

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 52

*Comercio e
integración
en el ALCA
oportunidades
para un acuerdo
más equitativo*

Santiago García



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



ABYA
YALA



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Comercio e integración
en el ALCA
Oportunidades para un acuerdo más equitativo

SERIE 
Magíster
VOLUMEN **52**

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
Toledo N22-80 • Teléfonos: (593-2) 255 6405, 322 8031 • Fax: (593-2) 322 8036
Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
E-mail: uasb@uasb.edu.ec • <http://www.uasb.edu.ec>

EDICIONES ABYA-YALA
Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Teléfonos: (593-2) 256 2633, 250 6247
Fax: (593-2) 250 6255 • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador
E-mail: editorial@abyayala.org

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL
Roca E9-59 y Tamayo • Teléfonos: (593-2) 255 4358, 255 4558
Fax: (593-2) 256 6340 • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador
E-mail: cen@accessinter.net

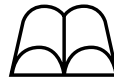
Santiago García Álvarez

**Comercio e integración
en el ALCA**

Oportunidades para un acuerdo más equitativo



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Quito, 2004

Comercio e integración en el ALCA
Oportunidades para un acuerdo más equitativo
Santiago García Álvarez

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 52

Primera edición:
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Ediciones Abya-Yala
Corporación Editora Nacional
Quito, junio 2004

Coordinación editorial:
Quinche Ortiz Crespo
Diseño gráfico y armado:
Jorge Ortega Jiménez
Cubierta:
Raúl Yépez
Impresión:
Impresiones Digitales Abya-Yala,
Isabel La Católica 381, Quito

ISBN: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
9978-19-001-5 (serie)
9978-19-085-6 (número 52)

ISBN: Ediciones Abya-Yala
9978-04-700-X (serie)
9978-22-434-3 (número 52)

ISBN: Corporación Editora Nacional
9978-84-250-0 (serie)
9978-84-357-4 (número 52)

Derechos de autor:
Inscripción: 019840
Depósito legal: 002687

Título original: *El trato especial y diferenciado en el Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA–, situación actual y perspectivas para su aplicación*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales
Programa de Maestría en Relaciones Internacionales,
mención en Economía y Finanzas, 2002

Autor: *Santiago García Álvarez*. (Correo e.: incadeco@ecnet.ec)

Tutor: *Juan Falcont Morales*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-0153

Contenido

Reconocimientos / 9

Introducción / 11

Capítulo 1

¿Qué es y para qué sirve el trato especial y diferenciado –TED– en los acuerdos de integración comercial? / 15

1. Introducción / 15
2. Las asimetrías en el comercio internacional / 16
3. Integración económica y trato especial y diferenciado / 20
4. Integración profunda vs. integración débil / 22
5. El «regionalismo abierto» / 23
6. Los «building y stumbling blocks» / 25
7. Comercio y desarrollo / 26
8. Integración para el desarrollo / 29

Capítulo 2

Aplicación del tratamiento especial y diferenciado en el ámbito multilateral y en los acuerdos de integración regionales / 33

1. Aplicación en el ámbito multilateral / 33
2. El tratamiento a los «países menos adelantados» –PMA– / 40
3. La «Agenda Positiva» de la UNCTAD / 43
4. Aplicación en los acuerdos de comercio e integración regionales / 45

Capítulo 3

El TED en el proceso de negociación del ALCA. Evaluación de los factores críticos para su aplicación. El caso de los servicios / 53

1. El problema de las asimetrías en el ALCA / 53
2. Principios y supuestos de la negociación en marcha en el ALCA en relación con el TED / 58

3. Declaraciones de las Reuniones Ministeriales y del Comité de Negociaciones Comerciales / **67**
4. Programa de Cooperación Hemisférica –PCH– / **71**
5. A manera de síntesis: factores críticos para el establecimiento de mecanismos que hagan viable el TED en el ALCA / **72**
6. Caso práctico: el TED en el comercio de servicios / **74**

Capítulo 4

Conclusiones y recomendaciones / 85

Bibliografía / 91

Universidad Andina Simón Bolívar / 95

Títulos de la Serie Magíster / 96

*A mi esposa e hijos:
Sandra, Alejandro y Gabriel Sebastián*

*A mi padres:
Carlos y María Dolores*

Reconocimientos

Al cuerpo docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Área de Relaciones Internacionales, especialmente al Dr. Juan Falconí Morales, tutor y al Econ. Marco Romero, coordinador del Área.

Al personal técnico del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad, especialmente al economista Dumany Sánchez, y a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, área de negociaciones del ALCA, por su trabajo tesonero y visión de futuro para la vigencia del Programa de Cooperación Hemisférica, sustento de un acuerdo más equitativo.

Introducción

La principal motivación de esta investigación nace de la necesidad de intentar una respuesta a una pregunta central: ¿en un contexto de innegable heterogeneidad estructural (económica y social) de las economías que participan en la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA–, es posible balancear un acuerdo equitativo y justo para países de menor desarrollo relativo como es el caso de Ecuador? Cuando hablamos de heterogeneidad de los países dentro del proceso de negociación del ALCA, queremos destacar que los actores no están en los mismos niveles de desarrollo, lo cual implica menos posibilidades reales de beneficiarse de la apertura comercial, y, cuando nos referimos a un «trato justo», lo que debería entenderse es una consideración de «trato especial», según la jerga del sistema GATT-OMC.

Obviamente, esta inquietud, dicho sea de paso, no solo es importante sino legítima para cualquier país en desarrollo, no podría ser abordada en el «vacío», en lo abstracto, sino bajo dos consideraciones que luego pasarán a ser las líneas maestras de este trabajo: de un lado, partir del hecho de que de la puesta en vigencia del TED no es un tema reciente, por el contrario, presenta una trayectoria histórica muy concreta e identificable en todos los niveles sean multilaterales o regionales, lo cual implica una tendencia con capacidad de influencia en las negociaciones del continente, y, de otro lado, la discusión en juego que está detrás del trato especial tiene que ver con los temas del desarrollo vinculados al comercio internacional.

Bajo estas consideraciones, la investigación entrega respuestas provisionales y argumentativas, más que definitivas, sobre el trato especial en el ALCA, pues lejos estamos de tener verdades absolutas, peor aún sobre un proceso en marcha e inacabado, pero sí vamos a tratar de establecer ciertas condiciones y mecanismos que podrían viabilizar su aplicación en el Hemisferio.

De manera específica, este trabajo presenta una evaluación de los avances que se han dado en materia de trato especial y diferenciado en las negociaciones, para lo cual se tomará como caso práctico el Grupo de Negociación de Servicios, como también un análisis de las experiencias a nivel multilateral (OMC) y en los esquemas de integración regional y subregional, tales como ALADI y CAN.

A continuación destaquemos algunas consideraciones sobre el ALCA en sí mismo para entender mejor los alcances de este trabajo:

El ALCA es un proceso integracionista muy importante dentro del continente americano, no solo por el lado de afectación geográfica (34 países), sino, sobre todo, por su incidencia en las relaciones económicas internacionales al interior del mismo, y consecuentemente con el resto del mundo. Se inició en la ciudad de Miami en diciembre de 1994, cuando los presidentes del continente acordaron su establecimiento a más tardar en el año 2005. Las negociaciones se conducen bajo la perspectiva de un acuerdo comercial de «nueva generación», es decir un acuerdo que abarca otros temas a más del comercio. Su objetivo es ampliar y profundizar la integración económica sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes.

El ALCA busca «...la eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países... El libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente».¹ De este enunciado queda claro que la propuesta del ALCA, en su esencia, se sustenta en los supuestos clásicos de la teoría del comercio exterior relacionados con la necesidad de eliminar las barreras para garantizar el libre comercio y la ampliación de los mercados, lo que a su vez sustenta el crecimiento económico.

Sus documentos oficiales señalan que las negociaciones abarcan, como principio, todas las áreas previamente acordadas dentro del ámbito de la Organización Mundial del Comercio –OMC–, con la meta sin embargo, en la medida de lo posible, de ir más allá de las medidas de liberalización hemisférica previamente negociadas. Adicionalmente, las negociaciones incluyen temas tales como: régimen común de inversiones, compras al sector público, políticas de competencia y comercio electrónico, cuyos tratamientos han sido insuficientes en el marco de la OMC.

Debemos destacar que sí ha habido un reconocimiento expreso de «las amplias diferencias existentes en el nivel de desarrollo y en el tamaño de las economías del Hemisferio» que hay que tomarlas en cuenta para «asegurar su plena participación en la construcción del ALCA»,² pero quizás el problema radica en que el TED aparece como un tema complementario, como una «gran preocupación», pero muy declarativa y no como un requisito fundamental para que los países de menor desarrollo se beneficien de los frutos de la liberalización en el hemisferio.

1. Declaración de Miami, diciembre de 1994.

2. Declaración Ministerial de San José, Costa Rica.

Los conceptos que se han venido manejando en todo este período de negociación³ han sido: «las diferencias en los niveles de desarrollo» y «el tamaño de las economías», como un reconocimiento expreso de la heterogeneidad de las economías participantes en el ALCA. Sin embargo, las intenciones han chocado con complicaciones como es el caso de la falta de definición sobre qué se entiende por «diferencias en el grado de desarrollo» y por «tamaño de las economías», de allí que los resultados de la negociación hasta la fecha han sido «variopintos», con avances y retrocesos, tal como se analiza en los siguientes capítulos.

De otra parte, con respecto a la estructura de este trabajo, en el primer capítulo se analizan las bases conceptuales sobre el porqué del TED, en el segundo capítulo abordamos lo que denominamos la trayectoria histórica de su aplicación en los ámbitos multilateral y regional, en el tercer capítulo nos adentramos en el análisis mismo del proceso de negociación del ALCA, para finalmente en el cuarto capítulo exponer algunas conclusiones y recomendaciones.

Con respecto a la metodología, la investigación se basó en la recolección de información bibliográfica relacionada con los grandes «issues» de la negociación, además del procesamiento de información «primaria» proveniente de los avances e informes de la negociación en marcha, para lo cual se entrevistó directamente a funcionarios responsables de las negociaciones.

Finalmente, un elemento que no deseamos dejarlo de lado en esta introducción, se refiere al hecho de que la aplicación del tratamiento diferenciado en el ALCA también depende de la capacidad de generación de propuestas y de negociación que presenten los países menos desarrollados en su conjunto, tal como la UNCTAD lo viene destacado en varios de sus trabajos, para el caso de las negociaciones multilaterales de la OMC, en lo que ellos denominan la «Agenda Positiva», por la cual los PED y los países menos adelantados deberían asumir una posición más activa en las negociaciones, es decir pasando de una situación de «decision-takers» a «decision makers», sin duda palabras mayores que requieren una reflexión profunda.

3. Mediante la Declaración Ministerial de San José (marzo de 1998) se iniciaron formalmente las negociaciones propiamente tales. Con la Declaración de Buenos Aires (abril del 2001) se cierra este primer período en donde los avances en los diferentes grupos de negociación han sido mínimos, pero al mismo tiempo, se abre un nuevo proceso puesto que se han establecido fechas exactas para la negociación de acceso a mercados en todos los grupos (mayo del 2002) e inicio del Acuerdo ALCA a más tardar en diciembre del 2005.

CAPÍTULO 1

¿Qué es y para qué sirve el trato especial y diferenciado –TED– en los acuerdos de integración comercial?

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo presentaremos los puntos más relevantes del debate sobre la aplicación del TED, para lo cual se utilizarán los conceptos tales como: «Integración profunda» en contraste con la «integración débil» (Haggard, 1998), «regionalismo abierto» (Bergsten, 1997), «sistema de comercio internacional» [a) Krueger, 1998; b) Martin & Winters, 1996; c) Díaz Mier, 1996] y «asimetrías» en el comercio internacional.

Desde nuestro punto de vista, lo importante es tratar de entender cómo la teoría del comercio internacional concibe al TED, es decir, la determinación a nivel abstracto de los elementos que definen su esencia y su pertinencia, en tal sentido, el pensamiento dominante de tipo liberal o del llamado «equilibrio competitivo» no lo reconoce en la medida que no acepta la existencia de asimetrías entre países que comercian, sino asume como un hecho universal los beneficios automáticos para los participantes. Todo esto significa ya en la vida real, una imposibilidad de buscar un trato equilibrado, balanceado o «justo» –o como se quiera llamarlo– en las relaciones comerciales a fin de que los beneficios del comercio y la integración se repartan más o menos equitativamente. Pero lo anteriormente señalado solo es el inicio de la discusión, pues todavía hay una cuestión de fondo relacionada con el hecho de que el comercio no debería ser considerado un fin en sí mismo, sino un medio para el desarrollo social y económico de un país y su sociedad.

Tomar en cuenta estos elementos es indispensable para dejar por fuera un análisis simplista de la aplicación del TED, que bajo una visión tremendamente simplificadora, aparece como innecesaria o, en el mejor de los casos, como subsidiaria en un contexto de supuesta igualdad de oportunidades para las naciones que buscan su inserción a la economía internacional.

Por el contrario, bajo una visión más integral y profunda, el TED aparece como una condición indispensable para balancear las oportunidades y los posibles resultados de cualquier proceso integracionista, más aún en el caso del ALCA, por involucrar un número amplio de naciones muy heterogéneas

entre sí, tanto en lo económico como en lo social, tal como se profundiza en el capítulo 2.

Planteadas así las cosas, a continuación abordaremos las dimensiones señaladas anteriormente: asimetrías en el comercio exterior, integración y desarrollo ligado al comercio.

2. LAS ASIMETRÍAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

En los siguientes acápite intentaremos analizar los modelos o enfoques más importantes o dominantes dentro de la teoría del comercio internacional, a fin de adentrarnos en sus supuestos fundamentales y sus vinculaciones con el tema de las asimetrías.

El modelo de la ventaja comparativa de David Ricardo

La definición más sencilla de la llamada «ley de la ventaja comparativa», propuesta por David Ricardo, se podría resumir de la siguiente manera: un país exporta un bien en el que tiene una mayor ventaja relativa e importa el bien en que su ventaja relativa fuera menor, pues de esta manera ambos países sacarían provecho de la especialización y el intercambio. La condición suficiente para que el intercambio sea mutuamente beneficioso es que la relación de intercambio internacional esté comprendida entre los costos comparativos de cada país. El modelo parte de los supuestos: i) dos países que comercian entre sí, ii) existe libre cambio entre los dos países, lo cual es preferible frente a la autarquía, iii) existe un mismo nivel de tecnología entre los países que comercian (rendimientos de escala constantes), iv) no existen distorsiones como tipos de cambio, costos de transacción ni costos de transporte, y, v) el trabajo como único factor productivo, con plena capacidad para moverse de una industria a otra. Este último supuesto es fundamental para explicar por qué se considera al comercio internacional como neutro frente a la distribución a la renta, es decir, no existen posibilidades de perjuicio ni sectorial ni individual.

Bajo estas consideraciones, el patrón del comercio internacional se originaría en las diferencias de los costos o precios comparativos, en la medida que un país exportaría aquellos productos con precios relativamente baratos en el interior e importaría aquellos que son comparativamente caros. Consecuentemente, el comercio conduciría a la especialización internacional de los países y a la convergencia de los precios relativos.

Para el tema que nos ocupa, las asimetrías, los supuestos básicos de este modelo serían: libre competencia, rendimientos constantes de escala, costos de transporte nulos y movilidad de los factores hacia los sectores con ventaja comparativa. De tal forma que se configura un modelo de «equilibrio competitivo» o simétrico, en el cual todos los países poseen alguna ventaja comparativa por las diferencias internacionales en la productividad del trabajo, o presentan una desventaja relativa menor. El desplazamiento del factor trabajo a los sectores con mayor ventaja comparativa hace que el comercio internacional siempre sea beneficioso, sin que aquello implique necesariamente que sea justo.

Este modelo explicativo ha sido el de mayor influencia en la literatura del comercio internacional, aunque su aplicación a la vida real es muy limitada, ya que:

Hay claramente un número de aspectos en los que el modelo ricardiano realiza predicciones erróneas. En primer lugar [...] predice un grado de especialización extremo que no se observa en el mundo real. En segundo lugar, el modelo ricardiano también hace abstracción de amplios efectos del comercio internacional sobre la distribución de la renta dentro de cada país, y por tanto predice que los países en su conjunto siempre ganan con el comercio [...] En tercer lugar el modelo ricardiano no otorga ningún papel a las diferencias de recursos entre países como causa del comercio, omitiendo así un aspecto importante del sistema del comercio... Finalmente, el modelo ricardiano ignora el posible papel de las economías de escala como causa del comercio, lo que le hace ineficaz para explicar los grandes flujos comerciales entre naciones aparentemente similares...¹

Sobre la base de esta crítica de Krugman, debería quedar claro que no siempre los países exportan bienes en los que tienen mayor ventaja comparativa ya que, entre otros aspectos, debido a la existencia de subsidios como en el caso de la agricultura europea. También, en la práctica, las ventajas comparativas son afectadas por los tipos de cambio.

Modelo Heckscher-Ohlin (H-O)

Si las diferencias internacionales de la productividad del trabajo no son suficientes para explicar el comercio internacional, entonces el modelo H-O hace su aporte con la consideración de que las diferencias en la dotación de los recursos son la única fuente del comercio. El modelo parte de tres supues-

1. Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld, *Economía internacional. Teoría y política*, Madrid, Editorial McGraw-Hill, 1995, tercera edición, p. 33.

tos básicos: i) el nivel tecnológico es constante, ii) existe pleno empleo de los factores, y, iii) el comercio iguala los precios de los factores. Las remuneraciones se efectúan en función de la proporción en la utilización de los factores productivos.

De tal forma que cada país tiende a especializarse en la producción y exportación de bienes intensivos en la utilización de los factores productivos relativamente más abundantes (más baratos), e importaría el bien que utiliza el factor más escaso (más caro). Este modelo, a diferencia de la visión clásica, sí toma en cuenta los efectos del comercio internacional en la distribución de la renta al interior de un país, en la medida que las ganancias llegarán a los propietarios del factor más abundante, pero los propietarios de un factor escaso perderán.

En este caso, los supuestos que se relacionan con nuestro tema son: competencia perfecta, diferentes dotaciones relativas de factores de producción en el ámbito internacional y similares niveles de tecnología. Como vemos la competencia perfecta y la similitud en la tecnología dejan por fuera al problema de las asimetrías, excepto el supuesto de las diferencias en las dotaciones de recursos productivos, sin embargo, en su conjunto, tampoco este modelo determina las asimetrías entre los participantes del comercio puesto que, al final de cuentas, las pérdidas por el comercio se compensan por las ganancias de los sectores con mayor dotación de factores.

La crítica más importante que se hace a este modelo parte del hecho real de que a través del comercio internacional los precios de los factores no se igualan, por el contrario, en el caso de los salarios cada vez más se presenta una brecha inmensa entre las remuneraciones que se perciben en los PD en comparación con las de los PED.

En síntesis, ni la teoría clásica tampoco la neoclásica, abordaron el tema de las diferencias en el grado de desarrollo de los países como un problema del comercio internacional, ya que parten de manera irrestricta del incremento del bienestar por la participación en el comercio internacional, como consecuencia del aprovechamiento de la mayor productividad del trabajo en una determinada rama productiva (Ricardo) o por el uso de factores abundantes (Heckscher-Ohlin).

El comercio internacional con economías de escala y competencia imperfecta

El análisis del comercio internacional sobre la base de las ventajas comparativas y la dotación relativa de factores productivos resulta ser insuficiente y poco apegada a la realidad, de allí que, «sin embargo, cuando hay rendimientos crecientes, las grandes empresas tienen una ventaja sobre las pe-

queñas, por lo que los mercados tienden a estar dominados por una empresa (monopolio) o más generalmente por pocas empresas (oligopolio)».²

Según Krugman:

El comercio internacional realiza una función crucial: posibilita que cada país produzca un restringido rango de bienes y consiga ventaja de las economías de escala sin sacrificar la variedad en el consumo [...] Cada país se especializa en la producción de un número limitado de productos, que le permiten producir esos bienes de forma más eficiente que si intentara producir todo por sí mismo: estas economías especializadas comercian entre sí para conseguir consumir el número total de bienes.³

De tal forma que «las economías de escala proporcionan a los países un incentivo para especializarse y comerciar incluso en ausencia de diferencias entre países en sus recursos y tecnología».⁴ En consecuencia, el comercio exterior no se desarrolla bajo competencia perfecta, por el contrario, la competencia internacional es oligopólica, por lo que los países importadores pagan una renta a las empresas exportadoras en la medida que el precio del bien excede al costo marginal de la producción. Por tanto, los aranceles son un mecanismo para extraer la renta de las empresas extranjeras oligopólicas, situación que es recomendable para un país pequeño que puede mejorar su bienestar nacional a través de los aranceles, es decir a través de alejarse del libre comercio. Krugman advierte que es posible una desviación respecto al libre comercio por dos razones: i) si un país está en capacidad de mejorar su relación de intercambio mediante «aranceles óptimos» e impuestos a las exportaciones, aunque para un país pequeño es irrelevante pues se trata de un «tomador de precios» (sin influencia en los precios internacionales), y, ii) si existen «fallos en el mercado nacional», es decir la necesidad de la intervención del Estado para reducir las consecuencias de tal fallo de funcionamiento.

La llamada «nueva política comercial» o «política comercial estratégica» planteada por Krugman tendría el siguiente contenido:

- i) Imposición de aranceles para gravar las rentas de las empresas oligopólicas.
- ii) Protección a favor de industrias intensivas en conocimiento y tecnología porque generan externalidades positivas, que no se incrementarán por sí solas hasta niveles sociales óptimos, sino es a través del apoyo del gobierno.

2. *Ibidem*, p. 139.

3. *Ibidem*, p. 141.

4. *Ibidem*, p. 178.

- iii) El subsidio aumenta el bienestar nacional mediante la disminución del costo marginal de una empresa doméstica que compite con una oligopólica extranjera.
- iv) La protección le permite a una empresa aumentar su participación en el mercado, siempre y cuando mantenga economías de escala internas. Existen cuestionamientos a los planteamientos de Krugman (Alam, 1994), en la medida que la nueva teoría puede conducir a equívocos que agraven la situación de un país o de una industria que compite a escala internacional debido a:
 - i) Existen pocas posibilidades de mantener una política comercial estratégica por la posibilidad cierta de retaliaciones, especialmente en contra de los países pequeños.
 - ii) Control de la política comercial por grupos de interés, que anulan la intervención del Estado, lo que podría originar que la intervención estatal empeore el bienestar.
 - iii) Problema del riesgo moral y la competitividad, ya que las empresas podrían preferir asegurarse subsidios en lugar de desarrollar un comportamiento competitivo.
 - iv) Los efectos redistributivos pueden ser perniciosos, ya que los subsidios a la exportación transfieren los ingresos desde la sociedad hacia los empresarios y trabajadores protegidos. Además, los subsidios se financian produciendo más distorsiones.

