

El **Área de Libre Comercio** de las **Américas:** **antecedentes y perspectivas**

AÍDA LERMAN
ALPERSTEIN*



El continente americano forma un bloque económico importante: desde el extremo norte en Yukón, Canadá, hasta el extremo sur en Tierra del Fuego, Argentina. El hemisferio occidental tiene 40 millones de kilómetros cuadrados, 800 millones de habitantes y un PIB de más de 11 billones de dólares. Sus economías son cada día más interdependientes y su comercio no deja de crecer. A partir de la mitad de los años noventa del pasado siglo más de 55% del total de los bienes vendidos en el hemisferio occidental permanece en la región.

La interdependencia es resultado de diversos factores, entre los que destacan las medidas de política económica de finales del siglo pasado. Durante los dos pasados decenios los países de América Latina y el Caribe no sólo liberalizaron sus regímenes de comercio e inversión, sino que también tendieron a la integración regional: se actualizaron y consolidaron tratados comerciales regionales como el Pacto Andino, que se transformó en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1997, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (Caricom). También se crearon acuerdos de libre comercio entre países vecinos: el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela), así como muchos otros de carácter bilateral. El norte del hemisferio no fue ajeno a esta tendencia. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) reunió, por primera vez, a países desarrollados y en desarrollo en un acuerdo comercial moderno. Desde entonces las naciones de las Américas continúan realizando acuerdos comerciales bilaterales y regionales.

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco <alerman@cueyatl.uam.mx>.

El antecedente más importante de las negociaciones para la conformación del ALCA se remonta a la propuesta del presidente de Estados Unidos George Bush en junio de 1990 respecto a la conformación de una zona de libre comercio que abarcara todo el hemisferio, denominada Iniciativa para las Américas. Ésta consistiría en: a] la creación en el largo plazo de una zona de libre comercio hemisférica mediante un compromiso marco inicial y la firma de acuerdos bilaterales o subregionales que a la larga podrían consolidarse en un convenio único; b] el establecimiento de un fondo multilateral para promover las inversiones en la región, con la contribución activa del gobierno de Estados Unidos; c] la reducción del problema de la deuda externa latinoamericana mediante mecanismos de colaboración con los organismos financieros internacionales, condicionada a la aplicación de programas de reformas estructurales.

El entorno global de dicha iniciativa se caracteriza por: a] una tendencia a la disminución de la hegemonía de Estados Unidos en la economía mundial, a favor de Europa y en especial de Japón; b] el estancamiento y el previsible fracaso de la Ronda de Uruguay y el consecuente debilitamiento del multilateralismo a cambio del regionalismo; c] la proliferación de pronósticos acerca del tránsito de la economía mundial hacia un modelo de bloques regionales cuestiona la tradicional prédica multilateralista de Estados Unidos.

América Latina, muy agobiada por la inestabilidad macroeconómica, la contracción de la actividad productiva y la deuda externa, estaba al margen de las corrientes de comercio e inversiones internacionales. En términos relativos, la situación de la zona empeoraba aún más al comparar su desempeño económico con el del este asiático y con las expectativas en torno a Europa oriental luego de la caída del bloque socialista. Con la Iniciativa para las Américas Estados Unidos intentaba conservar su influencia natural en la región, tanto en lo político como en lo económico.

Para mediados del decenio de los años noventa la situación se había transformado. Con el fin de la Ronda de Uruguay y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) la economía estadounidense inició un ciclo expansivo que empezó a disipar su *complejo de inferioridad* frente al peligro japonés. Con la abundante oferta de capitales que financia el crecimiento de las economías en desarrollo algunos países de América Latina como México, Argentina y Perú se fueron incorporando al grupo de mercados emergentes —entonces compuesto por los tigres asiáticos y Chile— que se vieron favorecidos por las nuevas corrientes de inversión. Asimismo el tránsito al capitalismo de los países de Europa del este resultó más difícil de lo previsto en un principio, lo

que disminuye la posibilidad de que éstos generen un auge económico, al menos en el corto plazo.

En ese marco los jefes de Estado y de gobierno de las 34 naciones del hemisferio occidental se reunieron en 1994 en Miami en la primera Cumbre de las Américas, que fue otro paso fundamental hacia la mayor interdependencia en la región. La Cumbre fue la primera de una serie de reuniones destinadas a fortalecer las relaciones interamericanas mediante el análisis y la búsqueda de soluciones a problemas comunes. En esta primera se adoptó una declaración de principios basada en la preservación y el fortalecimiento de la democracia y con los objetivos de expandir la prosperidad del hemisferio mediante la integración económica y el libre comercio, erradicar la pobreza y la discriminación, y garantizar el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente. El plan de acción para alcanzar el Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas comprendió 23 puntos temáticos que incluyen desde el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos hasta la prevención de la contaminación y el fomento de las micro y pequeñas empresas. Como parte del plan de acción para promover la prosperidad, los líderes del hemisferio resolvieron “iniciar de inmediato el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas en la que se eliminarán de manera progresiva las barreras al comercio y la inversión”.¹

La meta del ALCA es crear un área libre de barreras al comercio y la inversión entre los países de las Américas. Los líderes del hemisferio resolvieron que las negociaciones concluirán a más tardar en 2005 y convinieron en alcanzar avances concretos en la formación del ALCA para finales de 2000: “La eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países promoverá nuestro crecimiento económico. Una economía mundial en crecimiento aumentará también nuestra prosperidad interna. 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 el medio ambiente”.²

