

EL ALCA ENFRENTA UN VIEJO DESAFÍO: ACOMODAR LAS ASIMETRÍAS

*Informe para el Sexto Foro Empresarial de las Américas
Buenos Aires — Abril 2001*

Fernando Masi



1500 Monza Avenue, Coral Gables,
Florida 33146-3027

La misión del Centro Norte-Sur Dante B. Fascell es promover mejores relaciones y servir como catalizador de cambio entre los Estados Unidos, Canadá, y las naciones de América Latina y el Caribe, fomentando el conocimiento y la comprensión de los principales temas políticos, sociales, económicos, y culturales que afectan las naciones y los pueblos del Hemisferio Occidental.

Las opiniones expresadas en este documento son las del autor, no del Centro Norte-Sur Dante B. Fascell, que es una institución nopolitadaria, de política pública e investigación.

abril de 2001

ISBN 1-57454-095-5

Impreso en los Estados Unidos de América

© 2001 Universidad de Miami. Publicado por el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami. Todos los derechos reservados bajo las Convenciones Panamericanas e Internacionales. Se prohíbe la reproducción total o parcial del contenido, por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, incluyendo la impresión fotostática, grabaciones o el almacenamiento o recuperación de información, sin la previa autorización por escrito de la editorial.

Las solicitudes de copias adicionales de esta publicación, o información sobre otras publicaciones del Centro Norte-Sur, deben dirigirse a North-South Center Press, University of Miami, 1500 Monza Avenue, Coral Gables, Florida 33146-3027, Estados Unidos. Llame al teléfono (305) 284-8984, o utilice el facsímil (305) 284-5089 o el correo electrónico: sconstante@miami.edu. Si desea ver una lista completa de publicaciones, visitar nuestra página de Internet, <http://www.miami.edu/nsc/>.

EL ALCA ENFRENTA UN VIEJO DESAFÍO: ACOMODAR LAS ASIMETRÍAS

*Informe para el Sexto Foro Empresarial de las Américas
Buenos Aires — Abril 2001*

Fernando Masi

Resumen

El proyecto de una zona de libre comercio hemisférica no debería desconocer las pronunciadas asimetrías existentes entre dos países desarrollados (PDs) como Canadá y Estados Unidos y el resto de los países latinoamericanos y del Caribe, así como entre las economías mayores latinoamericanas y las economías medianas y pequeñas de esa parte de la región continental. Las diferencias no sólo se muestran en términos de producto e ingreso, sino también en términos de mercados, competitividad, y apertura económica. Estas asimetrías, sin embargo, no han sido consideradas como tales en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en sus inicios, quedando el tema relegado a la conformación de un Grupo Consultivo sobre economías pequeñas. Sin embargo, las demandas para que un trato especial y diferenciado sea parte de cada uno de los grupos de negociaciones surgieron a partir de la Quinta Reunión Ministerial de Comercio de Toronto en 1999.

El trato preferencial, según se había acordado en el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (General Agreement of Tariffs and Trade — GATT), sufre una modificación importante en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales en 1993. El trato queda minimizado y circunscrito a los países de menor desarrollo relativo (PMDRs), mientras que la cláusula de no reciprocidad se elimina para la mayoría de los países en desarrollo (PEDs). Los nuevos proyectos de integración surgidos en el continente americano en la década del noventa, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), siguen los lineamientos de la Ronda Uruguay en el tema del trato preferencial. Sin embargo, los proyectos de integración históricos, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el

Mercado Común Centroamericano (MCCA), y la Comunidad del Caribe (CARICOM) — reactivados en la misma década — mantienen un trato preferencial mayor.

La pregunta que se plantea en este estudio es si las asimetrías en el ALCA merecen un sistema de trato preferencial similar a la Ronda Uruguay, o si es necesario que el mismo exceda los límites de lo acordado en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Las respuestas ya se están dando, tanto a nivel de la OMC como del ALCA. En el caso de la OMC, los PEDs han presentado propuestas puntuales antes y luego de la Conferencia de Seattle (1999) para ampliar los márgenes del trato preferencial en los viejos así como en los nuevos temas del comercio internacional. En el caso del ALCA, los países andinos, centroamericanos, y caribeños también han realizado demandas concretas de trato diferenciado en cada tema de negociación hemisférica, más allá de lo estrictamente acordado en la última ronda multilateral.

Los escasos beneficios obtenidos por los PEDs a seis años de la Ronda Uruguay, las diferencias existentes entre países del hemisferio en cuanto a capacidad de cumplimiento y implementación de las nuevas normas comerciales, y la necesidad de aproximarse a un campo de competición más nivelado en el ALCA, sin volver al proteccionismo del pasado, exigen pensar en un nuevo sistema de preferencias en el proyecto de una zona de libre comercio hemisférica. Este nuevo sistema no debe, bajo ningún sentido, constituir un freno en el proceso de conformación del ALCA, sino más bien convertirse en un instrumento que permita la distribución de los costos y beneficios de la integración en forma más o menos equitativa entre todos los países miembros. Algunas sugerencias aquí esbozadas se dirigen a aportar ideas para la discusión sobre cómo aco-

Fernando Masi es investigador Fulbright del North-South Center Dante B. Fascell e investigador senior del Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP). Es, asimismo, miembro investigador de la Red de Instituciones Económicas del MERCOSUR (Red Mercosur), y últimamente se ha desempeñado como profesor de la cátedra de Desarrollo Económico de la Universidad Católica de Asunción, Paraguay, y como consultor del BID sobre temas de comercio e integración. Masi ha sido funcionario del Banco Mundial y de las Naciones Unidas.

modar los diferentes niveles de asimetrías existentes en el continente para un proyecto exitoso de libre comercio.