Con respecto a la crítica de los grupos de poder, Krugman reconoce que en la determinación de la «política comercial estratégica» pesan más los conflictos de intereses «dentro» de las naciones que los propios conflictos «entre» naciones, por tanto «[...] el poder relativo de los diferentes grupos de presión dentro de los países, más que algunas medidas de interés nacional global, son a menudo los factores que determinan las políticas gubernamentales con respecto al comercio internacional».⁵

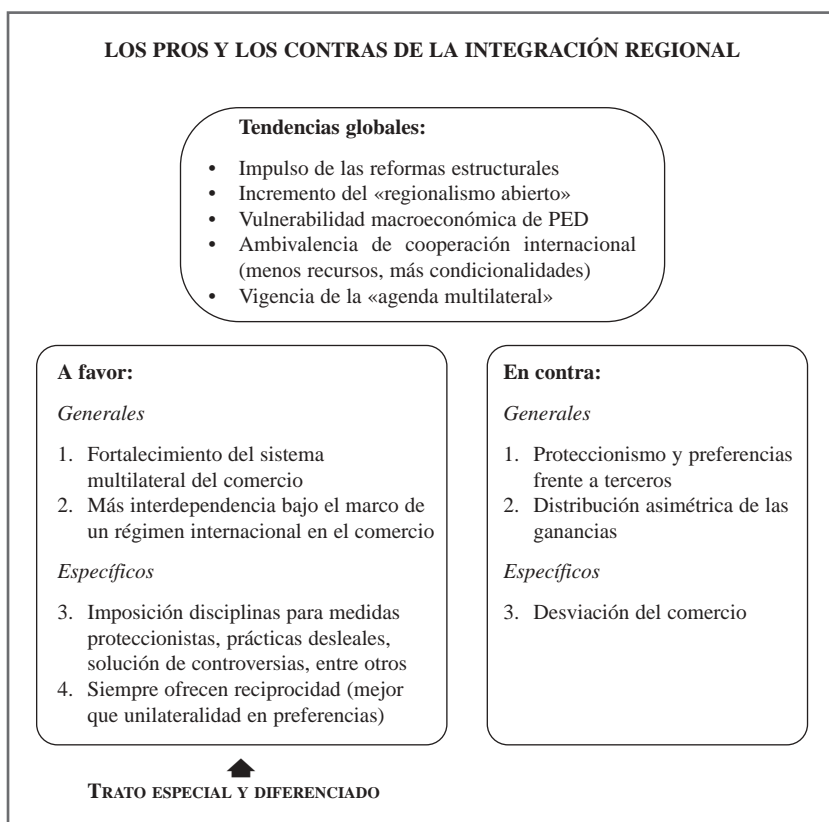
3. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y TED

A continuación abordaremos el debate sobre el carácter de la integración a través de los conceptos de «integración profunda» e «integración débil», pues éstos son los conceptos que permiten visualizar mejor el proceso ALCA, pero antes, es importante contrastar los criterios a favor y los criterios en contra de la integración relacionada con los objetivos del libre comercio y sus in-

5. *Ibidem*, p. 7.

terrelaciones con el sistema de comercio multilateral, ya que la conjunción de dichos criterios podría dar mayores luces sobre el tema que nos ocupa.

En el esquema siguiente se puede apreciar los criterios que en la literatura convencional se esgrimen a favor de la integración: mayores disciplinas contra el proteccionismo y el comercio desleal y el carácter de reciprocidad que, a diferencia de las preferencias unilaterales (ej. El Sistema General de Preferencias), es vinculante para las partes y da certidumbre. Los criterios en contra podrían ser: generación de posibles desviaciones de comercio y la distribución asimétrica de las ganancias.



Como se puede apreciar del esquema anterior, existe un contexto que influye y condiciona a la integración económica, que en el caso de América Latina se ha visto influenciada por la crisis de la deuda externa de los años 80,

que a su vez obligó a los países latinoamericanos a implementar una serie de reformas estructurales auspiciadas por el FMI y el Banco Mundial. El punto de discusión es, precisamente, sobre el hecho de que el proceso de mayor apertura hacia los mercados internacionales permitió el abatimiento considerable de las barreras arancelarias y una reducción, aunque débil, de las trabas no arancelarias, las cuales no se puede dejar de reconocer se han convertido en las verdaderas barreras del comercio internacional. Este hecho es relevante porque las reformas estructurales empujaron a los países latinoamericanos hacia dos caminos: la re-definición de los esquemas integracionistas a la época existentes para volverlos más liberales y la profusión de un gran número de acuerdos subregionales y bilaterales también caracterizados por un tipo de «integración débil».

El proceso antes señalado debe ser tomado muy en cuenta cuando se intenta determinar el carácter de la integración en el ALCA, puesto que, la integración hemisférica aparece con carácter ambivalente entre profundo y débil, tal como se argumenta en las líneas siguientes.

4. INTEGRACIÓN PROFUNDA VS. INTEGRACIÓN DÉBIL

Haggard (1998) señala que las reformas estructurales en los PED han sido una de las vías que ha conducido hacia un conjunto de políticas de integración no profunda («shallow integration»), puesto que se han dirigido hacia una mayor apertura de las economías nacionales sobre la base de una relativamente rápida desgravación arancelaria y la eliminación de las restricciones cuantitativas sobre el comercio exterior y la eliminación de barreras a la inversión extranjera bajo el principio de trato nacional.

La condicionalidad del FMI y el Banco Mundial ha sido explícita para abordar reformas en el régimen de inversiones, en la liberalización de la cuenta de capitales y la reducción arancelaria, todos ellos elementos de la integración no profunda, más la combinación de ciertas medidas de integración profunda como la aplicación de los derechos de propiedad intelectual y políticas de competencia. Sin embargo, «el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son los campeones de la integración débil».⁶

La integración profunda es «fundamentalmente un proceso político de coordinación de políticas y ajuste para facilitar una mayor interdependencia

6. Stephan Haggard, *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995, p. 23 (traducción libre del autor).

económica y para manejar las externalidades que surgen de este proceso». ⁷ Por tanto, los puntos centrales de la integración profunda son, por un lado, la coordinación de las políticas internas de tipo macroeconómico, y por otro, la armonización de normas y regulaciones. ⁸ Tales elementos han estado fuera de la agenda de la reforma estructural en América Latina, aunque para ser más precisos, debería decirse parcialmente fuera si se toma en cuenta las condicionalidades para cumplir o ajustarse a las normas del régimen comercial internacional.

Para complementar la idea anterior, debemos dejar sentado que tanto la propia integración subregional como la bilateral de los años 90 también han bregado en sentido opuesto a la integración profunda, por lo menos así lo confirma la experiencia en América Latina, en donde el énfasis ha estado en la reducción arancelaria –incluso imperfecta por la presencia de listas de excepciones– simplificación de trámites administrativos y aduaneros, facilitación del comercio en fronteras, entre otros aspectos.

En el caso específico de los convenios de comercio bilaterales han pasado de la eliminación de las medidas de protección tradicional tales como: cuotas y restricciones voluntarias a las exportaciones, hacia la aplicación de medidas sustentadas en la «protección contingente», como es el caso de la aplicación de derechos compensatorios a los subsidios y derechos anti-dumping para el caso del comercio desleal. Las excepciones a este proceso de integración bilateral, tal como lo destaca Haggard, han sido los convenios impulsados por los países más desarrollados de América Latina como México y Brasil.

5. EL «REGIONALISMO ABIERTO»

Este término se ha popularizado muchísimo en los últimos años. ⁹ Para el caso latinoamericano ha servido para hacer referencia al proceso de integración (regionalismo) en el marco de la liberalización comercial unilateral y la

7. *Ibidem*, p. 2.

8. Para Haggard, el «corazón» de la agenda de la integración profunda son los aspectos regulatorios, pues es un punto de interés para los países en desarrollo la armonización de los marcos regulatorios nacionales que tienen efectos discriminatorios en el comercio y en las inversiones.

9. Tal como lo señala Bergsten (1997), el «regionalismo abierto» no ha sido definido por ninguna institución, más bien recoge el esfuerzo por resolver uno de los problemas cruciales de la política comercial contemporánea, cual es la compatibilidad entre el gran número de acuerdos regionales y la vigencia de los acuerdos multilaterales de la OMC.

liberalización de los regímenes de inversiones.¹⁰ La profusión de convenios y acuerdos comerciales en la región, especialmente desde inicios de los 90, ha sido el resultado de un conjunto de factores políticos y económicos, ya que como lo señalan Burky y Perry, en el primer caso, políticamente es más fácil procesar los «paquetes» de liberalización cuando se es parte de un acuerdo de integración que si se lo hace de manera unilateral; en el segundo caso —en lo económico—, existe un interés por asegurar («lock-in») tanto el acceso a los mercados de exportación como mantener el compromiso con la liberalización del comercio y, sobre todo, de las inversiones.¹¹

De lo anteriormente expuesto, los elementos pertinentes son tanto el interés existente por asegurar un acceso permanente a los mercados del hemisferio, especialmente el norteamericano, como la estructuración de un esquema que garantice seguridad para las inversiones. Estos elementos son fundamentales para el momento de efectuar una evaluación del ALCA, tal como se pretende en el siguiente capítulo, con el propósito de esclarecer su real aplicación, tal como lo hemos expresado de manera reiterativa.

En términos más generales, cuando se habla del «regionalismo abierto», se busca dejar sentado una visión conceptual de que la integración se apega a los principios del libre mercado y no soslaya la integración multilateral. Dicho en otras palabras, la integración comercial bilateral, subregional y regional serían un aporte al sistema internacional del comercio, ya que son meramente mecanismos conducentes a crear condiciones de libre comercio entre las partes firmantes de un acuerdo.

La pregunta central en el campo del «regionalismo abierto» es si la sumatoria de la multiplicidad de acuerdos a todo nivel pudiese conducir a la integración multilateral más profunda, o por el contrario se trata de un sendero opuesto que no garantiza una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios.

Bhagwati sostiene que las zonas de libre comercio deben llamarse más bien «zonas preferenciales de comercio», ya que «una zona de libre comercio, debido a la discriminación inherente que esta implica en la liberalización del comercio, es diferente del libre comercio. En verdad, su lado malo es el proteccionismo contra los no miembros, en contra de quienes la protección rela-

10. Según el Banco Mundial, el regionalismo latinoamericano es «abierto» por tres razones: i) apertura comercial unilateral, ii) substancial liberalización de los regímenes de inversión, y, iii) la mayoría de países latinoamericanos ha expresado su voluntad de participar en el ALCA y han observado una posición activa en la OMC. Ver para una mayor ampliación del tema: «Trade: Towards Open Regionalism» (1997).

11. Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, «Towards Open Regionalism», en *Trade: Towards Open Regionalism*, Washington D.C., The World Bank, 1998, pp. 3-9.

tiva se incrementa debido a que las barreras caen en favor de los miembros, mientras se mantienen en contra de los no miembros». ¹²

Los «acuerdos de comercio preferenciales» serían en esencia, según este autor, proteccionistas en contra de los no miembros como consecuencia de que por lo general se incrementan la protección relativa y las barreras a su interior. Este «proteccionismo» regional originaría dos problemas: i) desviación del comercio ya que las propias preferencias crean incentivos para tal situación, y, ii) la «bola de spaghetti» que se produce por la necesidad de establecer reglas de origen, generalmente bajo criterios arbitrarios y que a su vez implican la imposición de diferentes niveles arancelarios.

La visión de Bhagwati se fundamenta en las afirmaciones de Jacob Viner, para quien las preferencias crean incentivos que a su vez conducen a la desviación del comercio. Así planteadas las cosas, en las que no se puede dejar de reconocer la posibilidad de la desviación del comercio, sin embargo, se niega un hecho real que tiene que ver con el interés en el regionalismo por la presencia de conexiones históricas entre los países y por la estructura geográfica del comercio.

6. LOS «BUILDING Y STUMBLING BLOCKS»

En el marco de la discusión anterior referida al regionalismo abierto, los «building blocks» son aquellos acuerdos regionales que complementan o facilitan la liberalización multilateral, siempre y cuando sean compatibles con el art. XXIV del GATT, es decir, no eleven el nivel de protección frente a terceros países, cubran «lo substancial del comercio» entre sus miembros y se garantice el libre comercio en un plazo determinado. Bergsten sostiene que los acuerdos regionales son positivos porque la creación del comercio generalmente supera a la desviación lo cual fortalece la liberalización global, los compromisos regionales se negocian más rápidamente que los multilaterales, existe un efecto demostración ya que otros países tratan de simular los compromisos de liberalización de los acuerdos regionales y se genera cooperación política. Por el lado contrario están los «stumbling blocks» que implican la destrucción de la integración multilateral por la presencia de preferencias que distorsionan el principio multilateral de no-discriminación.

12. Jagdish Bhagwati, «The FTAA is Not Free Trade», en *Trade: Towards Open Regionalism*, Washington D.C., The World Bank, 1998, p. 13.

Sobre este tema del «regionalismo abierto», en síntesis, podríamos establecer que la integración a todos sus niveles genera nuevos flujos de comercio, que en palabras de Bhagwati, son el resultado de un comercio preferencial, por tanto «no abierto» y, sobre todo, discriminatorio en contra de la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF), base fundamental del sistema multilateral de comercio. La CEPAL reconoce la situación del comercio preferencial que de todos modos resulta ser inevitable para apuntalar nuevos flujos de comercio que en la mayoría de veces, en el caso de casi todos los acuerdos latinoamericanos, presentan un nuevo patrón de comercio sustentado en productos de mayor valor agregado y contenido tecnológico. Los beneficios del comercio preferencial compensan los sacrificios que posiblemente se originan en la desviación de comercio.

7. COMERCIO Y DESARROLLO

En el presente acápite intentaremos dar una visión muy apretada sobre las vinculaciones entre el libre comercio y el desarrollo, en el marco del sistema multilateral del comercio. En este campo se puede encontrar dos visiones distintas: en primer lugar aquella tendencia que considera la necesidad de aprovechar mejor el sistema multilateral del comercio en favor de los países en desarrollo, sobre la base de una verdadera «agenda propositiva» encaminada a la aplicación real de tratamientos preferenciales para los países de menor desarrollo, y sobre la base de mayores compromisos por parte de los PD. En el lado opuesto, la tendencia anglosajona que parte del supuesto de que los PED se benefician tanto de la liberalización del comercio de mercancías, como de manera potencial cuando se liberalicen completamente los servicios y la agricultura, sectores en los cuales las disciplinas multilaterales son todavía nuevas.

La posición de la UNCTAD, como actor más visible de la primera posición, ha sido muy coherente a lo largo del tiempo, pues ha tratado de encontrar los mecanismos que hagan posible convertir al comercio internacional en un verdadero pilar del desarrollo socio-económico de las naciones. En efecto:

Como Acuerdo nacido en una época de postguerra, el GATT debía ajustarse a la prioridad de reconstruir los países devastados. Los países en desarrollo solo ocupaban un lugar muy secundario en sus preocupaciones [...] [pero] en 1964 tuvo lugar un suceso de gran importancia: el nacimiento de la UNCTAD, que supuso un revulsivo para la consideración en el GATT de la situación de los países en desarrollo. Reaccionando ante este hecho, en una sesión extraor-

dinaria de las Partes Contratantes se estableció la incorporación al GATT de un mecanismo: la parte IV del Acuerdo General.¹³

En la parte IV del GATT consta «[...] la autorización para una acción concertada en favor del comercio de los países en vía de desarrollo y reconoce la no-aplicación del sistema de reciprocidad (ventajas mutuas y recíprocas) que se deriva de la filosofía del Acuerdo».¹⁴

En este contexto, los principales planteamientos de la UNCTAD se sintetizan en su propuesta para que los PED definan una «Agenda Positiva» en las negociaciones comerciales multilaterales, en la cual «estos países identificarían sistemáticamente sus intereses y establecerían objetivos realistas en lo relacionado con todos los aspectos, no solo en aquellos en los que son ‘demandantes’, sino perseguir estos objetivos a través de su formulación de propuestas concretas y técnicamente fundamentadas en alianza con los países considerados».¹⁵

En lo que respecta al TED, la UNCTAD considera que es indispensable el cumplimiento de dos acciones básicas: i) hacer más operativas aquellas disposiciones en esta materia que ya constan en los diferentes acuerdos de la OMC, a fin de que se apliquen según las necesidades específicas de los PED, especialmente atendiendo aquellas necesidades de los «países menos desarrollados» (*least developed countries*), y, ii) efectuar las reformas que sean necesarias en los diferentes acuerdos de comercio multilateral para garantizar coherencia entre las políticas comerciales y las políticas del desarrollo. En el capítulo 2 volveremos a revisar con mayor detalle la denominada «Agenda Positiva», en la que se puede encontrar propuestas para las negociaciones multilaterales en materias tan variadas como agricultura y servicios.

Pero antes de cerrar nuestra argumentación con respecto a la «Agenda Positiva», resulta conveniente reflexionar sobre un interrogante de fondo que se plantea la UNCTAD: ¿cómo integrar el comercio y el desarrollo?, es decir, las maneras para mantener la coherencia entre las políticas señaladas en el párrafo anterior. La respuesta o respuestas a tal inquietud todavía no son contundentes debido a la presencia de una serie de condicionantes que se originan por las diferencias de intereses entre los PD y los PED al interior del sistema internacional del comercio, y por la presencia de fuertes contradicciones de-

13. Miguel Ángel Díaz Mier, *Del GATT a la Organización Mundial de Comercio*, Madrid, Editorial Síntesis S.A., 1996, pp. 64-65.

14. *Ibidem*, p. 105.

15. Murray Gibbs, «The Positive Agenda and the Seattle Conference», en *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*, Ginebra, UNCTAD, 2000, p. 6.

bido a la exclusión de grandes conglomerados humanos del proceso mismo de la globalización.

Quizás se podría encontrar algunos indicios en algunos documentos de la UNCTAD en los cuales se hace referencia a la necesidad de implementar políticas que fortalezcan a la competitividad de los países, lo cual cabe decir, implicaría un cambio de enfoque a las disciplinas multilaterales.¹⁶

De manera resumida, entonces, la UNCTAD propone que el TED debería ser diseñado de conformidad con las necesidades comerciales específicas y en concordancia con los objetivos del desarrollo de los PED, es decir dejar de lado disposiciones y medidas muy genéricas y por tanto poco operativas. De allí que los PED deberían asumir una posición más activa y sobre todo propositiva en las negociaciones multilaterales, para lo cual es importante la formación de alianzas conducentes a encontrar intereses comunes que conduzcan a la formulación de posiciones concertadas.

En la orilla opuesta, tenemos la otra visión con una matriz liberal, la cual encuentra en el sistema multilateral de comercio los principios y los mecanismos necesarios para garantizar que en el proceso de liberalización del comercio también son ganadores los PED, siempre y cuando estos países liberalicen sus propias políticas de comercio, aunque reconoce que «el acuerdo de la OMC provee los estándares mínimos legales vinculantes para la reforma y la liberalización, pero no son estándares económicamente óptimos».¹⁷ De tal forma que existiría una relación directa, aunque no proporcional, entre la apertura y el logro de beneficios a través del comercio internacional, situación que en la mayoría de las veces no se cumple por el conjunto de restricciones existentes en el propio comercio internacional.

En esta línea de pensamiento, la OMC parte del principio de que la liberalización del comercio multilateral es la condición indispensable para fortalecer la economía mundial y a través de ello lograr un mayor crecimiento del comercio, las inversiones, el empleo y los ingresos. Los elementos subyacentes que sustentan esta posición «liberal-optimista» serían los siguientes:

16. Las disciplinas de la OMC se fundamentan en los principios de la «transparencia» (certidumbre en la definición de políticas comerciales internas) y la «no-discriminación» (cláusula de nación más favorecida y cláusula de trato nacional), por tanto, un cambio de enfoque conducente a fomentar la competitividad de los países implicaría la preservación de los espacios de las políticas nacionales para la reestructuración productiva, la inducción de encadenamientos productivos entre sectores, el fortalecimiento de la industria para generar mayores valores agregados, etc., lo cual, en definitiva, es un cambio de paradigma en el sistema internacional del comercio y seguramente en las relaciones internacionales mismas entre las naciones.
17. Will Martín y Alan Winters (editores), «The Uruguay Round: a milestone for developing countries», en *The Uruguay Round and Developing Countries*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1996, p. 2.
18. CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990, p. 15.

- i) La reducción arancelaria facilita el comercio de bienes.
- ii) La vigencia de un marco jurídico fuerte garantiza la aplicación de disciplinas que garantizan seguridad para el comercio de bienes y servicios y para la protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.
- iii) Los principios de «transparencia» y de «no-discriminación» son los pilares para el libre comercio.
- iv) La vigencia de la cooperación económica como una expresión de la voluntad de los países por ser parte de un «sistema comercial más justo y más abierto».
- v) El llamado a la cooperación entre la OMC, el FMI y el Banco Mundial para la búsqueda de una mayor coherencia mundial de las políticas en materia de comercio, moneda y finanzas.

Este «optimismo» liberal choca constantemente con las prácticas proteccionistas de los PD, la existencia de los llamados «picos tarifarios» por los cuales se mantienen aranceles altos para productos de interés de exportación de los PED, condicionalidades y calificaciones para beneficiarse de sistemas preferencias unilaterales, entre otras restricciones que vulneran abiertamente los supuestos de beneficios automáticos en el comercio internacional.

8. INTEGRACIÓN PARA EL DESARROLLO

La CEPAL en su *Transformación productiva con equidad* plantea como una necesidad para el desarrollo sostenido de la región, la obtención de mayores niveles de competitividad internacional, que a su vez se alimentaría de dos procesos: i) Incorporación del progreso técnico al proceso productivo, y, ii) Menos depreciación de los ingresos y de los salarios reales. La industrialización sigue siendo el eje de un proceso de transformación estructural a fin de romper el *encapsulamiento sectorial*. Se reconoce la necesidad de implementar medidas redistributivas a favor de los sectores marginados a fin de paliar los aspectos adversos que se presentan en el proceso de rompimiento de la heterogeneidad estructural.

En este marco general sobre el desarrollo, la CEPAL establece que: «la integración latinoamericana y caribeña y la cooperación intrarregional son esenciales en cuanto contribuyen de manera vital al afianzamiento de la transformación productiva, la democratización y la justicia distributiva».¹⁸ Las políticas para generar la competitividad «auténtica» y fortalecer la capa-

19. *Ibidem*, p. 16.

cidad de competir en los mercados regionales e internacionales deben girar alrededor de:

- a) mejorar la calidad de la inserción internacional,
- b) mayor articulación productiva,
- c) mayor cooperación público-privada.

En cuanto a la apertura: «en materia de política comercial y cambiaria, alcanzar la transformación productiva exige una mayor apertura de la economía, como medio para inducir aumentos de la productividad y estimular la incorporación de progreso técnico». ¹⁹ De tal forma que podríamos afirmar que la CEPAL confía en un «regionalismo abierto», en la medida que la integración se convierte en una palanca en materia de la transformación productiva, que a su vez solo es posible en un contexto de apertura. Este «regionalismo abierto» tendría tres ejes fundamentales:

- i) En el nivel óptimo el regionalismo abierto permite una mayor interdependencia económica regional y a nivel subóptimo permite la creación de mecanismos de defensa contra presiones proteccionistas en los mercados extrarregionales.
- ii) La integración puede ser funcional para lograr el objetivo de mayores niveles de competitividad internacional, aunque no es una alternativa para la consecución de una inserción más dinámica a la economía internacional, por lo que resulta ser un proceso complementario.
- iii) El «regionalismo abierto» contempla inevitablemente un ingrediente preferencial, que a su vez conduce al incremento del comercio recíproco y de la inversión extranjera directa intrarregional.

Vista así las cosas, para entender mejor estos planteamientos, volvamos al punto de inicio de los argumentos de la CEPAL: una inserción dinámica a la economía internacional se logra fundamentalmente a través de la «transformación productiva», que involucra procesos de innovación tecnológica y equidad, en consecuencia, la integración es complementaria, cuya finalidad es la promoción de la liberalización comercial intrarregional para apuntalar la especialización intraindustrial, de tal forma que se logre superar la especialización primaria de los países latinoamericanos.

De todo modos, queda un tema pendiente que no es abordado a profundidad, referido al hecho de que las divergencias del grado de desarrollo de las economías de la región latinoamericana han provocado que los beneficios del comercio preferencial regional también hayan sido asimétricos, es decir, unos han ganado más que otros. De todos modos, la CEPAL define un conjunto de políticas de integración tales como: liberalización intrarregional,

1. Murray Gibbs, *op. cit.*, p. 73.

facilitación del transporte, facilitación de los mecanismos de pagos y fortalecimiento de la base institucional de la integración; medidas que en definitiva serían una combinación de los dos tipos de la integración «débil» y «profunda».