PREPARACIÓN DEL ALCA

La fase preparatoria del proceso del ALCA comenzó en junio de 1995 con la primera reunión de los ministros responsables de comercio en Denver, Colorado, después de la primera cumbre y se extendió hasta la reunión ministerial de

1. Cumbre de las Américas, Declaración de Principios. Santiago, Chile <www.summit-americas.org>.

2. *Ibid.*



Costa Rica en marzo de 1998. Desde entonces los ministros de comercio se reúnen con regularidad cada 18 meses en el país que tenga la presidencia, que es rotativa. Durante el proceso preparatorio la presidencia estuvo a cargo de Estados Unidos (con la reunión ministerial en Denver, Colorado, en junio de 1995), seguido de Colombia (Cartagena en marzo de 1996), Brasil (Belo Horizonte en mayo de 1997) y Costa Rica (San José en marzo de 1998).

Los primeros tres años del proceso del ALCA se dedicaron a la preparación de las negociaciones. Para ello se establecieron 12 grupos de trabajo que se reunieron de manera regular para compartir información sobre las disciplinas y disposiciones legales, identificar áreas de interés, considerar las diferencias y coincidencias y formular recomendaciones sobre la estructura general, el alcance y los objetivos de las negociaciones. Se establecieron grupos de trabajo en los siguientes campos:

- acceso a mercados; procedimientos aduaneros y reglas de origen; inversión; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios, y el grupo de trabajo sobre economías más pequeñas (reunión ministerial de Denver);
- compras de sector público, derechos de propiedad intelectual; servicios y política de competencia (reunión ministerial de Cartagena), y
- solución de controversias (reunión ministerial de Belo Horizonte).

Se solicitó a la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la

Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) que formaran un comité tripartito para brindar asistencia al proceso. Desde la cumbre de Miami las tres instituciones han trabajado de manera conjunta para brindar apoyo financiero, analítico y técnico, así como realizar estudios en sus respectivas áreas de competencia.

El sector empresarial también comenzó a desarrollar actividades relacionadas con el proceso del ALCA. En Denver en 1995 se reunieron grupos de empresarios después de la reunión de ministros para establecer contactos y discutir temas de su interés. En 1996, antes de la reunión ministerial, en Cartagena, tuvo lugar el Primer Foro Empresarial de las Américas. Representantes empresariales y de asociaciones de negocios expusieron artículos de opinión y participaron en talleres sobre temas relacionados con el ALCA, para luego dar propuestas, análisis y recomendaciones a los ministros. A partir de 1996, dicho foro sesiona en paralelo a las reuniones ministeriales.

En la cuarta reunión ministerial los ministros responsables del área de comercio recomendaron a los jefes de Estado y de gobierno iniciar las negociaciones del ALCA. En la Declaración de San José los ministros establecieron objetivos para cada área temática. Las negociaciones comenzaron durante la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago, Chile, en abril de 1998. Los jefes de Estado y de gobierno se comprometieron con las negociaciones del ALCA en los siguientes términos.

Hoy instruimos a nuestros ministros responsables del comercio que inicien las negociaciones correspondientes al ALCA de acuerdo con la Declaración Ministerial de San José, de marzo de 1998. Reafirmamos nuestra determinación de concluir las negociaciones del ALCA a más tardar en 2005 y a lograr avances concretos para finales del presente siglo. El acuerdo del ALCA será equilibrado, amplio y congruente con la Organización Mundial de Comercio (OMC), y constituirá un compromiso único.

Hemos observado con satisfacción el trabajo preparatorio realizado por los ministros responsables del comercio durante los últimos tres años, el cual ha fortalecido nuestras políticas comerciales, fomentado la comprensión de nuestros objetivos económicos y facilitado el diálogo entre todos los países participantes. Valoramos la importante contribución del BID, la OEA y la CEPAL en su calidad de comité tripartito.

El proceso de negociación del ALCA será transparente y tomará 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. Alentamos a todos los sectores de la sociedad ci-

vil a participar y a contribuir en el proceso de manera constructiva, por medio de nuestros respectivos mecanismos de diálogo y consulta y mediante la presentación de sus puntos de vista a través del mecanismo creado en el proceso de negociación de ALCA. Creemos que la integración económica, la inversión y el libre comercio son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y lograr una mejor protección del medio ambiente. Estos temas se tomarán en consideración a medida que avancemos en el proceso de integración económica en las Américas.³

ESTRUCTURA Y PRINCIPIOS DE LAS NEGOCIACIONES

En la última declaración ministerial del proceso preparatorio (Costa Rica), antes de las negociaciones propiamente dichas, los ministros expusieron los principios, los objetivos y la estructura general de las negociaciones del proceso del ALCA. Las negociaciones se guiarán por los principios de consenso y transparencia; el ALCA tendría como base el acuerdo de la OMC, y sería congruente con sus reglas y disciplinas y las mejoraría cuando ello fuera posible. Todos los países tendrían la responsabilidad de asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos se apegaran al ALCA.

El ALCA será un compromiso único (*single undertaking*), concepto formalizado por primera vez en la Ronda de Uruguay del GATT, lo que significa que los participantes cumplirán todas las obligaciones acordadas. El ALCA coexistirá con acuerdos bilaterales y subregionales en la medida que los derechos y las obligaciones de tales acuerdos no incluyan o excedan los derechos y las obligaciones del ALCA. Los países podrán negociar y aceptar las obligaciones del ALCA de manera individual o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como unidad. Los ministros reconocieron las necesidades y las condiciones económicas particulares de las economías más pequeñas y recomendaron que se tomen en cuenta, junto con las diferencias en el desarrollo, para asegurar la participación plena de todos los países en el proceso.

