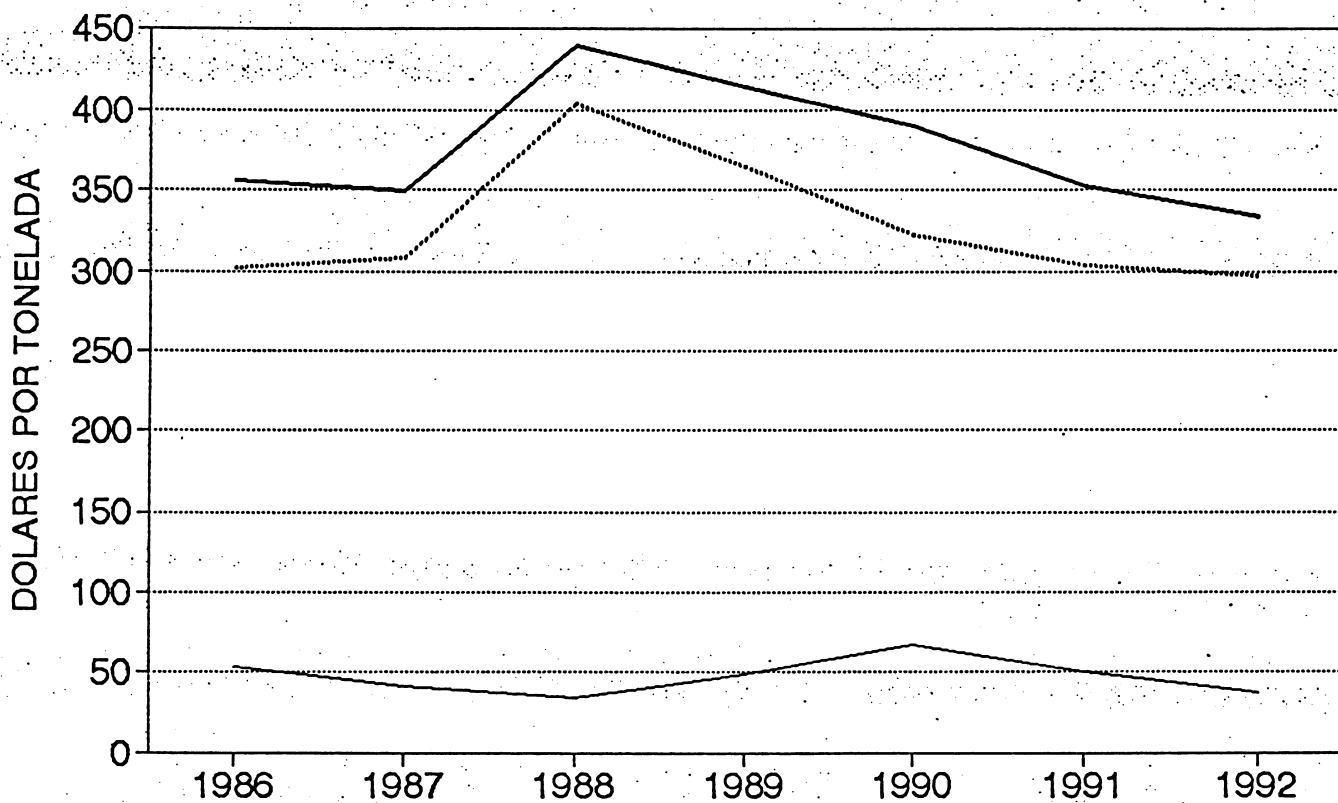
CEBADA 1986-1992



— PRECIO INTERNO PRECIO REFERENCIA — ARANCEL IMPLICITO

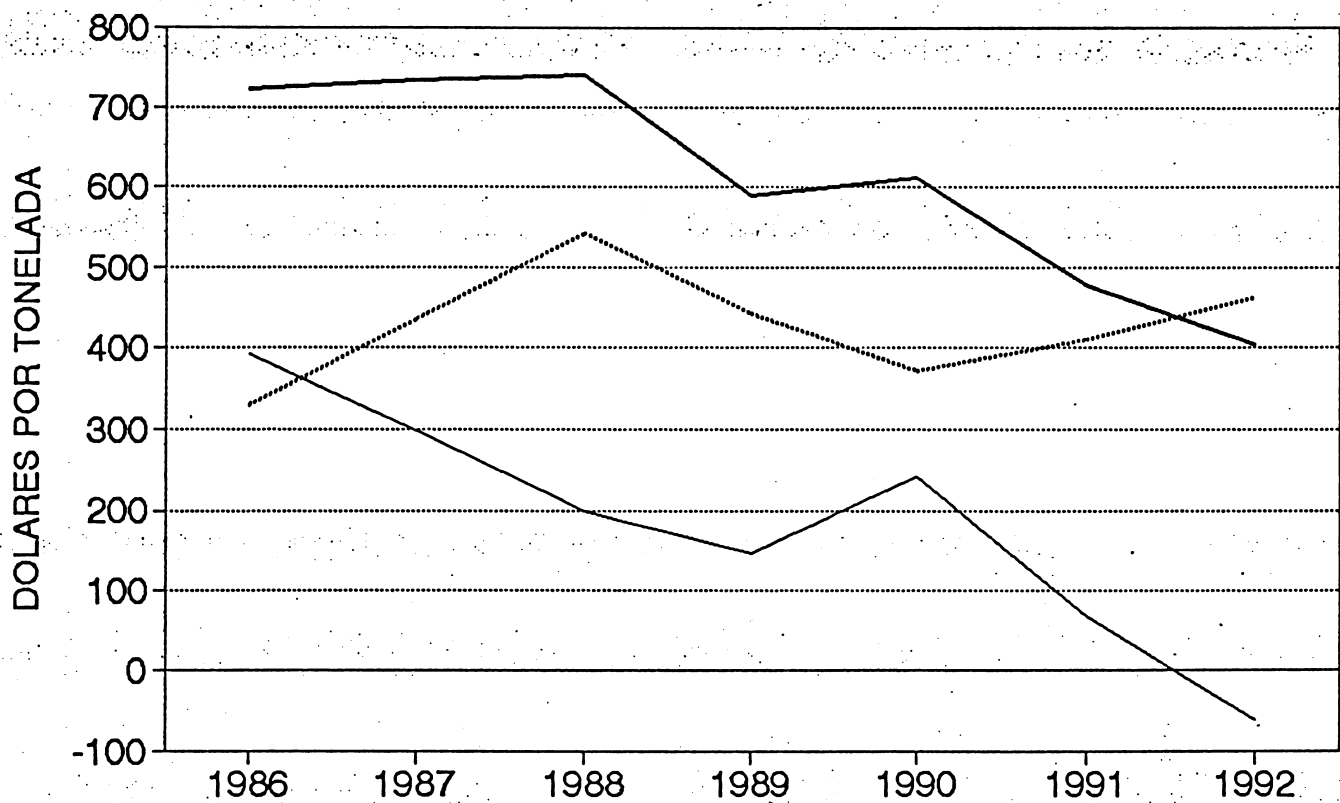
APOYO AL PRECIO INTERNO

