CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO:

LA NUEVA INTERACCIÓN

Naciones Unidas

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO

LA NUEVA INTERACCIÓN

Preparado por

Mina Mashayekhi y Taisuke Ito

Naciones Unidas
Nueva York y Ginebra, 2005

GE.05-52504

NOTAS

- Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

- Las opiniones expresadas en este volumen son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

- El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse a la secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido a la dirección: Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza.

UNCTAD/DITC/TNCD/2004/7

PRÓLOGO

En el sistema internacional de comercio de hoy día hay un resurgimiento del regionalismo. Los acuerdos comerciales regionales se han multiplicado por todo el mundo; casi todos los países son miembros al menos de uno y muchos son parte en varios de ellos. Los acuerdos existentes se están intensificando y expandiendo mientras se negocian y suscriben otros nuevos. Las medidas de integración han extendido su alcance más allá del libre comercio tradicional de mercancías hacia asuntos regulados nacionalmente como servicios, inversión y derechos de propiedad intelectual, para redoblar la integración entre los países que se asocian. El regionalismo ha adquirido un dinamismo renovado y no cabe duda de que va a constituir un elemento del sistema comercial más amplio.

Los países en desarrollo están participando activamente en ese regionalismo. Consideran la integración regional como un paso esencial para el progreso económico, y la mitigación de la pobreza. La cuestión central de la política económica de todo país en desarrollo es cómo lograr que la integración regional contribuya a su crecimiento.

Ese "renacimiento del regionalismo" coincide con los cambios registrados en el sistema multilateral de comercio y en las negociaciones correspondientes, como el programa de trabajo de Doha. En ese complejo sistema, en evolución y con múltiples niveles, los beneficios del comercio guardan cada vez más relación con cómo encauzar de modo eficaz los procesos de integración regional; recíprocamente, toda repercusión positiva que puedan tener esos procesos dependerá a su vez de cómo se lleven y concluyan las negociaciones comerciales multilaterales. Tal cosa requiere que ambos procesos se tengan debidamente presentes en cada una de las negociaciones comerciales. Celebrar éstas al mismo tiempo en el plano multilateral y regional es un trabajo de Hércules para autoridades y negociadores, que han de defender sus intereses nacionales en materia de desarrollo y saber cuáles son sus objetivos.

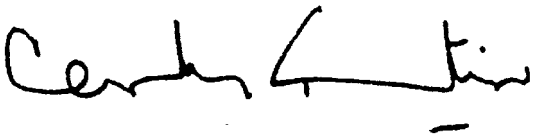
¿Cómo pueden los países en desarrollo sacar los mayores beneficios posibles para su progreso económico de toda la serie de acuerdos y negociaciones comerciales multilaterales, interregionales y regionales? ¿Cómo puede la interacción entre multilateralismo y regionalismo convertirse en un instrumento eficaz del desarrollo? ¿Cuáles son las repercusiones económicas de los acuerdos comerciales regionales entre países desarrollados y en desarrollo ("acuerdos Norte-Sur"), así como de aquellos concertados entre países en desarrollo ("acuerdos Sur-Sur"), y cómo cabe potenciar sus beneficios? Éstas son algunas de las preguntas que se suscitan en el presente volumen. El reto fundamental para los países en desarrollo es conseguir coherencia y forjar una interacción positiva entre multilateralismo y regionalismo que contribuya al crecimiento y a la reducción de la pobreza.

Todas estas cuestiones son complejas y requieren reflexiones colectivas y diálogo. Tales consideraciones configuraron el programa del 11º período de sesiones de la UNCTAD, celebrado del 13 al 18 de junio de 2004 en São Paulo, Brasil. El tema general de la Conferencia, "Aumento de la coherencia entre las estrategias nacionales de desarrollo y los procesos económicos mundiales en pro del crecimiento económico y el desarrollo, particularmente de los países en desarrollo", así como el apartado sobre comercio titulado "Obtención de beneficios en materia de desarrollo a partir del sistema comercial internacional y las negociaciones comerciales", buscaban poner el acento y lograr una comprensión y un consenso mejores sobre las cuestiones en juego en lo que atañe a la congruencia entre las políticas nacionales de desarrollo, por una

parte, y las negociaciones comerciales subregionales, regionales, interregionales y multilaterales, por la otra.

Los Estados miembros de la UNCTAD respondieron al reto y convinieron, mediante el Consenso de São Paulo "examinar y seguir de cerca la interacción entre el sistema comercial multilateral y los acuerdos comerciales regionales", y "apoyar la integración regional y la promoción del comercio Sur-Sur". Esta publicación es una primera contribución al examen orientado hacia el desarrollo y una evaluación de la interacción entre el sistema multilateral de comercio y los acuerdos comerciales regionales.

Como punto central de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado del comercio y el desarrollo, y de los asuntos conexos, y de conformidad con el mandato que recibió en su undécimo período de sesiones, la UNCTAD seguirá apoyando una integración beneficiosa y equitativa de los países en desarrollo en el sistema internacional de comercio y la economía mundial. Esperamos que esta publicación contribuya a que se comprenda mejor la nueva interacción que está surgiendo entre multilateralismo y regionalismo y promueva una reflexión colectiva sobre cómo hacer que esos dos componentes esenciales del sistema mundial de comercio redunden en beneficio del desarrollo.



