

IICA
PM-A3/EC
no. 95-01



IICA



23 JUL 1995

IICA - CIOIA

" ECUADOR EN LA OMC "
*Hacia una Política de Apoyo a la
Competitividad Agropecuaria*

Patricio Martínez Jaime

Quito - Ecuador
Enero 1995

IICA

OFICINA DEL IICA EN ECUADOR

AREA DE CONCENTRACION I:
POLITICAS SOCIOECONOMICAS, COMERCIO E INVERSIONES

QUE ES EL IICA ?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-, es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos. El IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como fines del IICA: estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 33 Estados Miembros, para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

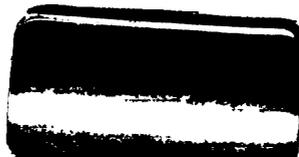
Con su mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura -JIA- y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 16 Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1994-1998, aprobado en septiembre de 1994, por la Décimo Cuarta Reunión Ordinaria del Comité Ejecutivo, es el documento normativo que señala las prioridades para este periodo, en que las acciones del IICA tendrá como propósitos apoyar a los Estados Miembros para lograr un desarrollo agropecuario sostenible en el marco de la integración hemisférica y como contribución al bienestar rural humano.

Para lograr estos objetivos el IICA ha determinado la existencia de Cuatro Areas de Concentración en temas estratégicos: Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones; Ciencia y Tecnología, Recursos Naturales y Producción Agropecuaria; Sanidad Agropecuaria; y, Desarrollo Rural Sostenible. Como apoyo a las Areas de Concentración existe un Servicio Especializado en Capacitación, Educación y Comunicación y otro en Información, Documentación e Informática.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Funcionan como Observadores Permanentes: Alemania, Austria, Bélgica, Comunidades Europeas, España, Federación de Rusia, Francia, Hungría, Israel, Italia, Japón, Portugal, Reino de los Países Bajos, República Árabe de Egipto, República de Corea y Rumania.



Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

23 JUL 1995

IICA — CIDIA

~~00001020~~

00001021

ISSN-0534-5391



" ECUADOR EN LA OMC "
*Hacia una Política de Apoyo a la
Competitividad Agropecuaria*

Patricio Martínez Jaime

**Quito - Ecuador
Enero 1995**

OFICINA DEL IICA EN ECUADOR

**AREA DE CONCENTRACION I:
POLITICAS SOCIOECONOMICAS, COMERCIO E INVERSIONES**

IICA
OM A3/EC
. 95-01

**SERIE DE PUBLICACIONES
MISCELANEAS**

**ISSN-0534--5391
A3/EC-95-01**

**Enero, 1995
Quito - Ecuador**

**Las ideas, planteamientos y comentarios expresados en esta
publicación son de responsabilidad exclusiva del autor y no
representan necesariamente el criterio del IICA.**

CONTENIDO

	Pág
- PRESENTACION	
I EL SISTEMA DE COMERCIO DEL FUTURO	
- Antecedentes	1
- La OMC: Estructuración y ámbito de competencia	4
- Influencias en el Comercio del inmediato futuro	9
- América Latina y el Comercio en la OMC	18
- Prioridades inmediatas a asumir	23
II LA ESPECIFICIDAD AGROPECUARIA EN GATT 1994-OMC	
- Antecedentes	27
- El Acuerdo Agrícola vigente para 1995-1999	30
- Acceso a los Mercados	30
- Medidas de Apoyo Interno	31
- Subvenciones a la Exportación	34
- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	35
- Perspectivas del Comercio Agropecuario en la OMC	36
III CONDICIONES DE LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA	
- Antecedentes	39
- Un Marco Político Innovador	42
- Los Gremios Agropecuarios y la Competitividad	49
- Reflexión Final	53
- NOTAS	
- ANEXO: La Nueva Legislación Agraria	
- CUADROS	

- CUADROS:

- # 1: "Noticias de la Ronda Uruguay" (abril 1994).
Reducciones arancelarias para productos de interés Latinoamericano.**
- # 2: Reducciones arancelarias comprometidas en la cuadrilateral y su impacto por países de América Latina y El Caribe.**
- #3: Elementos a definir dentro de una estrategia comercial en la OMC:
Una Propuesta.**
- #4: Relecionamiento de algunas medidas de política agropecuaria con las normas de GATT-OMC**
- #6: Marco de Políticas para la Competitividad.**
- #8: Visión esquemática de los factores que afectan la competitividad de un circuito agroalimentario.**
- #7: Legislación Agraria Ecuatoriana.**

P R E S E N T A C I O N

No cabe duda que la Agenda Comercial a nivel mundial para los próximos años estará determinada por los numerosos acuerdos comerciales bilaterales, subregionales, regionales, pero sobre todo por lo que emerge del Acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT: La creación de la Organización Mundial del Comercio -OMC-.

Los países de América Latina y El Caribe -igual que otras regiones en el mundo- deberán determinar sus objetivos y prioridades teniendo en consideración el nuevo marco multilateral, los instrumentos regionales y subregionales de que disponen y sus propias especificidades y necesidades nacionales.

Fue necesario esperar cuarenta y ocho años desde la Convención Internacional de Ginebra y los acuerdos en Bretton Woods para que los países completen -con la creación de la OMC- los organismos planificados desde entonces para la planificación y regulación de la economía mundial de la posguerra: El Fondo Monetario Internacional creado hace 50 años, y el Banco Mundial fundado en la misma época.

Al parecer -y eso indica la experiencia y debe tenerse presente para el futuro- el tema del Comercio, es de la más alta sensibilidad y su cambio en las normas, reglas y regulaciones genera siempre situaciones de alta conflictividad no sólo entre países, sino también en el interior mismo de los países entre sectores productivos que indudablemente se verán más beneficiados -unos- y más perjudicados -otros- de esta apertura comercial que se globaliza en el mundo.

Desde esta perspectiva, -de los beneficios y perjuicios para los distintos sectores productivos y sociales- es que debe haber -en los países- conciencia, claridad y consenso para lograr que los perjudicados sean los menos y puedan reconvertirse y que los beneficiados sean los más, y sea el país en su conjunto.

Pero sin duda, es un tema que debe tenerse muy presente, es necesario descartar la idea que la sola apertura comercial y globalización de la economía por sí sólo solucionará los problemas económicos y sociales de nuestros países; esto por supuesto, ayudará a un crecimiento económico, pero también será necesario que los Gobiernos administren ese desarrollo de manera equitativa y solidaria.

En este contexto, es muy grato presentar el Libro "ECUADOR EN LA OMC" -Hacia una Política de Apoyo a la Competitividad Agropecuaria-, con la autoría del Dr. Patricio Martínez Jaime, Especialista del IICA en Ecuador, en temas de Comercio e Integración.

Consideramos que es oportuno para informar al país -especialmente a los sectores vinculados con el sector agropecuario- en momentos que -aunque Ecuador no entró al GATT, sin duda, en la oportunidad se convertirá en miembro de la OMC.

El Libro presenta los antecedentes históricos e inmediatos del GATT y la OMC; señala la estructuración y el ámbito de competencia de la OMC y las influencias previstas en el Comercio, con su presencia, en el futuro inmediato. Analiza además, el impacto que tendrá la creación de esta entidad para América Latina y El Caribe, así como releva la especificidad agropecuaria presente en el GATT '94 y en la OMC, igualmente revisa las condiciones de la competitividad agropecuaria que el país deberá tener presente en este nuevo cuadro del Comercio Mundial.

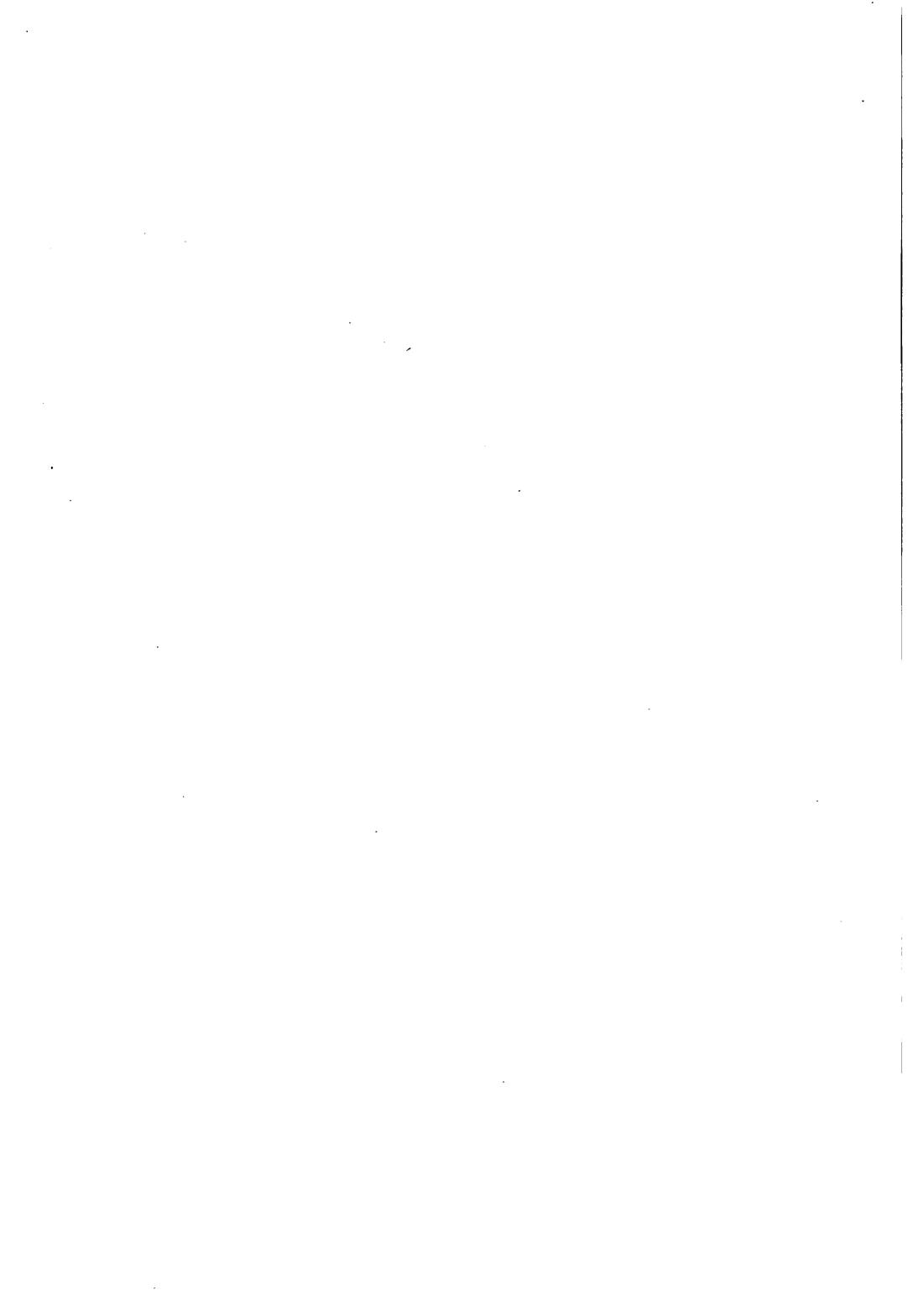
Finalmente, considero relevante señalar la objetividad y equilibrio del autor en el análisis y en la presentación de la información; por ello, la Oficina del IICA en Ecuador, está contribuyendo con esta publicación a difundir un tema de primera importancia para el país en general y para el sector silvoagropecuario, en particular

Alex Barril García
REPRESENTANTE DEL IICA EN ECUADOR

" ECUADOR EN LA OMC "

Hacia una Política de Apoyo a la Competitividad Agropecuaria

I. EL SISTEMA DE COMERCIO DEL FUTURO



" ECUADOR EN LA OMC "

Hacia una Política de Apoyo a la Competitividad Agropecuaria

I. EL SISTEMA DE COMERCIO DEL FUTURO

Antecedentes

El 15 de diciembre de 1993, las Partes Contratantes concluyeron la llamada Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales (RU-NCM) dentro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por siglas de su nombre en idioma inglés: *General Agreement on Tariff and Trade*).

Finalizaron así diez años de trabajo (tres de preparación, más siete de negociaciones) arrojando como principal resultado el consenso para crear la Organización Multilateral de Comercio -OMC- lo cual será viabilizado al ratificarse en los cuerpos legislativos de por lo menos una tercera parte de los firmantes del Acta Final de la Ronda Uruguay, de conformidad con la Convención Internacional de Ginebra del año 1947, condición que se cumplirá previsiblemente sin dificultad una vez que ha sido ratificado por el Senado de los Estados Unidos de Norteamérica, por el Parlamento de la Unión Europea y el Congreso del Japón. Esto es, todo parece indicar que para inicios de este año 1995 ya estará en funcionamiento la OMC en los términos que lo establece el respectivo Acuerdo que consta en el Acta Final, pues en su numeral 3 las Partes Contratantes convienen ponerse como límite para las ratificaciones el 1 de enero de 1995 y, *"no más tarde de principios de 1995"* para decidir acerca de la aplicación internacional de las resoluciones, y su arranque operativo.

La resolución de crear la OMC, sin duda la más importante y central de las aprobadas como resultado de la Ronda de Uruguay, vino a llenar tardamente un vacío notorio desde los intentos de planificación de la economía para el mundo de la posguerra, que arrancaron de los acuerdos alcanzados en Bretton Woods. Como se sabe, se proyectaron ahí tres tipos de organizaciones fundamentales: la administración de un fondo para regular los flujos supranacionales de capital y el seguimiento de las Balanzas de Pagos, entre otras actividades; una institución crediticia para el fomento y el desarrollo; y una entidad impulsora y reguladora del comercio internacional. Los dos primeros objetivos se alcanzaron de alguna manera con la creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial); mientras con respecto al tercer postulado, desde el inicio aparecieron serias dificultades.

El año 1946, a propuesta de los Estados Unidos, el Consejo Económico y Social de la flamante Organización de las Naciones Unidas, resolvió celebrar una Conferencia sobre Comercio y Empleo, con dos propósitos: la reducción generalizada de los derechos de aduana, y la creación de una Organización Internacional de Comercio. El 24 de noviembre de 1947, la Conferencia plenaria de la ONU reunida en Cuba aprobó la "*Carta de la Habana*" creando la OIC, resolución suscrita finalmente en marzo de 1948, que nunca llegó a entrar en vigencia, pues la faltaron las ratificaciones suficientes, y en primer lugar, la de los Estados Unidos de Norteamérica, cuyo Congreso tampoco la ratificó, pese a haber propuesto la idea.

La explicación de este cambio de actitud podría encontrarse en el relativo éxito que venía teniendo entonces otra iniciativa de los EE.UU., originada en su Departamento de Estado, al invitar a los países económicamente más fuertes del orbe a concertar un Acuerdo Multilateral de Comercio, inspirado en la "*Reciprocal Trade Agreement Act*" del año 1934; estas negociaciones habían avanzado fructíferamente culminando el 30 de octubre de 1947, esto es, 24 días antes de la reunión de la ONU en La Habana, con la suscripción en Ginebra del "*Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*" (GATT), cuyo Protocolo Provisional entró en vigencia el 1º de enero de 1948, aunque los trámites de ratificación de los 23 países adherentes duraron hasta 1949.

Sin embargo, el GATT de 1947 no creó ningún tipo de entidad con personería jurídica internacional independiente de sus Partes Contratantes, y por lo tanto no instituyó ningún poder con facultad de vigilancia activa sobre el cumplimiento de los Acuerdos. Así, en ese estado de simple Acuerdo Multilateral se mantuvo el proceso GATT hasta la finalización de la Ronda Uruguay, sustentando apenas una Secretaría Técnica "*de las Partes Contratantes*" con limitada delegación de atribuciones por parte de los países miembros, generalmente circunscrita a la búsqueda de consensos, la facilitación de foros, la facultad de elaborar propuestas, y la función arbitral generada exclusivamente en la petición de las Partes. Mientras en las siete primeras Rondas (Ginebra 1947, Annecy 1949, Torcuay 1951, Ginebra 1956, Dillon 1962, Kennedy 1967, y Tokio 1979), algo se había avanzado en cuanto a la reducción generalizada de los gravámenes arancelarios (aproximadamente en un promedio de 16%, sin reducción alguna para los productos agropecuarios) la institucionalización había logrado sólo adelantos ínfimos y simbólicos, y siempre evadiendo la definición central de constituir un ente separado de las Partes Contratantes.