Toda vez que se han presentado de manera muy somera los aspectos teóricos subyacentes del TED. En el siguiente capítulo se avanza con un análisis histórico y analítico de la aplicación del TED, tanto a escala multilateral como regional.

CAPÍTULO 2

Aplicación del tratamiento especial y diferenciado en el ámbito multilateral y en los acuerdos de integración regionales

1. APLICACIÓN DEL TED EN EL ÁMBITO MULTILATERAL

En el marco del régimen internacional de comercio, los planteamientos del TED se remontan a las posiciones originarias de los países en desarrollo (PED) en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), como una necesidad de reconocer de manera expresa los diferentes grados de desarrollo económico y social de la mayoría de países partícipes en dicho sistema multilateral, el cual, cabe recordar, empezó a fraguarse a inicios de la posguerra.

Desde aquella época hasta nuestros días debemos reconocer la existencia de un proceso complejo para la aplicación del trato especial, si tomamos como referencia dos casos relevantes: la implementación del Sistema General de Preferencias por parte de los países desarrollados a través de concesiones no recíprocas a los países en desarrollo; y, su casi inexistente aplicación en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).

La puesta en marcha del Sistema General de Preferencias a partir de la famosa «Cláusula de Habilitación» del GATT en 1987, abrió paso a un tratamiento unilateral y voluntario, pero a la vez inseguro, muchas veces condicionado para acceder a los beneficios expresados en concesiones arancelarias para el ingreso a los grandes mercados. Por su parte, una negociación tipo NAFTA puso a los actores casi en las mismas condiciones, como si se tratase de economías con similar tamaño o grado de desarrollo, lo cual obviamente quita espacio para un trato más equilibrado.

De allí que, desde el punto de vista del proceso histórico podríamos efectuar una primera afirmación en el sentido de que la aplicación y vigencia del TED en las dos últimas décadas presentó una tendencia que conlleva a su redefinición, más aún en los últimos años cuando se están consolidando los procesos de integración regional e incluso bilateral. Obviamente esta tendencia de redefinición del trato especial va a afectar, como de hecho ya lo viene haciendo, a la negociación al interior del ALCA. Sobre este particular volveremos a abordarlo en el siguiente capítulo.

En la conferencia de La Habana (1947-48) se planteó por parte de varios países en desarrollo la necesidad del TED para «corregir las inequidades percibidas del sistema internacional de comercio de la posguerra por medio de la introducción del tratamiento preferencial en su favor a lo largo de todo el espectro de las relaciones económicas internacionales». ¹ El GATT de 1947 recogió algunos de estos planteamientos, como en los casos del art. XVIII («Asistencia Gubernamental para el Desarrollo Económico»), que permitió flexibilidad en la estructura arancelaria de los PED para la mantención de ciertos niveles de protección a una determinada rama de producción, así como el establecimiento de restricciones cuantitativas por motivos de balanza de pagos. El art. XXVI por el cual muchos países lograron reducir sus compromisos de consolidación arancelaria al momento de negociar su acceso al GATT.

Pero el hecho más destacado, tal como se mencionó en el capítulo anterior, tuvo que ver con la creación de la UNCTAD en 1964, cuyo primer gran resultado fue introducir en el GATT de 1947 la parte IV denominada «Comercio y Desarrollo» (artículos XXXVI, XXXVII y XXXVIII), en la cual constan los principios, los compromisos y la acción colectiva en favor de las «partes contratantes poco desarrolladas». En el numeral 2.8 del artículo XXXVI consta la «no-reciprocidad» por parte de los mencionados países, es decir, la facultad para que estos países no se vean obligados a otorgar preferencias a los PD.

En términos generales se dice que la parte IV sobre «Comercio y Desarrollo» contiene una serie de compromisos de los PD bajo los términos de lo que se conoce como «cláusulas de mejor desempeño», en la medida que se basan en disposiciones muy generales como: «conceder una gran prioridad...», «abstenerse de establecer tal o cual situación», «tener en cuenta los intereses particulares de los PED», entre otras.

El segundo gran hito fue la Conferencia de UNCTAD II (Nueva Delhi, 1968), que incorporó los esquemas del Sistema General de Preferencias (SGP) al GATT, a través de una expensa («waiver») a los PD para la aplicación de este mecanismo preferencial y unilateral. Posteriormente, esta excepción a la cláusula de nación más favorecida (NMF) se estructuró como parte de la normativa del GATT a través de la llamada «cláusula de habilitación», adoptada en la Ronda Tokio (noviembre de 1979), que cobija a todos los esquemas especiales como las concesiones unilaterales de países desarrollados a favor de países en vías de desarrollo para acceso preferencial a los mercados (SGP) y los acuerdos regionales entre los PED, el trato especial a los países menos desarrollados (PMD).

En esta primera etapa de aplicación del TED, desde 1964 hasta principios de los 80, tal como lo destaca Murray Gibbs, los pilares «reivindicativos»

2. *Ibidem*, pp. 78-79.

de los PED fueron dos: a) lograr un acceso preferencial a los mercados a través de concesiones unilaterales por parte de los PD, y, b) obtener mayor discrecionalidad en la aplicación de las políticas comerciales con el fin de proteger a sus industrias nacionales.

Pero ya en la perspectiva de los resultados prácticos poco favorables para los PED obtenidos a lo largo de este tiempo, se puede aseverar que el enfoque de esta primera etapa fue completamente insuficiente si se toma en cuenta los problemas de incertidumbre en el comercio y en las inversiones por la aplicación discrecional del SGP, o si se parte que las reducciones arancelarias provocadas en las diferentes rondas de negociación del GATT han sido contrapesadas con el incremento considerable de las medidas para-arancelarias. Tampoco la facultad de la discrecionalidad en las políticas comerciales ha sido favorable para los PED, ya que no han contado ni con los recursos para llevarlas a cabo ni han logrado establecer verdaderas estrategias de promoción de exportaciones e inversiones para el mediano y largo plazo.

A partir de los años 80, la tendencia se ha caracterizado por los cuestionamientos que han hecho los PD en materia de trato especial y diferenciado, bajo la consideración de que muchos PED han llegado a una etapa de «graduación», es decir a una condición de madurez económica y social que les imposibilita recibir un trato diferente. Consecuentemente, en los últimos años la tendencia ha sido a una aplicación «condicionada» del TED por parte de los PD, en función de sus intereses y bajo ciertos mecanismos de presión económica y política.

Adicionalmente:

Un fuerte énfasis en la reciprocidad ha emergido en el comercio norte-sur. Los esquemas preferenciales unilaterales están siendo reemplazados por acuerdos de libre comercio recíprocos. En el NAFTA, por ejemplo, México anteriormente un beneficiario del SGP en Estados Unidos y Canadá, ha aceptado fuertemente las mismas obligaciones como estos dos países (cualificados por una serie de reservas en los anexos). El ALCA podría establecer una área de libre comercio recíproca para todo el hemisferio [...] Este proceso de conversión de los esquemas unilaterales hacia acuerdos de libre comercio podría tener el efecto de erosionar los esfuerzos de los países en desarrollo para consolidar los acuerdos de integración subregional y tener el efecto de exacerbar las distorsiones de los flujos de comercio norte-sur. Por tal razón, el trato especial y diferenciado, en el sentido de que los acuerdos de libre comercio entre el norte y el sur no necesariamente tienen que envolver la reciprocidad de los países en desarrollo, debe ser establecido como un principio.²

De lo anteriormente expuesto quedan dos preocupaciones fundamentales:

- i) Los principios básicos de sustento del TED, tales como la generalidad, la no-reciprocidad y la no-discriminación, se encuentran en condiciones de redefinición, cuando no de retroceso, ante lo cual los PED están perdiendo el acceso preferencial unilateral entregado por los PD.
- ii) Como un resultado inevitable del punto anterior, la creación de zonas de libre comercio sin preferencias entre los PD y los PED está ocasionado, aunque con contadas excepciones, desajustes comerciales en los segundos por su imposibilidad real de competir de manera efectiva en mercados complicados, incluso con desventaja por la presencia de subsidios, especialmente en el sector agrícola.

Para entender mejor las tendencias actuales del TED, conviene profundizar el análisis tanto de los mecanismos específicos establecidos en el ámbito multilateral, los cuales teóricamente ya se encuentran normados para su aplicación, o aquellos que son motivo de negociación en la actualidad (ambos contenidos en la «Agenda Positiva» de UNCTAD) como también el tratamiento que se está estructurando en favor de los llamados países menos adelantados (PMA); este último aspecto merece tomarse muy en cuenta ya que se estaría dando una tendencia en los últimos años caracterizada por la aplicación del TED exclusivamente a este grupo de países, lo cual implicaría a su vez que estarían fuera un gran número de países en desarrollo, tal como se explica en las siguientes líneas.

Las medidas para el trato diferenciado en la OMC

Mencionamos anteriormente la «cláusula de habilitación», por la cual se permitió a los PD otorgar un trato diferenciado y más favorable a los PED. En la Ronda Uruguay se avanzó considerablemente en la definición del marco legal para el TED, a través de disposiciones específicas en los diferentes acuerdos de negociación multilateral (ANM), básicamente en cinco aspectos: i) plazos más largos para cumplir con las obligaciones, ii) umbrales más largos para cumplir con ciertos compromisos, iii) flexibilidad en las obligaciones y procedimientos, iv) aplicación de «cláusulas de máximo desempeño», y, v) asistencia y asesoría técnica.

Plazos más largos para cumplir con las obligaciones

Se refieren a plazos más largos concedidos a los PED para el cumplimiento de obligaciones que se aplican a todos los miembros de la OMC. Por

ejemplo en el Acuerdo de Agricultura se establece que los PED deben cumplir sus compromisos de reducción en un período de 10 años, los PD en 6 años y los PMA están exentos de estos compromisos.

Umrales diferenciados para cumplir con ciertos compromisos

Se refieren a diferencias en las obligaciones que toman en cuenta el nivel de desarrollo o el tamaño de las economías, como el establecimiento de minimis más favorable para los PED en los Acuerdos de Subsidios y Medidas Compensatorias, en el de Antidumping y en el de Salvaguardias.

Flexibilidad en las obligaciones y procedimientos

También toman en cuenta el nivel de desarrollo o el tamaño de las economías pero no vinculadas directamente con umbrales, pero sí relacionados con procedimientos específicos, como es el caso de las disposiciones del Acuerdo sobre Agricultura que determina que las medidas oficiales de asistencia directa o indirecta, que los PED aplican para fomentar el desarrollo agrícola y rural, quedan exentas de los compromisos de reducción de la ayuda interna.

Otros compromisos y cláusulas de máximo empeño

Se refieren a disposiciones que conminan a los PD a «prestar la máxima atención» a los intereses de los PED en el momento de aplicar una determinada medida, como es el caso del Acuerdo de Antidumping, para cuya aplicación se debe tomar en cuenta la situación particular de estos últimos.

En el cuadro 1 se puede apreciar un detalle de las principales disposiciones de los diferentes acuerdos multilaterales en materia de TED. Este cuadro no es exhaustivo, pero permite una apreciación general sobre el tema. En el cuadro 2 se presenta una síntesis similar pero en base de los diferentes acuerdos en el ámbito regional y subregional.

De lo anteriormente expuesto, en definitiva, se desprende que la normativa multilateral, que sirve de sustento al TED, gira alrededor del principio de «no-reciprocidad» por parte de los PED, sin embargo, la tendencia es pasar por alto la «cláusula de habilitación», con la intención sesgada de que el TED se aplique de una manera no generalizada (países «graduados» fuera del esquema) y recíproca (acuerdos de libre comercio para los flujos norte-sur). De allí que se aprecia una tendencia de alguna forma discriminatoria en la medida que solo un grupo de los PED, los llamados «países menos adelantados»

Acuerdo	Plazos + largos	Umbrales diferenciados	Flexibilidad en obligaciones	Cláusula máximo desempeño	Asistencia técnica
1. Salvaguardias		Art. 9.1 y 9.2 (No aplica salvaguardia si no excede mínimos: 3% de importaciones totales).			
2. Obstáculos técnicos	Art. 12.8 (El Comité de O. Tec., concederá previa solicitud excepciones a obligaciones)		Art. 12.4 (flexibilidad en aplicación normas internacionales).	Art. 12.2, 12.3, 12.5, 12.6, 12.9 (tomar en cuenta necesidades especiales de PED).	Art. 11.2, 11.4, 11.5, 11.6, 11.7, 12.7 (Asistencia Técnica).
3. Agricultura	Art. 12.2. 15.1, 15.2 (compromisos reducción: PED 10 años, PMA exentos, PD 6 años). Anexo 5, sección B (excepción a la aplicación de medidas que se convierten en derechos de aduana. Art. 9.2 (b) (iv) (prohibiciones y restricciones a exportaciones de alimentos).	Art. 6.4 (b), 7.2 (b) (mínimis para ayuda interna), 9.2 (b) (iv) (subvenciones a las exportaciones).	Art. 6.2 (ayudas internas permitidas), 9.2 (b) (iv), 9.4 (subvenciones permitidas). Anexos 2.3 y 2.4 (seguridad alimentaria relacionada con política de compartimento verde).	Art. 6.2, 15.1, 16.1, 20 (c).	
4. Medidas sanitarias y fitosanitarias	Art. 10.2 (plazos más largos para cumplir con una medida), 10.3 (Comité puede autorizar excepciones de obligaciones, 14 (trato a PMA)).		Anexo B.2 (publicaciones de las reglamentaciones).	Art. 10.1 (tomar en cuenta la situación de PED cuando se elaboren y apliquen medidas S&F).	Art. 9.1, 9.2, 10.4.

5. <i>Servicios</i>	Art. V: 3 (integración económica), XV: 1 (subvenciones), XIX (negociación de compromisos específicos). Anexo Telecomunicaciones: 5.	Art. IV: 1, 3 (liberalización en sectores y modos de suministro de interés para las exportaciones de los PED).	Art. IV: 2 (acceso canales distribución y puntos de información), XV (subvenciones). Anexo Telecomunicaciones: 6.
6. <i>Inversiones</i>	Art. 4 (excepción a trato nacional), art. 5 (plazos para notificaciones).		
7. <i>Propiedad intelectual</i>	Art. 65.2 (aplazamiento por 5 años la aplicación de este acuerdo), 65.4 (aplazamiento en materia de patentes), 66 (excepción de aplicación a PMA).		
8. <i>Subvenciones y medidas compensatorias</i>	Art. 27.2 (prohibición de subvenciones a exportación), 27.3, (prohibición de subvenciones al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados) 27.4 (prórroga para aplicar sub. A exportaciones), 27.5 (eliminación gradual en 8 años).	Art. 27.15 (examen de una medida compensatoria).	
9. <i>Antidumping</i>		Art. 15 (tomar en cuenta situación especial de los PED antes de aplicación de medidas).	
10. <i>Solución de diferencias</i>		Art. 3.12, 4.10, 8.10, 12.10, 12.11, 21.2, 21.7, 21.8, 24.1, 24.2.	Art. 27.2, 27.3.

Fuente: adaptación del documento FTAA.TNC/W/81, 31 de marzo del 2000, preparado por el Comité Tripartito (OEA, BID, CEPAL).

Elab.: el autor.

(PMA) estaría en condiciones de recibir preferencias sin la obligación de ser recíprocos. A continuación se revisa este último aspecto.

2. EL TRATAMIENTO A LOS «PAÍSES MENOS ADELANTADOS» (PMA)³

La normativa multilateral contempla la «Decisión ministerial relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados» (diciembre de 1993), la cual parte de la consideración de que para los PMA: «[...] el mantenimiento del acceso preferencial sigue siendo un medio esencial para mejorar sus oportunidades comerciales [...] por tanto solo deberán asumir compromisos y hacer concesiones en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio, o con sus capacidades administrativas e institucionales».⁴

Sobre este reconocimiento de la necesidad de lograr una mayor participación en el comercio mundial por parte de los PMA, la referida decisión ministerial determina principios, más que acciones, para garantizar lo siguiente: i) la aplicación de medidas especiales y diferenciadas, ii) la mantención y posible mejoramiento del SGP y otros esquemas para productos de exportación de interés de los PMA, iii) la aplicación flexible de las normas establecidas en los diferentes acuerdos multilaterales, iv) la consideración de los intereses exportadores de los PMA cuando se apliquen restricciones por balanza de pagos o cualquier otra medida de defensa comercial, y, v) la entrega de asistencia técnica a los PMA con el objeto de que diversifiquen sus bases de producción y exportación.

De acuerdo a un estudio preparado por la UNCTAD,⁵ los objetivos de lograr un mayor y mejor acceso a mercados en beneficio de los PMA han sido abordados en varias reuniones ministeriales de la OMC (Singapur, Seattle), en la Reunión de la UNCTAD X (Bangkok), entre otras; así mismo se han concretado una serie de programas que incluyen la eliminación de aranceles para un conjunto de productos, como en el caso de las enmiendas del SGP

3. Los PMA son designados por las Naciones Unidas a través del Consejo Económico y Social. Este Consejo revisa la lista de países cada tres años en función de varios indicadores económicos y sociales tales como: producto interno bruto per cápita, esperanza de vida al nacer, matrícula escolar, alfabetización y nivel de diversificación económica.
4. Secretaría del GATT, *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Los textos jurídicos*, Ginebra, 1994.
5. Estefano Inama, *et al.*, *Improving Market Access For Least Developed Countries*, Ginebra, documento UNCTAD/DITC/TNCDB/, 12 de marzo del 2001 (versión original en inglés).

norteamericano en favor de los países del África Subsahariana («African Growth and Opportunity Act» (AGOA, mayo del 2000), la ampliación de la lista de productos bajo el SGP canadiense (septiembre del 2000) y el acceso libre a la Unión Europea a través del Programa «Everything But Arms» (EBA, marzo del 2001). Sin embargo, los resultados obtenidos en la práctica no son los esperados ya que el aprovechamiento de tales preferencias siempre está ligado al cumplimiento de exigentes normas de origen y no cubren todos los productos de exportación de los PMA. En tal sentido:

La concesión de preferencias arancelarias o el acceso al mercado sin aranceles para todos los productos no asegura automáticamente que las preferencias comerciales son efectivamente utilizadas por los países beneficiarios. Tales preferencias están condicionadas al cumplimiento de una serie de requerimientos, los cuales en varias instancias los PMA no están en capacidad de cumplir. De manera similar el diseño y la estructura del marco legal a través del cual estas preferencias están disponibles para los PMA no reflejan adecuadamente los intereses de los PMA reflejados en la estabilidad y la seguridad necesarias para atraer las necesarias inversiones orientadas a la exportación.⁶

Según el estudio antes señalado, las restricciones que presentan los PMA en el acceso efectivo a los mercados se expresan en las siguientes cifras:

- i) Estados Unidos: la tasa de cobertura del SGP llegó al 53% en 1998, es decir una buena parte de las exportaciones de los PMA todavía siguen pagando aranceles en este importante mercado. La tasa de utilización, definida como la relación entre el monto de importaciones con preferencias realmente recibidas y el monto total de importaciones cubiertas o amparadas por preferencias, fue aproximadamente del 76%.
- ii) Canadá: a pesar del SGP, los PMA todavía pagan aranceles para el 94% de sus exportaciones, tanto por la baja cobertura de las preferencias como por su poca utilización.
- iii) Japón: el 60% de las exportaciones de los PMA no gozan de las preferencias del SGP japonés (1997), por lo que el valor de las exportaciones provenientes de los PMA y que recibieron preferencias arancelarias fue menor al 30% de todo el monto de las exportaciones gravables.
- iv) Unión Europea: las importaciones bajo régimen SGP desde los PMA no ACP que efectivamente recibieron preferencias fueron de alrededor de US\$ un mil millones en 1999, representando cerca del 30% del total de las exportaciones de los PMA y que eran potencialmente elegi-

6. *Ibidem*, p. 4.

bles para el tratamiento preferencial. Esta situación es similar para los países PMA-ACP.

Los factores detectados como barreras para el logro de una adecuada efectividad del SGP son los siguientes: i) la falta de seguridad para el acceso a los mercados debido al carácter autónomo del SGP, que provoca inclusión o exclusión de productos o países, ii) una cobertura insuficiente de productos, que se expresa en los casos de la exclusión de productos agrícolas y de la pesca en los esquemas preferenciales de la Unión Europea y el Japón, como también la completa exclusión de los productos textiles y ropa en el caso de los Estados Unidos y Canadá, iii) excesivamente estrictas reglas de origen no compatibles con la real capacidad industrial de los PMA, iv) desconocimiento por parte de los exportadores de los PMA sobre las preferencias existentes, y, v) márgenes de preferencia limitados que desincentivan a los exportadores de los PMA por cuanto los costos de cumplir con los requerimientos de calificación resultan ser en muchos casos superiores al pago de los aranceles de NMF.

Junto a estos factores relacionados con la baja utilización del SGP, se debe añadir dos restricciones provenientes de: i) la falta de capacidad de exportación o de oferta por parte de los PMA, que a su vez es uno de los principales obstáculos para el aprovechamiento de las preferencias, y, ii) las condicionalidades no comerciales impuestas por los PD para la elegibilidad de los PMA beneficiarios de las preferencias, es decir, factores de tipo político.

Las medidas que deberían implementarse para hacer frente a tales factores restrictivos que limitan un mayor acceso a los mercados serían los siguientes: «[...] i) garantizar seguridad del tratamiento preferencial entregado, ii) proveer una cobertura completa de productos sin aranceles, excepciones para limitados productos podrán ser entregadas a través de cuotas sin aranceles con un calendario de desmantelamiento, iii) armonizar e idear requerimientos de origen adaptados con la capacidad industrial de los PMA, iv) fortalecer la UNCTAD y otras organizaciones internacionales para la cooperación técnica para maximizar la utilización de las preferencias comerciales».⁷

Las preocupaciones centrales que perjudican a los PMA en el aprovechamiento de los esquemas preferenciales unilaterales entregados por los PD se resumen en la falta de predicibilidad y estabilidad de estos regímenes comerciales, así como su baja utilización, sin embargo «[...] se debe reconocer que el riesgo del retiro de las preferencias radica más del criterio de graduación y de los diferentes obstáculos no arancelarios que de las decisiones uni-

7. *Ibidem*, p. 1.

laterales para el retiro de las preferencias ... los esquemas preferenciales actuales tienen diferentes plazos y diferente cobertura de productos y sobre todo tienen diferentes reglas de origen».⁸ El Secretario General de la UNCTAD también hace notar de manera coherente que:

El impacto sustentable de las medidas de comercio en favor de los PMA no proviene solo del libre acceso arancelario o de la eliminación de las barreras no arancelarias y la simplificación de las reglas de origen. Aunque los problemas de acceso a mercados son en verdad muy reales, en muchos casos las restricciones de la oferta y la falta de capacidad para ofrecer un rango diversificado de productos y servicios competitivos son tan decisivos sino más que los obstáculos para el acceso a mercados. Sería erróneo y excesivo esperar que un foro de negociación comercial como la OMC provea soluciones para ampliar y mejorar la capacidad de oferta de los PMA y en general de los países en desarrollo.⁹

De todo lo expuesto en estas dos últimas citas se desprenden, primero, los problemas de acceso a los mercados por parte de los PMA, por extensión de la mayoría de los PED, se originan por la aplicación discriminada y no generalizada de los esquemas preferenciales otorgados para las economías desarrolladas, principalmente a través de criterios de graduación discriminatorios, todo lo cual se agrava con el neoproteccionismo no arancelario; segundo, hay un reconocimiento expreso que las dificultades estructurales de los PMA y PED para diversificar su producción y exportaciones, desbordan el marco de acción de la OMC, requiriéndose un conjunto de acciones que empiecen con una mayor capacidad de negociación y defensa de los propios intereses de estos países y la cooperación internacional para poner como base a los temas del desarrollo dentro del sistema multilateral de comercio. La UNCTAD ha denominado a esta nueva visión como la «Agenda Positiva», que inmediatamente pasamos a revisar.