Carlos Fortin
Funcionario Encargado de la UNCTAD

AGRADECIMIENTOS

En este volumen figuran trabajos presentados en el "Foro sobre Multilateralismo y Regionalismo: La Nueva Interacción" previo a la XI UNCTAD que se celebró el 8 de junio de 2004 en el BNDES (Banco de Desenvolvimento), Río de Janeiro, Brasil, organizado durante la Semana del Comercio de Río, bajo la supervisión de Lakshmi Puri, Directora de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos, con un equipo dirigido por Mina Mashayekhi, Jefe de la Subdivisión de Negociaciones y Diplomacia Comerciales. El equipo estaba constituido por Bonapas Onguglo, Luis Abugattas y Taisuke Ito. El volumen también recurre a los trabajos sustantivos en curso de la UNCTAD.

La preparación del material corrió a cargo de Mina Mashayekhi y Taisuke Ito.

Las principales aportaciones son las de los autores de cada uno de los capítulos. No menos importancia tuvieron las contribuciones fundamentales de los participantes en el Foro señalado, especialmente de Carlos Fortin (Secretario General Adjunto de la UNCTAD), Francisco Thompson Flôres (Director General Adjunto de la Organización Mundial del Comercio) y Mario Mugnaini Jr. (Secretario Ejecutivo de la Cámara de Comercio Exterior del Brasil). En el anexo 3 figura una lista completa de participantes.

Mark Bloch ajustó los textos para su publicación y Diego Oyarzun hizo la portada.

ÍNDICE

Capítulo		*Página*
	PRÓLOGO	iii
	AGRADECIMIENTOS	v
	NOTAS SOBRE LOS AUTORES	viii
	ABREVIATURAS	x
I.	MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO: LA NUEVA INTERACCIÓN *Mina Mashayekhi, Lakshmi Puri y Taisuke Ito*	1
II.	OBSERVACIONES DEL SR. FRANCISCO THOMPSON-FLÔRES	25
III.	COMENTARIOS SOBRE EL DINAMISMO DE LA INTERACCIÓN ENTRE EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO Y LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES: UNA PERSPECTIVA DESPUÉS DE CANCÚN *Nathan Irumba*	29
IV.	CUESTIONES SOBRE LA NOTIFICACIÓN A LA OMC DE UN ACUERDO COMERCIAL REGIONAL *Bonapas Onguglo*	35
V.	NORMAS DE ORIGEN: LA NUEVA PASARELA HACIA EL COMERCIO MUNDIAL *Antoni Estevadeordal y Kati Suominen*	53
VI.	CÓMO TENER PRESENTES EL MULTILATERALISMO Y EL DESARROLLO: PROPUESTAS PARA UN NUEVO MODELO DE ACUERDOS NORTE-SUR *Ramón Torrent y Martín Molinuevo*	81
VII.	TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO EN LOS ACUERDOS COMERCIALES NORTE-SUR *Piragibe Dos Santos Tarragô*	99
VIII.	CONSIDERACIONES SOBRE LA INTERACCIÓN ENTRE LA OMC Y LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA Y ENTRE ÉSTAS Y LOS RECIENTES ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL *Rosine M. Plank-Brumback*	101
IX.	LA INTEGRACIÓN Y LA COOPERACIÓN LATINOAMERICANAS SUR-SUR DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS BIENES PÚBLICOS REGIONALES *Mikio Kuwayamo*	109

ÍNDICE (*continuación*)

Página

X. CÓMO ABORDAR EL ACCESO AL MERCADO Y LOS OBSTÁCULOS A SU ENTRADA MEDIANTE UNA INTEGRACIÓN REGIONAL QUE REPORTE LOS MAYORES BENEFICIOS POSIBLES PARA EL DESARROLLO: LA EXPERIENCIA DE LA CARICOM
Fay Housty 141

XI. ACUERDOS DE COOPERACIÓN REGIONAL Y POLÍTICA DE COMPETENCIA: EL CASO DE LA COMUNIDAD ANDINA 149
Richard Moss Ferreira

XII. COOPERACIÓN EN MATERIA DE COMPETENCIA EN LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: EL EJEMPLO DE LA SACU 153
James H. Mathis

XIII. CÓMO ABORDAR EL ACCESO AL MERCADO Y LOS OBSTÁCULOS A SU ENTRADA MEDIANTE LA INTEGRACIÓN REGIONAL: LA EXPERIENCIA DEL COMESA 173
Mark Pearson

Anexos

1. Programa de la reunión 179

2. Informe del Foro sobre multilateralismo y regionalismo 185

3. Lista de participantes 191

NOTAS SOBRE LOS AUTORES

El Sr. Antoni Estevadeordal, Economista Principal y Coordinador de Investigación, y **la Sra. Kati Souminen**, Consultora en la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, son los autores del capítulo V "Normas de origen: la nueva pasarela hacia el comercio mundial".

La Sra. Fay Housty es Directora de Relaciones Exteriores y Comunitarias en la Secretaría de la CARICOM. Autora del capítulo X sobre "Cómo abordar el acceso al mercado y los obstáculos a su entrada mediante una integración regional que reporte los mayores beneficios posibles para el desarrollo: la experiencia de la CARICOM".

El Embajador Nathan Irumba fue representante de Uganda en la OMC. Es el autor del capítulo III, "Comentarios sobre el dinamismo de la interacción entre el sistema multilateral de comercio y los acuerdos comerciales regionales: una perspectiva después de Cancún".