Se estableció una estructura de negociaciones flexible. Los ministros de comercio continuarán administrando y supervisando el proceso mediante reuniones cada 18 meses en el país sede. En escala operacional, los viceministros responsables de comercio actuarán en calidad de Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), cuyo papel es fundamental en la

administración de las negociaciones, ya que dirige el trabajo de los grupos de negociación y otros. El CNC es responsable de la estructura general del acuerdo; de asegurar que todos los grupos de negociación progresen hacia el cumplimiento de sus mandatos y objetivos; de garantizar la transparencia de las negociaciones y de supervisar la labor de la Secretaría Administrativa y de la aplicación de las medidas de facilitación de negocios que fueren aprobadas. El CNC también deberá asegurar que los grupos de negociación tomen en cuenta las preocupaciones de las economías más pequeñas y con diferentes niveles de desarrollo. El CNC se reúne cuantas veces sea necesario y por lo menos dos veces al año.

Los ministros crearon nueve grupos de negociación: acceso a mercados; inversión; servicios; compras del sector público; solución de controversias; agricultura; derechos de propiedad intelectual; subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios, y política de competencia.

Se eligieron a los presidentes y vicepresidentes de los grupos tomando en cuenta la representatividad geográfica de los países. Los mandatos iniciales se establecieron en la Declaración de San José. Los ministros reconocieron que el trabajo de los grupos podía estar interrelacionado, como la agricultura y el acceso a los mercados, los servicios y las inversiones, la política de competencia y los subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios. Se encargó al CNC la tarea de identificar esos vínculos y definir los procedimientos adecuados para asegurar una eficaz y oportuna coordinación entre los grupos. En declaraciones posteriores los ministros han realizado cambios según las nuevas necesidades. Asimismo, se crearon los siguientes comités y grupos que se ocupan de temas que cruzan de manera horizontal las áreas de las negociaciones.

- El Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, cuyo cometido es formular recomendaciones al CNC sobre sus inquietudes e intereses y dar seguimiento de las negociaciones; creó bases de datos sobre asistencia técnica que consideran tanto las necesidades por cubrir como la disponibilidad de recursos en el hemisferio.

- El Comité Conjunto de Expertos del Gobierno y del Sector Privado sobre Comercio Electrónico, que tiene a su cargo formular recomendaciones sobre cómo “ampliar los beneficios que se derivan del mercado electrónico”. Ha encargado varios estudios y recibido presentaciones de los sectores público y privado disponibles en la sección pública del sitio del ALCA.

- El Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil, formado para que los sectores empresarial, productivo y laboral, académicos, de protección del medio ambiente, presenten sus puntos de vista sobre temas comerciales de manera constructiva. Se ha invi-

3. Ibid.

tado a la sociedad civil a expresar sus puntos de vista mediante la página oficial del ALCA y de fuentes nacionales de información en tres oportunidades. Se encomendó al Comité recibir las presentaciones, analizarlas y someterlas a la consideración de los ministros. Se encuentran disponibles resúmenes ejecutivos de las presentaciones de la sociedad civil recibidas durante los dos primeros llamados públicos a la presentación de opiniones.

• El Comité Técnico de Asuntos Institucionales, creado en la reunión ministerial de 2001, en Argentina, con el objetivo de decidir la estructura general del acuerdo del ALCA. También se creó un grupo de expertos ad hoc con el cometido de informar al CNC sobre la aplicación de las medidas de facilitación de negocios referentes a asuntos aduaneros acordadas en la reunión de Toronto en 1999.

Una vez iniciadas las negociaciones, los ministros acordaron establecer una Secretaría Administrativa Temporal financiada por el comité tripartito. Ésta se encarga de apoyar las negociaciones desde el punto de vista logístico y administrativo, proveer servicios de traducción de documentos e interpretación durante las deliberaciones y publicar y distribuir los textos oficiales. La Secretaría se ubica en la misma sede rotativa de los grupos de negociación. De mayo de 1998 a febrero de 2001 las negociaciones del ALCA se llevaron a cabo en Miami. De marzo de 2001 a febrero de 2003 en Panamá, y México es sede desde marzo de 2003 hasta la conclusión de las mismas.

Se solicitó a las tres organizaciones integrantes del comité tripartito que continuaran aportando los recursos necesarios para atender las solicitudes de apoyo técnico por parte de los países participantes del ALCA y proveer la asistencia técnica relacionada, en particular a las economías más pequeñas.

LOS PRINCIPIOS GENERALES

Los principios generales que guían las negociaciones son: 1) Las decisiones en proceso de negociación del ALCA se tomarán por consenso. 2) Las negociaciones serán transparentes para asegurar ventajas mutuas y mayores beneficios para todos los participantes. 3) El Acuerdo del ALCA será congruente con las reglas y las disciplinas de la OMC. Los países participantes reiteran su compromiso con las normas multilaterales, en particular el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994) y su Entendimiento en la Ronda de Uruguay y el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). 4) El ALCA deberá incorporar mejoras respecto de las reglas

y las disciplinas de la OMC cuando ello sea posible y apropiado, tomando en cuenta las plenas implicaciones de los derechos y las obligaciones de los países como miembros de la OMC. 5) Las negociaciones se iniciarán de manera simultánea en todas las áreas temáticas. El inicio, la conducción y el resultado de las negociaciones del ALCA se tratarán como partes de un compromiso único (*single undertaking*) que incluya los derechos y las obligaciones acordadas.