Sería muy difícil intentar resumir una explicación común para estos dos hechos: que el proceso de regulación comercial sólo haya sido viable a partir de acuerdos entre los gobiernos de los países ricos, pero que, paralelamente, ellos no hayan impulsado decididamente la creación de un ente distinto como si se logró el caso del FMI y del BIRF.

Una pista podría ser que ambos fenómenos se originaran en una misma realidad, esto es, el hecho de que los ámbitos del FMI y BIRF interesan de manera más directa e inmediata a las decisiones y coyunturas de los gobiernos, mientras que el ámbito del comercio necesariamente incide más directa y centralmente en las actividades de las corporaciones privadas, y por ello estas apoyaron el proceso con su propio enfoque, esto es, urgir el acercamiento prioritariamente hacia mercados relevantes, y desconfiar de una instancia tecnoburocrática supranacional, menos alcanzable que sus propios gobiernos. En cualquier caso, es innegable que en el comercio internacional los autores directos son las empresas, gestoras en mercados concretos, y ellas marcan en última instancia el ritmo de aceleración o el énfasis de implementación de las negociaciones comerciales internacionales.

Al no entrar en vigencia la "*Carta de La Habana*", el Protocolo de Aplicación Provisional del GATT pasó a ser, de hecho, el único instrumento jurídico multilateral de comercio internacional, sustituyendo así en parte las funciones que habían sido pensadas para la OIC. Se ha vivido así durante 47 años, con la sui géneris situación de que un grupo creciente de países se comprometió a mantener e impulsar en su comercio una serie de principios, acuerdos y declaraciones, sin que exista una instancia encargada de su seguimiento, monitoreo y vigilancia, y con mecanismos para gestionar, su efectivo cumplimiento. Los célebres principios de no discriminación, (o de la nación más favorecida), de trato nacional, de reciprocidad, de reducción de derechos aduaneros, de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, de convenio justo, de eliminación de restricciones cuantitativas al comercio, atravesaron este largo lapso sujetos casi exclusivamente a la buena voluntad de cada país para cumplir lo acordado, aunque también es cierto que con el paso del tiempo y el desarrollo de las comunicaciones internacionales de todo orden, se fue gestando una mayor "fuerza moral", que en muchos casos se materializó como una efectiva presión ejercida por parte de los criterios e intervenciones de la Secretaría Técnica, todo lo cual debe interpretarse como un antecedente real y efectivo en el proceso de maduración que tomó viable la creación de la OMC.

Justamente en este contexto de la Ronda Uruguay se dio el punto culminante de esta influencia activa de la Secretaría Técnica, al asumir el Secretario Dunkel la tarea de elaborar y enviar a las Partes Contratantes, en diciembre de 1991, un borrador de texto de Acta Final que pretendía ser una mediación para superar el evidente estancamiento de las negociaciones motivado sobre todo por la pugna respecto a la liberalización agropecuaria propuesta por EE.UU. (y el grupo Cairns formado por Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, Hungría, Argentina, China, Brasil, Uruguay y Colombia) frente a la oposición proteccionista de la Comunidad Europea y principalmente de Francia, aunque también por la pugna que giró

alrededor de los acuerdos relativos a los derechos de propiedad intelectual (TRIPS). Si bien el texto Dunkel finalmente no se aprobó, fue el hito eficaz y necesario para poder alcanzar los preacuerdos de Blair House en noviembre de 1992, y para la suscripción final en diciembre de 1993, siempre con la iniciativa y la mediación activa de la Secretaría Técnica, ahora bajo la responsabilidad de Peter Sutherland.

A esta tensión de fuerzas internas surgida desde y entre los países inicialmente suscriptores del GATT, que fue evidenciando la urgente necesidad de instituir una instancia supranacional, debe añadirse otro factor adicional: la masiva incorporación de nuevos adherentes al GATT, significativamente de países en desarrollo y no desarrollados, llegando de 23 fundadores a 117 Partes en diciembre de 1993, y tomando de esta manera, por la natural complejidad cuantitativa, más necesaria la delegación de iniciativas normativas hacia una entidad situada un tanto por encima de las Partes, por poderosas que estas sean.

Este masivo ingreso de los países del orbe durante los últimos 46 años, ha constituido el verdadero éxito del GATT, éxito rubricado por las solicitudes de ingreso hoy formalizadas por parte de la República Popular China, La Unión de Estados Independientes, y casi todos las Repúblicas que compusieron la URSS y su zona de influencia. Sin embargo, ese mismo éxito develó, paradójicamente, la inaplazable extinción del Acuerdo "Provisional" GATT y su sustitución por una entidad reguladora del comercio mundial, primer intento histórico de erigir un espacio arbitral y disciplinador en las relaciones comerciales a escala mundial, y por tanto, primera ayuda real y efectiva a la prevención de conflictos internacionales.

LA OMC: Estructuración y ámbito de competencia

Pese a su debilidad jurídico-institucional, el GATT ha venido cumpliendo crecientemente tres funciones primordiales: de espacio para la negociación comercial propiamente tal, sea multilateral, plurilateral, o bilateral; de "Parlamento", pues allí se fueron acordando las disciplinas y reglas internacionales que han regido para la mayoría de las relaciones del comercio mundial; y, en menor medida, de instancia de justicia, debido a algunos resultados positivos alcanzados por su relativamente laxo y desarticulado Sistema de Solución de Diferencias.

La estructuración prevista para la OMC, transformará de manera diversa estas tres funciones históricas del GATT:

- 1) Aunque nadie debe esperar que, por sí sola, la creación de la OMC ejerza directamente un papel dinamizador de las transacciones

comerciales internacionales, se ve claramente que el desarrollo de *"un sistema multilateral de comercio integrado, más viable y duradero"* (1) constituirá un marco más favorable para el impulso comercial, por sus características facilitadoras para la mejor y más amplia información, mayor accesibilidad y menor costo, mayor transparencia y estabilidad, y nítidos parámetros y referencias. Aparece claro que las normativas multilaterales adquirirán mayor incidencia sobre las pluri y bilaterales, en la era de la OMC (2). Para ilustrar con un ejemplo, es obvio que el proceso de negociación a escala continental, con miras a alcanzar una Zona de Libre Comercio Americano, después del consenso de la Cumbre Presidencial de Miami celebrada en diciembre de 1994, tendrá como referente de fondo el conjunto de disciplinas, normas y procedimientos, que aprobó el GATT de 1994 y que administrará a partir de 1995 la OMC. Igualmente, no considero aventurado decir que el Sistema General de Preferencias (SGP) Arancelarias, así como la evolución del Programa Especial de comercio europeo para los países andinos y de la Ley estadounidense de Preferencias Arancelarias Andinas, irán siendo subsumidos dentro del marco multilateral de alcance casi planetario de la OMC, y bajo las estrategias que los Estados Unidos, La Unión Europea y Japón vayan desplegando dentro de ella.

- 2) El artículo IX del Acuerdo por el que se establece la Organización Multilateral de Comercio, señala textualmente que *"la OMC mantendrá la práctica de adopción de decisiones por consenso seguida en el marco del GATT de 1947"*, entendiéndose por tal consenso a aquella decisión a la que no se opone formalmente ningún Miembro presente en la reunión; sin embargo, a continuación se establece que en las reuniones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General de la OMC, *"salvo disposiciones en contrario"*, cuando no se pueda llegar al consenso, la cuestión objeto de examen se decidirá mediante votación, en la cual en todos los casos cada miembro de la OMC tendrá un voto. Esto significa una transformación muy importante respecto de las *"recomendaciones"* de los artículos XXXVII y XXXVIII del GATT de 1947, invitando a que se realicen consultas y se colabore *"actuando colectivamente"*. Además, no es necesario subrayar la significativa importancia que reviste, para los países en desarrollo y no desarrollados, este mecanismo democrático e igualdad de valor en el voto.
- 3) Con respecto a la instancia de resolución de conflictos, el cambio es aún más notorio. En el sistema del GATT, las disputas que no llegaban a ser resueltas a través de las consultas directas, podían ser encomendadas a un panel (Grupo Especial, GE) de expertos, el cual,

si encontraba que una Parte había violado las estipulaciones del Acuerdo, o disminuido los beneficios del Acuerdo para otro miembro, quedaba facultado para declararlo así, para que a su vez la siguiente reunión Multilateral acoja -o no acoja- su criterio. Si el Plenario aceptaba el criterio por consenso, esto es, sin oposición formal de ningún miembro presente, podía dar a la parte transgresora un plazo "razonable" para que se adecúe a las normas del GATT, o para que ofrezca compensaciones; si esto no ocurría y la parte transgresora hacía caso omiso, el plenario del GATT recién podía autorizar a la parte afectada demandante, siempre por consenso, para que tome retaliaciones comerciales "proporcionadas". Así, la Parte a la defensiva ha estado siempre en posibilidad de bloquear, impidiendo el consenso, sea la conformación del panel, la aceptación del informe del panel, o la autorización de la retaliación, tal como ocurrió en varias ocasiones por parte de la Comunidad Europea cuando bloqueó, durante los años 80, la adopción de informes adversos de algunos paneles en relación a materias agropecuarias, y lo ha vuelto hacer en 1993 y 1994 respecto a los informes de panel que declararon contrarias a las normas del GATT las restricciones de la Unión Europea al ingreso del banano latinoamericano. Esto es, se ha tratado de un sistema que ha permitido a cualquier país transgresor ser a la vez, literalmente, juez y parte interesada.

El nuevo sistema integrado y unitario de la OMC impide que ninguna de las Partes por sí sola pueda bloquear la conformación del panel (Grupo Especial) pues esta se decidirá por simple mayoría; ni tampoco podrá bloquear la adopción de su informe por parte del Consejo General (Órgano único e integrado para la Solución de Diferencias), pues para ello ahora se requerirá justamente la unanimidad en contrario, esto es, que todos los países por consenso rechacen ese informe (es decir, un esquema opuesto al anterior) y si éste no existe, todo informe queda automáticamente aceptado; y con respecto a los derechos de retaliación, se establece además que el afectado demandante procederá automáticamente a ejercerlos, sin necesidad de la autorización del OSD; si el transgresor no ha implementado las recomendaciones en el tiempo señalado. Sin embargo, se añade una figura nueva: el derecho de apelación a las decisiones del GE ante un Tribunal (Órgano de Apelación), aunque siempre con plazos prefijados, y sólo en base a puntos de interpretación jurídica.

En resumen: un sistema integrado y único para entenderse en las diferencias derivadas de cualquier Acuerdo vigente en la OMC, superando el procedimiento fragmentado en diversos Comités del GATT 1947; y, un peso decisorio casi definitivo de los informes técnicos (no

"políticos") de los GE, pues para no adoptarlos en el Órgano de Solución de Diferencias (Consejo General) se requerirá ahora consenso (virtual unanimidad) de criterio adverso.

Igualmente creo innecesario señalar la gran importancia de esta reforma para Latinoamérica y el Caribe, y en general, para los países en desarrollo, constantemente involucrados en disputas frente a restricciones al acceso de sus productos. Si esta situación hubiera estado ya vigente en el presente año, otra hubiera sido la suerte de la reclamación latinoamericana sobre el acceso del banano al mercado de la Unión Europea, pues hubieran bastado los dos dictámenes que ya se han logrado de los grupos especiales ratificando que las medidas adoptadas por la UE son contrarias al Acuerdo Multilateral, ya que estos informes no hubieran podido ser bloqueados, como lo fueron, por la sola discrepancia de los europeos conforme al sistema vigente en el GATT 1947. Consideramos que el nuevo procedimiento con que funcionará la OMC asegura -aunque con uno o dos años de retraso debidos a la maniobra de la Unión Europea (UE)- el triunfo final de la reclamación latinoamericana, que deberá ser nuevamente formalizada.

- 4) Además de estas funciones tradicionales en el GATT, así transformadas, la OMC desarrollará ahora otra de singular importancia: supervisará la aplicación, administración y funcionamiento del GATT de 1994. Este "GATT de 1994" que será administrado por la OMC, consiste en: el GATT de 1947, más todas las rectificaciones, enmiendas o modificaciones aprobadas hasta diciembre de 1993, así como los Protocolos de Adhesión, la certificaciones de Concesiones Arancelarias, las exenciones y las Decisiones de las Partes Contratantes; igualmente, los siguientes Entendimientos: el relativo a la interpretación del artículo II.1b), el relativo a la interpretación del artículo XVII, el relativo a las disposiciones en materia de balanza de pago, el relativo a la interpretación del artículo XXIV, el relativo a las exenciones, el relativo a la interpretación del artículo XXVIII, el relativo a la interpretación del artículo XXXV; el relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, y, el Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales; y, adicionalmente, el Protocolo de la Ronda Uruguay y todos los Acuerdos Multilaterales que en ella se aprobaron: sobre la Agricultura, sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, sobre los Textiles y el Vestido, sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, sobre Aspectos de las Medidas en Materia de Inversiones Relacionados con el Comercio, relativo a la Aplicación del Artículo XVI del Acuerdo General, relativo a la Aplicación del Artículo XVII del Acuerdo General, sobre Inspección Previa a la Expedición, sobre las Normas de Origen, sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Exportación,

sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, sobre Salvaguardias, sobre el Comercio de Servicios, sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio; y además, los cuatro plurilaterales que sólo obligan a las partes que deseen suscribirlos: sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, sobre Compras del Sector Público, de los Productos Lácteos, y de la Carne de Bovino.

5) ¿Cómo se estructurará esta OMC, a partir del GATT de 1994?

Con el fin de superar cierta deficiencia de atribuciones políticas que evidenciaron los representantes ante el GATT, el órgano supremo de la OMC será la Conferencia Ministerial, compuesta por Ministros representantes de todos los países miembros, que se reunirá por lo menos una vez cada dos años, pudiendo adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos comerciales multilaterales. La Conferencia Ministerial establecerá tres comités: sobre comercio y desarrollo, sobre restricciones por balanzas de pagos, y uno -que podríamos denominar interno- sobre asuntos presupuestarios, financieros y administrativos. Indudablemente, el más importante será el Comité de Comercio y Desarrollo, que por obligación deberá examinar periódicamente *"las disposiciones especiales en favor de los países miembros menos adelantados contenidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales"*, debiendo informar a este respecto cualquier posibilidad de *"rectificaciones apropiadas"* a las instancias superiores.

A continuación se instituye un Consejo General, compuesto por representantes (se prevé que, en general, serán técnicos) de todos los miembros, y que cumplirá las mismas funciones de la Conferencia Ministerial en los intervalos entre sus reuniones; adicionalmente, este Consejo General desempeñará específicamente las importantísimas funciones de Órgano de Solución de Diferencias y de Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Además, se establecen un Consejo de Comercio de Mercancías, un Consejo de Comercio de Servicios, y un Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio.

Finalmente, se crea una Secretaría, a cargo de un Director General, el cual será nombrado por la Conferencia Ministerial, que además reglamentará sus funciones. El Director General deberá organizar la nascente institución presentando al Comité respectivo el Proyecto anual de Presupuesto y los estados financieros de la OMC -los que se fundamentarán en las prácticas administrativas de la Secretaría del GATT- y determinará la escala de contribuciones prorrateada entre los

países miembros (artículos VI y VII). En la reunión general del GATT en Marruecos en abril de 1994, se resolvió encargar todas estas gestiones preliminares al actual Secretario del GATT, Peter Sutherland, hasta la designación definitiva. Al momento, al entrar en funciones la OMC, ya existen 3 candidatos a la Secretaría, por América, por Europa y por Asia. Del resultado final de esta lista, dependerá mucho el rumbo de la entidad en sus primeros años de existencia.