Introducción

La propuesta chilena de adelantar el cronograma que ponga fin a las negociaciones del ALCA e inicie el programa de liberalización comercial para finales del 2003 no fue aceptada en la última reunión vice-ministerial en Lima (enero de 2001) de los 34 países que conforman el proyecto hemisférico. Sin embargo, esta propuesta, más la decisión chilena de iniciar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, ha creado roces al interior del MERCOSUR, al mismo tiempo de haber representado un impacto relativamente significativo sobre la política “gradualista” sostenida por el Brasil desde el inicio de las negociaciones hemisféricas.

Para los Estados Unidos y Canadá, esta política gradualista ha sido interpretada simplemente como una estrategia de empantanamiento y desaceleración del ALCA por parte de un país que como Brasil todavía sostiene — en la visión de los países del norte — un alto grado de protección a su economía y a su mercado. Para Rubens Ricupero, secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (United Nations Conference on Trade and Development — UNCTAD), la política gradualista brasileña responde a una estrategia de integración a través de “sucesivos círculos concéntricos” de acuerdo a una prioridad descendente: MERCOSUR, América del Sur, ALCA, OMC. Esta estrategia se fundamenta en la necesidad de un tiempo mayor para adquirir competitividad, como en el hecho que la región latinoamericana se ha constituido en el principal mercado emergente de destino para productos brasileños, principalmente manufacturados.¹ Para un segmento importante de empresarios brasileños, la política gradualista responde a la poca capacidad gubernamental de reducir, en el corto plazo, el denominado “costo Brasil” (peso tributario) y a las probabilidades de un aumento de barreras no arancelarias a productos brasileños en el mercado norteamericano.

Los argumentos esgrimidos para entender el gradualismo brasileño reflejan un problema que no ha desaparecido en el continente americano, a pesar del crecimiento económico experimentado en la región y de los esfuerzos de reformas y liberalización de las economías: asimetrías relevantes en términos de desarrollo y competitividad y de mercados y políticas económicas.

Aun cuando el Brasil no traduzca su estrategia gradualista en una demanda por un trato preferencial en el ALCA, no se podría desestimar una interpretación de esta naturaleza. Y aquí se debería tener en cuenta que esta estrategia no proviene de un país pequeño o de un PMDR, sino de un PED de ingresos medios y altos. De cualquier manera, las cifras en el hemisferio son más que elocuentes: el 80 por ciento del producto bruto interno (PBI) lo concentran Estados Unidos y Canadá, mientras que el MERCOSUR (donde el Brasil es la economía principal) sólo abarca un 10 por ciento del PBI hemisférico, distribuyéndose el restante 10 por ciento entre los demás países. También son elocuentes otras cifras a nivel mundial: 1) el ingreso per cápita promedio de los países más ricos es 50 veces mayor que este ingreso en los países más pobres; 2) la tasa diferencial de ingreso per cápita (máximo-mínimo) entre PEDs ha crecido de una razón de 20 a 1 en 1960, a una razón de 37 a 1 para los años noventa.²

Si la diferencia entre Estados Unidos y Brasil es considerable en términos de productos, no menos importante es la diferencia entre Brasil y las economías medianas y pequeñas de América Latina y el Caribe. También es relevante mencionar los diversos grados de apertura económica y reformas estructurales entre los PEDs del hemisferio.

Sin embargo esta realidad de asimetrías pronunciadas no ha sido motivo inicial de negociación en las tratativas del ALCA. Siguiendo los lineamientos de la Ronda Uruguay en cuanto a la minimización del trato preferencial, los gobiernos del hemisferio no han considerado la formación de un grupo especial de negociación sobre el tema. Las demandas oficiales para un trato especial y diferenciado han provenido de los países del Caribe y Centroamérica, los cuales lograron la creación de un Grupo Consultivo sobre Economías Pequeñas, sin capacidad de decisión pero con atribuciones de elevar recomendaciones a la Comisión de Negociaciones Comerciales (CNC) del ALCA. Al mismo tiempo, una Comisión Consultiva de la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OEA/BID/CEPAL) se dedicó al estudio y tipificación de las denominadas “economías pequeñas y de menor desarrollo relativo” con el objetivo de

1. Rubens Ricupero, 2000, “Há futuro para o comércio exterior brasileiro?” *Revista Brasileira de Comércio Exterior* 62 (enero, febrero, marzo) (Rio de Janeiro: Fundación de Comercio Exterior — FUNCEX), 4-8.

2. UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), 1997, *Trade and Development Report 1997* 69.

estructurar una asistencia especial a las mismas, para que ellas cumplan los acuerdos a ser negociados en diversos temas, proveyéndoles, eventualmente de un cronograma más flexible.

No ha sido sino hasta el año 2000 que los países de la CAN, uniéndose a los caribeños y centroamericanos, plantearon formalmente la discusión del trato especial y diferenciado en cada uno de los nueve grupos de negociación del CNC. A partir de ese planteamiento y a pesar de una fuerte oposición de los PDs, Canadá y Estados Unidos, se sucedieron una serie de propuestas de trato preferencial tanto en términos de acceso al mercado como dentro de los llamados *new issues* del comercio internacional.

Trato preferencial: Lo que fue y lo que es, y las demandas de cambio

La pregunta que se plantea es si el tratamiento preferencial que reclaman varios países en el ALCA debe ceñirse estrictamente a lo acordado en la Ronda Uruguay, o si es necesario que excedan los límites del acuerdo multilateral global para dar lugar a las necesidades de los diversos niveles de desarrollo y apertura económica en los cuales se encuentran los países latinoamericanos y del Caribe.