El Sr. Mikio Kuwayama es Oficial a Cargo de la División de Comercio Internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Autor del capítulo IX, "Integración y cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: una perspectiva desde los bienes públicos regionales".

La Sra. Mina Mashayekhi dirige la Subdivisión de Negociaciones y Diplomacia Comerciales en la UNCTAD; **la Sra. Lakshmi Puri** es la Directora de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos en la UNCTAD; **el Sr. Taisuke Ito** es un experto en la Subdivisión de Negociaciones y Diplomacia Comerciales en la UNCTAD. Son los autores del capítulo I "Multilateralismo y regionalismo: la nueva interacción".

El Dr. Jame H. Mathis, Departamento de Derecho Internacional de la Universidad de Amsterdam, escribió el capítulo XII sobre "Cooperación en materia de competencia en los Acuerdos de Integración Regional: el ejemplo de la SACU".

El Sr. Richard Moss Ferreira es el Director General de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Autor del capítulo XI "Acuerdos de cooperación regional y política de competencia: el caso de la Comunidad Andina".

El Sr. Bonapas Onguglo es funcionario de Asuntos Económicos en la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos en la UNCTAD. Escribió el capítulo IV sobre "Cuestiones sobre la notificación a la OMC de los acuerdos comerciales regionales".

El Sr. Mark Pearson es Asesor sobre integración regional en la Secretaría del Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA). Es el autor del capítulo XIII, "Como abordar el acceso al mercado y los obstáculos a su entrada mediante la integración regional: la experiencia del COMESA".

La Sra. Rosine M. Plank-Brumback es Especialista Superior en Comercio en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Es la autora del capítulo VIII, "Consideraciones sobre la interacción entre la OMC y las negociaciones del ALCA y entre estas últimas y los acuerdos de libre comercio en el Hemisferio Occidental".

El Sr. Piragibe dos Santos Tarragô es Jefe de la División de Asuntos Económicos Multilaterales en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil. Escribió el capítulo VII, "Trato especial y diferenciado en los acuerdos comerciales Norte-Sur".

El Sr. Francisco Thompson-Flôres es Director General Adjunto de la Organización Mundial del Comercio. Sus comentarios forman el capítulo II titulado "Observaciones del Sr. Francisco Thompson-Flôres".

El Profesor Ramón Torrent es Director del Observatorio de la Globalización de la Universidad de Barcelona. **El Sr. Martín Molinuevo** es miembro de ese Observatorio y Consultor en la secretaría de la UNCTAD. Escribieron el capítulo VI, "Cómo tener presentes el multilateralismo y el desarrollo: propuestas para un modelo nuevo de acuerdos Norte-Sur".

ABREVIATURAS

ACP	Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico
ACR	Acuerdo Comercial Regional
ADPIC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AEC	Arancel Exterior Común
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AIR	Acuerdos de Integración Regional
ALALC	Asociación Latino-Americana de Libre Comercio
ALC	Acuerdo de Libre Comercio
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ALCAS	Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN
AMNA	acceso a los mercados (de productos) no agropecuarios
AMSF	Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
APEC	Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (Asia Pacific Economic Cooperation)
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
ATPDEA	Ley de Preferencias Comerciales Andinas y Erradicación de Drogas
BIMST-CE	Tratado de Cooperación económica entre Bangladesh, la India, Myanmar, Sri Lanka y Tailandia
CACR	Comité de Acuerdos Comerciales Regionales
CAFTA	Área de Libre Comercio de Estados Unidos - Centroamérica
CAN (o COMAN)	Comunidad Andina
CAO	Comunidad del África Oriental
CCA	cambio en la clasificación arancelaria
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo de los Estados Árabes
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEEAC	Comunidad Económica de los Estados Africanos Centrales
CEMAC	Comunidad Económica y Monetaria del África Central
COI	Comisión del Océano Índico
COMESA	Mercado Común de África Oriental y Meridional (Common Market for Eastern and Suthern Market)
DPI	Derechos de Propiedad Intelectual
ECCAS	Comunidad Económica de los Estados del África Central (Economic Community of Central African States)
ECO	Organización de Cooperación Económica (Economic Cooperation Organization)
ECOWAS	Comunidad Económica de los Estados Africanos Occidentales (Economic Community of West African States)

GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IBSA	Foro del diálogo entre la India, el Brasil y Sudáfrica
JSEPA	Acuerdo de Asociación Económica entre el Japón y Singapur (Japan-Singapore Economic Partnership Agreement)
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MIC	Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
MSG	Grupo Melanesio "Punta de Lanza" (Melanesian Spearhead Group)
NdO	Normas de Origen
NMF	nación más favorecida
OECO	Organización de Estados del Caribe Oriental
OMC	Organización Mundial del Comercio
OTC	Obstáculos Técnicos al Comercio
PACER	Acuerdo del Pacífico sobre relaciones comerciales más estrechas (Pacific Agreement for Closer Economic Relations)
PICTA	Acuerdo Comercial de los Países Insulares del Pacífico (Pacific Island Countries Trade Agreement)
PTD	Programa de Trabajo de Doha
SAARC	Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (South Asian Association for Regional Cooperation)
SACU	Unión Aduanera del África Meridional (South African Customs Union)
SADC	Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (Southern African Development Community)
SAFTA	Acuerdo de Libre Comercio para el Asia Meridional (South Asian Free Trade Agreement)
SGP	Sistema General de Preferencias
SGPC	Sistema Globalizado de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo
SMC	sistema multilateral de comercio
TED	trato especial y diferenciado
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UEMOA	Unión Económica y Monetaria del África Occidental
UMA	Unión del Magreb Árabe
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Capítulo I

MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO: LA NUEVA INTERACCIÓN

Mina Mashayekhi, Lakshmi Puri y Taisuke Ito[1]

Introducción

El programa del 11º período de sesiones de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD XI) se centró en la coherencia entre las estrategias nacionales de desarrollo y los procesos económicos mundiales para promover el crecimiento, particularmente en los países en desarrollo[2]. Un aspecto central de ese programa es el comercio internacional y las negociaciones comerciales en el plano tanto multilateral en la OMC como en el regional (incluidas las negociaciones bilaterales, subregionales e interregionales). La interacción entre ambos procesos tiene implicaciones importantes para el comercio y el progreso de los países en desarrollo. Esos procesos pueden ser complementarios y coherentes con el sistema multilateral de comercio (SMC) y facilitar así los intercambios internacionales e impulsar el desarrollo, o bien resultar divergentes y menoscabar con ello el esfuerzo colectivo y nacional para que el comercio mundial sea un motor del crecimiento y el desarrollo. La congruencia entre multilateralismo y regionalismo se convierte en una oportunidad y en un reto para los países, con la finalidad de que sus acuerdos regionales y la OMC sirvan para que el sistema internacional de comercio eleve al máximo sus beneficios y reduzca al mínimo sus posibles efectos adversos.

Una gestión eficaz de la interacción entre las iniciativas regionales y las multilaterales requiere una mayor sinergia entre los objetivos nacionales y los compromisos externos. Lugar central en este reto que enfrentan los países en desarrollo es diseñar y aplicar una secuencia y una estrategia apropiadas en la liberalización nacional, regional y multilateral, a fin de obtener los mayores beneficios de esos procesos y de los ordenamientos consiguientes, al hacer que la integración regional y la liberalización multilateral se respalden entre sí y sean coherentes. Otro reto es que la participación simultánea de los países en una red de acuerdos comerciales regionales (ACR) al tiempo que intervienen en la evolución del SMC, actividades ambas que tienen programas que se solapan, afecta cada vez más a aspectos sensibles del crecimiento y supone una carga para el limitado capital de negociación de los países en desarrollo. Negociar bien los ACR y obtener beneficios requiere cuantiosos recursos humanos e institucionales, así como infraestructuras, y resolver unas asimetrías arraigadas, entre otras cosas en el tamaño y las condiciones económicas. Esta nueva interacción entre multilateralismo y regionalismo en términos de congruencia y compatibilidad merece especial atención por parte de las autoridades y exige un detenido estudio.

En este capítulo se ofrecen algunas perspectivas iniciales de la nueva interacción entre el multilateralismo posterior a la OMC, que se está desenvolviendo, y el regionalismo de nueva generación, que está en vías de expansión, con miras a saber cómo enfrentar los importantes retos que suscita la relación entre ambos procesos y a fin de que una interacción positiva y

[1] Los autores quieren agradecer al Sr. James Mathis de la Universidad de Amsterdam y al Sr. Bonapas Onguglo de la secretaría de la UNCTAD sus acertadas observaciones sobre un primer borrador de este capítulo. De los errores que hayan quedado son responsables los autores. A éstos pertenecen las opiniones expresadas en este capítulo, que no representan las de la secretaría de la UNCTAD.

[2] TD/L.368, 17 de mayo de 2004.

sostenible garantice los beneficios para el desarrollo del comercio internacional y de las negociaciones comerciales y ayude a lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. En la sección I figura un panorama general de los acontecimientos últimos en el sistema internacional de comercio y de lo sucedido en las iniciativas regionales y los procesos de integración. En la sección II se hace inventario de los efectos de la liberalización regional, en contraposición con la multilateral, y se examinan los pros y los contras de ambos enfoques, así como su complementariedad. La sección III se centra en la cuestión general de cómo los países en desarrollo podrían desenvolverse en las negociaciones paralelas en el plano multilateral y regional en lo que atañe a las normas de la OMC sobre los ACR, el acceso a los mercados (de productos agrícolas y no agrícolas, así como de servicios), las barreras no arancelarias y las prescripciones reglamentarias. La sección IV se centra en una forma específica de ACR, a saber, los acuerdos Norte-Sur, mientras que la sección V está dedicada a las posibilidades de la cooperación e integración en el comercio Sur-Sur. La sección VI cierra el capítulo con algunas recomendaciones.

I. El sistema multilateral de comercio en evolución y los acuerdos comerciales regionales de "nueva generación"

La conclusión de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales en 1994 y el establecimiento de la OMC en 1995, al proporcionar apoyo institucional a los acuerdos multilaterales de comercio, constituyeron un hito notable en la evolución del sistema multilateral. El principio del "compromiso único" obligaba a todos los miembros de la OMC a aceptar todos los resultados de las negociaciones de la Ronda Uruguay (con la excepción de los acuerdos plurilaterales), reforzando así el principio fundamental del trato de la nación más favorecida (NMF). Con la conclusión de esa Ronda y al robustecerse el SMC, se esperaba que las excepciones al multilateralismo, tales como los acuerdos comerciales regionales, incluso aunque estuvieran legalmente cubiertos por la OMC en ciertas condiciones, serían una alternativa menor para los países o bien tendrían que adaptarse y desenvolverse de tal modo que estuvieran orientados hacia el exterior y no hacia el interior, sirviendo así para construir el nuevo multilateralismo propugnado por la OMC.