Influencias en el Comercio del Inmediato Futuro

- 1) A la OMC le corresponderá vigilar el cabal cumplimiento de las ofertas contenidas en las Listas de Concesiones y Listas de Compromisos que las Partes Contratantes del GATT que han aceptado el Acuerdo sobre la OMC -y las que adhieran en el proceso- han estado presentando desde febrero de 1994. En estas Listas se incluyen las reducciones arancelarias, las concesiones en materia de medidas no arancelarias (es decir, el compromiso de "arancelizarlas") y los compromisos específicos en agricultura.

Ningún Acuerdo del Acta Final de la Ronda Uruguay obliga a las Partes a reducir porcentajes determinados de aranceles, en plazos determinados. Sin embargo, se concertaron algunas definiciones, dentro y fuera del GATT, que establecieron un marco de delineamientos a ese respecto:

- a) Muy al estilo tradicional del GATT, en el que primaron siempre las concertaciones por sobre las normativas, y dentro de estos arreglos, siempre marcaron el patrón las iniciativas establecidas por los países desarrollados, como es sabido, tres meses antes de concluir la Ronda Uruguay se reunieron en Tokio, en la llamada "cuadrilateral", los Jefes de Estado de Canadá, la Comunidad Europea, EE.UU. y Japón, y acordaron, entre otros puntos:
 - a-1) La negociación de la máxima reducción posible para los productos sujetos a aranceles de 15% o más, habiéndose fijado como objetivo alcanzar una reducción del 50%, sujeto a excepciones y a que otros países exportadores aseguren un acceso efectivo a sus mercados;
 - a-2) La negociación de un corte arancelario promedio de un tercio para los productos, que en algunos casos podrían llegar al 50%:

- a-3) La eliminación de los aranceles y de las medidas no arancelarias para farmacéuticos, equipo de construcción, equipo médico, acero (sujeto al Acuerdo Multilateral sobre Acero), cerveza; y, sujetos a ciertas excepciones: muebles, equipo agrícola y bebidas espirituosas;
- a-4) La armonización a niveles arancelarios bajos para productos químicos; dejando abierta la posibilidad de incluir propuestas para la armonización arancelaria en otros sectores.

De alguna manera, los dos primeros compromisos superaron las expectativas cuantitativas de la Declaración Ministerial de Punta del Este de 1986 con que se inició la Ronda, que se fijaba como meta una reducción arancelaria generalizada de hasta el 30%. Esta resolución cuadrilateral de Tokio, un tanto sorpresivamente, creó las condiciones para acordar un Acta Final sin rígidos compromisos cuantitativos, y trasladó esa necesaria precisión a las ofertas de Listas de Compromisos a presentarse después, ya para regir dentro de la OMC.

- b) Sin embargo, el Protocolo de la Ronda Uruguay dejó establecido con precisión que *"las reducciones arancelarias acordadas por cada Miembro se aplicarán mediante cinco reducciones iguales de los tipos, salvo que se indique lo contrario en la Lista del Miembro. La primera de esas reducciones se hará efectiva en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la OMC; cada una de las reducciones sucesivas se llevará a efecto el 1º de enero de cada uno de los años siguientes, y el tipo final se hará efectivo, a más tardar, a los cuatro años de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la OMC, salvo indicación en contrario en la Lista del Miembro"* (3).
- c) Adicionalmente, el *"Entendimiento relativo a la interpretación del artículo II.1 b)"* prescribe para cada país que adhiere a la OMC la obligación de registrar, en las Listas de Concesiones Arancelarias, todos los *"demás derechos y cargas"* que graven a las importaciones, lo que conlleva el efecto de dejar consolidados o estabilizados dichos derechos y cargas (pararancelarios y no arancelarios) vigentes en el momento de su registro, posibilitándose para el futuro cualquier eventual modificación solamente mediante renegociaciones en el seno de la OMC.

En el Acuerdo agropecuario, además, se establece la obligación de arancelizar, y de inmediato empezar a reducir, todas estas medidas no arancelarias que incidan sobre el universo agropecuario (que comprende los capítulos 1 al 24 del sistema armonizado, menos el pescado y los productos del pescado, y más ciertos aceites, pieles y fibras) (4).

- d) Paralelamente, el Anexo 1 del Acuerdo por el que se crea la OMC deja sin efecto el Protocolo de Aplicación Provisional del GATT, así como sus Protocolos de adhesión, lo cual, entre otras cosas, produce la eliminación de la llamada "*Cláusula del abuelo*" (grandfather clause) que dentro del GATT permitió por excepción mantener legislaciones nacionales contrarias al Acuerdo General (casi siempre proteccionistas de los mercados desarrollados) cuando hayan estado en vigencia desde antes de la instauración de los convenios vinculantes. Ahora, al adherir un país a la OMC, aceptará plenamente y sin excepción todas las obligaciones derivadas de los acuerdos multilaterales administrados por la OMC, entre ellos particularmente las de los acuerdos referentes al acceso a los mercados.

2) Veamos algunas estimaciones y proyecciones sobre los previsible efectos y resultados de esta disminución de barreras comerciales:

- 2-a) "*Noticias de la Ronda Uruguay*" de abril de 1994, publicación de la División de Información y Relaciones con la Prensa del GATT, estima en un análisis provisional que como resultado de la Ronda se habrá producido una reducción global del 38% en los aranceles aplicados por los países desarrollados a los productos industriales; acompañada por un aumento del 20% al 43% del valor de los productos industriales importados por los países desarrollados en régimen de franquicia arancelaria. Según la misma publicación, para el año 2002 se esperan aumentos anuales del comercio mundial cifrados en 755 mil millones de dólares, con un incremento anual de los ingresos hasta esa fecha superior a los 235 mil millones de dólares, cifra que se incrementará sustancialmente al considerarse los aumentos del comercio en las nuevas áreas como servicios y productos agropecuarios. También describe algunas reducciones arancelarias según grupos de productos y según el interés exportador de conjuntos de países latinoamericanos y del Caribe; según ella, Ecuador se beneficiará con mejores condiciones arancelarias para sus exportaciones a los países desarrollados, y en especial hacia América del Norte y Europa.

Occidental en: pescado y sus productos, café, té, cacao, azúcar, frutas, legumbres y hortalizas.(Cuadro #1).

2-b) En resumen, se concluye que la OMC funcionará dentro de un marco de comercio internacional que tendrá como primera característica evolutiva un descenso significativo de las barreras aduaneras arancelarias, y en algunos casos pararancelarias, en casi todos los países. Adicionalmente, y esto reviste enorme importancia, se prevé una considerable disminución -aunque difícil de cuantificar por ahora- de la "progresividad arancelaria" en los países desarrollados, beneficiando así a las economías en desarrollo necesitadas cada vez más de exportar productos con mayor valor agregado y hacia estructuras menos dispersas.

3) La OMC, igualmente, deberá afrontar y administrar los complejos resultados y efectos derivados de la Ronda Uruguay:

Por una parte, se consideran logros positivos, a más de la creación de la OMC y de las reducciones arancelarias: la mayor internacionalización y liberalización de las compras gubernamentales; y, la progresiva eliminación del "Acuerdo Multifibras", que permitirá a algunos países en desarrollo ingresar consistentemente al mercado textilero internacional. Sin embargo, aparecen como más significativas algunas críticas referentes a omisiones o insuficiencias consideradas graves para el inmediato futuro:

3-a) Durante el desarrollo de la Ronda Uruguay no se trató de manera específica el tema sobre "Comercio y Medio Ambiente", pese de las inquietudes presentadas en último momento por los EE.UU. a través de su Vicepresidente;

3-b) Igualmente, se omitió toda referencia a alguna declaración tendiente hacia una mayor armonización de las políticas laborales, a pesar de algunos pronunciamientos en la última reunión de Marruecos, principalmente por parte de los EE.UU.;

3-c) No se prohibió con suficiente rigurosidad en las nuevas disciplinas, que alguna Parte Contratante continúe imponiendo restricciones a la exportaciones de otras Partes mediante coacciones unilaterales (que generalmente aparecen como "autolimitaciones voluntarias"); y,

3-d) Se espera una elevación de los precios agropecuarios de entre el 10 y el 15% (5), debido a la limitada pero inexorable disminución de los subsidios y subvenciones a que se obligan los países a partir del Acuerdo Agrícola, lo cual es cierto que beneficiará las exportaciones de algunos países en desarrollo, mas, también es cierto que este fenómeno inevitablemente afectará de manera grave la situación de algunos países importadores netos de alimentos, aunque algunos de ellos aparezcan en mejores condiciones de resistir el impacto, como el caso de Venezuela o México, pero no así un considerable grupo de países africanos, y hasta algunos centroamericanos.

4) La OMC encarará, además, tres áreas nuevas dentro del GATT: la ampliación de normas sobre el Comercio de Servicios (GATS), la reglamentación de los Derechos de Propiedad Intelectual en cuanto se Relacionan con el Comercio (TRIPS) y las Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIPS) . Aun cuando los Acuerdos alcanzados sobre estos temas han sido calificados como demasiado declarativos y elásticos, nadie duda de la trascendencia de haber introducido estas materias en el marco multilateral de negociaciones, constituyendo ello otro reto más a ser encausado por la OMC hacia una mayor concreción y perfeccionamiento. En resumen:

4-a) La necesaria mayor cohesión internmiembros que deberá propiciar la OMC, será cuestionada por las resistencias e inquietudes manifestadas ya reiteradamente por los países en desarrollo, encabezados por la India y Brasil, respecto a este Acuerdo sobre liberalización del comercio de servicios.

Se pueden sintetizar en tres las preocupaciones principales: temor a que las normas y obligaciones obstaculicen el crecimiento de las incipientes industrias de servicios de los países pequeños; posibilidad de que los países desarrollados obtengan concesiones inequitativas, en base a amenazas de represalias en el comercio de mercancías que dominan; y, que el fuerte interés de los países ricos en el área de servicios disminuiría sus esfuerzos por continuar la liberalización del comercio de mercancías, principalmente las de origen agropecuario y en general primario, en los cuales los países más atrasados tienen importantes intereses. Estas reticencias, según entiendo, aún subsisten.

4-b) La OMC deberá paralelamente asumir, incorporar y desarrollar hasta un nivel más universal, los instrumentos plurilaterales ya

vigentes originados en la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, OMPI, y deberá superar temas tan conflictivos como los derechos sobre la producción y la distribución televisiva y cinematográfica, candente materia de pugna permanente entre la Unión Europea y los EE.UU. (y, previsiblemente en el corto plazo, con Asia, y particularmente con la República Popular de China).

- 4-c) A ello deben sumarse las normas recientemente acordadas sobre el tema de Inversiones Relacionadas con el Comercio (también llamadas TRIMS), cuyo respectivo Acuerdo crea el Consejo de Comercio de Mercancías y el Comité de Medidas en Materias de Inversiones, consagrando los principios de trato nacional y eliminación de las restricciones a las inversiones extranjeras, con excepción de las que constan en su Anexo (aunque, en calidad de "Lista ilustrativa").
- 5) Todos los temas se integran ahora en un sistema instrumental jurídico único dentro de la constitución de la OMC, lo cual trae, al menos, dos consecuencias alentadoras:
 - 5-a) Aproximadamente el mismo conjunto de obligaciones para todos los países miembros de la OMC; o, al menos, una situación de mayor equidad y menos excepciones que las que rigieron en el GATT;
 - 5-b) Vincular los derechos y obligaciones referentes a cada materia con el sistema general de concesiones multilaterales, es decir, pasarían todos a ser elementos del universo negociable, y además podrían ser objeto de retorsiones cruzadas en virtud del Sistema integrado de Solución de Diferencias que regirá en la OMC.

La ampliación del universo temático de las materias que se incorporan, mediante la OMC, al sistema integrado de Negociaciones Comerciales Multilaterales, indudablemente enriquecerá los beneficios potencialmente alcanzables por las Partes, pues permite ejercer el principio de Reciprocidad sobre un tablero que irá poniendo paulatinamente en juego una gama más diversificada y amplia de sectores negociables.

- 6) La OMC deberá poder prestar cooperación técnica a un amplio grupo de sus países miembros para acceder a la correcta aplicación de las reformas a los Códigos de la Ronda de Tokio aprobados al finalizar la

Ronda Uruguay, y particularmente respecto a: a) La especificidad del procedimiento de solución de diferencias en los temas antidumping y subvenciones; b) los cambios en el sistema de valoración aduanera desde la noción de valor teórico hacia la noción de valor de transacción, así como sobre las normas de inspección previa; c) la aparición por primera ocasión en el nivel multilateral de un acuerdo armonizado sobre normas de origen; d) la adecuación de las legislaciones sobre la emisión de licencias automáticas y no automáticas de importación; e) la información sobre medidas compensatorias frente a las subvenciones prohibidas, recurribles o no recurribles; f) la claridad para aplicar las salvaguardias como contingentes arancelarios, y su relación con el acceso mínimo; entre los temas principales.

- 7) La Organización Multilateral de Comercio, y dentro de ella la mayoría de países en desarrollo y no desarrollados que cuentan ahora con el derecho a un voto igualitario para adoptar así decisiones por mayoría, deberán poder encarar un diálogo con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, conforme al mandato del Acta Final, para incorporar en mayor medida los procesos de apertura -y las medidas de ajuste en cuanto tienen que ver con el comercio exterior- dentro del marco de sus propios procesos de negociaciones internacionales. En opinión de Henry R. Nau:

"El Fondo Monetario Internacional (FMI) alienta la adopción de medidas unilaterales para reducir las barreras comerciales en los países en desarrollo, como también lo hace el Banco Mundial mediante sus préstamos para ajuste estructural. Esa actitud se basa en el sólido principio económico de que los beneficios de la liberalización del comercio no dependen necesariamente de concesiones recíprocas. Sin embargo, políticamente la toma de medidas unilaterales resulta difícil. Los grupos que compiten con la importación se resisten a aceptar dichas medidas, mientras que los que están interesados en la exportación brindan escaso apoyo porque no vislumbran la apertura de mercados extranjeros. Por lo tanto, las reducciones unilaterales de los aranceles en los países en desarrollo podrían complementarse con negociaciones para consolidar estas reducciones a cambio de concesiones recíprocas de los países industriales".(6)

Esta mayor armonización que se lograría mediante las negociaciones sobre políticas comerciales -porque eso es, en definitiva, lo que siempre se negocia: políticas comerciales- ahora deberá integrar las realidades y procesos vividos por cada país Miembro tanto dentro de GATT-OMC, como en la historia de sus negociaciones con el FMI y BIRF.

- 8) Mas, esta mayor integración se deberá impulsar no solamente de la OMC *"hacia afuera"*, sino que también constituirá un reto la integración real y operativa entre los más de 120 países miembros, con distinto grado de desarrollo y opciones muy diversas, desde el proteccionismo hasta la liberalización.

Un reciente documento de SELA-LATINTRADE, concluye: *"La consolidación de una base firme para el sistema multilateral de comercio fue uno de los principales objetivos de la región en su participación en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales, la creación de la OMC brinda esta base jurídica y, mediante su aceptación como un todo corrige el problema fundamental de fragmentación del sistema existente con anterioridad a la Ronda Uruguay" (7).*

- 9) Desde la última reunión de Abril en Marruecos, quedó clara la *"presencia de los ausentes"*, que denunció así la insuficiencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay para ponerse al día con la agenda planetaria. Apresuradamente, se decidió trasladar a la OMC dos problemas que muestran una trascendencia e implicaciones inusitadas: el tema de la preservación del medio ambiente en el comercio, y el tema de los costos laborales como posible forma de *"proteccionismo"* o competencia desleal.

- 9-a) Tratado con seriedad, el primer punto debería llevar a convertir a las normas de comercio a aplicarse formalmente (y/o negociarse) en el seno de la OMC, en eficaces instrumentos de la sostenibilidad productiva, de mínimo respeto ecológico, y de resguardo de la vida humana, animal y vegetal. Es decir, un gigantesco problema con complejas implicaciones técnicas y políticas, que podría abarcar desde la discriminación de los materiales de empaque comercial entre biodegradables o no, hasta una vigilancia planetaria sobre el deterioro ecológico amazónico y sus desequilibrantes efectos sobre el planeta. Un reflejo de esa tardía toma de conciencia, se dio en la unánime resolución de que este tema de medio ambiente y comercio se empiece a tratar de inmediato por parte de un Comité preparatorio especial, paralelo al Comité que deberá preparar las bases de la instauración de la OMC.