Para responder a esta pregunta en el presente estudio, se examinará, en primer lugar, el estado actual de decisiones sobre el tema en la OMC y en los principales procesos de integración hemisféricas, y luego, las nuevas demandas que, sobre el tema, han surgido tanto a nivel multilateral global como hemisféricas.

El trato preferencial hoy en la OMC y en las Américas

1. El trato preferencial y no recíproco ha sido minimizado en la OMC. El trato preferencial fue establecido en el GATT en razón de una serie de argumentaciones que destacaban las limitaciones de los PEDs para participar del comercio internacional en igualdad de condiciones: los grados de desarrollo muy diferenciados y términos de intercambio desiguales entre países del sur y del norte, el funcionamiento parcial e imperfecto del mercado en países del sur, y el proteccionismo de países del norte en términos de textiles y productos agrícolas. Todas estas limitaciones se traducían en el derecho de los PEDs de imponer restricciones a su comercio de importación para favorecer la industrialización doméstica y a mantener subsidios a la producción y

exportación, el derecho de acceder preferencialmente a los mercados de los PDs, y en el derecho a la no reciprocidad comercial.

El proceso de reformas y ajuste de las economías del sur en los años ochenta, sumado a la decisión unilateral de liberalizar el comercio exterior y a la emergencia de nuevos acuerdos de integración denominados como "regionalismos abiertos", fueron factores que influyeron en la decisión de minimizar el trato preferencial en la Ronda Uruguay. El *trade-off* consistió en un proceso gradual de apertura de los mercados del norte para los rubros textiles y agrícolas del sur, a cambio de "graduar" a la mayoría de los PEDs, por la vía del levantamiento de la mayor parte de las preferencias; y a cambio de incluir en la agenda nuevos esquemas de liberalización en los sectores de servicios e inversiones, como el establecimiento de un vínculo entre la propiedad intelectual y el comercio.

En términos del trato preferencial, los principales resultados de la Ronda Uruguay, concluida en 1994, fueron los siguientes:³ 1) eliminar los subsidios a la producción y a la exportación, ofreciendo a los PEDs un período de tiempo más largo para eliminar los subsidios; 2) permitir sólo ciertas medidas de salvaguardias y por un período limitado de tiempo; 3) restringir tanto el uso de restricciones como las cuotas de importaciones; 4) brindar a los PEDs la asistencia técnica para adecuarse a las normas técnicas y fitosanitarias, así como un cronograma más flexible para la imposición de estas normas; 5) crear la cláusula *deminimis* que favorece a los PMDRs, permitiendo el uso de subsidios a las exportaciones, subsidios a la producción agrícola, y exceptuando a dichos países de cláusulas de salvaguardias u otras medidas de carácter de represalia interpuestas por los países importadores (es decir, a PDs o a PEDs);⁴ 6) establecer que el comercio de servicios se realice a través de listas positivas (considerándose ello beneficioso para los PEDs porque permite un mecanismo de exclusión de sectores que no se desean liberalizar); y 7) comprometer la asistencia técnica a los PEDs para ayudarlos a adecuarse a las nuevas normas de comercio.

3. WTO (World Trade Organization), 1998, *Implementation of WTO Provisions in Favor of Developing Country Members* (Geneva: Committee on Trade and Development).

4. Se debe demostrar que los países beneficiados tengan un ingreso per cápita menor a US\$1,000, que los subsidios aplicados a la producción agrícola en estos países no excedan el 10 por ciento de su producción, y que las exportaciones de estos países no afecten un monto considerable de las compras de los países importadores.

2. El trato preferencial también ha sido mini- mizado en los nuevos proyectos de integración regional hemisféricos. El TLCAN y MERCOSUR — proyectos surgidos en los años noventa — no consideran el tratamiento preferencial como parte de sus postulados. En el caso del TLCAN, México prácticamente no ha recibido ningún beneficio como PED, más allá de compromisos de asistencia técnica en aspectos relativos a la propiedad intelectual y medioambientales, como también sobre las nuevas normas comerciales. En el MERCOSUR, Paraguay y Uruguay han sido beneficiados por medio de un cronograma relativamente más flexible para las reducciones arancelarias intra-zona y para la convergencia hacia un arancel externo común (AEC). La decisión de mantener listas positivas en el protocolo de liberalización de servicios favorece — de alguna manera — a las economías más pequeñas del MERCOSUR, en contraposición al método de listas negativas impuesto por el TLCAN. Por último, y en términos de reglas de origen, se permite un relativo trato preferencial al Paraguay. Habiendo concluido la etapa de zona de libre comercio para ingresar a la de una “unión aduanera imperfecta” en el MERCOSUR, el trato preferencial arancelario ya prácticamente es inexistente o inaplicable. De todas maneras, el tema no desaparece en el estadio de la construcción de un mercado común, como lo demuestra la experiencia europea. En el MERCOSUR, sin embargo, el problema de países y regiones menos desarrolladas no ha sido objeto de discusiones o negociaciones hasta el presente. (Ver Tabla 1 y Tabla 2.)