El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y regionales en la medida que los derechos y las obligaciones que implican tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y las obligaciones del ALCA.

a) Los países podrán negociar y aceptar las obligaciones del ALCA de manera individual o como miembros de un grupo de integración regional como una unidad.

b) Debería otorgarse mayor atención a las necesidades, las condiciones económicas (que incluyen costos de transición y posibles desequilibrios internos) y las oportunidades de las economías más pequeñas, con el objeto de asegurar su plena participación en el ALCA.

c) Los derechos y las obligaciones del ALCA deberán ser comunes a todos los países. En la negociación de las áreas temáticas se podrán incluir medidas como asistencia técnica en áreas específicas y periodos más largos o diferenciales, según el caso, para el cumplimiento de las obligaciones con el fin de facilitar el ajuste de las economías más pequeñas y la plena participación de todos los países.

d) Las medidas que se acuerden para facilitar la participación de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA deberán ser transparentes, simples y de fácil aplicación, reconociendo el grado de heterogeneidad de éstas.

e) Todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos, y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del ALCA.

f) Para asegurar la plena participación de todos los países en el ALCA, las diferencias en el nivel de desarrollo deberían ser tomadas en cuenta.

Los objetivos generales de las negociaciones son:

a) Promover la prosperidad mediante la creciente integración económica y el libre comercio entre los países del hemisferio para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo y proteger el medio ambiente.

b) Establecer un área de libre comercio en la que se eliminarán de manera progresiva las barreras al comercio de bienes y servicios y la inversión. Las negociaciones concluirán a más tardar en 2005.

c) Maximizar la apertura de los mercados mediante altos grados de disciplina con base en un acuerdo equilibrado y comprehensivo.

d] Facilitar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA, con el fin de concretar sus oportunidades y aumentar su grado de desarrollo.

e] Apoyar de manera recíproca las políticas ambientales y de liberalización comercial tomando en cuenta los esfuerzos emprendidos por la OMC y otras organizaciones internacionales.

f] Asegurar, de conformidad con las respectivas leyes y reglamentos, la observancia y la promoción de los derechos laborales con respecto a las normas fundamentales del trabajo reconocidas en escala internacional por la Organización Internacional del Trabajo.⁴

Desde el inicio de las negociaciones en 1998, el proceso del ALCA ha transitado por dos etapas. La primera fue con la presidencia de Canadá y la vicepresidencia de Argentina, y culminó con la quinta reunión de ministros responsables de comercio en 1999, durante la cual éstos se concentraron en lograr progresos concretos para 2000. Los grupos de negociación presentaron a los ministros modelos anotados de sus respectivos capítulos. Se pidió a estos grupos un borrador de sus respectivos capítulos antes de la reunión de abril de 2001 y que el CNC comenzara las discusiones sobre la estructura general de un acuerdo ALCA.

Los ministros acordaron una serie de medidas de facilitación de negocios (para agilizar el flujo comercial entre sus sectores empresariales, que no necesitan aprobación legislativa). Ocho de esas medidas tienen como objetivo simplificar los procedimientos aduaneros. Para facilitar la aplicación de esas medidas el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo identificó recursos de asistencia técnica para los países que califican. Las demás medidas son de transparencia, para dar mayor difusión a los procedimientos y las regulaciones de forma tal que lo entienda el público en general. Entre ellas se incluye la difusión de la base de datos hemisférica de comercio y aranceles, utilizada en las negociaciones, así como un inventario sobre arbitraje y otros procedimientos alternativos de solución de controversias comerciales. También se incluyeron más de 500 enlaces a información relacionada con temas comerciales clasificados por país.

En la Declaración de Toronto en 2001 los países del ALCA presentaron por primera vez una posición conjunta para la siguiente reunión ministerial de la OMC y resolvieron comunicar su contenido al Consejo General de ese organismo. Los países acordaron trabajar unidos para eliminar los subsidios

La meta del ALCA es crear un área libre de barreras al comercio y la inversión entre los países de las Américas. Los líderes del hemisferio resolvieron que las negociaciones concluirán a más tardar en 2005

a la exportación de productos agrícolas en el marco de las negociaciones multilaterales sobre agricultura de la OMC.

Durante la etapa de negociaciones el sector empresarial continuó las reuniones en el Foro Empresarial de las Américas y formuló recomendaciones a los ministros. En el mismo sentido se han reunido los grupos representantes de la sociedad civil. Los ministros han llevado las recomendaciones de ésta a la consideración del Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación Civil. Éste invitó a las partes interesadas a presentar sus puntos de vista sobre el proceso ALCA en una forma constructiva. Los documentos fueron analizados por el Comité de Representantes Gubernamentales que presentó a los ministros los resúmenes ejecutivos. Este proceso continúa con una nueva invitación después de cada etapa de negociación.

Durante la segunda fase se adoptaron decisiones fundamentales para el proceso de negociaciones del ALCA en la sexta reunión, en Buenos Aires, y en la Tercera Cumbre de las Américas, en Quebec, en abril de 2001. Los ministros recibieron un borrador del acuerdo ALCA y, en una decisión sin precedente, recomendaron a los jefes de Estado y de gobierno hacer público el documento para aumentar la transparencia. Los ministros también destacaron la necesidad de incrementar el diálogo con la sociedad civil y brindar asistencia técnica a las economías más pequeñas para facilitar su participación. Se acordó publicar en el sitio oficial del ALCA los resúmenes de las aportaciones de la sociedad civil presentadas en la segunda invitación pública.