- 9-b) Simultáneamente, las implicaciones comerciales de las políticas laborales situarán a la OMC, de lleno, en el centro del problema de la pobreza mundial. Los representantes de los países en desarrollo, se han opuesto mayoritariamente a toda incorporación del tema que lleve a eventuales procesos de armonización de las políticas laborales entre los miembros de la OMC, pues muchos de ellos creen basar las "ventajas comparativas" de sus países en los inferiores salarios que pagan las empresas a sus trabajadores, en relación a los países desarrollados. Estos a su vez, por iniciativa de los EE.UU., han empezado a argumentar que una excesiva dispersión en la escala salarial internacional se constituye, de hecho, en una forma de distorsión mucho más efectiva que las barreras arancelarias y pararancelarias, a más del riesgo de inestabilidad social y de obstáculo a la expansión comercial que conlleva la existencia de amplios sectores humanos con ingresos de subsistencia, o por debajo de ella.

Sin que sea tarea específica de la OMC convertirse en un redistribuidor de ingresos a nivel mundial o en guardián planetario del equilibrio ecológico, es evidente que la profundización y desarrollo de sus consustanciales objetivos de impulso, normatividad y racionalización del comercio mundial, la deben llevar naturalmente a afrontar estos temas de manera más amplia y decisiva que lo que hasta hoy ha venido haciéndolo organismo alguno.

- 10) Finalmente, parece obvio que la puesta en operación de la OMC va a dinamizar y multiplicar los procesos de negociación comercial internacional, principalmente multilaterales.

Casi no se discute ya que la liberalización comercial, acordada multilateral, plurilateral, o bilateralmente, incrementa la eficiencia económica en tres formas clásicas: a) por los rendimientos crecientes en función de la escala, en mercados ampliados; b) por la especialización productiva, basada principalmente en la ventaja comparativa de cada país, y por tanto, más sustentable en el tiempo; y, c) por las innovaciones en las fuerzas productivas derivadas de la competencia más intensa, hasta el logro de la competitividad necesaria.

Sin embargo, se discute y con razón, la magnitud de los costos sociales reales que afectan insoslayablemente a los países en cuanto avanzan hacia estos logros, pues tanto la especialización como la innovación significan habitualmente un proceso de reasignación de recursos

acompañado inseparablemente por un fuerte aumento del desempleo transitorio, y en países en desarrollo, de un previsible aumento del desempleo estructural. Desde otro ángulo, también es verdad que muchos de estos costos existían efectivamente desde antes, pero encubiertos bajo el proteccionismo, y los pagaba la economía de cada país bajo la forma de bajas calidades y altos precios relativos a cargo de sus consumidores.

Todo ello lleva a pensar en un posible papel trascendental de la OMC: dar paso a una década de aperturas -y hasta de ajustes- más negociados, y por lo tanto, más susceptibles de gradación y cronogramación dentro de etapas que permitan a algunos países ir compensando y reduciendo los costos sociales inevitables en un proceso de modernización destinado a profundizar su inserción comercial internacional. Una de las ventajas indiscutibles de una apertura negociada, ciertamente, es la posibilidad de acordar un programa de compromisos que responda a las específicas realidades sociopolíticas, macroeconómicas y sectoriales de un país.

América Latina y el Comercio en la OMC

Un reciente estudio conjunto de ALADI, IICA, SELA y CEPAL, dirigido a las Cancillerías latinoamericanas del Grupo de Río, trató de estimar el impacto cuantitativo para las exportaciones de nuestros países derivable de las ofertas de reducción arancelaria enunciadas en la cuadrilateral de 1993 en Tokio. (Cuadro #2)

Aun cuando estos ofrecimientos (reducción arancelaria promedio del 31%) se cumplieran o rebasaran en las Listas de Ofertas y Compromisos que los cuatro grandes países han venido presentando desde febrero de 1994, y que serán implementadas durante la década de aplicación por parte de la OMC, y luego se lleven a la práctica, no dejan de evidenciarse algunas reales limitaciones, e incluso contradicciones, que reducen y toman ambiguas algunas áreas dentro de este generalizado mejoramiento de las condiciones de acceso de los productos de origen latinoamericano y caribeño a los mercados desarrollados (8).

Señalo aquí cuatro que me parecen significativas:

- 1) Desglosadas sectorialmente, las propuestas de reducción arancelaria cubren sectores prácticamente de interés exclusivo para los países de la cuadrilateral; fue notoria la ausencia de referencias específicas a la agricultura, por ejemplo -y dentro de ella, más aún a los productos

tropicales- sector prioritario en las exportaciones de América Latina, y que, en cambio, ha sido tradicionalmente el más fuertemente protegido y subsidiado por los cuatro países desarrollados. Además, como finalmente se impuso implícitamente en el texto del Acta Final del GATT sobre Acceso a los Mercados la tesis europea del *"rebalancing"*, según la cual las reducciones no obligan a todas y cada una de las partidas sino sólo a su promedio general, es posible que alguno o los cuatro países puedan mantener determinadas tarifas arancelarias de un específico producto de interés para América Latina (como lo es el banano) sin por ello dejar de cumplir su compromiso de reducción arancelaria general;

- 2) Según la ALADI, la reducción arancelaria operada no alcanza dimensiones muy significativas, si se tiene en cuenta que muchos productos de América Latina y el Caribe están ingresando ya a mercados desarrollados bajo Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP), algunos de los cuales serán erosionados de hecho por la situación post Ronda Uruguay;
- 3) Un importante porcentaje de estos productos cubiertos por las propuestas sectoriales de reducción, siguen protegidos a través de barreras no arancelarias. Recordemos que el compromiso general respecto a estas barreras se limita a no incrementarlas, ya que sólo con respecto a los productos del universo agropecuario se estableció la obligación de convertirlas en *"equivalentes arancelarios"*, consolidarlos, y ofrecer reducirlos como un todo; y,
- 4) Según SELA y CEPAL, el estimado de comercio adicional para América Latina y El Caribe hacia los firmantes de la cuadrilateral, derivado directa e inmediatamente de las propuestas sectoriales de reducción arancelaria, no supera los 500 millones de dólares anuales, esto es, inicialmente el 1% del actual flujo.

Nada tiene de extraño en este marco, pues, que tres meses antes de la suscripción del Acta Final, los países Latinoamericanos que conforman el llamado Grupo de Río expresarán, mediante la Declaración de Montevideo, sus criterios y aspiraciones respecto al desenvolvimiento de las negociaciones finales de la Ronda Uruguay, así como sus expectativas generales en relación al orden comercial mundial en los años inmediatamente venideros:

DECLARACIÓN DE MONTEVIDEO

Reunidos en Montevideo el 17 de setiembre de 1993, con la presencia del Director General del GATT, Peter Sutherland, y luego de haber examinado las perspectivas de las negociaciones de la Ronda Uruguay, los Ministros de los Países del Grupo de Río expresamos nuestra preocupación respecto del estado actual de las negociaciones, así como nuestra determinación de alcanzar un resultado significativo y equilibrado que contemple adecuadamente los intereses de la región:

- 1. Manifestamos nuestra satisfacción por el relanzamiento del proceso negociador a nivel multilateral, tras dos años de escasos progresos. La conclusión exitosa de la Ronda Uruguay en los próximos meses, es condición indispensable para superar la difícil coyuntura por la cual atraviesan actualmente la economía y el comercio internacionales.**
- 2. Reiteramos nuestro compromiso de desplegar todos los esfuerzos necesarios para mantener el dinamismo del proceso negociador e instamos a todos los participantes a respetar los objetivos y principios establecidos en la Declaración de Punta del Este y los acuerdos alcanzados en la revisión de mediano plazo.**
- 3. La forma en que se han conducido hasta ahora las negociaciones, por su lentitud y como resultado de la bilateralización del proceso, ha relegado los intereses de la región, contraviniendo los acuerdos de llevarlas a cabo mediante una amplia participación y transparencia. La reanudación de las negociaciones sobre la base de estos principios, constituye una condición necesaria para recuperar el tiempo perdido y avanzar en estas áreas.**
- 4. En consecuencia con los objetivos de la Ronda Uruguay, nuestros países han liberalizado en forma autónoma y significativa el acceso a sus mercados. Los demás participantes de la Ronda Uruguay, sobre todo los de mayor peso comercial, se han beneficiado con esta apertura. Al mismo tiempo, nuestras ofertas de acceso y la contribución positiva en las áreas tradicionales y nuevas han permitido impulsar las negociaciones multilaterales.**

Sin embargo, la región no ha sido objeto de reciprocidad; por el contrario, ha visto agravada su situación por la violación de los compromisos de status quo, la adopción de nuevas medidas proteccionistas y el no acatamiento de las recomendaciones de los Grupos Especiales del GATT. En este contexto, nos preocupan

especialmente las restricciones a las importaciones de banano, impuestas recientemente por la Comunidad Europea en forma inconsistente con las disposiciones vigentes del GATT. Igualmente las restricciones impuestas por la Comunidad Europea a las importaciones de manzanas y por los EE.UU. respecto al tabaco, son ejemplos claros de esta situación.

5. *Una conclusión equilibrada de la Ronda requiere un resultado satisfactorio en el área de acceso a mercados. Constatamos con inquietud que la situación continúa siendo insatisfactoria en sectores prioritarios para nuestros países, como lo son la agricultura, los textiles, los productos tropicales y los productos derivados de la explotación de los recursos naturales. Al mismo tiempo, se formulan propuestas cero por cero que, si bien pueden ser beneficiosas para los países industrializados, no constituyen respuesta adecuada a los requerimientos de la región.*
6. *Reiteramos que el sector agrícola es clave y prioritario para los intereses de nuestros países. Para el éxito de la Ronda y la consecuente aceptación por la región de los resultados de un paquete final, es imprescindible que se logren resultados significativos en este campo. Estos deben asegurar una liberalización sustancial del acceso a los mercados, la reducción del sostén interno y de los subsidios a la exportación y la instrumentación de medidas sanitarias y fitosanitarias, sobre la base de las disposiciones y disciplinas establecidas en el Proyecto de Acta Final.*
7. *El Acuerdo Blair House, resultado de un entendimiento entre los EE.UU. y la CE, representa un debilitamiento del Proyecto de Acta Final, alejándonos de la apertura agrícola que nuestros países persiguen. La región ha aceptado el Proyecto de Acta Final como la base para alcanzar un acuerdo en las negociaciones agrícolas, no obstante que sus modestos alcances están lejos de satisfacer los objetivos y expectativas de los países latinoamericanos. Las negociaciones sobre el acceso a mercados en materia agrícola deberán mejorar esos alcances, de manera de lograr un paquete aceptable.*

Consideramos que la reforma de la agricultura constituye un proceso continuo orientado a la eliminación de todas las medidas que distorsionan el comercio agrícola mundial.

8. *Entendemos que los intentos de apertura de los textos del Proyecto de Acta Final conllevan a un riesgo serio de ruptura del delicado equilibrio alcanzado, que puede conducir al fracaso de la Ronda.*

9. *La creación de una estructura institucional -Organización Multilateral de Comercio- que garantice el cumplimiento de las reglas acordadas en la Ronda, incluyendo un sistema de solución de diferencias efectivo y vinculante, es un instrumento necesario para garantizar el equilibrio de derechos y obligaciones de la Partes y llevar a los Estados a renunciar a medidas unilaterales, buscando la solución a sus disputas en el contexto multilateral.*
10. *Es indispensable que los grandes países comerciales adopten en los próximos meses las decisiones políticas necesarias para concluir las negociaciones con resultados que, contemplando equilibradamente los diversos intereses, promuevan la liberalización y la expansión del comercio mundial, eviten la discriminación y fortalezcan el sistema multilateral de comercio.*

Los países latinoamericanos evaluarán el paquete global de la Ronda, y condicionarán su aceptación a que se alcancen dichos resultados.

Montevideo, 17 de setiembre de 1993.

Vemos hoy sin embargo, en una rápida mirada evaluativa, que aunque se haya producido un claro retroceso entre la Declaración de Punta del Este y la suscripción del Acta Final de la Ronda Uruguay en cuanto a una ampliación considerable y nítida del acceso comercial de los productos que interesan a la región, y a pesar de no ser muy significativa en términos efectivos la disminución arancelaria ofrecida inicialmente por los países desarrollados, es evidente -como lo subraya la Declaración- que la constitución de la Organización Multilateral de Comercio marca el punto de partida para la construcción de un nuevo sistema comercial mundial, y presenta un conjunto mínimo de mecanismos para iniciar un diálogo cualitativamente distinto a nivel planetario sobre la reglas, prácticas y normas del comercio internacional.

Nadie puede negar algunos aportes sustanciales como: las mejoras generalizadas en el acceso, y quizás lo más importante, la obligación permanente de revisarlas y discutir las; la incorporación al comercio regido por la OMC, de sectores como la agricultura, los textiles y el vestido, tan importantes para ALC, a más de los servicios, los derechos de propiedad intelectual y las inversiones; la mayor claridad en cuanto a las interpretaciones de los Códigos fundamentales del GATT (principalmente los de la Ronda Tokio), para que sean instrumentos de la OMC; el sistema integrado de solución de diferencias, así como la concertación internacional en torno a la coherencia de las políticas monetarias, financieras y comerciales, a través de la consulta de la OMC a las instituciones de Bretton Woods; el mecanismo de resoluciones de la OMC por

mayoría simple de votos en la Conferencia Ministerial y en el Consejo General, a partir de la valoración democrática de un voto por cada miembro; entre otros.

Prioridades Inmediatas a asumir

Los países de América Latina y el Caribe -igual que los de otras regiones del mundo- y dentro de ellos el Ecuador, habrán de determinar sus objetivos de política y prioridades comerciales teniendo en consideración el nuevo marco multilateral gestado a partir de la OMC. La próxima década incidirá sobre nuestros países con algunos retos fundamentales, directamente sustentados en un sistema comercial mundial basado en una creciente y compleja red de negociaciones pluri y bilaterales, articuladas bajo el gran referente multilateral.

Entre los desafíos y necesidades que se vislumbran con mayor claridad, y que con mayor urgencia deberemos afrontar, debo enunciar:

- 1) El perfeccionamiento, aceleración y ampliación de los sistemas de información sobre temas comerciales, financieros y tecnológicos, y particularmente de aquellos que sean generados en el Registro Central de Notificaciones de la OMC. Este desafío implica acciones concretas que deben ir desde la inserción en las redes tecnológicas avanzadas de teleinformación, comunicación satelitaria y cableado óptico submarino, hasta la organización de instancias internas de participación y acceso general a dicha información.
- 2) El esperado ingreso de Ecuador a la OMC en 1995 obliga a la urgente construcción de nuevas estructuras institucionales que, por un lado, respondan eficiente y ágilmente a los requerimientos y compromisos de este nuevo entorno internacional eminentemente negociador, y, por el otro, instauren canales de información y discusión entre los niveles público y privado para el diseño de las posiciones nacionales negociadoras. Propongo un índice de los elementos que yo creo que indispensablemente deben ser definidos por cada país miembro de la OMC, dentro del diseño de su estrategia comercial en la próxima década. (Cuadro #3).
- 3) Vinculada de manera inmediata al aspecto anterior, la identificación precisa y ágil de las nuevas oportunidades de mercado, acompañada de una mayor coherencia en los esfuerzos estatales y privados para la promoción del comercio exterior.

En nuestro país ello pasa, necesariamente, por asegurar un mayor equilibrio intersectorial que el que ha estado vigente desde la era de industrialización por sustitución de importaciones -con su innegable sesgo antiagrario y antiexportador- en la definición institucional de las líneas estratégicas y en la conducción misma de los procesos de negociación comercial.