Ese objetivo se ha destacado en todo momento en las declaraciones ministeriales de la OMC, que reafirman la supremacía del multilateralismo, sin perjuicio de reconocer la importancia de los ACR. Esto se hace patente en el párrafo 4 de la Declaración de Doha donde los miembros de la OCE destacaron su "fidelidad a la OMC como único foro para la elaboración de normas comerciales y la liberalización del comercio a escala mundial, reconociendo asimismo que los acuerdos comerciales regionales pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la liberalización y expansión del comercio y en el fomento del desarrollo". En el programa de trabajo aprobado en Doha (PTD), los miembros de la OMC también convinieron en celebrar negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disposiciones de la OMC que se aplican a los ACR, al tiempo que se tienen en cuenta los aspectos relativos al desarrollo (párr. 29). Esos "aspectos relativos al desarrollo" son una expresión concreta del mayor hincapié que hace el PTD en este último, incluidas las cuestiones y preocupaciones relacionadas con la ejecución de los acuerdos, el trato especial y diferenciado y la asistencia técnica.

Tal como se reconoce en esa Declaración, el crecimiento, la expansión y la profundización de los acuerdos comerciales regionales han sido notables. En 2003 se notificó a la OMC un total de 285 ACR, de los que 215 están actualmente en vigor, y ese número superará los 300 en 2007 si se

cierran otros 60 acuerdos actualmente en negociación y 30 en fase de propuesta[3]. Casi todos los países del mundo y prácticamente todos los miembros de la OMC (con la excepción de Mongolia) son hoy día parte de al menos un ACR o están negociándolo. Así, el regionalismo se ha convertido en una opción para una mayoría de países y constituirá un rasgo permanente del entorno comercial internacional en un futuro previsible.

Una característica notable del aumento reciente del regionalismo es que países que han favorecido tradicionalmente el enfoque multilateral de la liberalización del comercio, como Australia, Nueva Zelandia, el Japón, Singapur, la India, y la República de Corea, se han sumado a la corriente hacia los ACR. Los Estados Unidos también han prestado más atención a concertar acuerdos de esa índole. En ellos ha aparecido una composición diferente, al ampliarse a los países situados más allá de las regiones tradicionales. Es significativo que hayan surgido ACR entre países y entidades en regiones o continentes diferentes (por ejemplo, UE-México, UE-Sudáfrica, Estados Unidos-Israel, Jordania, Marruecos, Chile). Casi siempre esos acuerdos son de carácter bilateral entre dos países o entidades, incluidos los negociados y suscritos por dos ACR distintos (verbigracia el UE-MERCOSUR en negociación).

La expansión, ampliación y profundización de los ACR ha hecho que el comercio en el interior de esas zonas representase alrededor del 40% del comercio mundial (importaciones de mercancías) en 2000 y constituirá más del 50% en 2005[4]. Tan elevada proporción se explicaría por los grandes ACR en vigor, como la UE, el TLCAN y eventualmente el ALCA propuesto. En 2003, las exportaciones interregionales de tan sólo la UE representaron del orden del 28 % de las exportaciones mundiales de mercancías, mientras que las exportaciones dentro del TLCAN fueron alrededor del 9% (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

Evolución de las exportaciones intrarregionales, y su parte en las exportaciones mundiales, de la UE, el TLCAN y el ALCA (1990-2003, en millones de dólares y porcentajes)

	1990	**1995**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Mundo	3.491.451	5.137.956	5.667.125	6.364.080	6.121.807	6.396.697	7.443.692
Unión Europea (25)	1.022.932	1.385.805	1.587.418	1.618.929	1.623.480	1.732.227	2.063.450
TLCAN	226.273	394.472	581.161	676.441	639.137	626.985	651.213
ALCA	300.700	525.346	734.848	857.839	814.620	797.612	841.264
Parte (%)							
Unión Europea (25)	29,3	27,0	28,0	25,4	26,5	27,1	27,7
TLCAN	6,5	7,7	10,3	10,6	10,4	9,8	8,7
ALCA	8,6	10,2	13,0	13,5	13,3	12,5	11,3

Fuente: Manual de estadísticas de la UNCTAD.

[3] OMC, "El panorama en evolución de los ACR", documento preparado para el seminario sobre acuerdos comerciales regionales y la OMC celebrado en Ginebra el 14 de noviembre de 2003.

[4] Basado en 113 ACR que cubren el comercio de mercancías notificados a la OMC y en vigor en julio de 2000, con datos para 1999. OMC, *Informe sobre el Comercio Mundial 2003*, Ginebra, 2003.

Asimismo, el comercio dentro de los ACR se ha vuelto considerable o se ha hecho más importante para los miembros de esos acuerdos. El comercio intrarregional en la UE, por ejemplo, representa alrededor del 66 al 68% del comercio total de esa Unión con el mundo, mientras que en el TLCAN la parte del comercio intrarregional aumentó del 41% en 1990 al 56% en 2003 (véase el cuadro 2). Los miembros del ALCA propuesto intercambiarán entre sí más del 60% de su comercio total. De esta suerte, las corrientes internacionales de comercio se están concentrando cada vez más dentro de las agrupaciones regionales formadas por las grandes naciones comerciales.