3. LA «AGENDA POSITIVA» DE LA UNCTAD

La UNCTAD ha destacado en varios de sus trabajos la situación desventajosa en el comercio mundial para los países en desarrollo, ya que los be-

8. Rubens Ricupero, discurso del secretario general de la UNCTAD a la reunión ministerial de comercio de los PMA, Zanzibar, 24 de julio del 2001 (http://www.unctaeorg/sg/sgsta-036_24701zanzibar.en.htm), pp. 2 y 3.

9. *Ibidem*, p. 4.

neficios de la Ronda Uruguay no han sido equitativamente distribuidos, frente a lo cual la mayoría de estos países se ha conformado con una posición de reclamo, más no de proposición de alternativas para buscar el cumplimiento de sus objetivos. Una mayor capacidad de propuesta por parte de los PED les debería permitir pasar de una situación de «decision-takers» a «decision makers», siendo necesario tomar en cuenta una serie de elementos de partida, tales como:

- i) Una evaluación de los resultados de la Ronda Uruguay en términos de su desarrollo.
- ii) Identificar y aprovechar las nuevas oportunidades comerciales.
- iii) Identificar e implementar nuevas estrategias de desarrollo productivo compatibles con las disciplinas de comercio.
- iv) Identificar las debilidades y las fortalezas de su oferta exportable.
- v) Fijar objetivos precisos de negociación e identificar aliados en función de todo lo anterior.

Tal como se mencionó en el capítulo anterior donde se pasó revista al marco conceptual del trato especial, la inquietud principal de la UNCTAD tiene que ver con la manera o maneras más propicias para integrar el comercio con el desarrollo, es decir convertir al primero no en un fin en sí mismo, sino en un instrumento para el desarrollo económico y social de los PED. Bajo nuestro criterio, esta visión no constituye un simple enunciado del «deber ser», sino un principio rector del funcionamiento del sistema multilateral de comercio –al igual que los de transparencia y reciprocidad–, que a su vez demanda la definición de mecanismos de aplicación, todo lo cual parte de un cambio de las disciplinas del comercio y el mejoramiento de la capacidad de negociación de los PED. La «Agenda Positiva» abarca un conjunto de propuestas para:

- i) Revisar la llamada «agenda incorporada» de OMC, es decir, tanto las negociaciones en el campo de la Agricultura que fueron determinadas como un mandato al finalizar la Ronda Uruguay, en un plazo de cinco años, que se cumplieron en el 2000; como también las negociaciones en materia de Servicios, tema todavía poco desarrollado dentro de la normativa multilateral.
- ii) Revisar la aplicación de los acuerdos multilaterales de comercio (AMC), ya que la mayoría contiene disposiciones en materia de trato especial que no se cumplen, en detrimento de los PED y dentro de éstos los PMA, especialmente la normativa que forma parte de los AMC con mayor incidencia en las políticas de desarrollo o en las posibilidades de exportación de los PED, tales como: Subsidios y Medidas Compensatorias, Anti-dumping, Propiedad Intelectual Relacionado con el Comercio

- (TRIPS) e Inversiones (TRIMS). Adicionalmente, la «agenda incorporada», a más de los ítem i) y ii) incluyen las compras públicas.
- iii) Elevar la transparencia al interior de la OMC, ya que en general los PD son los que controlan la toma de decisiones, a pesar de la vigencia del principio del «single undertaking», o «compromiso único», es decir, la necesidad de llegar por consenso unánime de todos los miembros para concretar tal o cual decisión.

Rápidamente mencionemos con mayor detalle algunos de los temas señalados en el párrafo anterior: en el Acuerdo de Agricultura se debe llegar a un consenso para limitar los subsidios a las exportaciones, en el Acuerdo de Servicios están pendientes temas como la aplicación de la salvaguardia de emergencia y del art. IV («participación creciente de los países en desarrollo»), en el de Anti-dumping se espera limitar su aplicación para el caso de los PMA, en el de Subsidios la aceptación de ciertas ayudas que implementen los PED, en TRIPS y TRIMS ampliar el período de transición en favor de los PED que expiró a finales de 1999, y transparencia en las compras públicas.

En definitiva, la «agenda positiva» de la UNCTAD plantea que es indispensable el cumplimiento de tres acciones fundamentales para mejorar la posición de los PED en el sistema multilateral de comercio:

- i) Volver más operativas aquellas disposiciones en materia de trato especial, que ya constan en los diferentes acuerdos de la OMC, a fin de que se apliquen según las necesidades comerciales específicas y de los legítimos objetivos del desarrollo de los PED, especialmente atendiendo aquellas necesidades de los «países menos desarrollados» (least developed countries).
- ii) Efectuar las reformas o crear nuevas disposiciones en los diferentes acuerdos de comercio multilateral, para garantizar vinculación entre las políticas comerciales y las políticas del desarrollo, especialmente ligadas al fortalecimiento de la capacidad de oferta exportable competitiva, y
- iii) Mejorar la posición y la capacidad negociadora de los PED, que les permita una participación más activa en las negociaciones multilaterales.

4. APLICACIÓN DEL TED EN LOS ACUERDOS DE COMERCIO E INTEGRACIÓN REGIONALES

En este acápite se pasa revista a las disposiciones existentes sobre el TED en los principales acuerdos comerciales en el continente americano, como es el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI (Tra-

tado de Montevideo, 1980); Comunidad Andina de Naciones, CAN (Acuerdo de Cartagena, 1969), Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN (1994) y MERCOSUR (Tratado de Asunción, 1991). De alguna manera, deberíamos iniciar diciendo que los convenios más antiguos, suscritos en las décadas de los 60 y 70, presentan consideraciones especiales para países de menor desarrollo, como en el caso de ALADI y CAN. En los convenios más recientes como MERCOSUR y TLCAN, especialmente en este último, no presentan disposiciones sobre un trato más favorable por condiciones de desarrollo. La explicación más coherente de la tendencia a una redefinición del TED se deba a que la mayoría de países latinoamericanos han implementado en los últimos tiempos las reformas estructurales en las que se incluyen una mayor apertura hacia el exterior, situación que obviamente hace menos complicada una negociación de integración. De todos modos, se debería tomar en cuenta que:

[...] La mayoría de mecanismos de integración de América Latina y el Caribe siguen comprometidos, por lo menos en principio, con la aplicación de «medidas especiales» en favor de los países menos adelantados. No obstante, la tendencia que se vislumbra es la de abordar el trato especial y diferenciado no como un derecho de *facto* incorporado de una manera *a priori* en el proceso de liberalización comercial, sino como ha sido el caso del NAFTA y MERCOSUR, como producto de la negociación entre los países miembros del esquema subregional.¹⁰

La cita anterior refuerza los criterios que hemos expuesto en el primer acápite de este capítulo, cuando se mencionó el resquebrajamiento en el ámbito multilateral del principio de «no-reciprocidad» entre «países distintos» por diferencias en niveles de desarrollo, para pasar a la «reciprocidad» entre «países supuestamente iguales» por compartir los objetivos de apertura hacia los mercados internacionales. Esta situación se profundiza en el ámbito de la integración regional, incluso en el nivel más bajo de la integración que sería el bilateral.

En este mismo sentido, el Comité Tripartito destaca que:

Ciertos acuerdos y regiones del Hemisferio Occidental han tenido una historia importante de trato preferencial y diferenciado o de medidas transitorias. Éste es el caso, por ejemplo, de Nicaragua en el contexto de Centroamérica, de Bolivia y Ecuador en la Comunidad Andina (anteriormente el Grupo Andino)

10. OEA, *Trato Especial y Diferenciado en el Comercio Internacional*, documento preparado por la Unidad de Comercio de la OEA y presentado al Grupo de Trabajo del ALCA sobre Economías más Pequeñas (doc. SG/TU/WG.SME/DOC.1/Rev.1), febrero de 1996, p. 5.

y de las naciones del Caribe Oriental en el contexto del Caribe. La historia de este trato es muy compleja. Muchas de estas disposiciones preferenciales específicas ya no están en vigencia.¹¹

A continuación analizaremos algunos puntos relevantes de la aplicación del TED en casos particulares de los diferentes acuerdos de integración regional. Los cuadros 2 y 3 contienen un detalle más preciso sobre medidas de trato especial.

La ALADI establece 3 categorías de países:

- Países de menor desarrollo económico relativo: Bolivia, Ecuador y Paraguay.
- Países de desarrollo intermedio: Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.
- Otros países miembros: Argentina, Brasil y México.

El eje central del trato especial previsto en la ALADI gira alrededor del «Sistema de Apoyo para los Países de Menor Desarrollo Relativo», por el cual se establecen condiciones más favorables para estos países, en términos de preferencias no recíprocas, medidas de compensación por el proceso de apertura y condiciones de territorialidad (Bolivia y Paraguay), así como asistencia técnica. Una característica que debe señalarse es que los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) de la ALADI han servido de base para los acuerdos bilaterales, los cuales se han incrementado considerablemente en la década de los 90. Tales acuerdos bilaterales, como se señaló anteriormente, no son el mejor ejemplo de aplicación del TED, más bien sus disposiciones en esta materia tienen el carácter de transitorias y reflejan la capacidad de negociación de las partes.

La CAN establece como objetivos la puesta en práctica de tratamientos preferenciales en beneficio de Bolivia y Ecuador (art. 3, literal h) para: i) Promover el desarrollo equilibrado y armónico y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros, y, ii) Lograr un ritmo más acelerado de desarrollo económico por su participación en los beneficios de la industrialización del área y de la liberalización del comercio (art. 121).

La normativa de la CAN mantiene un esquema complejo de disposiciones en favor de Bolivia y Ecuador en un conjunto de áreas tales como: aplicación de preferencias comerciales no recíprocas, desgravaciones arancelarias distintas, plazos más largos para la eliminación gradual de excepciones de trato

11. OEA, CEPAL, BID, *Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en los acuerdos de comercio y de integración*, documento preparado por el Comité Tripartito a solicitud de la Presidencia del CNC del ALCA (doc. FTAA.TNC/W/81), marzo del 2000, p. 5.

Cuadro 2. DISPOSICIONES EN ACUERDOS REGIONALES SOBRE TRATAMIENTO DE DIFERENCIAS EN NIVELES DE DESARROLLO Y/O TAMAÑO DE LAS ECONOMÍAS

<i>Acuerdos regionales</i>	<i>Plazos + largos</i>	<i>Umbrales diferenciados</i>	<i>Flexibilidad en obligaciones</i>	<i>Cláusula máximo desempeño</i>	<i>Asistencia técnica</i>
<i>I. Acceso a mercados</i>					
ALADI	Art. 3 (d) (tratamientos preferenciales según la categoría de país que se trate. Resolución CM-5 (aplicación de la Preferencia Arancelaria Regional).	Art. 18 (eliminación total de gravámenes sin reciprocidad para países de menor desarrollo relativo). Resolución CM-252 (aplicación de reglas de origen).	Art. 25 (a), 27 (a) (las concesiones a terceros países se extenderán a países de menor desarrollo relativo pero no a los otros miembros).	Art. 18.3 y 22 (establecer mecanismos efectivos de compensación por efectos negativos en países de menor desarrollo relativo y por mediterraneidad de Bol. y Par.).	Art. 21 (en áreas de preinversión, financiamiento y tecnología para aprovechar acuerdos de alcance parcial).
TLCAN CAN	No hay disposiciones. Art. 123 (programas sectoriales de desarrollo industrial), 126 (preferencias comerciales no recíprocas), 130 (liberalización com. Más prolongada en favor de Bol. y Ec.) y 132 (períodos mayores para eliminación de excepciones).	Decisión 416, art. 2 (d) y (f) (reglas de origen, CIF materiales no originarios no exceder del 60% para Bol. y Ec.)	Art. 84 (Bol./Ec. pueden modificar sus aranceles) 88, 96 (Comisión puede modificar AEC en beneficio de Bol. y Ec., 129 (salvaguardias en casos excepcionales), 135 (aplicación del AEC por Bol. y Ec.)	Art. 114 (reglas de origen no deben afectar a Bol. y Ec.), 133 (Secretaría General debe prestar atención especial a ciertas industrias de Bol. y Ec.), 137 (análisis especial y separado de la situación de Bol. y Ec.) y 138 (Comisión puede tomar medidas adicionales al «régimen especial»).	Art. 136 (en favor de Bol. y Ec. en función de sus requerimientos de desarrollo y en especial para programas relacionados con la integración).
	Decisión 370 (plazos más largos y mayores exenciones a Bol. y Ec. En Arancel Externo Común).	Decisión 417, art. 6. Diferimiento requisitos específicos origen para Bol.	Disposiciones Transitorias Tercera: 4(a) (aplicación de contingentes anuales para Bol. y Ec.)		

MERCOSUR	Art. 6 (plazos más largos para Uruguay y Paraguay de 1 año). Anexo I, art. 7 (excepciones al AEC).	
2. <i>Agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias</i>		
TLCAN	No hay disposiciones.	
CAN	Art. 103 (salvaguardia agrícola).	Art. 101 (Comisión y Secretaría General adoptará medidas necesarias para el desarrollo agrícola de Bol. y Ec.).
MERCOSUR	No hay disposiciones.	
3. <i>Servicios</i>		
TLCAN	No hay disposiciones.	
CAN	Decisión 439, art. 22 (trato especial a Bol. y Ec.).	
MERCOSUR	No hay disposiciones.	
4. <i>Inversiones</i> (No hay disposiciones en TLCAN, CAN, MERCOSUR)		
5. <i>Propiedad intelectual</i> (No hay disposiciones en TLCAN, CAN, MERCOSUR)		
6. <i>Antidumping, subvenciones y medidas compensatorias</i> (No hay disposiciones en TLCAN, CAN, MERCOSUR)		
7. <i>Política de competencia</i> (No hay disposiciones en TLCAN, CAN, MERCOSUR)		
8. <i>Solución de controversias</i> (No hay disposiciones en TLCAN, CAN, MERCOSUR)		
Fuente: adaptación del documento FTAA-TNC/W/81, 31 de marzo del 2000, preparado por el Comité Tripartito (OEA, BID, CEPAL). Elab.: el autor.		

**Cuadro 3. MODALIDADES SOBRE TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO
Y SU APLICACIÓN EN OMC Y CAN**

<i>Modalidades</i>	<i>Alcances</i>	<i>GATT / OMC</i>	<i>CAN</i>
<i>1. Períodos de transición</i>	Postergación de plazos o vigencia de obligaciones.	Plazos más largos para PED.	Tratamiento para Ecuador y Bolivia. Acuerdo de Cartagena: •Art. 126: acceso preferencial. •Art. 128: establecimiento de ventajas exclusivas. •Art. 132: flexibilidad en liberalización de listas de excepción. •Art. 130: nómina de productos de programas sectoriales desarrollo industrial. •Art. 77: acceso inmediato productos no producidos reservados para los dos países.
<i>2. Flexibilidad en cumplimiento de obligaciones y procedimientos</i>	Limitar o exonerar el cumplimiento de obligaciones.	A partir de ciertos márgenes los PED pueden limitar el acceso a sus mercados o aplicar exoneraciones para promover su producción doméstica.	Art. 6, Decisión 417 (Fijación de Requisitos Específicos de Origen). Art. 2, Decisión 416 (Normas especiales para la calificación y certificación de origen). SAFP. Estructura del AEC. Convenio de Complementación Industrial.
<i>3. Salvaguardar los intereses de los países en desarrollo</i>	Enunciados para garantizar que PD tomarán en cuenta la situación de PED en la aplicación de una determinada medida.	Existen consideraciones que no son obligaciones para PD. «Cláusula de máximo empeño» por la cual los PD concederán en «la medida de lo posible» prioridades a los intereses de PED.	Art. 88: establecimiento de listas de excepciones que no afecten a Bolivia y Ecuador. Art. 129: aplicación de medidas correctivas a las importaciones. Art. 108: aplicación de cláusulas de Salvaguardias. Tratamiento especial a Bolivia por su enclaustramiento geográfico.
<i>4. Cooperación y asistencia técnica</i>	Derecho de recibir cooperación y asistencia técnica.	Trato más favorable y ventajoso para PED en materia de cooperación y asistencia técnica.	Mayor énfasis para Bolivia y Ecuador, incluida la asistencia financiera.

Fuente: adaptación del documento FTAA.TNC/W/81, 31 de marzo del 2000, preparado por el Comité Tripartito (OEA, BID, CEPAL).

Elab.: el autor.

preferencial en la aplicación del arancel externo común y en las reglas de origen y asistencia y cooperación financiera. Los avances en materia de desgravación comercial logrados en los últimos años han dejado sin piso muchas de las disposiciones en el campo del trato especial, adicionalmente se han dado situaciones recurrentes de incumplimientos de los compromisos asumidos por todos países miembros, lo cual ha repercutido desfavorablemente a todo el proceso integracionista subregional. En el cuadro 3 se encuentra un detalle más preciso de la aplicación del TED en la subregión, incluso con una comparación con la normativa multilateral.

El TLCAN no contiene medidas específicas en esta materia, pues «todas las partes deben cumplir con un nivel equivalente de obligaciones», aunque existen medidas transitorias de trato diferentes entre las partes. En el MERCOSUR, existen disposiciones con plazos más largos y ciertas excepciones en favor de Uruguay y Paraguay, como es el caso de 1 año adicional para estos dos países en el proceso de liberalización comercial lo cual es insignificante.

CAPÍTULO 3

El tratamiento especial y diferenciado en el proceso de negociación del ALCA. Evaluación de los factores críticos para su aplicación. El caso de los servicios

En este capítulo abordaremos dos aspectos fundamentales: de una parte, la determinación de cuáles serían los factores más importantes que podrían definir la aplicación efectiva del trato a las asimetrías presentes en los países del ALCA, y, de otra parte, la trayectoria de las discusiones y los avances de las negociaciones en materia de servicios, pero antes, a continuación vamos a presentar una breve descripción de las grandes diferencias económicas y sociales entre los 34 países del Hemisferio Occidental.

1. EL PROBLEMA DE LAS ASIMETRÍAS EN EL ALCA

Los principales indicadores económicos del ALCA muestran una situación considerable de heterogeneidad al interior de los países, tal como se puede observar en los siguientes datos:

- i) PIB / per cápita (información año 1999): hay una gran disparidad pues Estados Unidos tuvo un nivel de aproximadamente \$ 33 mil per cápita, Canadá \$ 20 mil, Argentina \$ 7 800, Brasil \$ 4 700; Venezuela \$ 4 000; Costa Rica \$ 3 000; Colombia \$ 2 200; Bolivia \$ 1 100; Haití \$ 513 y Nicaragua \$ 464. Ver cuadro 4.
- ii) Exportaciones / importaciones: únicamente 5 países como Estados Unidos, Canadá, México, Brasil y Argentina concentran el 93% del total de las exportaciones y el 94% de las importaciones. El peso de los Estados Unidos es considerable ya que participó con el 57% del total de las exportaciones y con el 66% de las importaciones hemisféricas. Cuadro 5.
- iii) Diversificación productiva: únicamente 6 países, Estados Unidos, Canadá, Argentina y Brasil, Panamá y Antigua y Barbuda, tienen una estructura productiva diversificada, medida a través de la relación entre principales «commodities» y exportaciones totales. El resto de países, incluido México, presenta alta dependencia de un puñado de productos de exportación como petróleo en el propio caso mexicano, ecuatoriano,

Cuadro 4. ALCA: CLASIFICACIÓN PAÍSES SEGÚN PIB PER CÁPITA

<i>Posición</i>	<i>Países</i>	<i>Población mill. de habitantes</i>	<i>PIB US\$ mill. 1999 est.</i>	<i>PIB (per cápita)</i>
1	Estados Unidos	273,2	8 915 900	32 635
2	Canadá	30,5	608 700	19 957
3	Bahamas	0,283	5 630	19 894
4	Barbados	0,2	2 300	11 500
5	Antigua y Barbuda	0,064	620	9 688
6	Argentina	36,1	281 900	7 809
7	S. Cristobal y Nevis	0,042	290	6 905
8	S. Lucía	0,1	610	6 100
9	Uruguay	3,3	20 100	6 091
10	Chile	14	72 100	5 150
11	Brasil	161,5	761 000	4 712
12	México	93,2	432 700	4 643
13	Trinidad y Tobago	1,3	5 800	4 462
14	Venezuela	23,2	94 700	4 082
15	Dominica	0,064	250	3 906
16	Panamá	2,6	9 100	3 500
17	Suriname	0,431	1 480	3 434
18	Grenada	0,1	340	3 400
19	S. Vicente y las Granadinas	0,1	320	3 200
20	Costa Rica	3,5	10 505	3 001
21	Belice	0,235	700	2 979
22	Perú	24,8	67 800	2 734
23	Jamaica	2,652	6 300	2 376
24	Colombia	40,8	92 000	2 255
25	El Salvador	6,1	12 129	1 988
26	República Dominicana	8,129	15 870	1 952
27	Guatemala	10,8	18 900	1 750
28	Paraguay	5,2	8 462	1 627
29	<i>Ecuador</i>	<i>12,2</i>	<i>18 300</i>	<i>1 500</i>
30	Bolivia	8	8 900	1 113
31	Guyana	0,8	720	900
32	Honduras	6,2	5 335	860
33	Haití	7,6	3 900	513
34	Nicaragua	4,8	2 226	464
	<i>Total ALCA</i>	<i>782,1</i>	<i>11 485 887</i>	<i>187 079</i>

Fuente: ALCA (en base a datos de CEI, FMI, BM).

Elab.: MICIP, Unidad del ALCA. SGA/LA/GS/ 12-01-2001.

venezolano, colombiano y una exagerada dependencia en el petróleo crudo que concentra el 80% de las exportaciones de Trinidad y Tobago. El resto de países mantienen igual situación de alta dependencia de pocos «commodities» dentro de su canasta exportable. Cuadro 6.

**Cuadro 5. ALCA: CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES
SEGÚN PARTICIPACIÓN DEL MERCADO REGIONAL**
cifras en US\$ millones, 1999

<i>Posición según % expor.</i>	<i>Países</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Participación %</i>	
				<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>
1	Estados Unidos	695 009	1 025 032	56,76	66,20
2	Canadá	238 446	220 183	19,47	14,22
3	México	136 703	142 063	11,16	9,17
4	Brasil	48 011	49 210	3,92	3,18
5	Argentina	23 308	25 538	1,90	1,65
6	Venezuela	19 852	14 789	1,62	0,96
7	Chile	15 616	15 137	1,28	0,98
8	Colombia	11 576	10 659	0,95	0,69
9	Costa Rica	8 150	7 590	0,67	0,49
10	Perú	6 114	s/i	0,50	0,00
11	República Dominicana	5 203	8 213	0,42	0,53
12	<i>Ecuador</i>	<i>4 451</i>	<i>3 017</i>	<i>0,36</i>	<i>0,19</i>
	<i>Resto países</i>	<i>13 510</i>	<i>29 395</i>	<i>1,10</i>	<i>1,90</i>
13	El Salvador	2 470	4 124	0,20	0,27
14	Uruguay	2 232	3 357	0,18	0,22
15	Guatemala	1 530	2 450	0,12	0,16
16	Honduras	1 304	2 558	0,11	0,17
17	Jamaica	1 131	2 587	0,09	0,17
18	Bolivia	1 045	1 755	0,09	0,11
19	Panamá	822	3 516	0,07	0,23
20	Paraguay	741	1 935	0,06	0,12
21	Nicaragua	524	1 639	0,04	0,11
22	Bahamas	380	1 810	0,03	0,12
23	Barbados	229	1 021	0,02	0,07
24	Haití	196	1 025	0,02	0,07
25	Belice	167	366	0,01	0,02
26	Dominica	54	141	0,004	0,009
27	S. Vicente y las Granadinas	49	201	0,004	0,013
28	Antigua y Barbuda	s/i	s/i	0,000	0,000
29	Granada	s/i	s/i	0,000	0,000
30	Guyana	134	135	0,000	0,009
31	S. Lucía	s/i	s/i	0,000	0,000
32	S. Cristóbal y Nevis	s/i	s/i	0,000	0,000
33	Suriname	156	135	0,000	0,000
34	Trinidad y Tobago	346	640	0,000	0,000
	<i>Total ALCA</i>	<i>1 224 419</i>	<i>1 548 376</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>

s/i: sin información.