Es sabido que si excluimos el petróleo -recurso no renovable- la estructura de las exportaciones ecuatorianas muestra desde siempre el abrumador predominio de productos originados en el universo agropecuario, realidad que no ha ido acompañada de una correspondiente presencia sectorial, pública y privada, en las decisiones comerciales internacionales.

- 4) La articulación eficaz y efectiva de los procesos de negociación bilateral de comercio, y de integración subregional (Grupo Andino, G-3) y regional (ALADI), con la estrategia a seguir frente a la problemática global procesada en la OMC. A esto será necesario añadir una definición inmediata: la mejor toma de posición posible ante el impulso generado desde los EE.UU. -aun cuando con polémica interna- para ampliar paulatinamente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte hacia otros países latinoamericanos y caribeños, imbricado con el impulso político directo originado en la Cumbre Presidencial Panamericana hacia la conformación de una Zona de Libre Comercio de escala continental, proyecto que, de realizarse, llegará a tener una incidencia formidable dentro del mundo comercial de la OMC.
- 5) También sería de singular importancia para un país exportador neto de alimentos, como es el nuestro, analizar urgentemente la conveniencia del inmediato ingreso al grupo CAIRNS -compuesto por netos exportadores agropecuarios- que tuvo un papel relativamente protagónico durante toda la Ronda Uruguay, y dentro del cual ya se encuentran otros países latinoamericanos como Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Colombia, junto a Australia, Canadá, Fiji, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Las Filipinas y Tailandia. Es de elemental lógica que el agrupamiento de los países pequeños en base a intereses comerciales concretos de mediano o largo plazo, es la vía primera y más clara para obtener peso negociador en el escenario multinacional.
- 6) La actualización de conocimientos y el desarrollo acelerado de nuestros recursos humanos, incluyendo una generación de negociadores y técnicos calificados. En el mundo de la OMC, un alto porcentaje de la ventaja competitiva estará dada en el conocimiento y en la organización; por ello la modernización cultural y formativa deberá

enmarcarse en una evolución de los énfasis valóricos que sustente un cambio de actitudes: de la obediencia rutinaria a la iniciativa, de la homogeneidad a la excelencia creativa de calidad, de la especialización a la cooperación participativa interdisciplinaria e intersectorial.

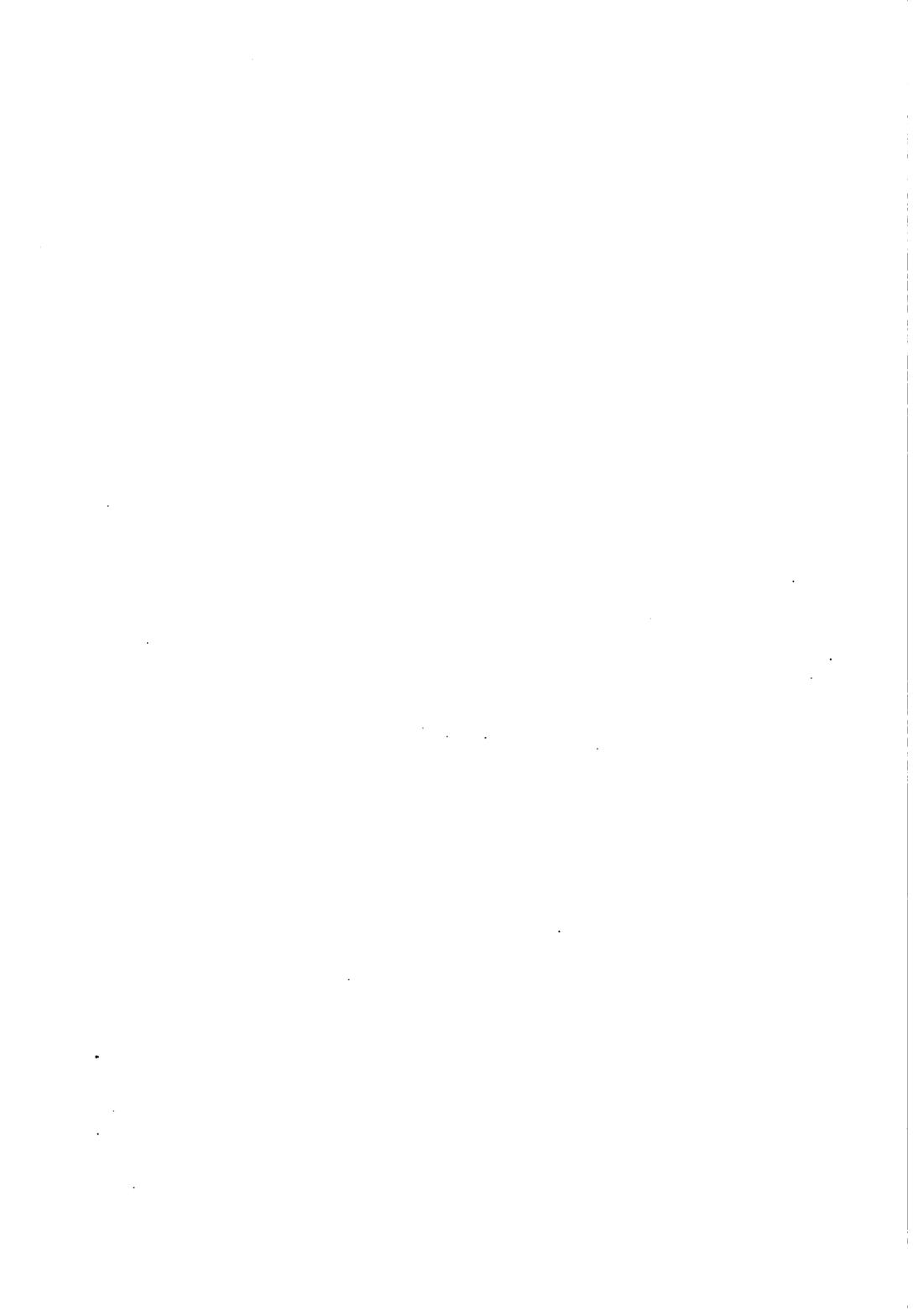
- 7) Será necesario para nuestros países tener muy presente la agenda de la OMC, y las obligaciones que ella estipule para sus países miembros, partiendo de algunos plazos y condiciones ya establecidas en el Acta Final de la Ronda Uruguay. Los exámenes sobre la aplicación de los compromisos, y/o la continuación de los procesos de reforma, se agrupan, en síntesis, así:
- a) Examen anual de: obstáculos técnicos al comercio, antidumping; valoración en aduana; reglas de origen; subvenciones y medidas compensatorias; salvaguardias.
 - b) Examen a los cinco años de: agricultura; medidas de inversión relacionadas con el comercio; servicios; y políticas comerciales. Lo más importante en este plazo es la revisión y posible negociación de las normas de inversión por parte del Consejo de Comercio de Mercancías, con miras a *"determinar si debe complementarse"*, pues allí los países en desarrollo deberán contribuir activamente desde su perspectiva para lograr la ampliación del alcance del acuerdo hacia las políticas de inversión y de competencia internacional.
 - c) En diversos años, de: textiles, al final de cada etapa; inspección previa, licencias de importación y propiedad intelectual, a los dos años; reglas para la solución de diferencias, a los cuatro años.
- 8) Finalmente, diseñar un paquete de programas de contenido social que se cuide mucho de no reeditar enfoques paternalistas, pero que comprometa a los Estados en acciones destinadas a atenuar las limitaciones con que algunos actores sociales inevitablemente enfrentan a estas innovaciones; la pertinencia de ser definida esta relación entre estrategia negociadora y políticas sociales dentro de la temática de una estrategia negociadora internacional, obedece tanto al eficaz principio de equidad en el desarrollo como a la necesidad pragmática de alcanzar en todo momento consensos y respaldos político-sociales amplios a las negociaciones de apertura y a los acuerdos de comercio.

Estas compensaciones pueden definirse desde su inicio incluyendo programaciones sobre: crédito microempresarial de acceso sencillo y general; capacitación para la reconversión laboral; subvenciones - permitidas por el GATT 1994 en virtud del principio de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo- a fin de impulsar inversiones en áreas trabajo intensivas; entre otros.

" ECUADOR EN LA OMC "

Hacia una Política de Apoyo a la Competitividad Agropecuaria

III. CONDICIONES DE LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA



III. CONDICIONES DE LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA

Antecedentes

El sector agropecuario de Ecuador (y de casi todos los de América Latina y el Caribe) vive en esta década una situación respecto a los patrones de relacionamiento y normatividad, ya definitivamente distinta a la que prevaleció hasta la década pasada, y que podríamos resumir así:

- A) Eliminación de los subsidios estatales directos e indirectos, y de las transferencias protegidas desde el consumidor;
- B) Disminución, y en algunas áreas hasta virtual desaparición, del rol regulador e interventor del Estado;
- C) Medidas de políticas de comercio exterior dirigidas claramente hacia la apertura internacional y la liberalización; y,
- D) Transformaciones institucionales públicas y privadas orientadas hacia una mayor incidencia y prevalencia de los mercados.

Muchas de estas medidas no fueron siempre resultado de consensos internos o negociaciones externas, sino que se adoptaron ante condicionamientos de organismos financieros internacionales, generalmente dentro de los procesos de arreglo de la deuda exterior. De todas formas, estas medidas configuraron un marco distinto, y previsiblemente permanente en el mediano plazo, dentro del cual se debe plantear hoy cualquier propuesta de un marco político favorable a alcanzar el necesario nivel de competitividad en el mercado internacional.

Paralelamente, a las medidas de apertura y liberalización casi siempre se adicionó el objetivo de alcanzar y mantener la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, requisito indispensable para que una reactivación productiva alcance niveles de eficiencia y productividad reales y sustentables. Sin embargo, no deja de llamar la atención la rapidez con que se fueron superando algunas posturas ortodoxas y teóricas, que pretendían un espontáneo impulso hacia el crecimiento sólo a partir del equilibrio macroeconómico y la neutralidad intersectorial.

Sin pretender asentar paradigmas de validez universal en un tema tan complejo, nos inclinamos a una posición más integral: la estabilidad y equilibrio macroeconómicos, más la desregulación y superación de la protección

distorsionadora, acompañados de procesos de apertura y liberalización responsables, son un requisito indispensable como entorno para aspirar a orientarse hacia la competitividad comercial internacional en el mundo contemporáneo, pero en manera alguna son medidas suficientes en el ámbito de las políticas para alcanzar la competitividad y el desarrollo (Cuadro # 5). En un reciente informe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas, concluye:

"De hecho, las políticas micro y mesoeconómicas que descuiden el entorno macroeconómico verán debilitados sus efectos. Apoyarse exclusivamente en políticas comerciales, descuidando el desarrollo productivo y el entorno macroeconómico, puede, en el mejor de los casos, originar un crecimiento de las exportaciones, pero sin que éste logre dinamizar al resto de la economía. Por otra parte, reducir el fomento exportador a reformas comerciales y a la preservación del equilibrio macroeconómico puede asegurar estabilidad, pero no crecimiento, y menos aún la gestión de procesos endógenos de productividad y competitividad." (10)

Con Damill y Keifmann (1992) entendemos a la apertura como el conjunto de políticas destinadas a orientar la economía hacia los mercados internacionales en un proceso liderado por las exportaciones, y a su vez entendemos a la exportación como una tarea que involucra a todas las personas y las estructuras de un país, y no sólo a la empresa exportadora; así, como requisito fundamental y de partida, creemos que se precisa hoy más que nunca una perfecta y afinada armonía, sincronización y concertación, entre las medidas de políticas del sector público y las decisiones del sector privado.

En nuestro país se inició la toma de decisiones necesarias para la construcción de un marco nuevo de políticas aproximadamente en 1990, empezando la erosión de aquella barrera monolítica entre el mercado nacional y el extranjero que se había venido erigiendo y consolidando por más de tres décadas. La expedición de la Ley de Facilitación de las Exportaciones; la reforma, reducción y racionalización arancelaria; los avances en las desmonopolización y reducción de restricciones al transporte marítimo y aéreo; la legislación sobre el trabajo en régimen de maquila; el impulso y negociación de la zona andina de libre comercio; constituyen algunos ejemplos de aquel inicio concebido dentro de un marco de políticas distinto del que rige en Ecuador desde agosto de 1992, aunque igualmente encaminadas hacia una apertura y liberalización –conjuntamente con el incremento de la inversión externa- como instrumento privilegiado para el desarrollo.

El gobierno actual definió desde un inicio como propósitos fundamentales la rápida reducción de la tasa inflacionaria, y el saneamiento fiscal. Desde ésta perspectiva, diseñó un conjunto de propuestas destinadas al mejoramiento de la actividad productiva mediante el incremento de la inversión.

Así, el "Plan Macroeconómico de Estabilización", se complementó con la "Agenda para el Desarrollo", definiéndose en ellos el plan de acción gubernamental 1993-1996. Un estudio preparado por el consultor Dr. Luis Luna Osorio para Fedexport en fecha muy cercana, resume así las definiciones referentes a la exportación en este instrumento gubernamental:

"La Agenda para el Desarrollo del actual gobierno no incluye, en capítulo especial, como uno de los problemas del país que requiere solución inmediata, la limitada exportación y su concentración en pocos productos y destinos. Por tanto, tampoco define un plan de acción para superarlo. Sin embargo, en varias partes de su texto incluye acciones relacionadas con la exportación, entre ellas:

- *eliminación de obstáculos a las exportaciones, de suerte que éstas se constituyan en un factor sustantivo del crecimiento económico;*
- *apertura de la economía e inserción firme del Ecuador en el contexto internacional, lo cual implica fortalecer las instituciones de cooperación e integración económica, propiciar acuerdos y convenios de apertura comercial y de cooperación tecnológica y financiera y promover las exportaciones ecuatorianas con una agresiva diplomacia comercial;*
- *desarrollo de un sistema de información agropecuaria y manufacturera estratégica que, entre otros, incluya datos sobre perspectivas de mercado y ventajas comparativas del país;*
- *definición de sistemas de seguro a la producción y a la exportación agropecuarias;*
- *instrumentación de un sistema de información de mercado y de promoción de la gestión de mercadeo, para apoyar al sector privado y aprovechar la apertura y dinámica del comercio mundial;*

- *diseño de un política integral de promoción de exportaciones e inversiones a través del CONAPEI, en cuya ejecución participen el sector público y el sector privado;*
- *elaboración, coordinación y ejecución de programas de desarrollo y promoción de exportaciones, para generar corrientes estables de exportación de productos industrializados;*
- *priorización, negociación y consolidación de los diferentes convenios internacionales de comercio: apoyo al establecimiento de una unión aduanera en el Grupo Andino, buscando la libre circulación de los factores de producción; promoción del establecimiento de zonas de libre comercio con terceros países; gestión del ingreso al GATT;*
- *aprobación de una nueva estructura orgánico-funcional y reorganización de la Dirección General de Aduanas, contemplando su autonomía administrativa y la eventual privatización de algunos servicios." (11)*

Un marco político innovador

"La competitividad la podemos definir como un proceso integral, de carácter estructural y sistemático, y de naturaleza muy dinámica, que se manifiesta en la capacidad que tiene el aparato productivo del país para captar, mantener e incrementar mercados nacionales sub-regionales, internacionales y globales y sobre esa base, elevar el nivel de vida y grado de bienestar de nuestra sociedad en su conjunto." (12)

Este proceso integral que descansa en la capacidad del sector productivo privado y sus instituciones, requiere sin embargo una muy clara definición de parte del Estado respecto a su estrategia, sus normas, concertación y apoyo; en la referente al sector agropecuario, vemos claramente que las nuevas realidades del comercio internacional que ya analizamos en capítulos anteriores (elevación de precios de productos de clima templado y menor incremento en productos tropicales, internacionalización de normas) exigirán por lógica a los países en desarrollo la definición de al menos dos objetivos en sus políticas agropecuarias dentro de esta década de mayor inserción económica externa:

- "A) Alcanzar o afianzar un **autoabastecimiento** satisfactorio en las principales líneas productivas de consumo masivo, evitándose así la caída en situación de dependencia alimentaria y ahorrándose las consiguientes reiteradas importaciones a precios en alza. Para Ecuador, esa canasta, deseable y posible, está constituida por los siguientes productos: arroz, papa, maíz (como potencial sustituto parcial del trigo), aceites, productos del mar, carne de res y aves; y,
- E) Lograr rápidamente **competitividad agroexportadora** en los segmentos de demanda que se van a ir abriendo en los mercados desarrollados, debido a la parcial y progresiva desincentivación agropecuaria. Entre aquellos productos que Ecuador podría impulsar hacia este objetivo, destacan: arroz, maíz, cebada; algunos aceites; algunos derivados lácteos; flores y plantas ornamentales; frutas tropicales como mango, piña y maracuyá; y hortalizas como espárragos y brócoli; además de las mejoras en el acceso hacia los países desarrollados que ya vimos experimentarán el pescado y sus derivados, el azúcar, café, té y cacao" (13)

Sin embargo es claro que la competitividad no quedará garantizada solamente porque mejoran las condiciones de acceso de estos productos hacia algunos países desarrollados como consecuencia de las reformas (reducciones arancelarias, consolidaciones y reducciones pararancelarias) que deberán implementarse durante la primera década de vida de la OMC. Es evidente que a este pre-requisito de mejora en las condiciones externas deberá acompañarlo un perfeccionamiento del marco político, y una reorientación productiva. En este apartado incorporaremos algunas reflexiones sobre este primer punto, y en el siguiente aportaremos algunas ideas sobre la reorientación del aparato productivo privado.