Cuadro 2
Evolución de la parte de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de la UE, el TLCAN y el ALCA (1990-2003, en porcentaje)

	1990	**1995**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Unión Europea (25)	67	66	68	67	67	67	67
TLCAN	41	46	55	56	56	57	56
ALCA	47	53	60	61	61	61	60

Fuente: Manual de estadísticas de la UNCTAD.

La dimensión cualitativa de los ACR respecto de las esferas cubiertas también ha evolucionado. Los recientes acuerdos de "nueva generación" abarcan de modo creciente no sólo el comercio de mercancías sino también otras materias "dentro de las fronteras", como el comercio de servicios, la inversión, la política de competencia, los derechos de propiedad intelectual, las compras públicas, la mano de obra, el medio ambiente y la cooperación en materia de desarrollo, situándose así más allá de las disciplinas multilaterales y los compromisos de liberalización ("OMC plus"). Forman así parte cabal de los esfuerzos de integración "más profundos".

Los países en desarrollo no son una excepción en los procesos de expansión e intensificación de los ACR[5]. Han participado activamente en acuerdos de ese tipo entre ellos (Sur-Sur) y con países desarrollados (Norte-Sur). En África, han entrado en vigor unos 14 ACR, entre los que figuran la UMA en África del Norte, y la CAO, la CEEAC, la CEMAC, el COMESA, la COI, la ECOWAS y la UEMOA en el África subsahariana, y la SACU y la SADC en el África meridional. Se espera que estas agrupaciones subregionales constituyan un mercado común africano a escala continental con los auspicios de la Unión Africana hacia el año 2028. En la región de Asia-Pacífico, actualmente están en vigor unos 10 ACR, como la ASEAN, la SAARC y la ECO en Asia continental y el MSG y el PICTA/PACER en el Pacífico. La ASEAN es el ACR precursor de la región y ha establecido en su seno un Área de libre comercio con el objetivo de lograr en 2020 la liberalización interna. La SAARC ha decidido recientemente transformarse en el Área de libre cambio del Asia meridional (SAFTA), mientras la ECO ha establecido el Acuerdo de Libre Comercio de esa Comunidad (ECOTA). El Acuerdo de Bangkok es un acuerdo comercial preferente que engloba a la India, la República de Corea y China. En América existen el MERCOSUR, la Comunidad Andina, la CARICOM y el MCCA y hay en curso negociaciones panamericanas para completar el ALCA hacia 2005. En Oriente Medio, los países del CCG piensan contar con una unión económica en 2010. Se han iniciado negociaciones para establecer

[5] Naciones Unidas, *"Bilateralismo y Regionalismo después de Cancún: Restablecimiento de la primacía del multilateralismo"*, nota de síntesis basada en documentos regionales preparados por la CEPA, la CEPE, la CEPAL, la CESPAP y la CESPAO, para la Mesa redonda de Secretarios Ejecutivos de las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas en la UNCTAD XI, São Paulo, 15 de junio de 2004.

un área de libre comercio en todos los países árabes con el objetivo de lograrla en 2008. Cuatro países de la cuenca del Mediterráneo[6] han firmado el Acuerdo de Agadir como un paso para tener un ALC euromediterráneo en 2010.

Además de esos acuerdos subregionales, hay varios acuerdos comerciales preferentes (ACP) entre países en desarrollo o en los que participan éstos, a menudo con carácter interregional. Entre ellos figuran iniciativas recientes para cerrar acuerdos y entablar una cooperación más estrecha como el Foro del Diálogo entre la India, el Brasil y Sudáfrica (IBSA)[7], el Acuerdo de Libre Comercio, CE-BIMST[8] e iniciativas bilaterales estudiadas y emprendidas por la ASEAN con socios externos como China, el Japón, la República de Corea y la India. Entre otras iniciativas bilaterales figuran las de Singapur-Japón, Singapur-Nueva Zelandia, Tailandia-China, Tailandia-India e India-Sri Lanka. En el Hemisferio Occidental hay los acuerdos bilaterales siguientes: Chile-México, Costa Rica-México, México-Nicaragua, Bolivia-México, CARICOM-República Dominicana y CARICOM-Costa Rica. El MERCOSUR mantiene ALC bilaterales con Bolivia, Chile y el Perú. Los Estados Unidos aceleraron las negociaciones y la conclusión de acuerdos bilaterales con seis países centroamericanos (CAFTA)[9] y con Chile, Bahrein, Singapur, Marruecos, la SACU y Jordania.

II. Implicaciones sistémicas de la nueva interacción entre multilateralismo y regionalismo

El debate sobre la interrelación entre el SMC y los ACR es de larga data y está bien documentado[10]. Versa mayormente sobre los dos asuntos generales siguientes: i) los efectos sobre el bienestar de la liberación general de carácter no preferente (NMF) frente a una liberalización preferencial; y ii) las implicaciones en materia de política económica de los ACR sobre el SMC, así como las de este último sobre aquéllos[11]. Mientras la primera cuestión plantea qué enfoques de la liberalización comercial son mejores en lo que hace a los beneficios para los intercambios y el bienestar de los miembros de los ACR, terceros países y el mundo en su conjunto, la segunda cuestión se refiere a averiguar las implicaciones sistémicas de los ACR sobre el SMC en general y las negociaciones comerciales multilaterales en particular, es decir, si la integración regional constituye un paso positivo o negativo para la liberalización multilateral del comercio y un sistema de intercambios más abierto y liberal.