3. El trato preferencial se mantiene en los proyectos de integración hemisféricos históricos. Proyectos de integración como el Pacto Andino (hoy la CAN), el MCCA, y el CARICOM han incluido desde sus inicios en las décadas de los años sesenta y setenta, los principios de trato preferencial, teniendo en cuenta diversos grados y niveles de desarrollo de los países miembros. Estos principios han sido los mismos que han guiado a la primera experiencia de integración latinoamericana, ALALC, luego convertida en ALADI en los años ochenta. La reactivación de estos proyectos de integración en los noventa no ha significado, necesariamente, una adscripción estricta a los nuevos preceptos de la OMC en materia de trato preferencial. Es decir, que estos proyectos de integración en el hemisferio todavía preservan ciertas cláusulas de trato diferenciado y no recíproco, al cual acompañan otras de un carácter similar a las últimas decisiones del sistema de comercio multilateral. Países como Ecuador y Bolivia en la CAN, Nicaragua y Honduras en el

MCCA, y otras siete naciones en el CARICOM reciben un trato preferencial — como PMDRs — expresado en plazos más flexibles para la desgravación arancelaria y convergencia hacia el AEC, aranceles diferenciados y excepcionales, cuotas de importación y suspensión del régimen de arancel cero en casos de pérdidas fiscales severas, suspensión del régimen de salvaguardias para exportaciones de los países mencionados, y flexibilidad para los mismos en las reglas de aplicación de acuerdos sobre servicios e inversiones. Además, los PMDRs obtienen preferencias en cuanto a programas de promoción industrial, fondos de cooperación, asistencia técnica, y alivio de la deuda externa, entre otros.

4. Los sistemas especiales de preferencias arancelarias se han otorgado con un tiempo más limitado. Los sistemas generalizados de preferencias (SGPs) o programas similares otorgados por PDs a PEDs pueden tener una vida más corta de la esperada en el hemisferio con la implementación del ALCA. Estos sistemas consisten básicamente en esquemas comerciales de preferencias no recíprocas otorgados por los países del norte a un grupo de PEDs seleccionados por el propio proveedor de la preferencia y para un grupo de productos determinados. Los aranceles preferenciales de acceso a los mercados del norte son equivalentes a cero o se fijan con niveles muy inferiores a los establecidos para las importaciones del resto del mundo. En el hemisferio, el SGP ha sido iniciado por los Estados Unidos y se encuentra bastante extendido, principalmente hacia los países centroamericanos y caribeños. Últimamente un sistema de preferencias especiales ha sido otorgado por los Estados Unidos a países andinos a través de la ley de Preferencias Arancelarias Andinas (Andean Trade Preference Act — ATPA), a cambio de la lucha por la erradicación del cultivo y procesamiento de drogas (específicamente, la coca). En un cronograma de liberalización arancelaria intra-hemisférica, el SGP está destinado a desaparecer. Sin embargo, el SGP puede ser utilizado, en este mismo cronograma, para favorecer a aquellas economías que necesitan de un acceso más acelerado a los mercados de Estados Unidos y Canadá.

El surgimiento de nuevas demandas sobre trato preferencial

5. Las demandas para ampliar el trato preferencial están creciendo. Con anterioridad a la Conferencia de Seattle (1999), y posteriormente a ella, varias han sido las propuestas acercadas a la OMC, por parte de PEDs, reclamando un mayor

Tabla 1. Trato Preferencial en América Latina y el Caribe: Áreas Tradicionales de la Agenda Comercial

	ALALC-ALADI	TLCAN	MERCOSUR	CAN	MCCA	CARICOM
Aranceles	Trato preferencial no recíproco y gradativo de acuerdo a categorización de países. Mecanismos de compensación para países mediterráneos (Bolivia y Paraguay).		Un período de tiempo más largo otorgado a Paraguay y Uruguay para las reducciones arancelarias y para la convergencia hacia el arancel externo común (AEC). Preferencias para los mismos países en las listas de adecuación (intra-zona) y excepción (AEC).	Trato no recíproco para el comercio con Bolivia y Ecuador y mayor tiempo para la liberalización comercial de estos países. AECs diferenciados para Bolivia y Ecuador, y mayor tiempo otorgado para la convergencia hacia el AEC comunitario para estos dos países.	Aranceles provisionales de protección para ciertos bienes importados por Nicaragua de la intra y extra-zona. Niveles arancelarios externos comunes más altos para Nicaragua y Honduras.	Aranceles temporales de protección (ATPs) otorgados a PMDRs cuando se proyectan pérdidas fiscales cuantiosas. El AEC puede ser temporalmente suspendido respecto a ciertos bienes, para impulsar la industrialización en los PMDRs.
Barreras No Arancelarias	Trato preferencial para PMDRs en el mantenimiento de restricciones comerciales.	Las normas sanitarias se flexibilizan para las exportaciones mexicanas a Canadá y Estados Unidos.		Cuotas anuales y transitorias de importación otorgadas a Ecuador y Bolivia.		Los PMDRs pueden beneficiarse con cuotas de importación de productos del CARICOM, para favorecer planes de industrialización.
Salvaguardias		México puede aplicar medidas de salvaguardias en casos muy especiales.		Las exportaciones de Bolivia y Ecuador al resto de la CAN sólo pueden ser objeto de medidas de salvaguardias en casos excepcionales.		No se permiten salvaguardias en contra de bienes importados de PMDRs con excepción que los bienes constituyan más del 20 por ciento del <i>market share</i> del país importador. Los PMDRs pueden imponer salvaguardias sobre bienes importados por el término de tres años.
Reglas de Origen	Se otorga la proporción de 60-40 por ciento (en el caso de insumos importados de la extra-zona y locales) para la exportación de bienes de PMDRs en lugar de 50-50 por ciento.		Trato preferencial para el Paraguay de 60-40 por ciento.	Trato preferencial para Bolivia y Ecuador de 60-40 por ciento.		Suspensión provisional de las reglas de origen para favorecer la industrialización en PMDRs.
Otros		Asistencia técnica a México para la adopción de nuevas normas comerciales.				Suspensión de los acuerdos de CARICOM para industrias consideradas sensibles. Régimen especial para PMDRs considerados como países pobres y altamente endeudados.