SOYA 1986-1992



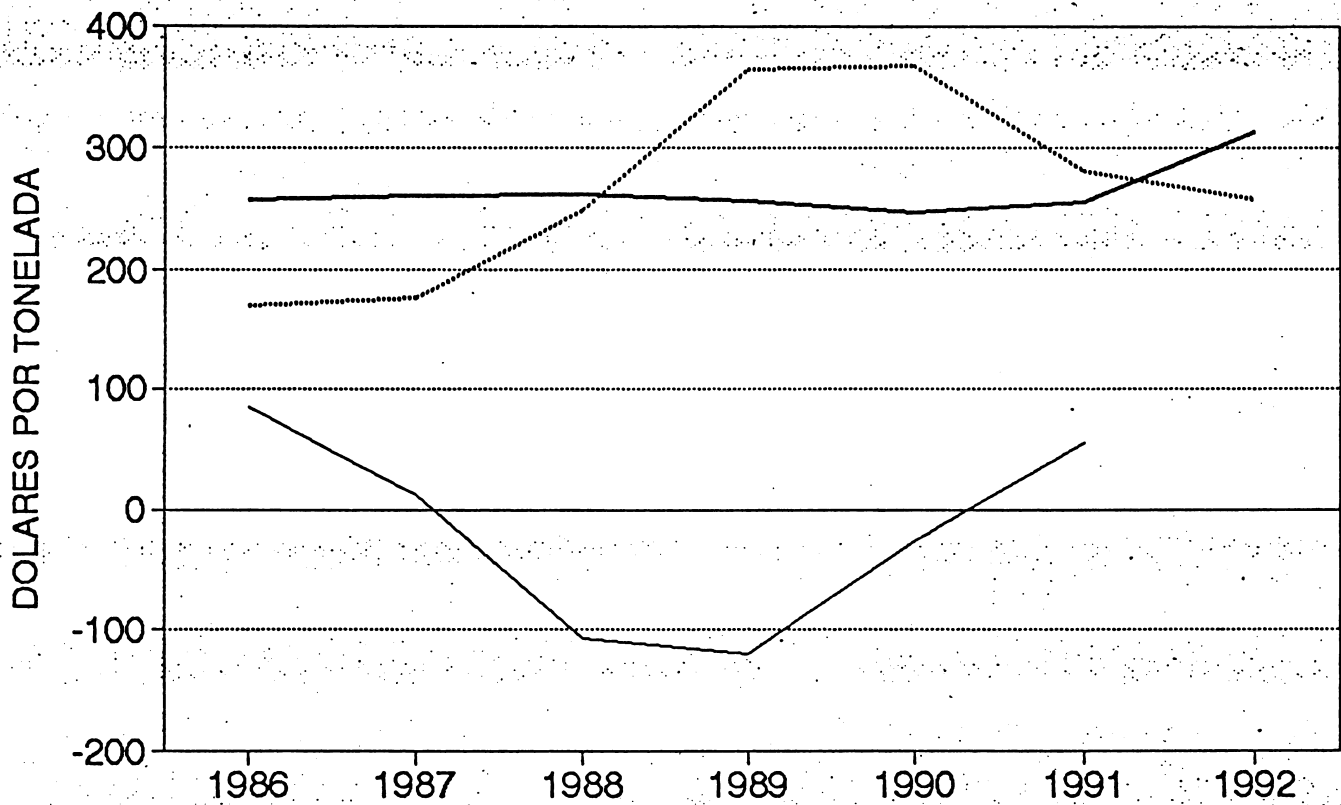
— PRECIO INTERNO PRECIO REFERENCIAL — ARANCEL IMPLICITO

APOYO AL PRECIO INTERNO PALMA 1986-1992