Se acordó que las negociaciones concluirán a más tardar en enero de 2005 y entrarían en vigencia no más allá de diciembre de ese año. Como medida preparatoria se fijó una

4. Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), *Área de Libre Comercio de las Américas*, ALCA, 1998, pp. 6 y 7.

fecha límite para las negociaciones del acceso a los mercados. Se presentaron recomendaciones sobre métodos y modalidades para la negociación arancelaria antes del 1 de abril de 2002 a fin de iniciar negociaciones a más tardar el 15 de mayo siguiente. Se presentó una segunda versión del acuerdo ALCA para su consideración en la reunión ministerial, que se realizó en octubre de 2002 en Ecuador.

PRIMER BORRADOR DEL ALCA

Este trabajo se basa en el primer borrador del ALCA, base de las negociaciones (en noviembre de 2002 la Secretaría del ALCA presentó otro con modificaciones menores). Las disposiciones del capítulo sobre agricultura son las mismas que se aplican para los productos agropecuarios del Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial de Comercio (enumerados en el anexo I de dicho Acuerdo) y cualquier cambio que en el futuro acuerde la OMC de manera automática se incorporará al ALCA.⁵

Respecto a la sección sobre acceso a los mercados, aranceles y barreras no arancelarias, del mismo capítulo, se señala:

1) Cada país miembro del ALCA concederá trato nacional a los productos agrícolas o agropecuarios de los demás países miembro de acuerdo con el artículo III del Acuerdo General sobre [Aranceles Aduaneros y] Comercio (GATT) de 1994.

2) Las preferencias que se aplican en el comercio entre las partes, así como los programas de reducción o eliminación de aranceles convenidos en acuerdos bilaterales o subregionales, seguirán vigentes mientras las preferencias allí acordadas sean mayores que las resultantes del programa de liberación (desgravación arancelaria) establecido en la presente sección.

3) Las partes convienen en eliminar los aranceles en su comercio recíproco de bienes originarios.

4) Se cuidará que la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias no se conviertan en un medio de discriminación arbitraria e injustificable entre los países miembro o en una restricción encubierta al comercio internacional.

5) Se acuerda la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas que afecten el comercio en la zona hemisférica creada.

6) Sin perjuicio de la obligación general de no conceder subsidios a las exportaciones para el comercio hemisférico, una parte tiene el derecho de recurrir a los subsidios a las ex-

portaciones de cualquier producto agropecuario en la medida y durante el tiempo que resulte necesario para compensar un subsidio a la exportación que haya sido conferido por un país no parte y que afecte las exportaciones del país en cuestión

7) Las partes renuncian a los derechos que el GATT de 1994 les confiere para utilizar subsidios a la exportación y a los derechos respecto al uso de éstos que pudieran resultar de las negociaciones multilaterales de comercio agropecuario en el marco del acuerdo de la OMC en su comercio recíproco.

8) No obstante lo establecido en el párrafo anterior, los países de pequeñas economías eliminarán los subsidios a la exportación en un plazo de 10 años posteriores a la entrada en vigor del ALCA.

9) Se acuerda identificar otras prácticas que distorsionen el comercio de productos agrícolas, incluidas aquellas con un efecto equivalente al de los subsidios a las exportaciones agrícolas para someterlas a una mayor disciplina.

10) Los productos agrícolas cubiertos serán aquellos referidos en el anexo I del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC.

Acceso a los mercados

Los temas en este rubro son régimen de origen, procedimientos aduaneros y barreras técnicas al comercio. Se persiguen los objetivos de:

1) Eliminar de manera progresiva los aranceles y las barreras no arancelarias, así como otras medidas de efecto equivalente que restringen el comercio entre los países participantes.

2) Negociar todo el universo arancelario, para lo cual se podrán establecer diferentes cronogramas.

3) Facilitar la integración de las economías más pequeñas y su plena participación en las negociaciones del ALCA.

El marco de referencia también se encuentra en las disposiciones de la OMC, que en este caso se refieren al artículo XXIV del GATT de 1994.

En cuanto al régimen de origen, los objetivos que se persiguen son:

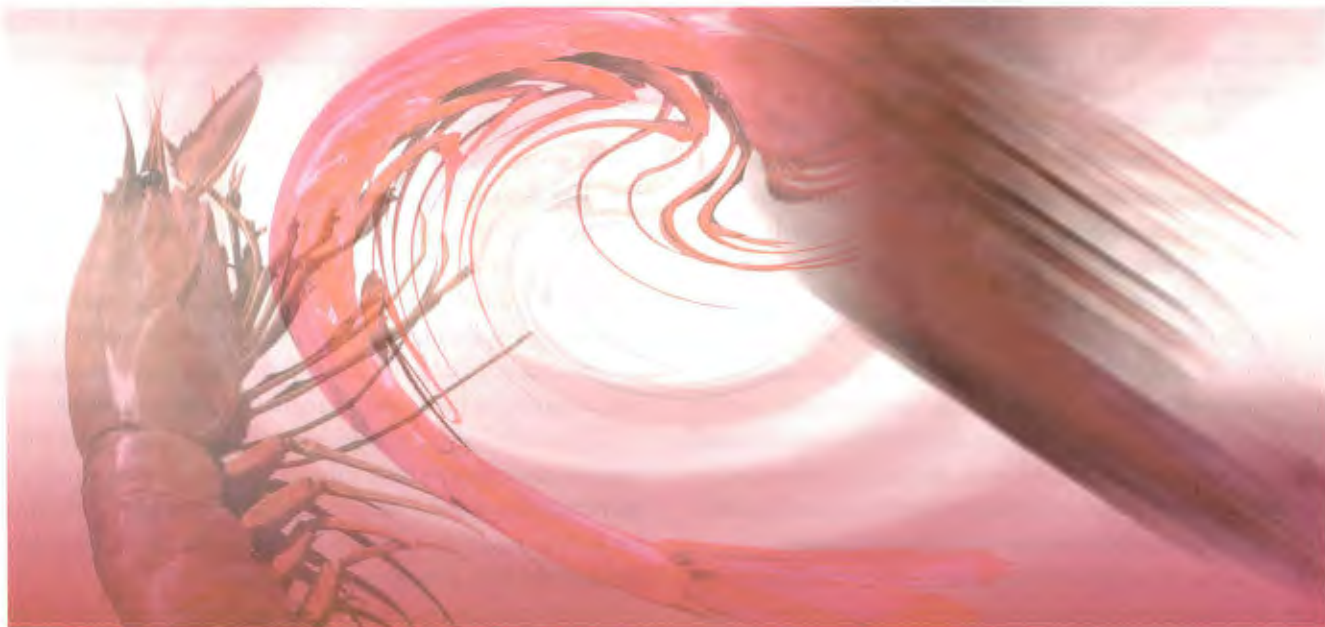
1) Se desarrollará un sistema eficiente y transparente de reglas de origen, incluida la nomenclatura y los certificados de origen para facilitar el intercambio de mercancías (sin crear obstáculos innecesarios al comercio).

2) Se aplicarán mecanismos de intercambio de información en materia aduanera entre los países del ALCA.

3) Se crearán mecanismos eficaces para detectar y combatir el fraude y otros actos ilícitos aduaneros, sin imponer obstáculos innecesarios al comercio exterior.

4) Se promoverán mecanismos y medidas aduaneras que aseguren la transparencia, la eficacia, la integridad y la responsabilidad de las operaciones.

5. Véanse todos los capítulos correspondientes a este borrador en <www.summit-americas.org/esp-2002/>.



En cuanto a las normas y barreras técnicas al comercio, se trata de eliminar las que no son necesarias, con base en el Documento de Objetivos Comunes aprobado por el grupo de trabajo. La OMC ha logrado en parte la eliminación de barreras no arancelarias gracias a los acuerdos sobre barreras técnicas al comercio (TBT) y medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS), con lo que se pretende armonizar las normas y las reglas en materia de protección del medio ambiente, la salud pública y los consumidores.

Subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios

Los lineamientos dictados por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC son otra referencia importante para el ALCA. En el artículo I se expresa que “las partes podrán iniciar procedimientos de investigación (exámenes) y aplicar derechos *antidumping* (y compensatorios cuando corresponda), en perjuicio de mercancías de otra parte, cuando la autoridad investigadora del país importador haya actuado de plena conformidad con las disposiciones estipuladas en el presente capítulo”.

De ahí que “para efectos del párrafo I anterior y para todo lo no previsto expresamente en el presente capítulo, el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo del GATT de 1994 o (el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC cuando corresponda) y la legislación respectiva de cada parte, se aplicarán de manera complementaria a todos los procedimientos de investigación y aplicación de derechos *antidumping* en tanto sus disposiciones sean compatibles con el presente capítulo. La excepción

procede cuando en ese mismo capítulo se estipule lo contrario. Por consiguiente, en el Acuerdo de Marrakech (que dio lugar al establecimiento de la OMC) y cualquier otro acuerdo sucesor del mismo, regirá los derechos y las obligaciones de las partes con respecto a los subsidios y a la aplicación de derechos *antidumping* y compensatorios antes señalados”.

El artículo II señala que se considerará que un producto es objeto de *dumping*, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación sea menor que el precio comparable en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador. Sin embargo, antes tiene que mediar la prueba del daño. En el artículo III se considera que la determinación de la existencia de daño se basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones objeto de *dumping* y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno, y b) de la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales bienes. Para este propósito no se considerará objetivo un examen que se fundamente en estadísticas sobre grupos agregados de productos en el cual se encuentre el bien similar sujeto a investigación.

Solución de controversias

Se tomará en cuenta el entendimiento relativo a las normas y procedimientos que rigen la solución de controversias de la OMC, que a diferencia del GATT, aplica una disciplina a la inversa, es decir, cuando el órgano que se ocupa de arreglar

las diferencias decreta una sanción, para eximir al país castigado, el sujeto de ésta y las naciones miembro (incluida la quejosa) deben estar de acuerdo.

El ALCA pretende establecer un mecanismo que tienda a facilitar y a fomentar el uso del arbitraje y otros medios alternativos para la solución de las diferencias. El procedimiento de solución de controversias que prevé el acuerdo del ALCA establece que es esencial aportar seguridad y previsibilidad a las partes. En ese sentido, se reconoce que dicho procedimiento “sirve para preservar los derechos y obligaciones de las partes en el marco del presente acuerdo y para aclarar las disposiciones vigentes del mismo de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público” y que las resoluciones de los grupos neutrales no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en el presente Acuerdo.

Las partes se comprometen a prever los procedimientos constitucionales y legislativos necesarios que permitan su participación en los procedimientos mencionados en este capítulo. Sin perjuicio de la generalidad de lo anterior, “las partes garantizarán la uniformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos en relación con las obligaciones establecidas en este capítulo y las demás disposiciones del acuerdo del ALCA”.