Fuentes: Tratado de Montevideo, Tratado de Asunción, Tratado de Cartagena, Protocolos de Tegucigalpa, Tratado de Charaguamas, y protocolos correspondientes. Ver links a páginas de integración en <http://www.iadb.org/intal>.

Tabla 2. Trato Preferencial en América Latina y el Caribe: Áreas No Tradicionales y Nuevas de la Agenda Comercial

	ALALC-ALADI	TLCAN	MERCOSUR	CAN	MCCA	CARICOM
Programas Industriales				Proyectos industriales de integración para Bolivia y Ecuador.		Regímenes especiales para promover industrialización en regiones y países con desventajas en cuanto a su desarrollo económico.
Asistencia Financiera				Mayor proporción de los fondos de la Corporación Andina de Fomento (CANF) dirigidos a Bolivia y Ecuador.	Regímenes especiales de alivio de la deuda externa y de colocación de fondos de desarrollo para Nicaragua.	Diferentes tipos de ayuda financiera estructurada para los PMDRs.
Asistencia Técnica	Cooperación técnica para los PMDRs en áreas de liberalización arancelaria.			Trato preferencial para Bolivia y Ecuador.		Diferentes tipos de asistencia técnica para los PMDRs.
Incentivos					Incentivos fiscales preferenciales para promover industrialización en Honduras.	Incentivos para que PEDs y PDs canalicen capitales hacia los PMDRs.
Servicios			Beneficios para los PMDRs a través de sistemas de listas positivas.	Flexibilidad en los plazos de liberalización para Ecuador y Bolivia, más excepciones.		Cronogramas más flexibles en el caso de los PMDRs para el levantamiento de restricciones sobre el comercio de servicios.
Inversiones						Flexibilidad en el cumplimiento de las reglas de inversión para los PMDRs.
Propiedad Intelectual		Asistencia técnica a México.				
Medioambiente y Temas Laborales		Asistencia técnica a México.				

Fuentes: Tratado de Montevideo, Tratado de Asunción, Tratado de Cartagena, Protocolos de Tegucigalpa, Tratado de Charaguamas, y protocolos correspondientes. Ver links a páginas de integración en <http://www.iadb.org/intal>.

espacio para el trato preferencial, frente a lo estrictamente acordado en la Ronda Uruguay. Estas propuestas han tenido cabida tanto en el ámbito de acceso al mercado, como dentro de los llamados nuevos temas del comercio internacional. En cuanto a acceso a mercado, las demandas se han orientado mayoritariamente a extender la aplicación de la cláusula *deminimis* más allá de los países estrictamente denominados como PMDRs, además de ampliar los márgenes porcentuales de esta misma cláusula, tanto en el caso de subsidios a la producción agrícola y de los subsidios a la exportación, como de los niveles mínimos de importación sobre los cuales los PDs imponen aranceles *antidumping* o mecanismos de salvaguardias. Las demandas, en el ámbito de acceso a mercado, también se orientan a proveer de mayor tiempo a los PEDs para adaptarse a las nuevas normas técnicas y sanitarias del comercio internacional y al reclamo de configurar “estándares internacionales” más adecuados a los diferentes niveles de desarrollo de los países del sur. En términos de los nuevos temas, se exige una mayor flexibilidad para los PEDs en el programa de liberalización de servicios como de la observancia de los derechos de propiedad intelectual (Trade Related Intellectual Property Rights — TRIPS) y mecanismos de salvaguardias, y la transferencia de tecnología de una manera justa y ventajosa para los países del norte y sur. (Ver Tabla 3.)

6. También crecen las demandas del trato preferencial en el ALCA. En la última Reunión de Ministros de Comercio del ALCA en Toronto, celebrada en noviembre de 1999, el Foro de Empresarios de los países miembros formuló una serie de demandas en relación al trato preferencial. El foco de las demandas, sin embargo, se restringía a las denominadas “economías pequeñas”, tal como habían sido definidas por el grupo de apoyo técnico OEA/BID/CEPAL.⁵ Como tal, durante esa reunión, el área de interés se concentraba en buscar un acceso más temprano o privilegiado al mercado de los países del norte vía reducciones arancelarias sustantivas o eliminación de barreras no arancelarias, como en el mantenimiento y ampliación del sistema generalizado de preferencias y de otros mecanismos preferenciales que se pudieran acordar para favorecer a las “economías más vulnerables”. En las siguientes reuniones vice-ministeriales que se sucedieron en el año 2000 y comienzos del 2001, los gobiernos de diferentes países del hemisferio presentaron propuestas de trato preferencial no precisamente restringidas a las economías pequeñas. En términos de acceso a los mercados de PEDs del hemisferio, se ha propuesto un trato diferencial en términos de

cláusulas de salvaguardias y reglas de origen, así como la adopción de cronogramas más flexibles para las reducciones arancelarias. Con relación al acceso de los mercados de PDs, las demandas se concentraron en las medidas antidumping: desde la consideración de minimizar los perjuicios causados por las exportaciones de economías pequeñas, hasta el reemplazo de las reglas antidumping por otras de carácter antimonopólico (*antitrust*). En los nuevos temas del comercio, varios países se han opuesto a un acuerdo de servicios con cobertura total de sectores (las llamadas listas negativas), y también han solicitado que un acuerdo hemisférico de inversiones contenga excepciones para determinados sectores económicos. (Ver Tabla 3.)