— PRECIO INTERNO PRECIO REFERENCIA — ARANCEL IMPLICITO

APOYO AL PRECIO INTERNO AZUCAR 1986-1992

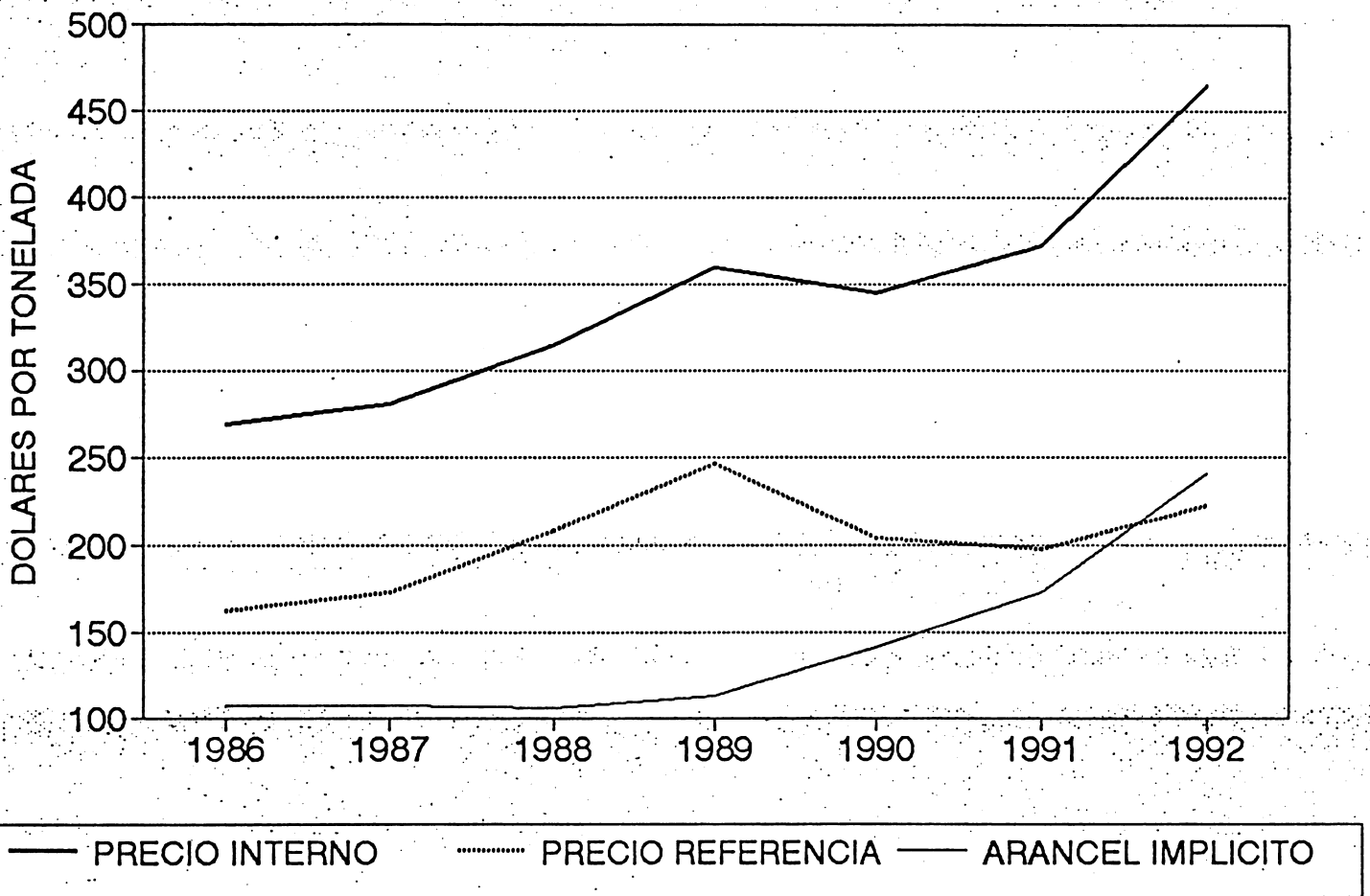


— PRECIO INTERNO PRECIO REFERENCIA — ARANCEL IMPLICITO

...