Fuente: ALCA (en base a datos de CEI, FMI, BM).

Elab.: MICIP, Unidad del ALCA. SGA/LA/GS/ 12-01-2001.

Cuadro 6. **HEMISFERIO OCCIDENTAL: TAMAÑO TERRITORIAL, GRADO DIVERSIFICACIÓN EXPORTACIONES Y APERTURA (1996)**

<i>Posición por área territorial</i>	<i>País</i>	<i>Relación mayores commodities / exportaciones totales (90-91)</i>	<i>Exportaciones bienes y serv. respecto PIB</i>	<i>Importaciones bienes y serv. respecto PIB</i>
1	Canadá	Diversificado	38	35
2	Estados Unidos	Diversificado	11	13
3	Brasil	Diversificado	7	8
4	Argentina	Diversificado	9	9
5	México	Petróleo crudo: 30%	22	20
6	Perú	Cobre: 19,6%, oro: 15,4%	12	16
7	Colombia	Café: 19,8%; petróleo crudo: 18,4%	17	20
8	Bolivia	Gas natural y manufacturado: 37,8%, zinc: 28,4%	20	27
9	Venezuela	Petróleo crudo: 78,6%	37	24
10	Chile	minerales metálicos: 32%	27	29
11	Paraguay	algodón: 29,8%; semillas para aceite: 20%	21	26
12	Ecuador	Petróleo crudo: 38,5%; banano: 21,8%	31	26
13	Guyana	Bauxite: 23,8%, azúcar: 20,1%	101	106
14	Uruguay	Lana: 15,9%	18	20
15	Suriname	Aluminio: 94%	27	98
16	Nicaragua	Café: 19,8%; carne: 17,6%	41	66
17	Honduras	Banano: 24,4%; café: 17,9%	48	52
18	Guatemala	Café: 15,5%	18	23
19	Panamá	Diversificado	94	91
20	Costa Rica	Banano: 28,4%, café: 15%	45	46
21	Rep. Dominicana	Minerales metálicos: 42%; azúcar: 28%	29	34
22	Haití	prendas ropa interior: 25,5%	7	28
23	Belize	Azúcar: 32,4%; frutas: 15,1% (bananas: 7,3%)	45	49
24	El Salvador	Café: 26,1%	21	33
25	Las Bahamas	Combustibles: 16,8%	44	56
26	Jamaica	Minerales metálicos: 65,7%	55	68
27	Trinidad y Tobago	Petróleo crudo y productos de petróleo: 80%	53	42
28	Dominica	Banano: 55,2%; jabón: 20,7%	45	68
29	St. Lucía	Banano: 56%	68	70
30	Antigua y Barbuda	Diversificado	106	104
31	Barbados	Azúcar: 20,3%; productos de petróleo: 18,6%	50	42
32	St. Vicent	Banano: 48%	48	61
33	St. Kitts-Nevis	Azúcar: 41%	48	74
34	Granada	Banano: 15%	20	27

Fuente y elab.: OEA, Trade Rules in the Making.

- iv) Inversiones: del total de Inversión Extranjera Directa –IED– recibida por América Latina en aproximadamente 77 mil millones de dólares en 1998, Brasil concentró el 42% de ese total, seguido por México (13%), Argentina (8%), Chile (6%) y Venezuela (6%). De allí que el 84% de la IED regional se concentró en los países de ALADI, el 8,5% en los centros financieros del Caribe y 7,5% en Centroamérica y el Caribe. Gran parte de estos recursos se dirigieron hacia procesos de privatización de sectores de servicios tales como telecomunicaciones y generación y distribución de electricidad.¹

En el tema de comercio dentro del Hemisferio, a continuación destacamos tanto su comportamiento de los últimos diez años como su estructura, sobre la base de información estadística disponible y de los principales acuerdos comerciales existentes, período 90-98:

- i) Las exportaciones del Hemisferio pasaron de 644 mil millones de dólares en 1990 a 1 billón 186 mil millones de dólares en 1998, con un crecimiento promedio del 8% en el período. Las exportaciones a terceros (extra-hemisferio) crecieron al 5%, en cambio las exportaciones intra-hemisferio lo hicieron a una tasa superior equivalente al 8% anual promedio.
- ii) Concomitantemente con el punto anterior, la estructura del comercio hemisférico sufrió cambios en los últimos años, si se considera que las exportaciones intra-hemisferio pasaron de una participación del 47% con respecto a las exportaciones totales en 1990 al 58% del total en 1998; es decir, el dinamismo del comercio se ha fundamentado en el propio interior del continente.
- iii) En el caso particular de América Latina, el dinamismo del comercio ha sido más preponderante para las exportaciones intrarregión que extra-región, con tasas del 16 y 11% de crecimiento anual promedio, respectivamente. La participación del comercio intrarregión pasó del 14% del total de exportaciones en 1990 al 19% en 1998.
- iv) En la mayoría de los acuerdos regionales se nota un dinamismo de las exportaciones intra-grupo superior al comercio extra-grupo o acuerdo, así en el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) las exportaciones dirigidas a los países miembros crecieron al 19% anual promedio, y representaron el 12% del total de exportaciones subregionales en 1998 (en 1990 equivalieron al 4% del total de exportaciones); en el caso del MERCOSUR, las exportaciones intra-grupo crecieron al 22% anual promedio, contra solo el 5% de crecimiento en el nivel ex-

1. Información tomada de CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Informe 1999.

tra-grupo, y representaron el 25% del total. Similar situación se presenta para el Acuerdo de Libre Comercio del Norte (TLCAN), pues las exportaciones intra-grupo crecieron al 11% anual promedio, contra solo el 5% de crecimiento en el nivel extra-grupo, y representaron el 52% del total.

En lo atinente a la IED, a partir de 1990, la inversión extranjera directa de los Estados Unidos hacia América Latina se ha concentrado básicamente en Brasil y México, cada uno de los cuales ha recibido un tercio del total. Otros países receptores de importancia han sido Argentina, Colombia y Chile. Los Estados Unidos, sin duda, resulta ser la principal fuente de inversión extranjera para todas las agrupaciones regionales, como es el caso de la Comunidad Andina (63%), América Central (82%) y MERCOSUR (72%).

Otros indicadores que muestran la heterogeneidad entre los países del Hemisferio se pueden apreciar en el cuadro 10, que hace referencia a los indicadores de Desarrollo Humano.

2. PRINCIPIOS Y SUPUESTOS DE LA NEGOCIACIÓN EN MARCHA EN EL ALCA EN RELACIÓN CON EL TED

El ALCA se está negociando bajo la perspectiva de un acuerdo comercial de «nueva generación», es decir, un acuerdo que abarca tanto los temas tradicionales del comercio (desgravación arancelaria, obstáculos técnicos, normas de origen y normas de aduana), como también aquellos relacionados con régimen de inversiones, propiedad intelectual, compras del sector público, solución de controversias, etc.

Los documentos oficiales del ALCA señalan que las negociaciones abarcan, como principio, todas las áreas previamente acordadas dentro del ámbito de la OMC con la meta, en la medida de lo posible, de ir más allá de las medidas de liberalización hemisféricas previamente negociadas. El ALCA busca «...la eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países... El libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente».²

De este enunciado queda claro que la propuesta del ALCA, en su esencia, se sustenta en los supuestos clásicos de la teoría del comercio exterior relacionados con la necesidad de eliminar las barreras para garantizar el libre

2. Declaración de Miami, diciembre de 1994.

Cuadro 7. HEMISFERIO OCCIDENTAL:
EXPORTACIONES TOTALES E INTRARREGIONALES
(en millones de US\$ y porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Crec. prom. anual 1991-97	1991-98
<i>Hemisferio Occidental</i>											
Exportaciones mundiales	644 147,0	686 560,0	728 300,0	764 300,0	861 396,0	1 001 514,0	1 079 632,0	1 188 690,0	1 186 820,0		
% crecimiento	7,8	6,6	6,1	4,9	12,7	16,3	7,8	10,1	-0,2	9,1	7,9
Exportaciones extra-hemisféricas	343 382,0	357 755,0	366 025,0	364 266,0	396 578,0	475 258,0	495 041,0	522 924,0	494 462,0		
% crecimiento	6,6	4,2	2,3	-0,5	8,9	19,8	4,2	5,6	-5,4	6,2	4,7
Exportaciones intra-hemisféricas	300 765,0	328 805,0	362 538,0	400 034,0	464 818,0	526 256,0	584 591,0	665 766,0	692 358,0		
% crecimiento	9,2	9,3	10,3	10,3	16,2	13,2	11,1	13,9	4,0	12,0	11,0
Intra/total	46,7	47,9	49,8	52,3	54,0	52,5	54,1	56,0	58,3		
<i>América Latina y el Caribe</i>											
Exportaciones mundiales	124 594,0	138 645,0	147 804,0	158 182,0	187 723,0	227 883,0	256 537,0	288 089,0	295 059,0		
% crecimiento	10,5	11,3	6,6	7,0	18,7	21,4	12,6	12,3	2,4	12,7	11,4
Extra-LAC Exports	107 700,0	118 959,0	123 314,0	129 113,0	152 750,0	185 943,0	208 135,0	232 410,0	238 368,0		
% crecimiento	10,4	10,5	3,7	4,7	18,3	21,7	11,9	11,7	2,6	11,6	10,4
Intra-LAC Exports	16 894,0	19 686,0	24 490,0	29 069,0	34 974,0	41 940,0	48 402,0	55 679,0	56 691,0		
% crecimiento	10,7	16,5	24,4	18,7	20,3	19,9	15,4	15,0	1,8	18,6	16,3
Intra/total	13,6	14,2	16,6	18,4	18,6	18,4	18,9	19,3	19,2		
<i>Comunidad Andina</i>											
Exportaciones mundiales	31 711,0	30 414,0	28 421,0	29 433,0	35 601,0	40 338,0	46 034,0	50 798,0	45 370,0		
% crecimiento	27,7	-4,1	-6,6	3,6	21,0	13,3	14,1	10,3	-10,7	7,0	4,6
Exportaciones extra-andinas	30 400,0	28 645,0	26 211,0	26 541,0	31 849,0	35 587,0	41 229,0	45 696,0	39 951,0		
% crecimiento	27,8	-5,8	-8,5	1,3	20,0	11,7	15,9	10,8	-12,6	6,0	3,5
Exportaciones intra-andinas	1 312,0	1 769,0	2 210,0	2 892,0	3 752,0	4 751,0	4 806,0	5 102,0	5 419,0		
% crecimiento	24,3	34,8	24,9	30,9	29,7	26,6	1,1	6,2	6,2	21,4	19,4
Intra/total	4,1	5,8	7,8	9,8	10,5	11,8	10,4	10,0	11,9		

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Crec. prom. anual 1991-97 1991-98
<i>Mercosur</i>										
Exportaciones mundiales	46 560,0	45 975,0	51 607,0	54 347,0	92 885,0	70 036,0	75 214,0	83 631,0	81 435,0	
% crecimiento	3,6	-1,3	12,3	5,3	15,7	11,4	7,4	11,2	-2,6	8,7 7,2
Exportaciones extra-Mercosur	42 432,0	40 872,0	44 392,0	44 280,0	50 836,0	55 837,0	58 140,0	62 859,0	61 008,0	
% crecimiento	2,9	-3,7	8,6	-0,3	14,8	9,8	4,1	8,1	-2,9	5,8 4,6
Exportaciones intra-Mercosur	4 127,0	5 103,0	7 215,0	10 067,0	12 049,0	14 199,0	17 075,0	20 772,0	20 427,0	
% crecimiento	11,3	23,7	41,4	39,5	19,7	17,8	20,3	21,7	-1,7	26,0 22,1
Intra/total	8,9	11,1	14,0	18,5	19,2	20,3	22,7	24,8	25,1	
<i>TLCAN</i>										
Exportaciones mundiales	546 720,0	590 603,0	626 953,0	657 878,0	734 555,0	853 172,0	919 095,0	1 011 032,0	1 014 006,0	
% crecimiento	7,7	8,0	6,2	4,9	11,7	16,1	7,7	10,0	0,3	9,2 8,0
Exportaciones extra-TLCAN	320 446,0	341 128,0	353 258,0	356 347,0	382 219,0	458 701,0	481 291,0	514 609,0	489 455,0	
% crecimiento	6,1	6,5	3,6	0,9	7,3	20,0	4,9	6,9	-4,9	7,0 5,4
Exportaciones intra-TLCAN	226 273,0	249 474,0	273 695,0	301 531,0	352 336,0	394 472,0	437 803,0	496 423,0	524 550,0	
% crecimiento	10,1	10,3	9,7	10,2	16,8	12,0	11,0	13,4	5,7	11,9 11,1
Intra/total	41,4	42,2	43,7	45,8	48,0	46,2	47,6	49,1	51,7	
Fuente y elab.: OEA, Trade Rules in the Making.										

Cuadro 8. HEMISFERIO OCCIDENTAL:
IMPORTACIONES TOTALES E INTRARREGIONALES
(en millones de US\$ y porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Crec. prom. anual 1991-97 1991-98
<i>Hemisferio Occidental</i>										
Importaciones mundiales	741 167,0	764 816,0	839 082,0	917 264,0	1 053 228,0	1 180 072,0	1 257 708,0	1 429 229,0	1 486 949,0	
% crecimiento	5,5	3,2	9,7	9,3	14,8	12,0	6,6	13,6	4,0	9,8
Importaciones extra-hemisféricas	441 148,0	440 707,0	479 287,0	518 746,0	592 154,0	661 253,0	679 294,0	767 419,0	809 026,0	
% crecimiento	4,8	-0,1	8,8	8,2	14,2	11,7	2,7	13,0	5,4	8,2
Importaciones intra-hemisféricas	300 018,0	324 109,0	359 795,0	398 518,0	461 075,0	518 819,0	578 414,0	661 809,0	677 923,0	
% crecimiento	6,5	8,0	11,0	10,8	15,7	12,5	11,5	14,4	2,4	10,7
Intra/total	40,5	42,4	42,9	43,4	43,8	44,0	46,0	46,3	45,6	
<i>América Latina y el Caribe</i>										
Importaciones mundiales	104 474,0	135 064,0	161 659,0	182 307,0	212 372,0	245 812,0	269 852,0	335 105,0	342 066,0	
% crecimiento	13,4	29,3	19,7	12,8	16,5	15,7	9,8	24,2	2,1	18,1
Importaciones extra-LAC	87 155,0	114 169,0	135 486,0	152 350,0	177 477,0	203 409,0	220 845,0	277 710,0	281 709,0	
% crecimiento	14,3	31,0	18,7	12,4	16,5	14,6	8,6	25,7	1,4	18,0
Importaciones intra-LAC	17 318,0	20 896,0	26 173,0	29 957,0	34 895,0	42 403,0	49 006,0	57 395,0	60 357,0	
% crecimiento	8,8	20,7	25,3	14,5	16,5	21,5	15,6	17,1	5,2	18,7
Intra/total	16,6	15,5	16,2	16,4	16,4	17,3	18,2	17,1	17,6	
<i>Comunidad Andina</i>										
Importaciones mundiales	17 109,0	20 895,0	26 411,0	28 846,0	30 613,0	38 243,0	38 953,0	45 349,0	46 862,0	
% crecimiento	2,6	22,0	26,6	9,2	6,1	24,9	1,9	16,4	3,3	14,9
Importaciones extra-andinas	16 006,0	19 302,0	24 323,0	26 226,0	27 326,0	33 424,0	34 041,0	40 025,0	41 216,0	
% crecimiento	1,1	20,6	26,0	7,8	4,2	22,3	1,8	17,6	3,0	14,0
Importaciones intra-andinas	1 103,0	1 563,0	2 088,0	2 620,0	3 287,0	4 819,0	4 912,0	5 324,0	5 646,0	
% crecimiento	31,5	41,7	33,6	25,5	25,5	46,6	1,9	8,4	6,0	25,2
Intra/total	6,4	7,5	7,9	9,1	10,7	12,6	12,6	11,7	12,0	

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Crec. prom. anual 1991-97 1991-98
<i>Mercosur</i>										
Importaciones mundiales	31 594,0	36 677,0	40 760,0	51 621,0	63 688,0	79 432,0	88 931,0	105 708,0	103 423,0	
% crecimiento	13,9	16,1	11,1	26,6	23,4	24,7	12,0	18,9	-2,2	18,8
Importaciones extra-Mercosur	27 124,0	31 229,0	33 224,0	41 835,0	51 238,0	65 054,0	71 029,0	84 157,0	81 259,0	
% crecimiento	14,8	15,1	6,4	25,9	22,5	27,0	9,2	18,5	-3,4	17,6
Importaciones intra-Mercosur	4 469,0	5 448,0	7 536,0	9 786,0	12 451,0	14 378,0	17 902,0	21 552,0	22 164,0	
% crecimiento	8,4	21,9	38,3	29,9	27,2	15,5	24,5	20,4	2,8	25,2
Intra/total	14,1	14,9	18,5	19,0	19,5	18,1	20,1	20,4	21,4	
<i>TLCAN</i>										
Importaciones mundiales	666 708,0	679 619,0	739 552,0	800 322,0	920 202,0	1 006 712,0	1 077 327,0	1 203 932,0	1 251 486,0	
% crecimiento	5,2	1,9	8,8	8,2	15,0	9,4	7,0	11,8	3,9	8,8
Importaciones extra-TLCAN	445 159,0	439 296,0	475 543,0	507 831,0	576 527,0	627 521,0	655 191,0	724 259,0	755 596,0	
% crecimiento	4,9	-1,3	8,3	6,8	13,5	8,8	4,4	10,5	4,3	7,2
Importaciones intra-TLCAN	6,0	240 323,0	264 009,0	292 491,0	343 675,0	379 191,0	422 137,0	479 673,0	495 890,0	
% crecimiento	33,2	8,5	9,9	10,8	17,5	10,3	11,3	13,6	3,4	11,7
Intra/total		35,4	35,7	36,5	37,3	37,7	39,2	39,8	39,6	
Fuente y elab.: OEA, Trade Rules in the Making.										

**Cuadro 9. ALCA: DESTINO Y ORIGEN DE LAS EXPORTACIONES
E IMPORTACIONES POR BLOQUES REGIONALES
años 1990 y 1998 (en porcentajes)**

	<i>Destino exportaciones %</i>	<i>Destino exportaciones %</i>	<i>Origen importaciones %</i>	<i>Origen importaciones %</i>
<i>Países / Bloques regionales</i>	<i>1990</i>	<i>1998</i>	<i>1990</i>	<i>1998</i>
<i>Mercosur</i>	9,00	25,00	14,00	21,00
UE	32,00	22,00	23,00	27,00
Otros LAC	8,00	11,00	7,00	5,00
Japón/NICS	9,00	5,00	8,00	8,00
EE.UU./Can	22,00	16,00	21,00	24,00
Resto del mundo	20,00	21,00	27,00	15,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Nafta</i>	41,00	52,00	32,00	39,00
UE	22,00	16,00	19,00	17,00
Otros LAC	5,00	7,00	6,00	5,00
Japón/NICS	16,00	11,00	22,00	16,00
Resto del mundo	16,00	14,00	21,00	23,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Merc. Común Centroamericano</i>	15,00	13,00	10,00	11,00
UE	24,00	17,00	14,00	10,00
Otros LAC	6,00	5,00	19,00	14,00
Japón/NICS	3,00	2,00	8,00	6,00
Resto del mundo	8,00	5,00	9,00	10,00
EE.UU./Can	44,00	58,00	40,00	49,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Comunidad Andina</i>	41,00	52,00	32,00	39,00
UE	22,00	16,00	19,00	17,00
Otros LAC	5,00	7,00	6,00	5,00
Japón/NICS	16,00	11,00	22,00	16,00
Resto del mundo	16,00	14,00	21,00	23,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Caricom</i>	8,00	15,00	6,00	9,00
UE	25,00	24,00	18,00	20,00
Otros LAC	3,00	5,00	9,00	10,00
Japón/NICS	2,00	2,00	11,00	8,00
Resto del mundo	18,00	14,00	10,00	11,00
EE.UU./Can	44,00	40,00	46,00	42,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente y elab.: INTAL, Informe sobre el Comercio e Integración en América Latina y el Caribe (1999).

Cuadro 10. **ALCA: CLASIFICACIÓN PAÍSES
SEGÚN ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)**

Posición IDH en el mundo	Posición en ALCA	País	Esperanza de vida al nacer (años 1998)	Tasa de alfabetización de adultos (% edad 15 y superior 1998)	Tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) (%) 1998	PIB per cápita (PPA en dólares)	Índice de esperanza de vida 1998	Índice de vida escolaridad	Índice de desarrollo humano (IDH) de PIB
1	1	Canadá	79,10	99,00	100	23 582	0,90	0,99	0,935
3	2	Estados Unidos	76,80	99,00	94	29 605	0,86	0,97	0,929
30	3	Barbados	76,50	97,00	80	12 001	0,86	0,91	0,858
33	4	Las Bahamas	74,00	95,50	74	14 614	0,82	0,88	0,844
35	5	Argentina	73,10	96,70	80	12 013	0,80	0,91	0,837
37	6	Antigua y Barbuda	76,00	95,00	78	9 277	0,85	0,89	0,833
38	7	Chile	75,10	95,40	78	8 787	0,83	0,90	0,826
39	8	Uruguay	74,10	97,60	78	8 623	0,82	0,91	0,74
47	9	St. Kitts-Nevis	70,00	90,00	79	10 672	0,75	0,86	0,798
48	10	Costa Rica	76,20	95,30	66	5 987	0,85	0,85	0,68
50	11	Trinidad y Tobago	74,00	93,40	66	7 485	0,82	0,84	0,72
51	12	Dominica	76,00	94,00	74	5 102	0,85	0,87	0,793
54	13	Granada	72,00	96,00	76	5 838	0,78	0,89	0,785
55	14	México	72,30	90,80	70	7 704	0,79	0,84	0,784
58	15	Belice	74,90	92,70	73	4 566	0,83	0,86	0,777
59	16	Panamá	73,80	91,40	73	5 249	0,81	0,85	0,776
65	17	Venezuela	72,60	92,00	67	5 808	0,79	0,84	0,770

67	18	Suriname	70,30	93,00	80	5 161	0,76	0,89	0,66	0,766
68	19	Colombia	70,70	91,20	71	6 006	0,76	0,85	0,68	0,764
74	20	Brasil	67,00	84,50	84	6 625	0,70	0,84	0,70	0,747
79	21	St. Vicent	73,00	82,00	68	4 692	0,80	0,77	0,64	0,738
80	22	Perú	68,60	89,20	79	4 282	0,73	0,86	0,63	0,737
81	23	Paraguay	69,80	92,80	65	4 288	0,75	0,84	0,63	0,736
83	24	Jamaica	75,00	86,00	63	3 389	0,83	0,78	0,59	0,735
87	25	Rep. Dominicana	70,90	82,80	70	4 598	0,76	0,79	0,64	0,729
88	26	St. Lucía	70,00	82,00	68	5 183	0,75	0,77	0,66	0,728
91	27	Ecuador	69,70	90,60	75	3 003	0,75	0,85	0,57	0,722
96	28	Guyana	64,80	98,30	66	3 403	0,66	0,88	0,59	0,709
104	29	El Salvador	69,40	77,80	64	4 036	0,74	0,73	0,62	0,696
113	30	Honduras	69,60	73,40	58	2 433	0,74	0,68	0,53	0,653
114	31	Bolivia	61,80	84,40	70	2 269	0,61	0,80	0,52	0,643
116	32	Nicaragua	68,10	67,90	63	2 142	0,72	0,66	0,51	0,631
120	33	Guatemala	64,40	67,30	47	3 505	0,66	0,61	0,59	0,619
150	34	Haití	54,00	47,80	24	1 383	0,48	0,40	0,44	0,440

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000.