El problema y las respuestas posibles

A casi seis años de la culminación de la Ronda Uruguay, es escaso el margen de ganancias obtenido por los PEDs, y es significativo el margen de pérdidas, sobre todo teniendo en cuenta los resultados del *trade-off* entre trato preferencial y acceso al mercado. Más allá del desmantelamiento del Acuerdo Multifibras (para los textiles) a través de un cronograma de liberalización comercial, del establecimiento de la cláusula *deminimis* restringida a ciertos países, y del mantenimiento del SGP, no han existido mayores beneficios para los PEDs. Por el contrario, la falta de definición de un programa de liberalización para el mercado agrícola, los altos costos que implican ajustarse a las nuevas normas de comercio, y el hecho de que las mismas normas, sumadas al uso y abuso de las medidas antidumping, incluso entre los PEDs, se hayan convertido en formidables barreras no arancelarias, no han dejado espacios para un avance sustancial de la participación de los PEDs en el sistema multilateral de comercio. Si algún avance importante ha existido en cuanto a una mayor participación de los PEDs en el flujo de comercio internacional, dicho logro se ha conseguido a través de la creación y multiplicación de proyectos regionales de integración y de acuerdos bilaterales de libre comercio, muchos de los cuales se originaron en el hemisferio americano en la década del noventa.

5. Para arribar a una primera definición de “economías pequeñas”, el grupo técnico ha utilizado variables tales como ingreso per cápita, tamaño territorial, población, dimensión del comercio con relación al PIB, indicadores de desarrollo humano, indicadores fiscales, etc., y la combinación de estas mismas variables para obtener la fórmula más próxima de países con necesidades especiales o desventajas pronunciadas para emprender un proyecto de integración hemisférica.

Tabla 3.
Trato Preferencial en el Hemisferio y en el Mundo: Nuevas y Principales Demandas

	OMC	ALCA
Aranceles		Establecer cronogramas diferenciados de reducciones arancelarias.
Subsidios	Eliminar los subsidios de exportación para la agricultura en los PDs. Incrementar el margen <i>deminimis</i> para subsidios a la producción agrícola en 20 por ciento para todos los PEDs. Aumentar el margen <i>deminimis</i> para subsidios a la exportación de PEDs y permitir el uso de créditos competitivos a la exportación.	
Salvaguardias y Reglas de Origen	Incrementar del 3 al 7 por ciento el total de productos importados por un país para exceptuar los del uso de salvaguardias. Establecer salvaguardias especiales para PEDs en el caso de la importación de productos agrícolas.	Brindar trato preferencial que permita el uso de esta cláusula más allá del incremento arancelario (cuotas, restricciones cuantitativas, etc.). Brindar trato preferencial para PMDRs en reglas de origen.
TBT / SPS	Elaborar estándares internacionales sobre la base de condiciones reales en los países en desarrollo. Cronogramas más flexibles para la adopción de las nuevas normas.	
Antidumping	Revisar los criterios para iniciar investigaciones de dumping. Incrementar al 2 por ciento el nivel de precios de exportación bajo los cuales no se puede aplicar medidas antidumping.	Revisar los criterios para imponer medidas antidumping a economías pequeñas. Reemplazar las medidas antidumping por otras de carácter antimonopólico.
Servicios	Otorgar flexibilidad en el proceso de liberalización. Realizar negociaciones sobre listas positivas. Crear mecanismos de salvaguardias en casos de emergencia.	Permitir flexibilidad en la liberalización de servicios, y oposición a las listas negativas.*
Inversiones		Otorgar excepciones para diversos sectores económicos dentro de un acuerdo hemisférico de inversiones.
Propiedad Intelectual	Aumentar el período de transición para los PEDs. Transferir de tecnología e los PEDs en términos ventajosos.	

Si uno de los objetivos del ALCA es la aceleración y expansión de la liberalización comercial internacional a partir de un acuerdo de 34 países del hemisferio, ante el aparente estancamiento de las negociaciones en la OMC, no menos importante es evitar la repetición de los resultados de la última ronda multilateral, en la cual los beneficios se repartieron en forma bastante desigual. Acomodar las asimetrías existentes en el continente en cuanto a niveles de desarrollo, apertura, y reforma económica; competitividad; y capacidad de aplicación de las nuevas normas del comercio no implica necesariamente volver al período del tratamiento preferencial no recíproco basado en un alto grado de protección de las economías. Implica, simplemente, aproximarse a un campo de competición más nivelado. Y en este proceso de nivelación no solamente participan las denominadas economías pequeñas, sino todas aquéllas que presentan diversos grados de asimetrías entre sí y con las economías de Estados Unidos y Canadá. Por ejemplo, existen economías consideradas pequeñas en el ALCA, como Costa Rica, Uruguay, y Trinidad y Tobago, que, sin embargo y paradójicamente están listas para un acuerdo de libre comercio hemisférico con demandas mínimas de trato diferenciado. Por otro lado, un *global trader*, como Brasil exige un trato preferencial mayor en cuanto a apertura económica para ciertos sectores de peso y muy sensibles para su economía. Otro global trader como Chile — con uno de los mayores grados de apertura en el continente — exigirá un trato preferencial en relación a las barreras no arancelarias interpuestas, principalmente, por las economías desarrolladas del continente.