En las obras de economía está bien fundamentado que la integración regional entraña ventajas estáticas y dinámicas[12]. En un modelo sencillo de equilibrio parcial en condiciones de competencia perfecta, un ACR puede aumentar el nivel del comercio entre sus miembros a expensas de los productores nacionales menos eficientes ("creación de comercio") o el de terceros países más eficientes ("desviación de comercio"). El efecto neto de un ACR sobre el

[6] Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez.
[7] Para un estudio monográfico de la cooperación Sur-Sur, véase UNCTAD, "Regionalismo y cooperación Sur-Sur: El caso del MERCOSUR y la India", nota de la secretaría de la UNCTAD, preparada para un foro de ese mismo título previo a la UNCTAD XI, 9 de junio de 2004, Río de Janeiro, Brasil.
[8] Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka, Tailandia, Bhután y Nepal.
[9] Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y República Dominicana.
[10] Para un examen de lo que se ha escrito sobre este debate véase, por ejemplo, Arvind Panagaria, "The regionalism debate: An overview", *The World Economy*, vol. 22, Nº 4, junio de 1999, págs. 477 a 512.
[11] Este último aspecto de la cuestión -implicaciones del SMC sobre los ACR- se examina más ampliamente en la sección III.
[12] La teoría de las uniones aduaneras figura con carácter pionero en la obra seminal de Jacob Viner de 1950 (*The Customs Union Issue*, Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace) y se mejoró por otros teóricos del comercio tales como J. E. Meade, R. G. Lipsey y H. G. Johnson.

bienestar dependerá así de la cuantía relativa de esos dos efectos. Esto está condicionado por diversas hipótesis y condiciones, como las complementariedades de la estructura productiva entre los socios de los acuerdos y el nivel inicial de los obstáculos al comercio, y no puede determinarse *a priori*. Entre las consecuencias dinámicas de la integración regional figuran efectos de competitividad y efectos de escala. Constituyen una de las principales razones de la formación de ACR recientes, y entre ellos se encuentran los que acarrean las corrientes de IED y una mayor protección de los derechos de propiedad intelectual, o la previsibilidad del régimen comercial, el establecimiento de instituciones y la gobernabilidad. Esos efectos dinámicos se han observado con mucha viveza en la UE y el TLCAN, que aumentaron no sólo sus exportaciones interraregionales sino también su comercio con el resto del mundo.

Por lo que atañe a las implicaciones que para la política económica tienen los ACR respecto del SMC se han esgrimido varios argumentos tanto a favor como en contra del regionalismo. En el lado positivo, los acuerdos permiten a los países participantes pasar mejor y con más rapidez a un comercio más libre con una disciplina mayor respecto de una gama más amplia de bienes y servicios de lo que podría lograrse a nivel multilateral. Los ACR también podrían servir de laboratorio para ensayar cómo abordar cuestiones nuevas, y su experiencia puede sentar las bases de futuras negociaciones comerciales multilaterales para arbitrar normas en el plano multilateral. De ese modo, los acuerdos podrían ser una ayuda parcial para un SMC más abierto y liberal. Por lo que hace a la supremacía de la OMC sobre los ACR, los tratados constituyentes de muchos acuerdos de nueva generación señalan claramente que han de ser compatibles con las normas de aquélla. Tal cosa indica que los acuerdos futuros se basarían en la OMC, procurando mantener la compatibilidad con sus disciplinas. Esto apunta a una interacción positiva y dinámica entre la liberalización y el ordenamiento del comercio regional, por una parte, y la liberalización y las normas multilaterales, por la otra. Huelga decir que para que esas intenciones se materialicen todas las disposiciones de los ACR tendrán que ser compatibles con la OMC.

En los países en desarrollo en particular, los ACR tienden a formar el núcleo de un proceso de integración económica regional más amplia, que es un aspecto más de las estrategias nacionales de desarrollo. Esto es así porque esos países cuentan con un número limitado de opciones para mantener y aumentar su parte de mercado en el comercio mundial de bienes y servicios, promover un crecimiento sostenido e impulsar una integración beneficiosa en la economía mundial. Formar un mercado regional ampliado mediante la liberalización en esa zona del comercio no se percibe como un fin en sí mismo sino como un paso hacia el logro futuro de una sola agrupación económica social y cultural que englobe a varios países. Los países desarrollados (con la excepción de la UE), en cambio, tienden a poner el acento en el aspecto del libre comercio, que va más allá de las mercancías para abarcar los servicios, la inversión y otras cuestiones relacionadas con el comercio (tales como las medidas en materia de competencia). Esto se observa claramente en muchos ACR iniciados principalmente por países desarrollados, mientras que en acuerdos en los que son Parte países en desarrollo se tiende hacia una asociación más amplia como la que existe entre los Estados ACP y la UE. El regionalismo podría servir de mecanismo impulsor de reformas políticas y económicas nacionales en los países en desarrollo miembros de ACR. Sus consecuencias para la política económica requerirían mayor estudio.

En el lado negativo, los ACR pueden conducir a unas entidades cerradas en sí mismas, discriminatorias y proteccionistas que compiten por esferas de influencia y se convierten en fortalezas aisladas. En particular, los grandes acuerdos -aquellos que abarcan una buena parte del comercio mundial- pueden tener efectos adversos para los no miembros con una desviación neta de comercio más bien que con una creación neta. Mucho dependerá de lo que con respecto a las

importaciones procedentes de los no participantes digan las medidas y disciplinas de los ACR, que tendrán que coadyuvar y complementar en todo lo posible el SMC de un modo que refuerce su credibilidad.