Elab.: MICIP, Unidad de ALCA, SGA/LA/GS, 11-01-2001.

comercio y la ampliación de los mercados, lo que a su vez redundaría en el apuntalamiento del crecimiento económico. Sin embargo, el principal problema que hemos tratado de destacar en este trabajo tiene que ver que no toda integración dirigida hacia una mayor apertura (regionalismo abierto) conduce necesariamente al crecimiento, peor aún al desarrollo, sino la «palabra mayúscula» en todo este proceso tiene que ver con la «calidad» –o profundidad– del proceso de integración.

En este punto, reflexionemos: el ALCA aparece con una posición de integración «débil», matizada por el hecho de partir como un acuerdo de «nueva generación». Pero este último aspecto no es suficiente para cambiar sus alcances, aún más, cabe recordar la posición de los países desarrollados como Estados Unidos y Canadá, cuando reiteran que el ALCA persigue conformar una zona de libre comercio, por tanto su ámbito exclusivamente comercial. Así mismo, las opciones de coordinación de políticas económicas se centran en aquellos temas relacionados con propiedad intelectual e inversiones, que son propios de los acuerdos de nueva generación antes señalados.

En el tema mismo del TED, quedarían entonces dos grandes señales que estarían marcando las posibilidades de su aplicación, tal como ya lo mencionamos en el capítulo anterior, aquella relacionada con proceso de redefinición del tratamiento diferenciado en la mayoría de acuerdos regionales y bilaterales firmados en América Latina durante la década de los 90, y de otro lado, el diseño mismo del proceso integracionista hemisférico, basado en un predominio de una visión liberal de la integración, es decir superficial o débil.

En varios estudios preparados por ALADI (Bonfiglio, 2001; Da Mota Veiga y Halperín, 2001), se hace notar que a pesar de los avances en términos de comercio intra-región, especialmente del comercio de productos manufacturados, existen grandes vacíos en el marco regulatorio (normas de origen, salvaguardias, normas anti-dumping, etc.) así como un gran margen de dispersión como consecuencia lógica de la proliferación de nuevos acuerdos en la región. Hacemos mención a este tema para corroborar nuestra afirmación sobre el tipo de integración débil que busca el ALCA.

Si volvemos a los estudios preparados por ALADI, estos finalmente recomiendan avanzar en la definición de «normas regionales» que brinden transparencia, seguridad y estabilidad a los agentes comerciales, para de esta manera preservar el acuerdo regional con el acuerdo a establecerse en el ALCA.

De todos modos, al profundizar el análisis del proceso seguido en el ALCA, debemos reconocer que la necesidad de un trato especial si ha sido tomado en cuenta en las negociaciones de este primer período,³ a través de los

3. Mediante la Declaración Ministerial de San José (marzo de 1998) se iniciaron formalmente las negociaciones propiamente tales. Con la reciente Declaración de Buenos Aires (abril del

conceptos: «diferencias en los niveles de desarrollo» y «tamaño de las economías», en ambos casos como un reconocimiento expreso de la heterogeneidad de las economías participantes en el ALCA.

Concretamente, tanto en las declaraciones de las Cumbres de las Américas al nivel de jefes de Estado y de Gobierno, así como en las reuniones Ministeriales, se ha establecido como un mandato la necesidad de tomar «en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de las Américas, con el fin de generar oportunidades para la plena participación de todos los países».⁴

En principio este enfoque parecería ser el correcto en cuanto al objetivo planteado, sin embargo, ha sido poco práctico para la determinación de medidas precisas y concretas para su aplicación, ya que ha resultado muy complicada la categorización de los países por sus niveles de desarrollo y tamaño de las economías. De allí que la tendencia de la negociación va encaminada a que las diferencias de tratamiento no serían de manera general sino caso por caso o sector por sector, tal como lo veremos más adelante.

3. DECLARACIONES DE LAS REUNIONES MINISTERIALES Y DEL COMITÉ DE NEGOCIACIONES COMERCIALES

El tratamiento operativo de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del ALCA ha sido abordado a través de dos instancias: por una parte el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), conformado por los viceministros de comercio exterior, y por otra, el Grupo Consultivo de Pequeñas Economías. En ambos casos se ha buscado establecer los mecanismos que hagan posible poner en marcha los mandatos que en el campo del TED han emanado las diferentes cumbres presidenciales y ministeriales, tal como se detalla a continuación:

Declaraciones ministeriales

En el cuadro 11 se puede apreciar un resumen de los mandatos ministeriales y del Consejo de Negociaciones Comerciales –CNC–. En la Declara-

2001) se cierra este primer período en donde los avances en los diferentes grupos de negociación han sido mínimos, pero al mismo tiempo, se abre un nuevo proceso puesto que se han establecido fechas exactas para la negociación de acceso a mercados en todos los grupos (mayo del 2002) e inicio del Acuerdo ALCA a más tardar en diciembre del 2005.

4. Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, abril de 1998.

ción Ministerial de Buenos Aires se tomó una decisión importante para avanzar en la definición de este tema, cuando establece:

Con el apoyo del Grupo Consultivo de Pequeñas Economías y el Comité Tripartito, el Comité de Negociaciones Comerciales deberá formular, a más tardar el 1 de noviembre de 2001, pautas o lineamientos sobre la forma de aplicación del tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.

De tal forma que con este mandato, sin duda, se entra en una fase de definiciones concretas. En efecto, en la Novena Reunión del CNC en Mana-

Cuadro 11. MANDATOS MINISTERIALES Y CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

Declaración Ministerial de San José (marzo de 1998): se reconoce «las amplias diferencias existentes en el nivel de desarrollo y en el tamaño de las economías del Hemisferio» que hay que tomarlas en cuenta para «asegurar su plena participación en la construcción del ALCA».

II Cumbre de las Américas (Santiago, abril de 1998): en las negociaciones se debe «tomar en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de las Américas, con el fin de generar oportunidades para la plena participación de todos los países».

Declaración Ministerial en Toronto (noviembre de 1999): se establece «tomar en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías más pequeñas y aumentar su nivel de desarrollo». El CNC debe «examinar las formas en que podrán ser tratadas estas diferencias en las negociaciones, tomando en cuenta el trato que se les da en otros foros, y proveer una orientación permanente a los Grupos de Negociación y que informen de este tema en la próxima reunión de Ministros».

Reunión Ministerial en Buenos Aires (7 de abril del 2001): «Instruimos al Comité de Negociaciones Comerciales a continuar el examen del tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del Hemisferio, dentro de éstas, las de las pequeñas economías, y proveer al respecto orientación permanente a los Grupos de Negociación para que consideren las propuestas concretas remitidas por los países o grupos de países en cada uno de los temas sustantivos de negociación».

III Cumbre de las Américas (Québec, abril del 2001): «asegurarán la plena participación de todos sus países en el ALCA, teniendo en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías del Hemisferio, con el fin de crear oportunidades para la plena participación de las pequeñas economías e incrementar sus niveles de desarrollo».

Reunión Ministerial en Quito (octubre de 2002): en reconocimiento de las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, se crea el Programa de Cooperación Hemisférica para: «fortalecer las capacidades de aquellos países que buscan asistencia para participar en las negociaciones, implementar sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y elevar al máximo los beneficios de dicha integración, incluyendo la capacidad productiva y la competitividad en la región».

gua, Nicaragua, realizada del 26 al 28 de septiembre del 2001, fueron aprobadas las pautas o lineamientos acerca de la forma de aplicación del tratamiento a las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. Así mismo se establecieron dos aspectos como medidas de respaldo complementarias a las pautas señaladas: i) el Grupo Consultivo de Economías más Pequeñas, con el apoyo del Comité Tripartito, deberá formular al CNC una propuesta sobre un Programa de Cooperación Hemisférica, y, ii) este mismo grupo deberá analizar las vinculaciones que pueda haber entre las normas y disciplinas de la OMC con el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del ALCA.

Las pautas para la aplicación del TED se refieren a los siguientes aspectos:

- i) Flexibilidad para atender las características y necesidades de cada uno de los países participantes en las negociaciones del ALCA.
- ii) Transparencia, sencillez y de fácil aplicación.
- iii) Determinación de medidas específicas en cada uno de los grupos de negociación. En el caso de existir temas transversales y que sobrepasen a un determinado grupo de negociación, El CNC será el encargado de resolverlas.
- iv) Determinación de medidas caso por caso, según sectores, temas y país o países.
- v) Inclusión de medidas de transición que podrían ser apoyadas por programas de cooperación técnica.
- vi) Tomar en cuenta las condiciones vigentes de acceso a mercados entre los países del Hemisferio.
- vii) Consideración de plazos más largos para el cumplimiento de obligaciones.

De lo anterior se desprende que la posición negociadora de los países de menor desarrollo, especialmente gracias al empuje de los países caribeños y andinos, está encaminándose por un camino adecuado, en tanto y en cuanto se están determinando lineamientos para el TED, los cuales podrán aplicarse en función de la capacidad de propuesta de los PED. El circuito se cerraría si se lograra definir con mucha precisión un programa coherente de cooperación para el desarrollo y el fortalecimiento competitivo de estos países. Sobre estos puntos vamos a volver más adelante.

Grupo Consultivo de Pequeñas Economías

Este grupo fue establecido en la Reunión Ministerial de San José con las funciones específicas de:

- i) Seguir el proceso de negociación del ALCA, evaluando las inquietudes e intereses de las Economías más Pequeñas.
- ii) Elevar a la consideración del CNC los temas de interés para las economías más pequeñas y hacer las consideraciones para abordar estos temas.

A partir de su creación, el Grupo Consultivo ha abordado los aspectos de mayor preocupación de los países considerados como pequeños tales como los miembros del CARICOM y algunos del Mercado Común Centroamericano. También han participado de manera activa Ecuador y Bolivia. Los aspectos de interés bajo discusión han sido básicamente tres: i) la evaluación del progreso de las negociaciones en cada uno de los grupos de negociación y sus vinculaciones con el tratamiento de las economías más pequeñas, ii) la posibilidad de recibir asistencia técnica relacionada con los temas del ALCA, y, iii) la realización de estudios especializados a cargo del Comité Tripartito.

Con respecto al primer punto, el Grupo Consultivo en más de una ocasión a reclamado en el seno del CNC la poca información que fluye desde los nueve grupos de negociación, lo cual imposibilita la formulación de propuestas de trato especial. En la última Declaración Ministerial de Miami (noviembre de 2003), se pidió a los grupos de negociación que presenten un informe por separado sobre el tratamiento especial que hayan establecido en función de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. En lo relacionado al segundo punto, en la Ministerial de Toronto (noviembre de 1999), se solicitó al Comité Tripartito apoyar a los gobiernos del ALCA para identificar posibles programas de asistencia técnica de acuerdo con la base de datos de oferta preparada por el mismo. En los actuales momentos está disponible esta base de datos que contiene las necesidades y fuentes de provisión de asistencia técnica a las pequeñas economías, pero siempre restringida a las áreas de negociación del ALCA. Con respecto al tercer tema, el Comité Tripartito ha efectuado varios estudios sobre la posibilidad de aplicación de un trato especial para los países más pequeños, sin embargo han sido estudios limitados a propuestas generales.

En el caso específico del Ecuador, su principal propuesta ha sido que se le reconozca como un país de menor desarrollo relativo, de conformidad con sus derechos adquiridos en los esquemas regionales como la ALADI y subregionales como la CAN. En un primer momento, esta aspiración se traslució en un pedido concreto para que se lo considere una «pequeña economía», por tanto, pueda tener un tratamiento especial y diferenciado. Sin embargo, por las dificultades antes señaladas para la clasificación de los países, su preocupación ha girado hacia una posición más amplia para recibir un trato preferencial.

De conformidad con las declaraciones públicas de la Cancillería, la cual lidera al interior del país el proceso de negociación del ALCA, la incorporación del TED a la normativa hemisférica es prioritaria con la finalidad de evitar que los beneficios de la mayor apertura comercial se concentren en pocos países, así como las estipulaciones específicas del TED hemisférico no deberían ser en ningún caso menor al que ya contempla la normativa OMC, aunque tendría que ser lo suficientemente flexible en función de los niveles de desarrollo y de consideraciones de prioridad sectorial. Adicionalmente, los planteamientos ecuatorianos se centraron en una propuesta referente a la implementación de un «Programa o Plan de Cooperación Hemisférica», cuyos lineamientos iniciales fueron: i) la creación de un Fondo Pro-competitividad, y, ii) la creación de un mecanismo financiero de apoyo a las balanzas de pagos de los países.

De esta primera aproximación se puede mencionar que han existido pocos avances en los distintos grupos de negociación con respecto al tratamiento preferencial a las pequeñas economías, puesto que todavía está pendiente la definición de los parámetros de una pequeña economía, que a su vez es un punto fundamental para establecer el tratamiento especial a este tipo de países. Ahora bien, sin duda, el planteamiento de poner en marcha un Programa de Cooperación Hemisférica fue un paso que se concretó en la Declaración Ministerial de Quito, situación muy positiva a favor de los países de menor desarrollo, aunque los países como Estados Unidos y Canadá, han expresado que no están en posibilidades de asumir grandes compromisos financieros para apoyar un programa de esta naturaleza. A continuación pasemos a revisar con mayor detalle las características del Programa de Cooperación Hemisférica.

4. PROGRAMA DE COOPERACIÓN HEMISFÉRICA –PCH–

Recordemos que en la reunión del CNC efectuada en Nicaragua, septiembre de 2001, fueron aprobadas las pautas o lineamientos para concretar la aplicación del TED. Como medidas de respaldo complementarias a tales pautas, el CNC instruyó al Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas que, con el apoyo técnico del Comité Tripartito, y sobre la base de contribuciones de los Grupos de Negociación, formule una propuesta sobre un PCH, que no solo se circunscriba a las negociaciones comerciales sino a todo el conjunto de objetivos y principios acordados por los jefes de Estado en las Cumbres de las Américas, es decir, en función de una agenda global de desarrollo

para el hemisferio. Es por ello que la primera etapa de implementación del PCH se está promoviendo que cada país de menor desarrollo defina sus estrategias nacionales o subregionales para la obtención de cooperación técnica que ayude a lograr el fortalecimiento de la capacidad productiva y la competitividad de las economías, la transferencia e innovación tecnológica, el fortalecimiento institucional, entre otros. Se propone, además, elevar la coordinación entre donantes y receptores de asistencia técnica, a través de planes y subprogramas, con objetivos y metas específicas que reflejen las prioridades identificadas por los países para el corto, mediano y largo plazos.

**Cuadro 12. EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN
HEMISFÉRICA DEL ALCA**

Principios: se inscribe dentro del contexto del proceso de Cumbres de las Américas, que tiene objetivos más amplios y que se vinculan con el fortalecimiento de la democracia, la creación de una mayor prosperidad, la justicia social y el aprovechamiento del potencial humano y responderá de manera eficaz a los requerimientos y los desafíos al desarrollo que surjan de la liberalización comercial en general y de la implementación del ALCA en particular.

Objetivos: el fortalecimiento de la fortalecer la capacidad de los países para implementar y participar plenamente en el ALCA, promover una mayor interrelación entre los objetivos y requisitos del desarrollo con los de la apertura comercial y complementar los programas multilaterales, subregionales y nacionales destinados a fortalecer la capacidad productiva y promover la competitividad de las economías.

Modalidades: el fortalecimiento de la capacidad orientada a la: i) preparación para las negociaciones, ii) instrumentación de los compromisos comerciales, y, iii) adaptación a la integración.

Financiamiento: bajo coordinación y consultas dentro de los gobiernos del ALCA y con las instituciones financieras multilaterales y regionales.

Fuente: Declaración Ministerial de Quito, noviembre de 2002 (adaptación del autor).

5. A MANERA DE SÍNTESIS: FACTORES CRÍTICOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS QUE HAGAN VIABLE EL TED EN EL ALCA

La Secretaría General de la CAN hizo conocer en su momento a sus países miembros la posición de que la identificación de categorías de países en desarrollo según indicadores macroeconómicos son poco prácticos e insuficientes para dar cuenta de las grandes diferencias existentes entre los países del Hemisferio, de allí que se hacía necesario determinar lineamientos generales que puedan permitir posteriormente la elaboración de propuestas específicas. Precisamente, en función de algunas propuestas de la Secretaría más

aportes nuestros, en el siguiente cuadro se pueden apreciar algunos lineamientos en este campo:

**Cuadro 13. LINEAMIENTOS PARA EFECTIVIZAR
EL TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO EN ALCA**

1. Partir del concepto: Las disposiciones en la materia existentes en el marco multilateral constituyen una plataforma mínima para establecer aquellas presente dentro del acuerdo hemisférico, específicamente para: i) asegurar un crecimiento de las exportaciones, especialmente de aquellas de mayor valor agregado, ii) garantizar condiciones favorables y preferenciales de acceso a los mercados, y, iii) eliminar los obstáculos innecesarios al comercio.
2. La definición del TED debe estructurarse a partir de disposiciones útiles en función de las verdaderas necesidades del desarrollo de los PED.
3. Privilegio a las medidas de flexibilidad en los compromisos con la finalidad de que los PED puedan implementar políticas dirigidas a fortalecer el desarrollo de sus economías.*
4. Definición de un Programa de Cooperación Hemisférica, que vaya más allá de la simple asistencia técnica, sino establezca mecanismos amplios para elevar los niveles de competitividad de los PED.
5. Una metodología adecuada para reconocer las diferencias de desarrollo de los países podría ser aquella que tome en cuenta tres alternativas: i) los niveles de especialización con respecto al comercio exterior o por producto principal, o, ii) los niveles de competitividad de cada uno de los países, o, iii) el índice de desarrollo humano por país.

* En términos generales el TED se aplica bajo 5 categorías amplias de medidas: plazos más largos para cumplir con las obligaciones, umbrales más altos o más bajos para cumplir compromisos, flexibilidad en las obligaciones, cláusulas de máximo desempeño y asistencia técnica.

De tal forma que podríamos afirmar que al definir un PCH (Declaración Ministerial de Quito) se dio un paso fundamental para aplicar el concepto de TED bajo las particularidades de los países del continente, en la medida que estableció dos necesidades puntuales: primero, la importancia que tiene la cooperación para permitir el fortalecimiento de la capacidad productiva y de la competitividad de los países con diferentes niveles de desarrollo y tamaño de las economías, es decir más allá de la conocida asistencia técnica para implementar los compromisos asumidos, y, segundo, la posibilidad de identificar fuentes de apoyo financiero y no financiero predecibles y multifacéticos para cumplir con los objetivos del programa.

La puesta en marcha del PCH no debe entenderse como la panacea para el gran objetivo de ligar al comercio con el desarrollo, pero, de alguna manera, constituye un «paso hacia delante» para los intereses de los países de menor desarrollo. Los otros elementos establecidos en el cuadro 13, deben entrar en juego dentro de las negociaciones, como son la determinación de medidas en los diferentes capítulos del Acuerdo ALCA, la búsqueda condiciones favorables y preferenciales de acceso a los mercados, eliminar las dis-

torsiones al comercio (subsidios agrícolas) y flexibilidad para cumplir con los compromisos.

6. CASO PRÁCTICO:

EL TED EN EL COMERCIO DE SERVICIOS

El tema del comercio de servicios constituye uno de los puntos centrales de las negociaciones en marcha al interior del ALCA, debido a la preponderancia económica y social que tiene este sector en el conjunto de la actividad económica del Hemisferio. En efecto, se estima que los servicios representan el 60% del PIB del Hemisferio, con un nivel de exportaciones de 324 863 millones de dólares en 1997, que equivalen al 27% de las exportaciones hemisféricas de bienes. El impacto social de los servicios se expresa en su condición de generador de altos niveles de empleo, especialmente en los países de menor desarrollo.

La negociación en el ALCA se presenta particularmente complicada en el tema de los servicios debido, entre otros factores, a los siguientes:

- i) Diversidad de los participantes.
- ii) Diversidad en los regímenes de regulación existentes.
- iii) Problemas estructurales como la concentración en pocos países de capacidad de innovación tecnológica.

Mencionamos estos problemas porque son los mayores condicionantes para los países de menor desarrollo, en la medida que se convierten en las condiciones de partida para enfrentar el proceso de liberalización hemisférica. En la práctica, debemos reconocer, estos condicionantes se presentan de manera muy disímil en cada caso particular de cada país, los cuales tienen diferentes grados de especialización sectorial en servicios y diferentes niveles de desregulación económica según el grado de avance de las reformas de ajuste estructural implementadas.

Los temas de fondo presentes en las negociaciones en el ALCA, que consideramos van a marcar los posibles resultados a obtenerse son: i) las modalidades que se adopten para la liberalización del comercio de servicios, que a su vez son el punto crítico para la apertura de los mercados, ii) la definición del trato especial que recibirán las economías en desarrollo, iii) nivel de cobertura a establecer en el capítulo de servicios del ALCA, iv) el trato de la inversión relacionada con los servicios, y, v) la aplicación del mecanismo de salvaguardia. Quizás los aspectos definatorios sean los dos primeros.

Ambos aspectos, modalidades de liberalización y trato preferencial, serán abordados de manera analítica en función de los avances actuales en el Grupo de Negociación de Servicios (GNS).

El contexto

El Grupo de Negociación de Servicios –GNS– del ALCA se creó durante la Segunda Reunión Ministerial en la ciudad de Cartagena el 21 de marzo de 1995. Con ocasión de la Declaración Ministerial de San José, en marzo de 1998, se confirma el inicio de las negociaciones del ALCA, determinándose en el caso particular de este grupo los siguientes objetivos:

- i) Establecer disciplinas para liberalizar progresivamente el comercio de servicios, de modo que permita alcanzar un área hemisférica de libre comercio, en condiciones de certidumbre y transparencia; y,
- ii) Asegurar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA.

En la Declaración Ministerial de Buenos Aires, se estableció como un mandato al CNC asegurar la obtención de avances en todos los grupos de Negociación, con la finalidad de que las negociaciones de acceso a mercados se inicien, a más tardar, el 15 de mayo del año 2002. De allí que la liberalización progresiva prevista para los servicios deberá conducir a la conformación de un área de libre comercio, cuyo funcionamiento está previsto a más tardar en diciembre del 2005.

La instrucción del CNC al GNS consta de manera textual:

Presentar al Comité de Negociaciones Comerciales sus recomendaciones sobre modalidades y procedimientos de negociación con fecha límite 1 de abril de 2002, para su evaluación en el CNC en su primera reunión a partir de esa fecha, a fin de iniciar negociaciones, a más tardar, el 15 de mayo de 2002.

Desde 1998 a la fecha, se han obtenido ciertos avances en esta mesa de negociación, como es el caso de una versión preliminar sobre un texto de Acuerdo Marco para la negociación, el cual posteriormente se convirtió en un capítulo del Acuerdo ALCA. Dicho capítulo presenta una serie de encorchetados que a su vez son la expresión de los puntos divergentes de los diferentes países del hemisferio. De acuerdo a una evaluación del propio GNS, se habría cumplido con los objetivos propuestos en el Plan de Trabajo emanado en la reunión de Buenos Aires en junio de 1998, a saber: a) Identificar el alcance y la cobertura de las negociaciones; b) Determinar el enfoque de las negociaciones; c) Desarrollar un marco que incorpore los derechos y obligaciones comprensivos para los servicios, teniendo en cuenta los elementos sustantivos

ya identificados en el Grupo de Trabajo sobre servicios del ALCA; d) Identificar, cuando corresponda, las normas suplementarias posibles para sectores específicos (Anexos por Sector).