En definitiva, el trato preferencial es un componente que entrecruza todos los temas de negociación y actúa como instrumento de nivelación del campo donde se juega la integración hemisférica. No se trata que el trato preferencial se convierta en un instrumento proteccionista o en un elemento que retrase el proceso de integración *sine die*. Se trata simplemente de reconocer la existencia de diversas condiciones y limitaciones de los países que formarán parte de un área de libre comercio hemisférica, de permitir una participación equilibrada de las economías de los mismos países, y de evitar una alta concentración de beneficios en determinadas áreas o regiones del continente.

Los grados de asimetrías existentes en el hemisferio son factores que también determinan distintos grados de intereses de los países y de las zonas de integración. En general, se puede afirmar que los PEDs del hemisferio se encuentran más interesados en todo lo que concierne a acceso a mercado, mien-

tras que los intereses de los PDs se orientan más a empujar una liberalización del comercio de servicios y de los condicionantes de las inversiones, como también de las compras gubernamentales; al mismo tiempo, los PDs están tratando de vincular reglas armonizadas en el orden laboral, medioambiental, y de la propiedad intelectual a la apertura y acceso de los mercados. En otras palabras, los países latinoamericanos y del Caribe consideran que los “viejos temas” del comercio internacional todavía presentan muchos flancos de inequidad en las relaciones Norte-Sur, tanto hemisféricas como globales, mientras que al mismo tiempo se les exige realizar concesiones en los nuevos temas, no teniendo — muchos de ellos — la capacidad y facilidad de implementar las provisiones previstas en los nuevos temas, y pudiéndose convertir varios de ellos en nuevas barreras de acceso a los mercados del norte.

La existencia de asimetrías en un proceso de integración no es un problema nuevo, ni tampoco un problema que merece un trato secundario en las negociaciones hemisféricas. En este sentido, el ejemplo a seguir no es el TLCAN, simplemente porque México ha sido una economía muy asociada a la estadounidense con anterioridad al tratado de libre comercio; y como consecuencia, la ausencia de un trato preferencial en el TLCAN ha sido más que compensada por los beneficios comerciales obtenidos por México. No se puede afirmar que esta ausencia también ha dejado de tener importancia para los países pequeños del MERCOSUR, especialmente en términos del AEC, de la dependencia fiscal al comercio exterior, y del acceso al mercado. La opción tampoco pasa por adoptar todas las provisiones de trato preferencial que los otros acuerdos de integración en el hemisferio (CAN, MCCA, y CARICOM) mantienen hasta la actualidad. De hecho, un trato excepcional prolongado en esos proyectos de integración no ha dinamizado significativamente el comercio intra-zona y ha servido más bien para obstaculizar un aceleramiento de la constitución de zonas de libre comercio o uniones aduaneras plenas.

Ante las particularidades que ofrecen las asimetrías en el continente, el objetivo debe ser plasmar un tratamiento diferente y propio y que se adecue a las necesidades de una integración hemisférica que no se extiende más allá de una zona de libre comercio, pero que exige igualmente una estructura de armonizaciones en las diferentes áreas de negociaciones, de manera de permitir una distribución más o menos equitativa de los costos y beneficios entre los grupos de países que conforman este proyecto.

Sugerencias

A continuación, se ofrecen algunas sugerencias que se pudieran tener en cuenta para estructurar este tratamiento de las asimetrías hemisféricas.

1. Evitar que el tratamiento de las asimetrías se limite a algunos pocos países y adopte únicamente el carácter de no recíproci-dad. Esta solución sería similar a un Convenio de Lomé⁶ y presentaría dos tipos de problemas: tendría validez solamente para economías muy pobres, y se arriesgaría a extender el tratamiento no recíproco por un tiempo ilimitado.

2. Evitar ceñirse estrictamente a lo acordado en la última ronda multilateral de comercio, y por lo tanto a lo que se encuentra prescripto por la OMC en materia de tratamiento preferencial. Al minimizar el trato preferencial y otorgar solamente flexibilidades de tiempo y promesas de asistencia técnica a los PEDs para ajustarse a las nuevas normas comerciales, la OMC ignora los diferentes niveles de desarrollo económico y comercial de estos países, los nuevos costos que deben asumir estas naciones para acceder a los mercados de los países del norte, y las capacidades diferenciadas para financiar estos costos y aplicar las nuevas reglas.

3. Permitir la construcción de un sistema escalonado de tratamiento asimétrico y preferencial en el hemisferio dentro de un plazo de tiempo específico. Este sistema permitirá apuntar a las diferentes necesidades de los grupos de países del hemisferio, a través de una categorización de estos países que exceda la simple división entre PEDs “con graduación” (con o sin un tratamiento preferencial mínimo) y PMDRs (con necesidades de preferencias). Para este propósito, la antes citada unidad de apoyo técnico conformada por la OEA, el BID, y la CEPAL deberá ampliar sus estudios y sistema clasificadorio más allá de las denominadas economías pequeñas, para incluir a todos los países latinoamericanos y del Caribe. Por ejemplo, los criterios e indicadores que se utilizan actualmente por esta unidad técnica se dividen en dos categorías: los estructurales (por tamaño, población, PIB, PIB per cápita, y otros) y los relativos al comercio (según los grados de apertura, grados de diversificación de exportaciones, dependencia fiscal sobre el comercio

6. Serie de preferencias no recíprocas de cooperación financiera y técnica, ayuda de emergencia, y un sistema preferencial de comercio de la Comunidad Económica Europea (CEE) hacia el grupo de países independientes de África, el Caribe, y el Pacífico, constituido mayormente por antiguas colonias europeas.