Las diversas experiencias de algunos países, principalmente asiáticos, nos llevan a ser escépticos respecto a la capacidad del Estado (u otros organismos del sector público) para asumir eficientemente la promoción de las exportaciones. Las organizaciones públicas tienen serias dificultades de permeabilización ante las demandas de los exportadores privados (que están en la brega de cada día) para la formulación de políticas adecuadas, por un lado, mientras, por otro lado, su situación de dependencia burocrática limita y dificulta su capacidad de crítica o propuesta hacia el nivel de los decisores políticos; existen además pocas razones para confiar en la desmonopolización de la información comercial, y paralelamente, es muy difícil que la opinión pública privada supere su creencia en el pleno derecho a acceder gratuitamente a estos servicios dado su carácter público (sin considerar los altos costos y los directos beneficios que conllevan).

Keesing y Singer nos describen así los factores que contribuyen aún más al limitar la eficiencia del sector público como ejecutor de tareas de promoción de exportaciones:

"lo inadecuado de los empleados gubernamentales con respecto a la tarea, la inflexibilidad de los procedimientos gubernamentales en cuanto a gastos y personal, la confusión de propósitos derivada de la asunción de funciones regulatorias y administrativas, la perpetuación de actitudes y estrategias erróneas, una equitatividad mal orientada entre empresas y productores potenciales de exportaciones que impiden un criterio centrado y limita la información que se da a importadores potenciales, y la falta de atención prestada al desarrollo de servicios comerciales." (14)

No es, pues, claro el papel del Estado en el apoyo directo y operativo a la promoción de exportaciones, y menos aún la ejecución misma de tareas exportadoras con miras a la alta competitividad, dado fundamentalmente su carácter esencialmente rígido, dentro de un contexto comercial siempre cambiante y muy dinámico, y eventualmente sorpresivo e impredecible.

Sin embargo, toda definición comercial estratégica centrada en el crecimiento de las exportaciones, sólo puede y debe ser liderada por el Estado. Al sector público le corresponde en general realizar múltiples tareas, decisivas en cualquier esfuerzo destinado a impulsar el desarrollo a partir del incremento cuantitativo y cualitativo de las exportaciones.

Trataremos de resumir algunas de ellas:

A) La negociación

Paradójicamente, en el mundo de la OMC la liberalización del comercio irá acompañada e impulsada por su más completa, estricta y precisa reglamentación. El porcentaje de comercio efectuado bajo acuerdos internacionales será casi total, y por tanto, mucha de la suerte que un país corra en el comercio del inmediato futuro dependerá de la eficiencia y oportunidad con que haya realizado sus procesos de negociación comercial internacional.

En nuestro país, esta realidad exige de partida la superación de la actual indefinición de atribuciones institucionales (principalmente entre el MICIP y el Ministerio de RR.EE., además de la marginación al

Ministerio de Agricultura), lo cual continúa generando graves efectos negativos: descoordinación de actividades, deterioro de la credibilidad y prestigio externos, falta de seguridad para la concertación interna, diversidad y contradicción en las informaciones, para citar sólo los principales.

Muy por el contrario, una eficiente capacidad de negociación exige al menos las siguientes condiciones y características: nuevos nexos institucionales público-privados que tomen menos discrecionales y subjetivas las comunicaciones, consultas y propuestas; la definición de los niveles únicos de decisión y consulta obligatoria, asegurando en todo momento el equilibrio intersectorial; y, la capacitación y actualización de los negociadores, y su articulación en los diversos grupos o frentes de negociación, garantizando su mayor estabilidad profesional.

B) La Difusión

Dentro de ella incluimos a la comunicación informativa -y capacitadora hacia grupos amplios- sobre los temas generales de la competitividad, pudiendo utilizarse los medios colectivos de comunicación o las instituciones del sistema educativo, con miras a generar una mentalidad exportadora en la población. En última instancia, la finalidad más amplia de esta tarea responde a la necesidad de apoyar la evolución de criterios culturales adecuados a las actuales exigencias dentro de un mundo más competido y negociador.

C) Los Incentivos

Creemos absolutamente válido que un país en desarrollo analice seriamente y opte coherentemente por todas aquellas políticas comerciales -o con efectos comerciales- que le son permitidas dentro de los acuerdos comerciales internacionales a que se encuentra sujeto, y particularmente dentro de las normas que regirán en la OMC, sin que ello signifique en manera alguna retornar a las viejas -y hasta cierto punto, viciosas- prácticas de influencia directa y significativa sobre los precios, que tanto favorecieron, en su momento, la acentuación de rasgos oligopolizados en nuestras economías.

Este equilibrio necesario para desenvolver atinadamente una política actualizada de incentivos lícitos, es descrito así por J.M.Salazar Xirinachs":

"Según ha quedado indicado, los costos relevantes para desarrollar ventajas competitivas no son sólo los costos de aprendizaje acentuados con los argumentos tradicionales de la industria naciente, sino también los costos de transacciones, los costos de información y los costos gerenciales y administrativos relacionados con la gestión tecnológica, el desarrollo de cadenas de distribución, el mercadeo (clientes) y la subcontratación (proveedores); los costos de identificación de oportunidades de inversión; y costos de identificación y desarrollo de alianzas estratégicas.

"Todo esto muestra que existe un conjunto de políticas y acciones de apoyo para el fomento de la competitividad, y para acelerar la tasa de aprendizaje de la economías y mejorar las estructuras de información, que no requieren seleccionar ganadores o seleccionar determinados productos o empresas para la protección o el subsidio. Es fundamental que estas políticas y acciones se conciban como parte del sistema de incentivos para promover las competitividad, sin reducir el concepto de incentivo sólo al sistema de precios. Entre estas políticas cabe destacar las siguientes:

- 1. Mecanismos institucionalizados y especializados para perfeccionar y estimular los costos de aprendizaje involucrados en la obtención, procesamiento y aplicación de la información relevante sobre tecnologías, mercados, y oportunidades de inversión, con una visión global. Esto requiere inversión y preparación de recursos humanos.**
- 2. Los mecanismos de concertación, generales y sectoriales, y de formación de consensos, deben verse como formas de capturar las ganancias del comercio, acelerar los ciclos de aprendizaje y asegurar la formulación y ejecución de políticas. El principio más poderoso de la nueva economía de la información es que en un mundo de competencia imperfecta la política óptima, tanto para las empresas como para su relación con los sectores públicos, consiste en una combinación de competencia con cooperación.**

3. Los mecanismos institucionales pueden variar desde alianzas estratégicas entre empresas para combinar recursos y conocimientos, pasando por funciones de servicios de apoyo organizadas por los gremios empresariales mismos, hasta varias formas de asistencia y apoyo por parte del Estado." (15)

En cuanto al sector agropécuario se refiere, un marco de medidas de políticas favorable a las condiciones necesarias para alcanzar la competitividad de las exportaciones, absolutamente coherente con las normas de la "caja verde" de los Acuerdos Agrícolas del GATT, podría resumirse dentro de los siguientes puntos:

- A) Fortalecimiento de los servicios estatales "verdes" de investigación y transferencia tecnológica, control de plagas y enfermedades, entrenamiento y asesoramiento de recursos humanos, promoción comercial internacional, inspección de calidad y normatividad, infraestructura física y de comunicaciones. Complementariamente, consolidar -y no restringir- la libertad real de importación exenta legalmente de tributos para los insumos, instalaciones y maquinarias con destino agropecuario y agroindustrial, extendiendo esta actual exención tributaria hacia todas las operaciones de comercio internacional que se realicen a través de las Bolsas de Productos constituidas como entidades sin fines de lucro.
- B) Conforme a las disposiciones del GATT 1994-OMC en aplicación del principio de trato diferenciado y más favorable que rige para los países en desarrollo, eximir totalmente de tributación en forma indefinida a las inversiones agropecuarias realizadas en investigación tecnológico-productiva y en Almaceneras o Mercados Mayoristas, así como en proyectos agroecológicos de producción sostenible, y en aquellas actividades productivas o comerciales agropecuarias que el Ministerio de Agricultura y Ganadería declare mediante Acuerdos de vigencia bianual.
- C) Perfeccionar y ampliar la legislación referente a la obtención, garantía y difusión de las nuevas tecnologías productivas y comerciales, a partir por ejemplo de la Decisión 345 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena sobre el Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales, buscando en todo momento proteger tanto los derechos de propiedad intelectual alcanzados tras costosas investigaciones, como la legítima reutilización del comprador

en su propia producción y el derecho del país para avanzar en la investigación.

La transferencia tecnológica podría realizarse más eficientemente dentro de un sistema nacional descentralizado coordinado por el INIAP -con participación del CONUEP y la dirección de Colegios Técnicos Agropecuarios del Ministerio de Educación- a través de Unidades Municipales encargadas de asesorar en tres aspectos: fertilización, control y mercadeo (estructura ya adoptada en la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero de Colombia).

- D) Expedir una legislación nueva y especial que establezca impuestos no con finalidad fiscalista sino con carácter claramente punitivo, esto es, muy drásticos y elevados, para todos los casos en que la producción o el comercio agropecuario o agroindustrial antente contra la conservación de los recursos naturales o la pureza del medio ambiente, conforme a las normas, evaluaciones de riesgo y standars sanitarios que vayan acogándose dentro de la OMC, o que sean establecidos por los organismos internacionales especializados.

Favorece este criterio el experto David Kaimowitz:

"En los países desarrollados, los impuestos se usan con relativa frecuencia para desincentivar actividades contaminantes o que degradan los recursos naturales, de acuerdo con la filosofía de que el que contamina, paga... La política de impuestos se aplica sobre aquel sector de la sociedad que obtiene los beneficios. Por ejemplo, existe la posibilidad de imponer impuestos con fines ambientales sobre la venta de plaguicidas, el corte de árboles y el volumen de desechos agroindustriales. Asimismo, los impuestos sobre la propiedad de la tierra desincentivan los usos extensivos de la misma. En algunos casos, esto tendría un impacto favorable sobre los recursos naturales". (16)

- E) Urgentemente, instituir estímulos legítimos y reales al sistema financiero para que encuentre viable y hasta atractiva la extensión de los actuales plazos en los créditos destinados a la producción agropecuaria, mediante medidas que no impliquen subsidios directa y significativamente distorsionadores de los precios de esa producción -esto es, encerradas en la caja "ámbar" del GATT de 1994- y que más bien busquen afianzar la seguridad financiera, reducir las restricciones monetarias, o facilitar la obtención de mayor liquidez para las operaciones. Complementariamente, una subvención estatal equivalente al 50% del costo de los reaseguros que amparen todos los seguros otorgados por aseguradoras privadas a las cosechas agrícolas del país, medida también plenamente compatible con las disciplinas y normas del GATT de 1994 y la OMC.
- F) Desde un inicio, consolidar un sistema de información agropecuaria productiva, comercial y social, de acceso amplio y no discriminatorio, que genere de forma oportuna tres tipos de reportes para sustentar la toma de decisiones tanto en el sector público como en el privado:
- F-1) Sobre inversiones, producción, exportación, y precios agropecuarios;
 - F-2) Sobre evaluaciones periódicas de los impactos socioeconómicos de las medidas de política macroeconómica y sectorial en el sector agropecuario; y,
 - F-3) Sobre propuestas -o discusiones- respecto a medidas correctivas de política sectorial.

Este sistema de información debería interactuar con el Plan Nacional de Capacitación que por mandato de la Ley de Desarrollo Agrario debe impulsar el Ministerio de Agricultura y Ganadería, ejecutándolo a través de empresas, gremios y ONG's, y destinado a los Centros Agrícolas, Comunas y organizaciones campesinas y de productores

Los gremios agropecuarios y la competitividad

En el escenario mundial de la OMC, el mercado será cada vez más sensible a diferencias de calidad y confiabilidad en el producto, de regularidad

en el abastecimiento, y de oportunidad y creatividad en los servicios complementarios. Y parece evidente que los subsectores que estarán mejor preparados para transitar en esta transición, serán aquellos que se encuentren agremiados, o que puedan institucionalizar rápidamente su proceso de modernización. Esto exige que los gremios actuales deban incorporar como su objetivo central la formación de miembros productores -y trabajadores- más y mejores informados, y con respaldos técnicos siempre actualizados e integrados a redes de servicios -principalmente comerciales- amplias y eficientes.

En efecto, para afrontar este conjunto de retos internacionales inminentes, y para asumir las transformaciones que de ellas se derivan, se hacen cada vez más explícitas dentro de los ámbitos privados agropecuarios de los países en vías de desarrollo, dos tendencias que, de alguna manera, han buscado ir respondiendo a estos nuevos condicionamientos sectoriales:

- 1) Las organizaciones gremiales agropecuarias han ido reaccionando ante el nuevo entorno desplazando su tradicional papel de lobby ante el Estado, y asumiendo la gestión -y en algunos casos la operatividad directa- de servicios cuya incorporación a la agricultura es imprescindible dentro del necesario impulso modernizador; y,
- 2) Vinculado a lo anterior, el creciente interés de las empresas de servicios por articularse al sector agropecuario, supliendo la antigua provisión del Estado, y tendiendo a superar, a través de la competencia, las iniciales dispersiones tecnológicas.

La transformación institucional de un gremio de productores agropecuarios requiere, entonces, un desplazamiento desde las orientaciones "defensivas" que en años anteriores reclamaron al Estado trato diferenciado para el sector en materias como crédito, tributación, protecciones o servicios, hacia la asunción -como sector privado agremiado- de una nueva "función pública", que puede llegar a implicar incluso el desarrollo e implementación de servicios de aprovisionamiento, información comercial, asesoría, promoción, mercadeo, exportación, identificación y difusión tecnológica; a más de la siempre necesaria representatividad en las concertaciones intersectoriales, y principalmente en las nuevas -aunque casi siempre tensas- relaciones con el sector agroindustrial, en el marco de la búsqueda de una mejor competitividad internacional.