En este primer período, las discusiones realizadas se centraron básicamente en los siguientes puntos: definición de fechas para la negociación de apertura de mercados (lo cual está resuelto con la última declaración de Buenos Aires), alternativas para definir el alcance y la cobertura de un capítulo sobre servicios, y, el desarrollo de un marco que incorpore los derechos y obligaciones para los servicios. En este lapso se logró establecer 6 puntos de consenso para su análisis: Alcance del posible Capítulo en Materia de Servicios, Trato de Nación Más Favorecida, Transparencia, Denegación de Beneficios, Trato Nacional y Acceso a Mercados.

Sin duda, con la Declaración Ministerial de Buenos Aires se abre una nueva etapa de negociación en la que ya existe una fecha exacta (mayo del 2002) para definir las modalidades y procedimientos de negociación, como un paso previo y definitivo para la negociación de apertura de mercados, en este caso, hacia la liberalización de los diferentes sectores de servicios.

En la reunión del CNC en junio de 2002, se emitieron instrucciones a todos los grupos de negociación, para el caso del GNS fueron flexibles, lo cual ha creado problemas en la presentación de ofertas, toda vez que no hubo uniformidad ni en la forma ni en el fondo.

Modalidades de liberalización

En este punto debemos resaltar en primer lugar que, de acuerdo a los mandatos existentes en el ALCA, se busca una liberalización progresiva, con una cobertura universal para todos los sectores. Hasta la fecha esta situación ha sido aceptada por consenso, aunque aquello no implica bajo ningún punto de vista que en lo posterior se excluyan determinados sectores. En segundo lugar, las listas de compromisos específicos han sido abordadas sobre la base de tres enfoques que han sido tratados en las discusiones del GNS: modalidad con listas positivas, modalidad con listas negativas, y un enfoque híbrido. Países con un mayor interés aperturista, como los Estados Unidos y Canadá, se han pronunciado por listas negativas; por su parte, países con una posición más conservadora, el caso de Ecuador, Bolivia y Venezuela, se han decidido por las listas positivas, aunque Colombia y Perú se pronunciaron a favor de las listas negativas. Adicionalmente, es necesario destacar que la oferta de Bolivia, Ecuador y Venezuela correspondió a la consolidada en la OMC, dado el alto grado de liberalización, especialmente del Ecuador, que ingresó en 1996.

- **Listas positivas o «bottom up»:** Se establecen compromisos en función de lo que consten en la lista. Estos compromisos son específicos

por cada uno de los sectores y por cada uno de los modos de suministro tanto para el trato nacional como para el acceso a mercados. El trato de Nación Más Favorecida se condiciona exclusivamente a los sectores que aparecen listados.

- **Listas negativas o «top down»:** se establecen compromisos específicos en todos los sectores y modalidad de suministro, excepto en aquellos que constan en la respectiva lista. El trato NMF y Trato Nacional aparecen como incondicionales. No contienen requisitos de presencia local y se presenta una lista de reservas permitidas. Las posibles ventajas cuando se configura una lista negativas podrían ser: ventaja por mayor transparencia (se conoce con claridad un determinado estatus) y una negociación más rápida.
- **Método híbrido:** combina las listas positivas y negativas a la vez.

En los cuadros 14 y 15 se pueden apreciar algunos datos comparativos sobre modalidades de liberalización y sectores excluidos, tanto a nivel del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios –GATS–, como para el caso de los principales acuerdos subregionales existentes en el Hemisferio Occidental:

Del cuadro 14 se desprende la existencia de diferentes modalidades de liberalización en el Hemisferio Occidental, tantos cuantos acuerdos comerciales se encuentran vigentes en el continente, lo cual, a su vez, supone ciertos inconvenientes de compatibilización tanto en el momento mismo de la negociación como en el futuro cuando se aplique el Acuerdo del ALCA.

De otro lado, sin duda, los resultados a los que se llegue en las actuales negociaciones en materia del GATS al interior de la OMC, serán un indicador a tomarse muy en cuenta en el proceso ALCA, siempre y cuando existan avances en este proceso multilateral. De hecho, se conocen nuevas pro-

Cuadro 14. MODALIDADES DE LIBERALIZACIÓN SERVICIOS

<i>Acuerdo General sobre Comercio de Servicios –GATS– y acuerdos subregionales en el Hemisferio</i>	<i>Modalidad</i>	<i>Aspectos claves de la negociación</i>
GATS	Lista positiva	Compromisos incluidos
MERCOSUR	Lista positiva	Compromisos incluidos
CARICOM	No definido	No definido
CAN	Lista negativa	Lista negativa
TLCAN	Lista negativa	Inventario de las medidas

Fuente y elab.: OEA, Unidad de Comercio.

Cuadro 15. GATS Y ACUERDOS SUBREGIONALES / EXCEPCIONES

<i>Acuerdos</i>	<i>Exclusiones de la cobertura</i>	<i>Sectores con reserva</i>
GATS	•Transporte aéreo	•No aplicable
COMUNIDAD ANDINA	•Servicios de transporte aéreo* •Servicios gubernamentales	•No aplicable
MERCOSUR	•Transporte por terrestre y agua •Transporte aéreo	•No aplicable
TLCAN	•Transporte aéreo •Subvenciones •Compras de gobierno •Servicios gubernamentales	•Transporte aéreo, terrestre y agua •Servicios a las empresas •Servicios construcción y de ingeniería •Servicios comunicaciones •Servicios sociales

* El caso del transporte aéreo, si bien no se encuentra bajo cobertura de la Decisión 439, de todos modos este sector se encuentra liberado bajo otras decisiones.
Fuente: OEA, Unidad de Comercio (Sherry Stephenson).

puestas como el enfoque de «cluster» al interior de la negociación en OMC. Un «cluster» viene a ser un conjunto interrelacionado de sectores y subsectores, como en el caso de los servicios relacionados con el turismo. Este enfoque de «cluster» también ha sido propuesto al interior del proceso negociador del ALCA, aunque no ha tenido la acogida del caso, quizás por no existir un referente que bien podría darse en la OMC.

En la última Declaración Ministerial de la OMC en Doha (noviembre del 2001), se aprobó como base para la continuación de las negociaciones las «Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios», adoptadas por el Consejo del Comercio de Servicios el 28 de marzo del 2001; además los países miembros deberán presentar las peticiones iniciales de compromisos específicos no más tarde del 30 de junio del 2002 y las ofertas iniciales no más tarde del 31 de marzo del 2003. En conclusión, en lo que respecta a las fechas de negociación del comercio de servicios, tanto en OMC como en ALCA son más o menos coincidentes.

Ahora, debemos discutir un poco más sobre la elaboración de compromisos a través de las listas, quizás, para muchos, no logran determinar la trascendencia dentro de la negociación lo que implica la definición de una lista positiva o negativa, pues lo corriente sería pensar que ambas provocarían un mismo resultado. Para otros, este tema es relevante ya que de manera práctica, la lista positiva es un mecanismo que facilita la aplicación del principio de trato diferenciado en función del grado de desarrollo de un determinado país.

La idea es que la lista positiva permite establecer con mayor flexibilidad un grado de comprometimiento en función de lo que realmente se está en capacidad de ofertar bajo determinadas condiciones particulares de cada país. Se supone –y aquello es verdad– que los países desarrollados tienen mayores posibilidades de comprometimiento y una situación inversa para los países en desarrollo.

En definitiva, bajo estos criterios expresados en este último párrafo, la definición de modalidades de listas para la liberalización de los servicios es un tema trascendente para garantizar mayor o menor flexibilidad a los países en desarrollo en el grado de comprometimiento de aperturar sus sectores.

La UNCTAD, en varios de sus trabajos, ha destacado sobre la necesidad de tomar en cuenta las reales capacidades de los países para beneficiarse de la apertura del comercio de servicios, ya que la experiencia histórica demuestra que en esta materia y en el campo del comercio de bienes, los resultados han sido desfavorables para los países en desarrollo y en especial para los países menos adelantados.

En efecto, de acuerdo a las estadísticas de la Organización Mundial del Comercio, la participación de los llamados países en desarrollo ha retrocedido con respecto al comercio mundial (exportaciones), puesto que de una relación del 29,03% en 1980 pasaron al 25,36% en 1998. En el caso particular de América Latina, su participación pasó del 5,38% en 1980 al 5,08% en 1998.

Trato Especial y Diferenciado en Servicios

En las discusiones al interior del GNS se ha mencionado con insistencia la necesidad de tomar en cuenta el grado de desarrollo y el tamaño de las economías para el establecimiento de compromisos. Algunas delegaciones han puesto énfasis que el tratamiento preferencial sirva para impulsar la creciente participación de las pequeñas economías y/o de menor desarrollo relativo en el comercio de servicios del hemisferio, por medio de las disposiciones del GATS y su artículo IV en lo que se refiere a:

- i) El fortalecimiento de su capacidad nacional en materia de servicios y de su eficacia y competitividad mediante, entre otras cosas, el acceso a la tecnología en condiciones comerciales;
- ii) La mejora de su acceso a los canales de distribución y a las redes de información; y,
- iii) La liberalización del acceso a los mercados en sectores y modos de suministro de interés para sus exportaciones.

En vista de que en las discusiones en el ALCA se ha invocado la normativa de la OMC en el campo del trato especial y diferenciado, en el siguien-

te cuadro se ilustra las principales disposiciones en materia de normativa multilateral sobre trato en servicios:

**Cuadro 16. TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO
EN EL MARCO MULTILATERAL**

Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS)

Art. IV. Establece que se deberá facilitar la participación creciente de los países en desarrollo en el comercio mundial mediante compromisos específicos para el fortalecimiento de su capacidad nacional, la mejora en el acceso a los canales de distribución y redes de información y la liberalización del acceso a los mercados en sectores y modos de suministro de interés para sus exportaciones.

Art. VI. Flexibilidad en la aplicación de las condiciones requeridas para que un miembro pueda ser parte de un acuerdo comercial regional o subregional, específicamente en lo relacionado a menores exigencias para la cobertura substancial sectorial y la eliminación de toda discriminación.

Art. XIX. El párrafo 2 establece flexibilidad para países en desarrollo a fin de que abran menos sectores y menos tipos de transacciones y cuando otorguen acceso a sus mercados podrán fijar condiciones relacionadas con los objetivos del art. IV.

En el cuadro 17 en el que se destaca los planteamientos en materia de trato especial por parte de los países en desarrollo, tanto en la fase pre-Seattle y en las negociaciones actuales en la OMC. Consideramos que estos planteamientos son aplicables en la negociación del ALCA y que, en lo posible, no deberían ser partes de un «trade off», sino como una plataforma mínima para los países de menor desarrollo, a partir de la cual se inicie o se desarrolle la negociación en el ALCA.

De allí que el trato especial y diferenciado espera ser consolidado en las negociaciones actuales en marcha en la OMC, a fin de que la participación de los países en desarrollo –PED– y los países menos adelantados realmente se beneficien del comercio mundial de servicios, para de esta manera corregir o por lo menos que se corrijan las limitaciones que los han perjudicado en el ámbito del comercio de bienes.

De acuerdo a una evaluación presentada en el seno de la OMC (Doc. S/CSS/W/44, del 29 de enero del 2001), se establece que la participación de los países en desarrollo exportadores de servicios comerciales con respecto al comercio mundial alcanzó un nivel del 17,75% del total en 1994. Para 1999, la relación fue del 17,37% lo que implica un retroceso de los países en desarrollo en la participación del comercio de servicios globales. Esta situación puede empeorarse en los próximos años si no se toma en cuenta con mayor decisión los planteamientos de los PED. Toda esta argumentación resulta ser pertinente para las negociaciones en el ALCA.

Cuadro 17

<i>Propuestas pre y post Seattle</i>	<i>Aplicación en ALCA</i>
<p>Flexibilidad para los países en desarrollo conforme al principio de liberalización progresiva, tal como consta en el art. XIX, párrafo 2 del GATS.</p>	<p>Hay un reconocimiento de la necesidad de aplicar una liberalización progresiva, aunque hay reticencia en los países desarrollados que desean compromisos «planos» para todos los países del ALCA.</p>
<p>Las negociaciones futuras en el GATS deberán basarse en listas positivas, en el enfoque de oferta-demanda en las negociaciones y no-exclusión previa de ningún modo de suministro.</p>	<p>Hay profundas divergencias en la utilización de listas positivas, ya que hay propuestas para utilizar las listas negativas. Preliminarmente se maneja el enfoque de oferta-demanda y no existe exclusión de ningún modo de suministro.</p>
<p>Mayores comprometimientos en el modo 4 por parte de los países desarrollados a fin de balancear los beneficios de la liberalización que únicamente se queda en estos países.</p>	<p>A tomar en cuenta en la negociación, pero hay posiciones para aceptar solo en el caso de servicios profesionales.</p>
<p>Aplicación del concepto de «créditos» por la «liberalización» autónoma realizada por los países en desarrollo en los procesos de ajuste estructural en el período post Ronda Uruguay.</p>	<p>Inédito en el ALCA, ha sido abordado muy tímidamente por los países de menor desarrollo, de todos modos, algunos países relacionan este concepto con sus respectivas ofertas, es decir no desean ir más de allá de sus esfuerzos de liberalización autónoma.</p>
<p>Inclusión del trato especial y diferenciado en el mecanismo de salvaguardia de emergencia tanto en el establecimiento del umbral, como la posibilidad de aplicarlo por un período más largo y/o volverlo aplicar.</p>	<p>Se debe profundizar tanto el tema mismo de la aplicación de salvaguardias en el ALCA, así como el trato especial y diferenciado en este mecanismo.</p>
<p>Fuente: UNCTAD, Training Tools for Multilateral Trade Negotiations: Special & Differential Treatment. Elaboración: adaptación hecha por el autor.</p>	

Según los últimos resultados de las reuniones, países como Canadá y Estados Unidos, presionan a que no se aplique un régimen especial para los países según su nivel de desarrollo y tamaño, basados en una razón práctica: la vigencia del acuerdo de libre comercio bilateral USA-Chile y el acuerdo por cerrarse con Centroamérica, procesos en los que un trato especial pasa a depender de la negociación bilateral. Mientras que en el caso de propuestas como la canadiense (lista única para el hemisferio), significaría que la cláusula NMF tenga aplicación general, lo cual diluiría los tratamientos preferenciales a los que aspiran los países de menor desarrollo.

La «Agenda Positiva» para Servicios

En el campo de los servicios, las propuestas de la UNCTAD apuntan a convertir a este sector como un verdadero instrumento de desarrollo para los PED, en el contexto de la globalización. Este propósito es sin duda loable, pero una y otra vez ha sido materia de controversia al interior de la OMC, que considera que tal objetivo sale del ámbito de su responsabilidad ya que el comercio (ya sea de bienes o de servicios) constituye una de las dimensiones del desarrollo, por tanto, no podría asumir tal compromiso de manera total.

De todos modos, lejos de permitirnos dejar una conclusión definitiva sobre este particular, consideramos que la «agenda positiva» propuesta por la UNCTAD, bajo el paraguas del desarrollo, resulta ser muy valiosa para establecer una plataforma mínima de negociación para los PED.

Si se toma a la «agenda positiva» como «telón de fondo», los objetivos y las estrategias para el fortalecimiento del sector servicios deberían ser:⁵

- Aprovechar el ADPIC para propiciar una «reingeniería de reversa» como un mecanismo para la innovación tecnológica.
- Subsidiar innovación y no costos.
- Aprovechar los requisitos de desempeño para sacar mayores ventajas de la inversión extranjera directa.
- Implementación del mercadeo estratégico, con la finalidad de lograr diferenciación de productos.

La orientación para las políticas nacionales de reestructuración productiva sería:

- Se debe buscar el desarrollo productivo apoyado en «nueva industria», que incluye industria más servicios.
- Políticas de «clusters» basados en sistemas de innovación.
- Políticas para promover «out-sourcing».
- Políticas para promover la creación de mercados de intermediación y difusión de nuevas tecnologías.
- Impulso a las políticas anti-monopólicas.

5. Las ideas que se exponen en esta materia fueron extraídas de una conferencia sustentada por el embajador Werner Corral, durante el curso de capacitación a miembros de la Comunidad Andina, Ginebra, marzo del 2001.

La negociación de temas específicos en el ALCA: cobertura, apertura de mercados y mecanismo de salvaguardias

A la presente fecha se dispone de un texto «encorchetado», similar al GATS, básicamente relacionado con la parte II de este acuerdo multilateral, que corresponde a Obligaciones y Disciplinas Generales. De conformidad con la decisión de la reunión ministerial de Buenos Aires, este texto debió ser acordado hasta el 1 de abril del 2002. El texto preliminar del acuerdo de servicios hemisférico aborda el tema de la flexibilidad hacia los PED en lo relativo al cumplimiento de los compromisos y determina que se darán condiciones de trato especial para facilitar su creciente participación en el mercado de servicios en el Hemisferio.

En el tema de acceso a mercados, hay propuestas distintas de los países, ya que, de un lado, se plantea que cada parte está obligada a otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de las demás partes un trato no menos favorable que el previsto en las listas de compromisos específicos, y de otro lado, las aspiraciones de un trato especial a las economías en desarrollo. En términos prácticos, lo anterior significaría que, a menos que en su lista se especifique lo contrario, las partes no podrán limitar aspectos tales como: número de proveedores de servicios, el valor total de las transacciones de servicios, la participación de capital extranjero, ni se podría exigir una prueba de necesidades económicas, tampoco se podrían imponer medidas que restrinjan a los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales un proveedor puede suministrar un servicio. Sobre este último punto, la posición de Estados Unidos ha sido su pedido de no obligatoriedad de la presencia local de los proveedores de servicios, lo cual obviamente corresponde a sus intereses de país con una gran oferta de servicios. Al respecto, conviene recordar los planteamientos de la UNCTAD para convertir al GATS en un instrumento para el desarrollo de las capacidades de innovación de los PED, en los sectores de mayor interés e impacto (*supra*).

En lo relacionado a la aplicación de salvaguardias, el texto preliminar de servicios del ALCA prevé la facultad de que una parte imponga medidas de salvaguardias no discriminatorias, con la obligación de eliminarlas de manera gradual, previa notificación al Comité de Comercio de Servicios.

Modalidades de intercambio de servicios

Existen 4 modalidades de suministro de los servicios en el ámbito internacional: i) movimiento transfronterizo, ii) traslado de los consumidores al país de prestación del servicio, iii) establecimiento de presencia comercial en

el país en el que ha de establecerse el servicio, y, iv) traslado temporal de personas físicas a otro país para ofrecer el servicio. Este tema de las modalidades de suministro es importante por dos razones: primero, porque se hace indispensable que los PED efectúen sus compromisos específicos tomando en cuenta sus mayores intereses en las diferentes modalidades y sobre ellas exijan mayores compromisos de los PD, en una suerte de verdadera aplicación de un trato especial; segundo, las menores ventajas comparativas de los PED podrían ser compensadas a través de la exigencia de presencia comercial del proveedor del servicio, por razones obvias de generación de empleos y de ingresos. De allí que la discusión en el ALCA se ha centrado en el hecho de que el modo de prestación 3 (establecimiento de presencia comercial) se negocie en el grupo de servicios y no en el grupo de inversiones, tal como lo recomiendan interesadamente algunos países del norte.

En definitiva, podemos afirmar que el proceso de negociación en materia de servicios ha entrado en su etapa más complicada, en la medida que se iniciaron las negociaciones de compromisos específicos, aunque en medio de un contexto en el cual todavía están pendientes ciertas definiciones generales sobre aspectos sustantivos de la normativa a aplicarse en este campo.

CAPÍTULO IV

Conclusiones y recomendaciones

POSIBILIDADES DE APLICACIÓN DEL TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO EN EL ALCA. UNA RESPUESTA EN «CIERNES»

Encaremos la pregunta central de la investigación de una forma más objetiva posible: un acuerdo completamente balanceado o «justo» para todos los países que negocian la conformación del ALCA no es posible, aquí ni en ningún otro acuerdo, sin embargo, las negociaciones para incluir un tratamiento especial a favor de los países de menor desarrollo –con menores posibilidades de beneficiarse automáticamente de la liberalización hemisférica–, han resultado ser muy complicadas, con avances y retrocesos. Para ejemplificar los avances, tenemos la propuesta aceptada de aplicar un Programa de Cooperación Hemisférica, mucho más ambicioso que una simple asistencia técnica, sino como un mecanismo para ligar las necesidades de la apertura con las estrategias de competitividad, es decir con el desarrollo mismo; y, para el caso de los retrocesos, la imposibilidad de asumir compromisos en los diferentes grupos de negociación según nuestros propios intereses y realidades, situación que se vuelve más compleja por la presión que ejercen los países de mayor desarrollo, así como los acuerdos bilaterales de zonas de libre comercio (ej.: USA-Chile), en la medida que en este tipo de negociaciones se da una especie de renunciamiento tácito a recibir un tratamiento diferenciado.

Pero si no es posible un «óptimo», entonces todavía quedaría pendiente la pregunta sobre la posibilidad de aplicar medidas de trato especial y diferenciado en el continente. Pues bien, una forma de responder sería, tal como se lo argumentó a lo largo de este trabajo, que las reales posibilidades de aplicación del TED estarían en función del cumplimiento de los siguientes lineamientos básicos que sí pueden ser negociados: i) lograr mayores compromisos por parte de los países desarrollados, especialmente de los Estados Unidos, para el desmantelamiento de los subsidios a la producción y exportación de bienes agrícolas, y reducción de sus barreras en el mercado de servicios, especialmente para el modo 4 de suministro, ii) poner en marcha de manera pragmática el Programa de Cooperación Hemisférica, dirigido a lograr una

fuerte vinculación entre las políticas comerciales y las políticas del desarrollo, iii) flexibilidad para los PED del hemisferio en el cumplimiento de sus obligaciones.

Conviene también señalar, parafraseando las propuestas de la «Agenda Positiva de la UNCTAD», la necesidad asumir enfoques realistas y propósitos, coherentes con la situación actual del sistema comercial internacional (OMC) y de la integración regional, con sus propias particularidades. Por ejemplo, se hace indispensable proponer definiciones más precisas sobre los conceptos de «*diferencias en los niveles de desarrollo*» y «*tamaño de las economías*», pues hasta el momento su aplicación ha resultado poco práctica. En la Reunión del CNC en Managua, Nicaragua, 2001, fueron aprobadas de manera acertada las pautas o lineamientos acerca de la forma de aplicación del tratamiento a las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, por tanto, estos criterios deben convertirse en posiciones de negociación en cada uno de los grupos.

En este punto debemos destacar el esfuerzo realizado por los negociadores de Ecuador por su propuesta de poner en marcha un «Programa o Plan de Cooperación Hemisférica», posteriormente, otros países andinos y caribeños se han unido a esta iniciativa que finalmente fue aprobada en la Reunión Ministerial de Quito (2002).

REGIONALISMO ABIERTO VS. INTEGRACIÓN PROFUNDA

Sin duda, la presencia de las asimetrías entre los países participantes en cualquier acuerdo regional va a condicionar los resultados reales de la integración, situación que si bien parecería demasiado evidente, sin embargo, tanto en las discusiones teóricas en las que predomina el paradigma liberal del «equilibrio competitivo» (se dice que siempre hay una ventaja comparativa por explotar o una economía de escala por aprovechar), como en la práctica misma de las negociaciones entre los países, se pasa por alto la necesidad de abordar este tema en su calidad de problema «estructural», por el contrario, se lo aborda como un problema «funcional» para la obtención de mayores o menores frutos de la apertura, según el caso. De allí que bajo el paradigma liberal dominante el problema no radica en las diferencias de desarrollo entre los países, sino en la posibilidad de garantizar el libre comercio a través de la integración, en función de que se alcance un «regionalismo abierto», es decir, sin crear barreras proteccionistas tanto entre los participantes del acuerdo co-

mo para aquellos que se encuentran fuera de la integración, todo lo cual resulta ser lógico pero incompleto, necesario pero no suficiente.