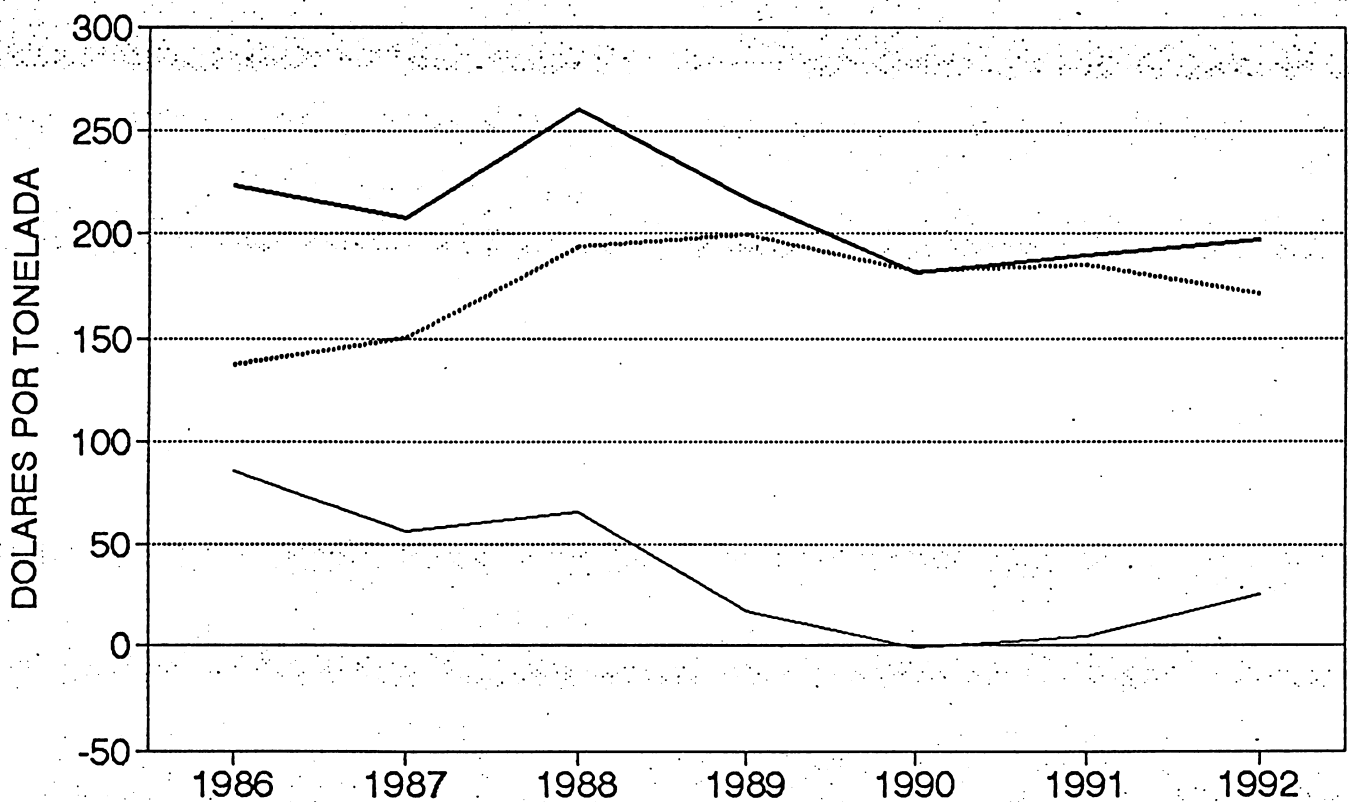
APOYO AL PRECIO INTERNO

LECHE 1986-1992



APOYO AL PRECIO INTERNO

ARROZ 1986-1992



— PRECIO INTERNO PRECIO REFERENCIA — ARANCEL IMPLICITO