Analiza este tema el Consultor Roberto Martínez Nogueira, de cara al inmediato futuro:

"Las organizaciones de productores pueden desempeñar importantes servicios, en particular en lo referido a:

- i. ***La promoción de la producción en mercados externos a través de la generación de imágenes, de diferenciación de producto, el establecimiento de mecanismos especiales para la promoción de exportaciones, la participación en ferias, el suministro de salvaguardas y garantías sobre calidad a los compradores, etc.***
- ii. ***La participación en el control sanitario y de calidad.***
- iii. ***El apoyo a los empresarios que inicien proyectos de integración downstream, a través de la asistencia técnica y el suministro de información.***
- iv. ***La constitución de mecanismos de garantía para el acceso al financiamiento.***
- v. ***La identificación de rubros con potencial exportador.***
- vi. ***El desarrollo de los recursos humanos del sector a través de planes colaborativos de formación y capacitación.***⁽¹⁷⁾

Una política global de apoyo a la competitividad, empero, requiere la coparticipación del sector público y del sector privado, la presencia activa de un Estado facilitador de la iniciativa y de la gestión privada, conjuntamente con la moderna *"función pública"* de los gremios y empresas productoras. En consecuencia, es urgente e imprescindible la estabilización de las relaciones de información, diálogo y concertación, entre los niveles público y privado agropecuarios, que garantice la transparencia, el acceso amplio y la difusión suficiente, respecto a las prioridades exigidas por la modernización sectorial dirigida al logro de la competitividad. Ello requiere la institucionalización y formalización de los canales de acceso de un nivel al otro, volviéndolos menos subjetivos y discrecionales, y garantizando la elevación y profundización de la calidad técnica en la comunicación.

En lo que le es específico, el ámbito privado debe mejorar su capacidad de identificar potencialidades de competitividad internacional y plantear al nivel público recomendaciones posibles y realistas, y de acceso general, dentro de las normas legítimas o *"verdes"* de GATT 1994-OMC, como apoyo al desarrollo de esas iniciativas.

Ello requiere un profundo cambio desde los viejos esquemas de presión subrepticia al Estado, con efectos siempre distorsionadores de la limpia competencia, hacia una valoración y formalización de mecanismos transparentes y efectivamente modernos de relacionamiento.

Además, requiere reconocer concientemente que, si bien es verdad que la esencia del posicionamiento de las exportaciones en el largo plazo es la ventaja competitiva, también es necesario desvirtuar la difundida noción de que esta ventaja se puede fundamentar establemente en los menores costos laborales; recordar, en primer lugar, que el liderazgo de costos actualmente se basa más bien en una alta productividad por hombre (Va/L) y no en una depresión de los costos de una mano obra barata e inepta para asimilar a la producción y al comercio agropecuarios los servicios modernizados. En el largo plazo, una ventaja basada principalmente en los menores costos laborales, se revelará insuficiente en un mundo comercialmente interrelacionado e interreglamentado, al menos por tres causas:

- A) Por su inestabilidad, sujeta siempre a cambios de dirección política o a fuertes presiones sindicales;
- B) Por su facilidad para ser anulada o compensada mediante otras medidas de políticas no directamente comerciales; y,
- C) Por las dificultades que esos salarios reprimidos aportarán al crecimiento del mercado interno, cuando éste vaya adquiriendo importancia, aun cuando sea como mercado de apoyo.

Una concepción actualizada de la competitividad en el mercado internacional, deberá entonces desplazarnos igualmente desde el énfasis en la disputa por bajos salarios a través de una mano abundante y subcalificada, hacia la capacitación intensa y el desarrollo integral humano como bases de la elevación de la productividad, la sustentabilidad y la calidad. No existirá, en la década de la OMC, otra manera de ser competitivo. Así, el primer monopolio que deberemos romper será el cultural-educativo, a fin de que la competencia intensa en la oferta de servicios de capacitación y educación aseguren la constitución de una masa crítica de directivos, gestores y operadores empresariales agropecuarios, capaces de alcanzar la excelencia en el diseño, producción y promoción, mercadeo y complementación de servicios, de sus productos exportables.

En el nivel concreto de la empresa, la competitividad es la capacidad de capturar participación en el mercado, lo cual depende en parte del precio, pero también de la calidad y de muchos elementos "no precio" tales como la adecuación más precisa a las exigencias de mercado, la versatilidad, la

regularidad de aprovisionamiento, la oportunidad, y otro conjunto de elementos "no precio" que Michael Porter llama "la diferencia". (Cuadro # 6).

Así, los empresarios agropecuarios, incluso los medianos y hasta pequeños, deberán llegar rápidamente a un manejo mínimo de destrezas y saberes, tales como: 1) Evaluar y optar por ofertas financieras más ágiles y económicas; 2) alcanzar fuentes de información técnica y comercial, y conocer cómo utilizarla y aplicarla; 3) seleccionar e importar maquinaria adecuada para sus procesos; 4) seleccionar, contratar y capacitar personal de manera acertada; 5) evaluar y escoger los sistemas de transporte y comunicación más rápidos, estables y convenientes; y, 6) negociar y concertar de manera creativa con el Estado, especialmente para alcanzar apoyo y coparticipación en las campañas externas de promoción de sus exportaciones, y en la defensa conjunta frente a las eventuales restricciones injustas de otros países.

En todo caso, el liderazgo de costos en cuanto al primer requisito para alcanzar la competitividad, deberá basarse preferentemente en las ventajas comparativas derivadas de otros factores como: el recurso natural abundante o la posición geográfica; la asignación de recursos originada como respuesta real a las demandas potenciales; la innovación tecnológica; o la eficiente estructuración y organización empresarial. El segundo requisito de la competitividad, la diferenciación, igualmente podrá alcanzarse sólo en base a la fina captación de segmentos diferenciados de demanda, y en nuestra capacidad de responder creativamente a la incorporación de esos atributos -que la demanda real percibe como importantes- en el producto.

En resumen, es evidente que el mecanismo más idóneo para que el sector agropecuario privado se impulse intrínsecamente hacia la competitividad está dado en la erección y consolidación de gremios instituidos por cada sistema agroalimentario, o por cada línea de productos, que institucionalicen servicios modernizadores e impulsen desarrollos tecno-comerciales en tres niveles: 1) entre sus asociados, al interior de la cadena agroalimentaria o de la línea productiva; 2) entre gremios al interior del sector agropecuario; y, 3) del sector agropecuario con los otros sectores y con el nivel público que decide políticas sectoriales y macroeconómicas.

Reflexión Final

En general, la superación en la definición de las políticas económicas ecuatorianas de la polarización entre los siempre ineficientes y parcializados "bandazos" péndulares y el cortoplacismo, pasa por un gran compromiso inédito de concertación nacional de cara a los desafíos planteados por el mundo del siglo venidero. En particular, nos urge la perfecta coordinación y cooperación

entre los sectores público y privado, como imprescindible requisito para presentarnos con un mínimo de posibilidades competitivas en este nuevo y gigantesco escenario.

Observemos la acertada síntesis que a este respecto ha esbozado el ex-Secretario General de Planificación Cornelio Merchán, en una reciente propuesta:

"La gravedad y persistencia de los problemas económicos del Ecuador nos hace pensar que habría una conjugación 'perversa' entre el ámbito privado y el público. Por un lado, es evidente que las acciones económicas del Estado mantienen y reproducen las distorsiones de los mercados. Es decir, lo público incide en forma negativa sobre lo privado.

Por otro lado, las actitudes y prácticas 'rentistas' del sector privado han impedido el fortalecimiento de una institucionalidad pública racional y eficiente. Es decir, lo privado ha influido negativamente sobre lo público.

¿Por dónde, entonces, empezar la formulación de una estrategia alternativa de desarrollo?

"De comenzar solamente por lo público, por ejemplo, desmantelando radicalmente el Estado, se corre el riesgo de que, por las propias distorsiones de los mercados y por la heterogeneidad de la estructura productiva, se deterioren aun más las condiciones de la reproducción económica nacional.

A su turno, si se parte sólo de lo privado, por ejemplo 'abriendo' ingenuamente la economía, pero dejando intactas las aberraciones del sector público, no es posible garantizar que mejoren los servicios que el sector privado requiere para realizar la adaptación indispensable a los desafíos del futuro, y es posible que la ineficiencia, la irracionalidad, el burocratismo y la corrupción pública terminen por agudizar las distorsiones existentes.

No hay soluciones mágicas. El problema no se resuelve creando instituciones públicas 'fuertes' pero similares a las que existen hoy en día, pero tampoco se resolverá desmantelándolas.

El desafío consiste en transformar paulatinamente la institucionalidad pública de tal modo que pueda fortalecerse paralela y simultáneamente con una estructura económica privada que esté libre de las distorsiones externas y que sea capaz de articular los diversos segmentos productivos del país." (18)

Creemos que no todo programa de estabilización y ajuste lleva, per se, a avanzar con éxito hacia el desarrollo. Igualmente, estamos convencidos que la competitividad no es sólo la capacidad de un país para elevar su participación en los mercados externos (share of markets) sino fundamentalmente su potencialidad para lograr incrementar su participación, con una elevación paralela, aun cuando sea paulatina, de los niveles de vida de su población. También reafirmamos nuestra convicción de que sólo es posible avanzar hacia esa competitividad en medio de un marco de políticas favorables, y a través del progreso técnico incorporado indisolublemente a la práctica cultural cotidiana.

Estamos conscientes de que el más alto desarrollo técnico se ha dado siempre lejos de nuestras fronteras, más allá de nuestro conocido mundo originario, de nuestras prácticas y raíces más cercanas, factor éste último cuya continuidad debemos mantener en una línea de elevación de la calidad de la vida. El gran desafío, entonces, estriba en como resolver una polaridad: captar los avances técnicos, y sincretizarlos en el momento de evolución de las estructuras significantes de nuestra sociedad, sin provocar rechazos ni aislamientos en el mediano plazo. Dicho en otros términos, ¿cómo injertar dentro de nuestra evolución en la relación productiva hombre-naturaleza, y sus representaciones, las innovaciones tecnológicas siempre actualizadas que permitan acceder con competitividad hacia el comercio internacional? O, mejor aún, en palabras de Leonardo Garnier:

"Este doble juego de participación en los mercados internacionales y de elevación de la calidad de vida es lo que hemos de entender por competitividad, y la única forma de lograrla es mediante el progreso técnico. El progreso técnico es una variable difícil de definir; depende de variables tan genéricas como la historia de un país, la cultura, el nivel educativo, y el tipo de apertura que muestre. Tal vez la forma más simple de resumir esto es indicando que para que un país pueda acceder al progreso técnico tiene que desarrollar una capacidad o una cultura capaz de apropiarse del mundo, es decir, de hacer propia la cultura universal. No basta simplemente la apertura, o la capacidad de hacer importaciones. Ha de estarse en condiciones de elegir los mejores elementos de la cultura, la ciencia y la tecnología del mundo, y emplearlos como si fueran propios." (19)

Si bien es verdad que estamos viviendo en un mundo cada vez más competitivo, también es cierto que esas nuevas realidades comerciales internacionales nos exigen un modo de actuar cada vez más cooperativo. Ni siquiera el cumplimiento del conjunto de acciones públicas y privadas que aquí se ha descrito será suficiente para alcanzar la competitividad agropecuaria, a menos que se produzca lo fundamental: un rápido cambio de actitud, un verdadero salto mental hacia una concepción dinámica y actualizada de comprensión y relacionamiento sectoriales.

Estas medidas y transformaciones fructificarán en tanto todos los agentes del sector, pequeños productores, empresas, gremios, técnicos y decisores públicos, desplacemos nuestro énfasis desde el atajo inmediatista y el particularismo, hacia los grandes lineamientos valóricos que nos señalan las condiciones de la era comercial mundial de la OMC, en tanto exigencia externa para el crecimiento de nuestra economía y el desarrollo cualitativo agropecuario: información, negociación, apropiación, innovación, competencia y concertación.

NOTAS



NOTAS

- (1) Texto del cuarto párrafo de los antecedentes del Acuerdo por el que se Establece la Organización Multilateral de Comercio: "Resueltas...". RU GATT, 1994.
- (2) "Executive Summary. Results of the GATT Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation". Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de Norteamérica, 1994.
- (3) "Protocolo de la Ronda Uruguay Anexo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994", numeral 2. RU GATT.
- (4) Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura, RU GATT.
- (5) Oficina de IICA en Ecuador, Programa IV: "Impacto de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT en la Política Agropecuaria de los Países en Desarrollo", Mimeo, Patricio Martínez Jaime, Julio de 1994.
- (6) Henry R. Nau: "La Negociación en la Ronda Uruguay"; en Manual de Negociaciones Comerciales del GATT, Ginebra.
- (7) "Resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay", SELA-LATINTRADE, marzo de 1994.
- (8) "América Latina y el Caribe ante la Actual Coyuntura de la Ronda Uruguay", ALADI, IICA, SELA, CEPAL, Montevideo, Setiembre de 1993.
- (9) IICA, Plan de Mediano Plazo, Propuesta, septiembre de 1994, página 14.
- (10) CEPAL, "Notas sobre la Economía y el Desarrollo", # 556, Abril de 1994.
- (11) "Para Diseñar un País Exportador", Dr. Luis Luna Osorio, Fedexpor, Quito, julio de 1994.
- (12) Programa Subregional Andino de Comercio del IICA, Econ. Jorge Caro, Octubre de 1994.
- (13) Patricio Martínez Jaime, Oficina IICA en Ecuador, "Perfil de una política agropecuaria en respuesta a los efectos y normas del GATT de 1994", Mimeo, Quito, Agosto 1994.

- (14) Donald Keesing y Andrew Singer, "¿Por qué fracasa la promoción oficial de las exportaciones?" Mundo Económico, Guayaquil, Agosto de 1994.
- (15) "El papel de los incentivos en el fomento de la competitividad y en el logro de una inserción internacional de alta calidad" en "Apertura Externa y Competitividad", Universidad Nacional de Costa Rica, San José, 1994.
- (16) "Desafíos presentes y futuros del medio ambiente y la productividad en la agroempresa centroamericana", IICA, ICAE, CIMMYT, San José, 1994.
- (17) Roberto Martínez Nogueira, Mimeo, "Las Organizaciones Gremiales de Productores ante los Desafíos de la Nueva Agricultura", 1993.
- (18) "El Estado en la estrategia de desarrollo", Mimeo, Economista Cornelio Merchán, Colegio de Economistas de Quito, Noviembre de 1994.
- (19) "Ajuste estructural e inserción externa: la experiencia en pequeñas economías" en "Apertura Externa y Competitividad", Universidad Nacional de Costa Rica, San José, 1994.

ANEXO

ANEXO:

LA NUEVA LEGISLACIÓN AGRARIA

Antecedentes

El proceso de reforma agraria se inició en el Ecuador mediante la expedición de su correspondiente Ley desde mediados de la década de los 60, y fue reimpulsado en la década siguiente. Al comenzar el presente decenio, este proceso dio ya muestras muy claras de agotamiento y regresión, principalmente en el área institucional; sin lugar a dudas, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, IERAC, evidenció una grave decadencia salpicada con continuos escándalos y denuncias de corrupción -ejercida generalmente contra la parte más débil- o extendió arbitrariamente su ámbito de competencia más allá del criterio social, como en el famoso caso en que aceptó al trámite e impulsó durante algunos años el procedimiento mediante el cual un multimillonario heredero bananero demandó a su hermano aduciendo calidad de "precarista". Así pues, el IERAC en algunas áreas configuró lo que podríamos llamar una "realidad virtual", y en muchas zonas se erigió en factor artificial de inestabilidad socioeconómica y ya no de reordenamiento estructural.

Con base a este argumento, el Ejecutivo presentó al Congreso un Proyecto de Ley de Reordenamiento del Sector Agropecuario, que en el proceso de su discusión legislativa transformó su denominación en Ley de Desarrollo Agrario, y así fue expedida en agosto de 1994, completándose con la expedición de su Reglamento en el siguiente mes. Declararon ambos instrumentos legales su propósito de reestructurar al sector agropecuario con miras a alcanzar objetivos modernizadores, sustituyendo al IERAC por el INDA -Instituto de Desarrollo Agrario- al cual dotaron de un Consejo Directivo de más alta jerarquía política (participación personal de Ministros o Subsecretarios) y de 3 representantes privados: 1 por la Federación de Cámaras de Agricultura, y 2 por las Organizaciones Indígenas y Campesinas.