Nuestra preocupación central recae en el hecho de que los acuerdos más liberales también son a la vez expresiones de la llamada «integración débil», en la cual predomina lo eminentemente comercial en la parte arancelaria y aduanera, que son factores importantes pero jamás definitorios de la integración, además acompañada, casi siempre, de un marco regulatorio débil. De tal forma que quedan pocas opciones de cooperación más profundas, consecuentemente más esquivas de alcanzar los verdaderos objetivos del desarrollo económico y social de los PED. De los resultados poco favorables para los PED en el campo del comercio de bienes y servicios (UNCTAD, Agenda Positiva, 2001), a partir de la finalización de la Ronda Uruguay que dio paso a la creación de la OMC, queda claro que los verdaderos intereses de los países en desarrollo, tanto en los procesos integracionistas «norte-sur» y «sur-sur», se encuentran en la «integración profunda» en la cual, por definición, se busca la coordinación de políticas económicas bajo regulaciones precisas y voluntad política de cooperación (Haggard, 1998), es decir, en una perspectiva que va más allá de la integración «abierta», tal como lo muestra por ejemplo el caso europeo, en el cual las diferencias fueron abordadas con políticas para el desarrollo de los países con menor capacidad competitiva como España, Portugal e Irlanda.

Otro elemento que es muy importante señalar tiene que ver con la trayectoria histórica de la aplicación del TED que definitivamente ha sido compleja, por dos razones: primero, la aplicación unilateral de los sistemas generales de preferencias (SGP) por parte de los países desarrollados, que a su vez aplican discrecionalmente los «criterios de graduación» para excluir de los beneficios a muchos PED, y, segundo, su redefinición en la mayoría de acuerdos regionales en marcha de la última década como el APEC, subregionales como el NAFTA, e incluso a nivel bilateral, redefinición que implica convertir al TED en un resultado de la capacidad de negociación de los participantes.

Señalemos de paso que esta situación tampoco es casual puesto que, no ha existido una real capacidad propositiva de estos países para el establecimiento de mecanismos en su propio provecho, tanto para hacer operativas las disposiciones existentes en los diferentes acuerdos multilaterales como para definir alternativas que tomen en cuenta sus necesidades comerciales específicas, en estrecha concordancia con sus objetivos del desarrollo.

A partir de estos dos elementos señalados, el aspecto conceptual de la necesidad de hablar más de la «integración profunda» que del «regionalismo abierto», y el histórico relacionado con la redefinición del TED en todos los niveles de la integración a partir de la última década, se podría definir una suposición a comprobarse: el ALCA tendría una posición «híbrida», en una

suerte de combinación de elementos de integración profunda y débil, propios de un acuerdo de «nueva generación», y en el cual el TED básicamente se definiría sector por sector y no de manera global, excepto por la puesta en marcha del PCH. Es importante resaltar esta situación porque obliga a pasar desde las posiciones extremas que van desde la consideración de un inevitable perjuicio para los PED o en el otro extremo, una esperada y casi automática ganancia máxima que algunos sectores argumentan, hacia posiciones más reales y, sobretodo, positivas.

ASIMETRÍAS EN EL ALCA

Con respecto a las asimetrías existente entre los países del ALCA, los principales indicadores económicos y sociales muestran tremendas diferencias, por ejemplo el PIB per cápita de Estados Unidos es 71 veces mayor al de Nicaragua, 15 veces al de Colombia y 7 veces al del Brasil. Únicamente 5 países como Estados Unidos, Canadá, México, Brasil y Argentina concentran el 93% del total de las exportaciones y el 94% de las importaciones. Solo 6 países: Estados Unidos, Canadá, Argentina y Brasil, Panamá y Antigua y Barbuda, tienen una estructura productiva diversificada, el resto de países presenta una alta dependencia de un reducido número de productos de exportación. Inversiones: Brasil, México y Argentina concentraron el 63% de la IED regional (1998). De otro lado, es interesante destacar que el comercio intra-región latinoamericana fue más dinámico que el comercio extra-región con tasas del 16 y 11% de crecimiento anual promedio en el período 1990-1998, respectivamente. La participación del comercio intra-región pasó del 14% del total de exportaciones en 1990 al 19% en 1998.

EL TED EN EL COMERCIO DE SERVICIOS

El comercio de servicios es preponderante pues se estima que los servicios representan el 60% del PIB del Hemisferio y equivalen al 27% de las exportaciones hemisféricas de bienes (datos año 1997). Los temas de fondo que podrían marcar los resultados a obtenerse serían: i) las modalidades que se adopten para la liberalización del comercio de servicios, ii) la definición del trato especial que recibirán las economías en desarrollo, iii) nivel de cobertura, iv) el trato de la inversión relacionada con los servicios, y, v) la aplicación del mecanismo de salvaguardia. Con respecto a las modalidades de li-

beralización, la «lista positiva» debería ser considerada como un mecanismo que facilita la aplicación del principio de trato diferenciado, en la medida que establece con mayor flexibilidad un grado de comprometimiento en función de lo que realmente se está en capacidad de ofertar bajo determinadas condiciones particulares de cada país.

Se debe buscar en la negociación al interior del ALCA la aplicación de las disposiciones del GATS y su artículo IV, para garantizar el fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de servicios a través de la tecnología, la mejora de su acceso a los canales de distribución y a las redes de información; y, la liberalización del acceso a los mercados en sectores y modos de suministro de interés para sus exportaciones. Adicionalmente es muy importante la aplicación del concepto de «créditos» por la «liberalización autónoma», realizada por los países en desarrollo en los procesos de ajuste estructural en el período post Ronda Uruguay.

Además, la inclusión del trato especial y diferenciado en el mecanismo de salvaguardia de emergencia tanto en el establecimiento del umbral, como la posibilidad de aplicarlo por un período más largo.

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA VS. ALCA

Este es un tema sobre el cual hay mucha inquietud pero pocas propuestas. Definitivamente, consideramos que este aspecto es trascendental para los países de menor desarrollo y por qué no para todos los países latinoamericanos en su conjunto, sin embargo, deberíamos decir que «está en la cancha» latinoamericana, en la medida que debemos asumir la obligación de definir una estrategia para la preservación de los diferentes acuerdos regionales en el contexto de la integración continental, para lo cual uno de los pasos sería la profundización de la integración regional con un adecuado marco regulatorio que evite la dispersión de normas y brinde seguridad y estabilidad jurídica. Sin duda, todavía existe un largo camino por recorrer para definir normas regionales en materia de normas de origen, normas de calidad, normas anti-dumping, aplicación de salvaguardias, normas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, entre otros.

Para argumentar nuestra inquietud, estamos en coincidencia con los criterios de varios estudios realizados por ALADI, en el sentido de que los países de esta asociación constituyen una «región geo-económica moderna», con una racionalidad económica justificada para su profundización, de allí que una recomendación fuerte tiene que ver con la necesidad de preservar los acuerdos de integración vigentes como la propia ALADI y los subregionales

como la CAN. De allí que dicha preservación debería ser entendida como un medio práctico para equilibrar el peso político de los países del norte como los Estados Unidos y Canadá y para mantener posibilidades de generación de patrones de comercio con mayor valor agregado y contenido tecnológico.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. *Integration and Trade in the Americas. Especial Report: The International Financial Crisis: Implications for Latin America and Caribbean Trade and Integration*, Periodic Note, february 1999.
- . *Integration and Trade in the Americas*, notas periódicas, octubre de 1999 y diciembre del 2000.
- Bhagwati, Jagdish. «The FTAA is Not Free Trade», en *Trade: Towards Open Regionalism*, Washington D.C., The World Bank, 1998.
- Bonfiglio, Graciela. *La política comercial en ALADI: necesidades y propuestas de acción para la convergencia regional*, Estudio No. 134, Montevideo, ALADI/SEC, 27 de junio del 2001.
- Burki, Shahid Javed, y Guillermo E. Perry. «Towards Open Regionalism», en *Trade: Towards Open Regionalism*, Washington D.C., The World Bank, 1998.
- Casas, Ángel María. *El modelo regional andino. Enfoque de economía política internacional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala / Corporación Editora Nacional, 2003.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile, 1990.
- . *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, edición 1998, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.
- . *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. Informe 1999*, Santiago de Chile, 1999.
- . *La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Da Motta Veiga, Pedro, y Marcelo Halperín. *Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias intra-ALADI en el acuerdo que establecería el ALCA*, Estudio No. 132, Montevideo, ALADI/SEC, 26 de marzo del 2001.
- Deblin, Robert, *et al.*, *The FTAA: Some Longer Term Issues, Occasional Paper No. 5*, Buenos Aires, INTAL, 1999.
- Díaz Mier, Miguel Ángel. *Del GATT a la Organización Mundial de Comercio*, Madrid, Editorial Síntesis S.A., 1996.
- Gibbs, Murray. «The Positive Agenda and the Seattle Conference», en *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*, New York and Geneva, UNCTAD, 2000.
- Granados, Jaime. «El ALCA y la OMC: especulaciones en torno a su interacción», en *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Washington D.C., Organización de Estados Americanos / Brookings Institution Press, 1999.

- Haggard, Stephan. *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington D.C., The Brookings Institution Press, 1995.
- Hoekman, Bernard. «Towards a More Balanced and Comprehensive Services Agreement», en *The WTO After Seattle*, Jeffrey J. Schott (editor), Washington D.C., Institute for International Economics, julio del 2000.
- Hudec, Robert, y James Southwick. «Regionalism and WTO Rules: Problems in the Fine Art of Discriminating Fairly», en *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Washington D.C., Organización de Estados Americanos / Brookings Institution Press, 1999.
- Inama, Estefano, et al. *Improving Market Access For Least Developed Countries*, Ginebra, documento UNCTAD/DITC/TNCDB/, 12 de marzo del 2001 (versión original en inglés).
- Keohane, Robert O. *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre la teoría de las relaciones internacionales*, Colección Estudios Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano, traducción de Cristina Peña.
- . *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Colección Estudios Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano.
- Kotschwar, Barbara. «Small Countries and the Free Trade Area of the Americas», en *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Washington D.C., Organización de Estados Americanos / Brookings Institution Press, 1999.
- Krugman, Paul R., y Maurice Obstfeld. *Economía internacional. Teoría y política*, tercera edición, Madrid, Editorial McGraw-Hill, 1995.
- Lawrence, Robert. «Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration: Changing Paradigms for Developing Countries», en *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Washington D.C., Organización de Estados Americanos / Brookings Institution Press, 1999.
- Marín Ibáñez, Rolando. «La Unión Sudamericana: alternativa de integración regional en el contexto de la globalización», tesis de Maestría, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 1997.
- Martin, Will, y Alan Winters (editors). «The Uruguay Round: a milestone for developing countries», en *The Uruguay Round and Developing Countries*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1996.
- Moncayo, Edgar. *Las relaciones externas de la Comunidad Andina: entre la globalización y el regionalismo abierto*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 1999.
- OEA. *Trato Especial y Diferenciado en el comercio internacional*, documento preparado por la Unidad de Comercio de la OEA y presentado al Grupo de Trabajo del ALCA sobre Economías más Pequeñas (doc. SG/TU/WG.SME/DO-C.1/Rev.1), febrero de 1996.
- OEA, CEPAL y BID. *Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en los acuerdos de comercio y de integración*, documento preparado por el Comité Tripartito a solicitud de la presidencia del CNC del ALCA (doc. FTAA.TNC/W/81), marzo del 2000.

- Ricupero, Rubens. Discurso del secretario general de la UNCTAD a la Reunión Ministerial de Comercio de los PMA, Zanzibar, 24 de julio del 2001 (http://www.unctad.org/sg/sgsta036_24701zanzibar.en.htm).
- Ruggie, John Gerard. «Constructing the World Policy. Essays on international institution», en *New International Relations*, edited by Barry Buzan, University of Westminster, y Gerald Segal, International Institute for Strategic Studies, Londres.
- Ruggie, John Gerard (editor). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993.
- Secretaría del GATT. *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Los textos jurídicos*, Ginebra, 1994.
- Thomas, Vinod, et al. *Best Practices in Trade Policy Reform*, Washington D.C., The World Bank / Oxford University Press, 1991.
- Tortora, Manuela. *Trato especial y diferenciado en las negociaciones comerciales multilaterales: el esqueleto en el closet*, UNCTAD, febrero 2003.
- UNCTAD. «Training Tools for Multilateral Trade Negotiations: Special & Differential Treatment», Ginebra, Commercial Diplomacy Programme, 2000, mimeo.
- . «Tools For Multilateral Trade Negotiations On Trade in Services, Division on International Trade in Goods and Services and Commodities», Ginebra, Commercial Diplomacy Programme, 2000, mimeo.
- Varios artículos de la web oficial de ALCA: www.ftaa-alca.org.
- Walt, Stephen M. «International Relations: One World, Many Theories», en *Foreign Policy*, No. 110, spring of 1998.
- World Bank. *Trade Towards Open Regionalism, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997*, Washington D.C., 1998.

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica internacional autónoma. Se dedica a la enseñanza superior, la investigación y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. La universidad es un centro académico destinado a fomentar el espíritu de integración dentro de la Comunidad Andina, y a promover las relaciones y la cooperación con otros países de América Latina y el mundo.

Los objetivos fundamentales de la institución son: coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural; contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos; fomentar y difundir los valores culturales que expresen los ideales y las tradiciones nacionales y andinas de los pueblos de la subregión; y, prestar servicios a las universidades, instituciones, gobiernos, unidades productivas y comunidad andina en general, a través de la transferencia de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales.

La universidad fue creada por el Parlamento Andino en 1985. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. Tiene su Sede Central en Sucre, Bolivia, sedes nacionales en Quito y Caracas, y oficinas en La Paz y Bogotá.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. Ese año suscribió con el gobierno de la república el convenio de sede en que se reconoce su estatus de organismo académico internacional. También suscribió un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación. En 1997, mediante ley, el Congreso incorporó plenamente a la universidad al sistema de educación superior del Ecuador, lo que fue ratificado por la Constitución vigente desde 1998.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional y proyección internacional a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

Universidad Andina Simón Bolívar

Serie Magíster

- 1** Mónica Mancero Acosta, ECUADOR Y LA INTEGRACIÓN ANDINA, 1989-1995: el rol del Estado en la integración entre países en desarrollo
- 2** Alicia Ortega, LA CIUDAD Y SUS BIBLIOTECAS: el graffiti quiteño y la crónica costeña
- 3** Ximena Endara Osejo, MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y REFORMA JURÍDICA, ECUADOR 1992-1996
- 4** Carolina Ortiz Fernández, LA LETRA Y LOS CUERPOS SUBYUGADOS: heterogeneidad, colonialidad y subalternidad en cuatro novelas latinoamericanas
- 5** César Montaña Galarza, EL ECUADOR Y LOS PROBLEMAS DE LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL
- 6** María Augusta Vintimilla, EL TIEMPO, LA MUERTE, LA MEMORIA: la poética de Efraín Jara Idrovo
- 7** Consuelo Bowen Manzur, LA PROPIEDAD INDUSTRIAL Y EL COMPONENTE INTANGIBLE DE LA BIODIVERSIDAD
- 8** Alexandra Astudillo Figueroa, NUEVAS APROXIMACIONES AL CUENTO ECUATORIANO DE LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS
- 9** Rolando Marín Ibáñez, LA «UNIÓN SUDAMERICANA»: alternativa de integración regional en el contexto de la globalización
- 10** María del Carmen Porras, APROXIMACIÓN A LA INTELLECTUALIDAD LATINOAMERICANA: el caso de Ecuador y Venezuela
- 11** Armando Muyulema Calle, LA QUEMA DE ÑUCANCHIC HUASI (1994): los rostros discursivos del conflicto social en Cañar
- 12** Sofía Paredes, TRAVESÍA DE LO *POPULAR* EN LA CRÍTICA LITERARIA ECUATORIANA
- 13** Isabel Cristina Bermúdez, IMÁGENES Y REPRESENTACIONES DE LA MUJER EN LA GOBERNACIÓN DE POPAYÁN
- 14** Pablo Núñez Endara, RELACIONES INTERNACIONALES DEL ECUADOR EN LA FUNDACIÓN DE LA REPÚBLICA
- 15** Gabriela Muñoz Vélez, REGULACIONES AMBIENTALES, RECONVERSIÓN PRODUCTIVA Y EL SECTOR EXPORTADOR

- 16 Catalina León Pesántez, HISPANOAMÉRICA Y SUS PARADOJAS EN EL IDEARIO FILOSÓFICO DE JUAN LEÓN MERA
- 17 René Lauer, LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL: estudio comparado de la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones
- 18 Florencia Campana Altuna, ESCRITURA Y PERIODISMO DE LAS MUJERES EN LOS ALBORES DEL SIGLO XX
- 19 Alex Aillón Valverde, PARA LEER AL PATO DONALD DESDE LA DIFERENCIA: comunicación, desarrollo y control cultural
- 20 Marco Navas Alvear, DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA COMUNICACIÓN: una visión ciudadana
- 21 Martha Dubravcic Alaiza, COMUNICACIÓN POPULAR: del paradigma de la dominación al de las mediaciones sociales y culturales
- 22 Lucía Herrera Montero, LA CIUDAD DEL MIGRANTE: la representación de Quito en relatos de migrantes indígenas
- 23 Rafael Polo Bonilla, LOS INTELECTUALES Y LA NARRATIVA MESTIZA EN EL ECUADOR
- 24 Sergio Miguel Huarcaya, NO OS EMBRIAGUÉIS...: borrachera, identidad y conversión evangélica en Cacha, Ecuador
- 25 Ángel María Casas Grazea, EL MODELO REGIONAL ANDINO: enfoque de economía política internacional
- 26 Silvia Rey Madrid, LA CONSTRUCCIÓN DE LA NOTICIA: corrupción y piponazgo
- 27 Xavier Gómez Velasco, PATENTES DE INVENCIÓN Y DERECHO DE LA COMPETENCIA ECONÓMICA
- 28 Gabriela Córdova, ANATOMÍA DE LOS GOLPES DE ESTADO: la prensa en la caída de Mahuad y Bucaram
- 29 Zulma Sacca, EVA PERÓN, DE FIGURA POLÍTICA A HEROÍNA DE NOVELA
- 30 Fernando Checa Montúfar, EL *EXTRA*: LAS MARCAS DE LA INFAMIA: aproximaciones a la prensa sensacionalista
- 31 Santiago Guerrón Ayala, FLEXIBILIDAD LABORAL EN EL ECUADOR
- 32 Alba Goycochea Rodríguez, LOS IMAGINARIOS MIGRATORIOS: el caso ecuatoriano
- 33 Tatiana Hidrovo Quiñónez, EVANGELIZACIÓN Y RELIGIOSIDAD INDÍGENA EN PUERTO VIEJO EN LA COLONIA

- 34 Ramiro Polanco Contreras, COMERCIO BILATERAL ECUADOR-COLOMBIA: efectos del conflicto
- 35 Anacélida Burbano Játiva, MÁS AUTONOMÍA, MÁS DEMOCRACIA
- 36 Ángela Elena Palacios, EL MAL EN LA NARRATIVA ECUATORIANA MODERNA: Pablo Palacio y la generación de los 30
- 37 Raúl Useche Rodríguez, EDUCACIÓN INDÍGENA Y PROYECTO CIVILIZATORIO EN ECUADOR
- 38 Carlos Bonfim, HUMOR Y CRÓNICA URBANA: ciudades vividas, ciudades imaginadas
- 39 Patricio Vallejo Aristizábal, TEATRO Y VIDA COTIDIANA
- 40 Sebastián Granda Merchán, TEXTOS ESCOLARES E INTERCULTURALIDAD EN ECUADOR
- 41 Milena Almeida Mariño, MONSTRUOS CONSTRUIDOS POR LOS MEDIOS: Juan F. Hermosa, el «Niño del terror»
- 42 Lourdes Endara Tomaselli, «¡AY, PATRIA MÍA!»: la nación ecuatoriana en el discurso de la prensa
- 43 Roberto Corrales, JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN BOLIVIA: hacia el fortalecimiento del régimen democrático
- 44 Marco Albán Zambonino, PROBLEMAS DEL DERECHO TRIBUTARIO FRENTE AL COMERCIO ELECTRÓNICO
- 45 Santiago Basabe Serrano, RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS DESDE LA TEORÍA DE SISTEMAS
- 46 Bayardo Tobar, EL INGRESO DEL ECUADOR A LA OMC: simulacro de negociación
- 47 Rosana Morales, LA PRESCRIPCIÓN TRIBUTARIA: estudio comparativo Ecuador - países andinos
- 48 María Luisa Perugachi, OPTIMIZACIÓN DE PROCESOS: la concesión de radiofrecuencias en el Ecuador
- 49 Manuel Espinosa Apolo, MESTIZAJE, CHOLIFICACIÓN Y BLANQUEAMIENTO EN QUITO: primera mitad del siglo XX
- 50 Iván Rodrigo Mendizábal, MÁQUINAS DE PENSAR: videojuegos, representaciones y simulaciones de poder
- 51 Patricio Guerrero Arias, USURPACIÓN SIMBÓLICA, IDENTIDAD Y PODER: la fiesta como escenario de lucha de sentidos
- 52 Santiago García Álvarez, COMERCIO E INTEGRACIÓN EN EL ALCA: oportunidades para un acuerdo más equitativo

El trato especial y diferenciado (TED) es uno de los puntos cruciales dentro de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA–, a fin de enfrentar las grandes diferencias de tamaño y desarrollo entre las economías del hemisferio, y, consecuentemente, la obtención de resultados más justos de la liberalización comercial. Esta investigación analiza los conceptos que están detrás del TED, así como la trayectoria histórica de su aplicación en los ámbitos de los sistemas GATT-OMC y regional. De esta manera el autor responde a la pregunta: ¿es posible balancear un acuerdo equitativo dentro del ALCA para países de menor desarrollo relativo como el Ecuador?

Las posibilidades de aplicación del TED, según este trabajo, estarían en función de: lograr mayores compromisos por parte de los países desarrollados, especialmente para el desmantelamiento de sus subsidios y ayudas internas a los bienes agrícolas; poner en marcha el Programa de Cooperación Hemisférica, dirigido a lograr una fuerte vinculación entre las políticas comerciales y las políticas de competitividad, y lograr flexibilidad para los países en desarrollo en el cumplimiento de sus obligaciones.

Mientras que, debido a la redefinición que ha sufrido el TED en la mayoría de acuerdos de los noventa, la investigación concluye que se hace indispensable definir una «agenda positiva», es decir propositiva y coherente con la situación actual.



Santiago García Álvarez (Quito, 1965) es Economista por la Universidad Central del Ecuador (Quito). Realizó estudios de especialización en comercio exterior y negociaciones comerciales en Suiza y Holanda, y es Magíster en Relaciones Internacionales mención en Economía y Finanzas por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, (Quito, 2002). Desde 1996 ha sido consultor en programas de promoción de exportaciones para el BID y el Banco Mundial. En el 2001 formó parte del primer equipo de negociación del ALCA en el Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador. Fue Director Ejecutivo del Sistema Ecuatoriano de Calidad –MNAC– (2002-2003). Es profesor de la Universidad Central del Ecuador y profesor invitado de la Universidad Andina. Tiene varios artículos publicados en revistas especializadas en comercio exterior e inversiones, y es autor de Ecuador: El nuevo rol del empresario para construir una sociedad con calidad (Fundación Incadeco, 1999).