Además el trabajo de los diferentes grupos puede estar interrelacionado, como en el caso —entre otros— de la agricultura y el acceso a mercados; servicios e inversión; política de competencia, y subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios. A este respecto se identificarán los vínculos y definirán los procedimientos apropiados para asegurar una coordinación eficaz y oportuna. Se acordó asimismo instruir a los grupos de negociación pertinentes para que estudien los asuntos relacionados con la interacción del comercio y la política de competencia, incluidas las medidas *antidumping*, acceso a mercados y agricultura, para identificar aquellas áreas que puedan merecer una consideración posterior.

Inversión

El objetivo es establecer un marco jurídico y transparente que promueva la inversión mediante la creación de un ambiente estable y previsible que proteja las inversiones sin crear obstáculos a las inversiones provenientes del exterior, es decir, fuera del continente americano. En ese sentido, el capítulo sobre inversión comprende tanto las existentes a la fecha de entrada en vigor del ALCA como aquellas realizadas con anterioridad o adquiridas con posterioridad a esa fecha.

El capítulo sobre inversiones se aplicará a todas las existentes cuando el tratado entre en vigor. Al respecto “cada parte

contratante promoverá en su territorio las inversiones de otras partes contratantes y admitirá dichas inversiones conforme a sus leyes y reglamentos”.

En lo referente al trato nacional “cada parte otorgará a los inversionistas de otra parte un trato no menos favorable al que otorgue (en circunstancias similares) a sus propios inversionistas y a las inversiones de estos inversionistas (en lo que se refiere al establecimiento, la adquisición, la expansión, la administración, la conducción, la operación, la venta u otra disposición de las inversiones)”. Lo mismo se estableció en materia del trato de nación más favorecida, cuyas excepciones, al igual que las de trato nacional, son las siguientes.

“a] Los privilegios, ventajas o beneficios que una parte contratante conceda a los inversionistas de otra parte contratante en virtud de acuerdos de integración económica, incluidos los de la zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica o monetaria.

“b] Los privilegios, ventajas o beneficios que se deriven de acuerdos destinados a facilitar las relaciones fronterizas.

“c] Los derechos y las obligaciones emanados de acuerdos para evitar la doble tributación y en general cualquier asunto relacionado con la materia tributaria y las reservas al trato nacional y al trato de nación más favorecida.

“Asimismo se establece que cada parte otorgará a los inversionistas de otra parte el mejor de los tratos requeridos por las disposiciones de trato nacional y trato de nación más favorecida”.

Según el texto propuesto ninguna parte podrá imponer ni obligar el cumplimiento de los compromisos en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, venta u otra disposición de una inversión. De igual modo ninguna de las partes contratantes podrá imponer o exigir, salvo disposición legal contraria, alguno de los requisitos siguientes, con respecto al permiso para el establecimiento, expansión, mantenimiento o adquisición de una inversión:

a] Exportar un determinado tipo, nivel o porcentaje de bienes, mercancías o servicios.

b] Alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional.

c] Adquirir, utilizar u otorgar preferencia de compra a los bienes o mercancías producidas o a servicios prestados en su territorio, o adquirir bienes de productores, personas o servicios de su territorio en su territorio.

d] Relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el de las exportaciones o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión.

e] Restringir las ventas en su territorio de los bienes, las mercancías o los servicios que tal inversión produzca o pres-

te relacionando de cualquier manera dichas ventas con el volumen o el valor de sus exportaciones o las ganancias que generen divisas.

f) Transferir a una persona en su territorio una tecnología en particular, un proceso productivo u otro conocimiento reservado (de su propiedad) salvo cuando el requisito se imponga o el compromiso se hagan cumplir por un tribunal judicial o administrativo o por una autoridad competente para reparar una supuesta violación a leyes en materia de competencia.

g) Actuar como el proveedor exclusivo de los bienes, mercancías o servicios para un mercado específico, regional o mundial.

REFLEXIONES FINALES

El ALCA se caracteriza por la cantidad de países sin precedente (34) que entran en la negociación, por la diversidad de tamaños y niveles de desarrollo, porque la mayoría ya pertenecía a un acuerdo regional de integración, y sobre todo por su carácter vertical al incluir a dos países desarrollados (Canadá y Estados Unidos) que intentan concluir un acuerdo simétrico y recíproco con las otras 32 naciones americanas.

En dólares de 1990 el PIB de Estados Unidos alcanzó en 1996 cerca de 6.7 billones de dólares, el de Canadá 583 000 millones y el de los países de América Latina 1.3 billones de dólares. Así, la economía estadounidense es cinco veces más grande que el conjunto de las 32 economías de América Latina y 3.5 veces más grande que las 33 economías restantes del hemisferio (Canadá incluido). Las economías de América Latina y el Caribe tienen ingresos por habitante expresados como porcentaje del ingreso estadounidense que van desde alrededor de 30% en los casos de Chile, Argentina y Venezuela, 14% en Perú, 10% para las economías centroamericanas (exceptuando Costa Rica, que es de 20%), hasta 5% en el caso de Haití. Las mencionadas asimetrías no sólo se relacionan con la capacidad para competir en igualdad de condiciones cuando el acuerdo se perfeccione, sino también con los recursos intelectuales e institucionales para llevar adelante las negociaciones. Cuando el ALCA entre en vigencia estos países de tamaño y desarrollo tan diferentes habrán establecido, en condiciones igualitarias, la total eliminación de las barreras al comercio de bienes y servicios, el trato nacional y no discriminatorio a los movimientos de capital productivo y el respeto a las normas de propiedad intelectual.