Las Innovaciones

- A)** *La nueva legislación redujo, en la práctica, las causales de expropiación desde diez a tres:*
 - A-1)** *Trabajo en precario, del cual sin embargo ahora queda excluido el trabajo en participación ("al partido") que consiste en el pago en producto (generalmente, la mitad de la cosecha) por el uso de la tierra;*

- A-2) *Inexplotación consecutiva del predio por más de dos años, sin que quede claro si ésta inexplotación y la afectación consecuente pueden ser parciales; y,*
- A-3) *Una novedad: atentado a la conservación de los recursos naturales, lo cual no tiene precedentes en la legislación de nuestro continente.*

Una cuarta causal (presión demográfica) sólo puede aplicarse si concurre conjuntamente con alguna de las otras tres.

Pero, la mayor restricción se da en el Reglamento, ya que partiendo de que toda indemnización deberá pagarse ahora siempre en efectivo, señala en su artículo 39 que sólo puede seguirse el trámite de expropiación cuando previamente el INDA certifica que está consignado en su presupuesto el respectivo compromiso de gasto; esto es, un gobierno bien puede ahora diseñar este presupuesto del INDA con el criterio básico de dimensionar con anticipación su tope máximo anual de expropiaciones efectivas. Además, el Reglamento incorpora la responsabilidad por daños y perjuicios sobre los funcionarios administrativos, técnicos y policiales, que demoren las acciones de desalojo en los casos de invasión de predios.

En conclusión, bien puede decirse que la expropiación prácticamente ha desaparecido en el Ecuador como modalidad legal de transferencia de la propiedad de la tierra.

- B) *Paralelamente, la nueva legislación agraria restablece ahora la licitud de las formas no directas de explotación de la tierra, a través de los vínculos societarios modernos, e igualmente libera a toda transferencia de propiedad de tierras del requisito de autorización oficial alguna, buscando obviamente dinamizar, con estas dos reformas, las consolidación y expansión de un mercado de tierras en el país.*

Sin embargo, quedó un punto ambiguo: las Comunas (generalmente de origen colonial) mantienen el derecho de fraccionar entre sus miembros el uso y usufructo del suelo con la votación favorable mínima del 67% de los comuneros, pero no está claro que estos a su vez puedan vender derechos de propiedad plena a terceros, pues la facultad de transferir esa completa propiedad continuaría perteneciendo al Estado, según disposiciones no derogadas de la Ley de Comunas. Si se buscó la modernización enviando señales inequívocas y estimulantes al mercado, es obvio que en este punto no se lo ha alcanzado.

- C) **Adicionalmente, el derecho a las concesiones otorgadas por el sector estatal para uso de aguas, quedó subordinado y sujeto a los derechos sobre la tierra, pretendiendo evitar así -según expresas declaraciones de los legisladores- que en las zonas de escaso riego (principalmente andinas) el control del agua se constituya en un cuasimonopolio natural que pueda utilizarse más como un mecanismo de presión y poder sociopolítico que como un recurso económico, por lo cual, al sujetarla y subordinarla a los derechos sobre la tierra, se le restringió su carácter transable o de temporalidad indefinida, como pretendía el proyecto original.**

Los Servicios

Complementariamente, la nueva legislación busca impulsar e integrar al sector agropecuario tres servicios fundamentales:

- A) **Un plan nacional de capacitación, que deberá estar financiado por el producto de la venta de los activos improductivos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y por partidas presupuestarias. Los contenidos de este Programa serán: preparación de suelos, selección y uso de semillas, tratamiento químico y control biológico, almacenamiento en silos, comercialización y exportación, postcosecha y procesamiento, crédito y gestión empresarial, técnicas y tecnologías incluyendo las ancestrales. La ejecución descentralizada será contratada por el MAG con empresas y entidades (ONGs) del sector privado.**

Los destinatarios participantes del plan, que por mandato de la ley el MAG deberá poner en marcha antes del 15 de febrero de 1995, son las Organizaciones Indígenas, etnias, Comunas y centros agrícolas;

- B) **El crédito y los seguros agropecuarios, cuya instauración y/o reglamentación se asigna a una amalgama de instituciones: Superintendencia de Bancos, Junta Monetaria, CONADE, Banco de Fomento, cooperativas de ahorro y crédito, lo cual rodea a estas disposiciones de una tonalidad más bien declarativa. Ciertamente, no aparece en la nueva legislación mecanismo alguno de estímulo real al crédito de mediano y largo plazo, gravísima carencia de la que adolece el sector agropecuario ecuatoriano desde hace muchos años; y,**
- C) **La comercialización, que se busca estimular a través de exenciones tributarias totales para la importación de implementos ("insumos, semillas mejoradas, animales y plantas mejorantes, maquinaria, equipo y tecnología") o exenciones parciales del 50% para las inversiones en Mercados Mayoristas (aunque el Reglamento restringe con un criterio fiscalista la vigencia de esta exención en el tiempo y en el espacio). Igualmente, se faculta al sistema financiero privado para que, previa**

autorización de la Junta Monetaria, pueda emitir Títulos valores sobre bienes agrícolas físicos con una parte de su encaje obligatorio en el Banco Central.

Reflexión Final

Sintetizando, parece claro que el objetivo más general de esta legislación es la modernización sectorial y su mayor articulación a un creciente mercado de factores y servicios. (Cuadro #7). Parece obvio que la mayor estabilidad y seguridad en la propiedad y el uso de la tierra y el agua, apuntará favorablemente hacia ello; sin embargo, está aún por verse la magnitud de la presión social que puede llegar a acumularse en el mediano plazo a partir del corte dado hoy a los procesos legales de expropiación. En general, ésta nueva legislación omite referirse a mecanismos que puedan movilizar hacia la modernidad a ese 40% de agricultores ecuatorianos sin tierras o que acceden a áreas inferiores a 1 hectárea.

Igualmente, se evidencia que la amplitud económica y social de la modernización que se persigue, dependerá de la medida en que se financien y ejecuten descentralizada y eficientemente estos servicios -esto es, sin paternalismos- y se articulen mediante mecanismos de acceso general con cobertura nacional. En realidad, frente al marco externo que se analiza en este libro, estas vendrían a ser las disposiciones más importantes y las que más cerca se sitúan del nivel óptimo de respuesta del sector agropecuario ecuatoriano ante los desafíos de su inserción comercial multilateral.

Finalmente, se percibe en esta nueva legislación dos importantes ausencias dentro de una actualizada concepción del desarrollo: a) disposiciones que estimulen y apoyen, dentro de las disciplinas "verdes" permitidas por el GATT 94, la diversificación de la producción agropecuaria de exportación; y, b) el fortalecimiento y ampliación de los servicios de información agropecuaria productiva y comercial, con alcance para todos los estratos.

CUADROS

Cuadro #2

**REDUCCIONES ARANCELARIAS COMPROMETIDAS EN LA CUADRILATERAL Y
SU IMPACTO POR PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

PAÍS	EXPORTACIONES US\$ 000.000 1988	TASA DE LA NMF APLICADA 1988	OFERTA DE LA REUNION TOKIO	REDUCCIÓN PORCENTUAL ARANCELARIA
ARGENTINA	2353.0	7.75	5.47	33.4
BARBADOS	41.6	8.25	5.29	36.2
BOLIVIA	34.8	6.06	4.07	41.8
BRASIL	13685.4	8.12	5.62	32.4
CHILE	1709.6	5.52	4.47	27.2
COLOMBIA	3051.4	4.39	2.43	47.7
COSTA RICA	1067.0	10.10	8.14	22.1
CUBA	386.5	36.51	30.06	19.3
DOMINICANA	1380.6	13.17	11.29	14.5
ECUADOR	1102.2	3.16	2.35	37.8
EL SALVADOR	288.3	8.23	4.58	44.6
GRENADA	14.4	8.53	2.34	72.6
GUATEMALA	525.0	9.61	7.23	26.9
GUAYANA	22.2	12.00	8.18	31.9
HAÍTÍ	367.9	12.51	10.20	18.4
HONDURAS	449.6	7.82	6.40	25.3
JAMAICA	442.2	14.09	12.83	10.0
MÉXICO	24641.8	4.89	3.26	35.1
NICARAGUA	98.5	8.39	3.25	61.3
PANAMÁ	247.0	1.53	9.20	10.4
PARAGUAY	116.4	7.05	4.48	37.9
PERU	1041.8	5.20	3.98	29.7
SURINAME	146.0	5.13	4.92	6.7
TRIN. Y TOB.	795.7	3.77	2.10	45.3
URUGUAY	364.0	9.51	8.01	16.2
VENEZUELA	6734.3	1.24	1.06	24.4

Nota: Cifras provisionarias sujetas a corrección.

Cuadro #3

**ELEMENTOS A DEFINIR DENTRO DE UNA ESTRATEGIA COMERCIAL
EN LA OMC: UNA PROPUESTA**

ETAPAS	ACCIONES	TEMAS	INSTRUMENTOS
1. Negociación a. Organización b. Información c. Estrategia d. Táctica e. Retroalimentación d. Difusión 2. Administración 3. Convergencia 4. Reversión productiva 5. Penetración de mercados a. Información b. Modernización institucional c. Concertación público-privada 6. Compensaciones a. Sectores Sociales afectados b. Programas y proyectos	1. Investigación sobre: a. Disposiciones de los Tratados b. Sectores y productos beneficiados y amenazados 2. Capacitación 3. Programas de Inversiones (competitividad, reconversión, diversificación) 4. Reforma institucional a. Organizativa b. Administrativa c. Jurídico-legal 5. Divulgación y concertación: a. Público en general b. Actores políticos y económicos	1. Bienes a. Industriales b. Agropecuarios 2. Servicios (GATS) 3. Propiedad Intelectual (TRIPS) 4. Inversiones (TRIMS) 5. Compras del Sector Público 6. Comercio y Ambiente 7. Normas de competencia a. Trato Nacional b. N.M.F. c. Costo laboral	1. Acceso a Mercados a. Desgravación b. Barreras no arancelarias c. Normas de origen d. Tramitación comercial y aduanera 2. Normas técnicas a. Sanitarias b. Otras 3. Cláusulas de salvaguardia 4. Reglas de competencia a. Subsidios y apoyos b. Dumping c. Medidas compensatorias 5. Solución de controversias a. Mecanismos e instancias b. Prueba de daño

Cuadro #4

**RELACIONAMIENTO DE ALGUNAS MEDIDAS DE POLÍTICA AGROPECUARIA
CON LAS NORMAS DE GATT-OMC**

MEDIDAS DE POLÍTICA	INCIDENCIA EN LA EFICIENCIA	CONFORMIDAD CON EL GATT-OMC
1. Obstáculos no arancelarios.	Asignación ineficiente de los recursos. Distorsionan precios y alientan informalidad. Discrecionalidad.	Insuficiente: aumentan siempre la MGA; deben ser sustituidos por aranceles equivalentes.
2. Sustentación de los precios.	Alienta ineficiencia hacia grupos específicos; asignación inadecuada de los recursos; puede resultar costosa.	Insatisfactoria: debe ser estrictamente sometida a límites, o produce distorsiones y aumentos de la MGA.
3. Subvenciones a los insumos.	Asignación no adecuada de los recursos; pueden ser costosas. Alteran los precios.	Moderada: toleradas bajo ciertas condiciones. De lo contrario, elevan la MGA.
4. Existencias con fines de seguridad alimentaria.	Efectos perturbadores mínimos, siempre que el objetivo de las existencias sea sólo eliminar las fluctuaciones extremas del mercado y no sostener precios.	Moderada/satisfactoria: las compras y ventas pueden efectuarse a precios controlados, pero como parte formal.
5. Subvención al crédito.	Orientación eficiente hacia grupos específicos, asignación relativamente eficiente de los recursos.	Moderada/satisfactoria: efectos menos perturbadores, posible exclusión de reducción.
6. Pagos directos para compensar ingresos.	Entrañan un costo excesivo y sólo pueden ser transitorios, pues habitualmente requieren ayuda exterior.	Satisfactoria: no incrementan la MGA, si constan en presupuesto, o se hacen dentro de planes de ajuste estructural.
7. Distribución de alimentos subvencionados.	La perturbación del mercado se reduce al mínimo cuando las transferencias subvencionadas están bien orientadas hacia grupos específicos y no saturan el mercado.	Satisfactoria: el derecho a recibir alimentos y/o dinero para comprar alimentos, debe regirse por criterios definidos.
8. Servicios generales.	Asignación eficiente de los recursos con una perturbación mínima de la actividad del mercado.	Satisfactoria: en general no tienen efectos perturbadores, ni incrementan la MGA, si son de acceso general.

Cuadro #5

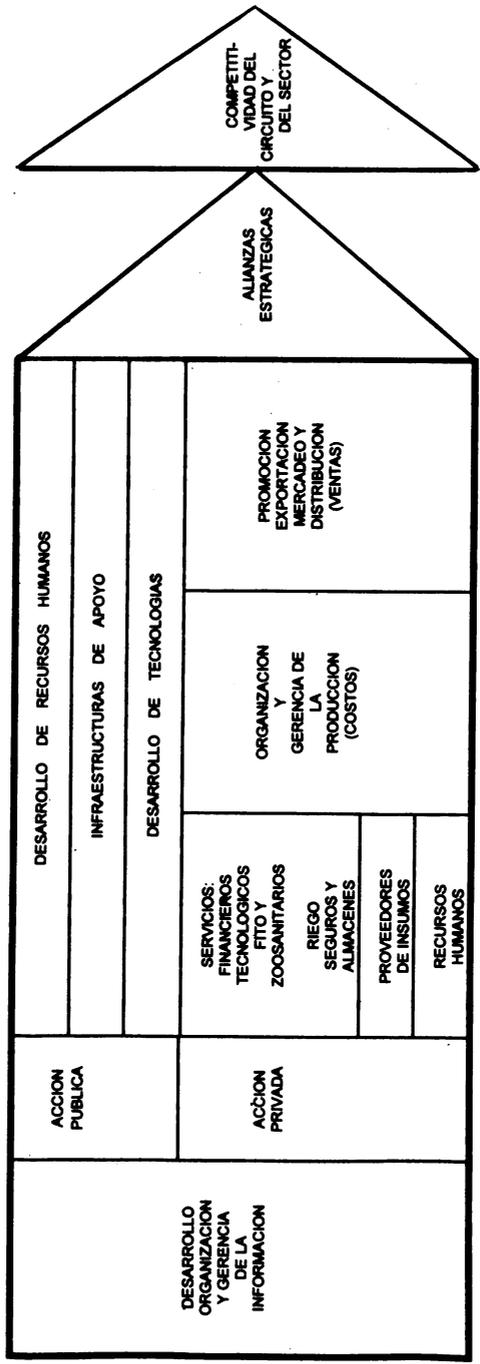
MARCO DE POLÍTICAS PARA LA COMPETITIVIDAD

<p>A. ESTABILIDAD MACROECONOMICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Control Inflacionario - Restricción al gasto final - Estabilización cambiaria
<p>B. LIBERALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desregulación - Reducción del Papel del Estado como: <ul style="list-style-type: none"> . Interventor . Agente Económico Directo (operador) - Modernización del Estado como Facilitador: <ul style="list-style-type: none"> . Simplificación . Eficiencia . Transparencia
<p>C. APERTURA COMERCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de Barreras a Importación - Apertura a Inversiones
<p>D. DESARROLLO COMERCIO Y COMPLEMENTACION ECONOMICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento a Exportaciones - Ampliación y Acceso a Mercados - Coinversiones - Negociaciones: <ul style="list-style-type: none"> . Integración Subregional . Libre Comercio Extraregional . Bilateral . Plurilateral . Multilateral
<p>E. RECONVERSION PRODUCTIVA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tecnología e Investigación - Organización Gerencial - Flexibilidad ante Cambios - Transición para el Ajuste - Oportunidad e Información
<p>F. MEDIO AMBIENTE Y EQUIDAD</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Internacionalización de normas - Acceso general a factores y competencia - Equidad y estabilidad sociopolítica

Elaboración: Proyecto Nacional del Area de Concentración I del IICA:
 Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones.

Cuadro # 6

VISION ESQUEMATICA DE LOS FACTORES QUE AFECTAN LA COMPETITIVIDAD DE UN CIRCUITO AGROALIMENTARIO



Elaboración: Proyecto Subregional Andino del Area 1 del IICA



IMPRENTA

TELF. 550-705 • QUITO

100

100