exterior, entre otros). Ahora, sin embargo, se deberían incluir nuevos criterios que se dirijan, por ejemplo, a medir la competitividad y sensibilidad de productos claves por grupos de países, para determinar los grados requeridos de protección o acceso al mercado; también se deberían incluir mediciones sobre los costos, capacidad, y tiempo necesario de implementación de las nuevas normas del comercio, por parte de estos países. Se deberían examinar, asimismo, las demandas puntuales y oficiales de los gobiernos de los países, de manera a contrastarlas con los nuevos criterios establecidos. El propósito de estas recomendaciones es establecer un sistema de trato preferencial gradativo – desde aquellos tratos preferenciales no recíprocos hasta tratos preferenciales mínimos — que a su vez contenga condicionalidades de duración, suspensión, y graduación, sin que este sistema signifique un desaceleramiento de la construcción de una zona de libre comercio hemisférica.

4. Suspender temporalmente y/o flexibilizar las nuevas normas y barreras comerciales para acceso al mercado. Los nuevos requerimientos normativos y técnicos (technical barriers to trade — TBT) como los estándares sanitarios y fitosanitarios (sanitary and phytosanitary measures — SPS) significan un costo y tiempo adicionales mayores para los PEDs del continente, no poseedores de las técnicas de implementación de estas nuevas regulaciones. Otra barrera cada vez más formidable para el acceso al mercado para los PEDs son las medidas antidumping. En el primer caso, y siempre cuando se evalúen consecuencias y daños menores, las normativas deberían suspenderse o aplicarse menos estrictamente para los PEDs, mientras dichos países no adquieran los instrumentos técnicos de aplicación. Además, los PDs no solamente deberán proveer asistencia técnica en esta área a los demás países del continente, sino también asumir parte o la totalidad de los costos de esta asistencia, dependiendo de la situación fiscal y capacidad de pago de los PEDs. En el caso de las medidas antidumping, sería conveniente una evaluación más flexible de los daños previstos por la aplicación de una supuesta política diferenciada de precios por parte de los PEDs, como también una celeridad mayor en el tiempo para la resolución de disputas de esta naturaleza, por parte de un organismo hemisférico.

5. Revisar las disposiciones de la OMC sobre subsidios, incentivos y salvaguardias, y adaptarlas a las realidades de los países del continente americano. Las disposiciones sobre subsidios para la producción doméstica y para exportaciones y créditos a las exportaciones de la

OMC se basan en criterios que solamente pueden favorecer a los países del norte. De esta manera, por ejemplo, y con la interpretación a los preceptos de la OMC en la materia, la producción agrícola de estos países puede seguir manteniendo artificialmente bajos los precios de los principales *commodities*. Por otro lado, los PEDs del continente pueden ser beneficiados si se establece una escala preferencial y provisional de subsidios que acompañe el incremento de competitividad de los principales productos de exportación, en lugar de relegar estrictamente este tipo de subsidios a la cláusula *deminimis* de la OMC (derecho de economías pequeñas y poco desarrolladas). De igual manera, las medidas de salvaguardia no deberían estar restringidas a una condición *deminimis*, sino que se deberían establecer también en forma excepcional y gradativa, de acuerdo a las necesidades de los PEDs.

6. Excepcionar de la aplicación a los acuerdos de los nuevos temas comerciales a los PEDs que no tengan capacidad actual de implementación, o enforcement.

Los acuerdos TRIPS y eventualmente los ambientales y laborales deben quedar suspendidos para aquellos países que todavía no cuentan con leyes apropiadas o que carecen de un organismo o de una capacidad de control y de aplicación de este tipo de normas. Se debe evitar, asimismo que estos acuerdos se conviertan en nuevas barreras no arancelarias para los productos de exportación de los países latinoamericanos y del Caribe, o lo que es lo mismo, que se conviertan en sanciones comerciales. Por esta razón, se deberá tener un cuidado especial en la fraseología que se aprueba para los textos que tienen que ver con estos nuevos temas. Al igual que en el caso de las normas técnicas y sanitarias, los costos de implantación de estos acuerdos no deberá ser responsabilidad única de los PEDs. Considerando las posiciones encontradas entre Canadá y Estados Unidos frente al resto de los países del continente sobre la necesidad de acuerdos de tipo medioambiental y laborales, una solución alternativa sería que estos acuerdos no formen parte del ALCA.

7. Acelerar las negociaciones para la concreción de un sistema hemisférico de defensa de la competencia.

Un sistema de defensa de la competencia en el ALCA es esencial para dar continuidad al proceso de reformas y liberalización de las economías latinoamericanas y del Caribe iniciado en la década del ochenta. Uno de los objetivos principales de las reformas encaradas ha sido la superación de los monopolios estatales y privados y la creación de mayores condiciones de competencia en el mercado. Sería paradójico que una zona de libre comercio hemisférica reemplace los monopolios locales en cada país por los monopolios extranjeros o multinacionales. Por ello, un sistema de defensa de la competencia debería estar muy vinculado no sólo a la liberalización del comercio de bienes, sino también a la liberalización de servicios e inversiones y a las regulaciones de la propiedad intelectual. Este sistema debería combatir las políticas predatorias de precios y actuar como un órgano hemisférico antimonopólico. Es más, no debería acelerarse un proceso de liberalización de bienes, servicios, e inversiones, ni tampoco implementarse un acuerdo de propiedad intelectual, sin que dichos procesos se encuentren acompañados de un sistema de defensa de la competencia del ALCA en funcionamiento en cada uno de los países del continente.