Los acuerdos regionales de América Latina y el Caribe (Mercado Común Centroamericano, Caricom, Comunidad

El hemisferio occidental tiene 40 millones de kilómetros cuadrados, 800 millones de habitantes y un PIB de más de 11 billones de dólares. Sus economías son cada día más interdependientes y su comercio no deja de crecer

Andina y Mercosur) tienen posiciones e intereses muy diferentes en las negociaciones del ALCA. Los dos primeros (al igual que otros países no miembro como República Dominicana) aprovechan su cercanía geográfica y sus costos salariales y ambientales relativamente más bajos para producir bienes y servicios (incluido el turismo) destinados a abastecer al mercado de Estados Unidos.

Por otro lado, el Mercosur (con Chile, que es miembro no pleno de este acuerdo) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se encuentran lejos del gran mercado estadounidense como para justificar zonas procesadoras de exportación con tal destino. En estos bloques sudamericanos la inversión extranjera directa en manufacturas (industrias alimentaria, automotora y química, entre otras) se dirige a los propios mercados regionales. Asimismo la inversión minera-extractiva y agrícola-pecuaria se orienta sobre todo a los grandes mercados del mundo desarrollado, no sólo de Estados Unidos, sino también a los de Europa y Japón. La inversión transnacional en servicios se destina a los mercados en los cuales se asienta.

Esta relación cada vez más estrecha entre el comercio y la inversión es una de las claves para entender los intereses recíprocos de las partes en el ALCA y para interpretar las estrategias implícitas o explícitas de las grandes empresas transnacionales asociadas a sus ventajas de localización, de internacionalización y de control del progreso técnico.

De México, Centroamérica y el Caribe, a las empresas transnacionales del mundo desarrollado les interesan sus ventajas de localización. Primero para aprovechar los bajos costos laborales y ambientales y segundo para minimizar fletes hacia el gran mercado de Estados Unidos.



Pero en sus relaciones con la Comunidad Andina y el Mercosur los inversionistas transnacionales, si bien intentan aprovechar costos locales más reducidos, carecen de la ventaja competitiva asociada a la cercanía geográfica con Estados Unidos o vinculada a las preferencias que ese país concede a México, Centroamérica y el Caribe, las que no son extensibles a América del Sur.

Por la magnitud y el dinamismo económico de las diferencias regionales que negocian el ALCA, los intereses de Estados Unidos en materia de acceso a los mercados se orientan sobre todo hacia América del Sur. Los mercados de México y Canadá ya poseen un alto grado de integración con la economía estadounidense y, aunque en menor medida, algo similar acontece con los pequeños mercados de Centroamérica y el Caribe. En cambio, el grado de integración comercial con América del Sur es más bajo, sobre todo en el caso del Mercosur.

Para preservar intereses regionales comunes y aprovechar economías de escala y especialización en materia de equipos negociadores, al Mercosur le convendría negociar en bloque, La Caricom, y es probable que la Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano, terminen adoptando el

mismo criterio. De esta manera se reconocería que la negociación es demasiado compleja (muchos países e intereses), asimétrica (enormes diferencias de desarrollo) y con bloques regionales con intereses comunes que merecen defenderse de manera conjunta.

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas en Quebec ha establecido los plazos para concluir las negociaciones y para que entre en vigencia el Área de Libre Comercio de las Américas. Ello dio un renovado impulso a las negociaciones hemisféricas, las cuales implicarán una modificación significativa de las relaciones comerciales en el hemisferio, así como con el resto del mundo. Una de las expectativas de dicho proceso es el incremento en el acceso de los países de la región a los grandes mercados del hemisferio norte del continente. Sin embargo, al mismo tiempo implicará una progresiva eliminación de las preferencias comerciales entre los países miembro de los acuerdos regionales.

En ambos sentidos, los resultados de las negociaciones tendrán consecuencias diferenciales sobre el comercio exterior de cada uno de los países así como sobre su desempeño económico en función de la estructura de su comercio exterior, en particular con Estados Unidos y Canadá.

De igual manera, la negociación (que aún no finaliza) en el marco del ALCA debe considerarse como un incentivo y un instrumento para perfeccionar y profundizar los múltiples acuerdos regionales en funcionamiento. Una negociación con una tendencia al bilateralismo de Estados Unidos con cada país y una agenda infinita (relativa a las capacidades de la región) configura un escenario desfavorable para estos países, dado que ello erosiona la cohesión regional alcanzada en décadas de esfuerzo integracionista al reducir en gran medida su poder negociador. Una negociación con bloques regionales fuertes (como la Comunidad Andina y el Mercosur), muy vinculados y con una agenda de negociación ordenada y secuencial, es el escenario que hay que fortalecer. Para lograr este objetivo se requiere información adecuada que permita vincular los patrones comerciales intrarregionales con las preferencias comerciales otorgadas y con las que posiblemente se irán concertando en el ALCA. Los temas por determinar para la región a partir del probable efecto en cada uno de los países miembro son básicamente dos: el problema defensivo, es decir el potencial desplazamiento de los flujos de comercio intrarregionales por exportaciones de Estados Unidos y Canadá, y el problema expansivo, o sea las oportunidades que en materia de acceso al mercado de Estados Unidos y Canadá se crearán como consecuencia del proceso de liberalización continental. La respuesta por país será específica, con diferencias considerables de dirección y magnitud. **e**