Asimismo, al permitir una integración más rápida y profunda, los ACR de nueva generación pueden reducir los incentivos para que los países favorezcan una liberalización multilateral del comercio. En particular, en las esferas de acceso a los mercados y de fijación de normas sobre asuntos nuevos (DPI, inversión o política de competencia), es decir, una "OMC plus" (o una "OMC menos" en razón de que los países en desarrollo tendrán menos flexibilidad y espacio para su política económica con esos acuerdos que en la OMC), los ACR se prestan a servir de foros de negociación sustituyendo prácticamente a la OMC, conduciendo así a un "escaparate" de foros, y planteando un riesgo sistémico para la viabilidad del SMC. La proliferación de ACR, con más y más países miembros de varios de esos acuerdos al mismo tiempo, podría crear bloques concurrentes y quizá antagonistas que erosionarían la viabilidad del sistema mundial de comercio. La participación en varios instrumentos también entrañaría enormes cargas administrativas para los países pequeños con una capacidad institucional y negociadora limitada[13]. La cobertura de los ACR y la evolución de las disciplinas comerciales podrían fomentar la incompatibilidad con las normas multilaterales.

La conclusión reciente de ACR Norte-Norte a una escala interregional o continental puede tener implicaciones sustanciales para el SMC, así como para el comercio de los países en desarrollo (por ejemplo, la ampliación de la UE o el ALC Estados Unidos-Australia). Esos acuerdos pueden reducir los incentivos de los países para negociar en los foros multilaterales un mejor acceso a los mercados con otros países desarrollados. Habida cuenta de que los derechos NMF se aplican casi exclusivamente a otros países parecidos en muchos países desarrollados (al aplicarse tipos preferentes a los países en desarrollo), la reducción arancelaria al nivel de NMF se ha vuelto ya sólo relevante para los países desarrollados y para algunos en desarrollo, así como para las economías en transición, que están sujetos a derechos NMF[14]. Así, las perspectivas renovadas de incrementar los ACR Norte-Norte pueden reducir aún más el incentivo de que los países desarrollados opten por la OMC en las negociaciones arancelarias[15].

Esto suscita una preocupación sobre la "especialización" de los foros que permite elegir entre los ACR y el SMC, quedando éste progresivamente relegado a decidir un número cada vez más limitado de medidas comerciales, muy notablemente las subvenciones agrícolas, y a resolver diferencias, mientras que los ACR prevalecen en el acceso a los mercados de mercancías y servicios, así como en las medidas regionales de regulación y en la fijación de normas en gran número de materias. Si bien las subvenciones agrícolas frecuentemente se dejan al ámbito multilateral en diversos ACR Norte-Sur, a pesar de las demandas de algunos países en desarrollo (por ejemplo, en las negociaciones del ALCA y en la asociación ACP-UE), cabe aducir que no existe motivo *a priori* por el que las subvenciones a la agricultura no puedan tratarse en un

[13] Por ejemplo, administrar normas preferenciales de origen en un ACR con un determinado número de miembros (P) requeriría estudiar un número P*(P-1) de relaciones bilaterales. Así, el ALCA con 34 países miembros crearía 1.122 relaciones bilaterales con fines aduaneros.

[14] Por ejemplo, los derechos NMF se aplican sólo a nueve países según el sistema arancelario de la UE.

[15] Parece que la reducción arancelaria de la cláusula NMF en la OMC sólo es válida en tanto en cuanto los países Quad no formen ACR preferenciales entre sí. De esta suerte, cabe decir que los ACR interregionales Norte-Norte entre los principales países desarrollados pueden suponer un riesgo sistémico crítico para la viabilidad del SMC.

contexto regional. Así, parece haber el riesgo apreciable de que los ACR sean cada vez más los foros "reales" de negociación[16].

En los países en desarrollo, una integración más profunda dentro de la OMC y, lo que es más significativo, dentro de los ACR, puede limitar su capacidad para aplicar unas estrategias proactivas nacionales de desarrollo dirigidas al lado de la oferta. Entre esos instrumentos figuran subvenciones, incentivos a la inversión y prescripciones en materia de resultados, preferencia nacional en las compras públicas y otras medidas encaminadas a aumentar la competitividad, impulsar a las empresas, diversificar la producción, desarrollar las zonas rurales y mitigar la pobreza. Las disciplinas de la OMC ya restringen el uso de algunos de esos instrumentos, aunque brindan cierta flexibilidad o dejan margen para la política económica, tal como ocurre cuando hay un trato especial y diferenciado. En este particular, compromisos más estrictos en una gama más amplia de materias en los ACR pueden presentar menos flexibilidad de la que se dispone en el SMC.

Asimismo, en el contexto de las conversaciones multilaterales Norte-Sur, los ACR influyen en la capacidad negociadora. Los acuerdos bilaterales concertados en un momento en que hay negociaciones multilaterales pueden menoscabar la solidaridad entre países en desarrollo y afectar a su capacidad para actuar de consuno en el plano multilateral, lo que les restaría fuerza. Se ha sugerido a este respecto que mientras haya negociaciones multilaterales debería imponerse una moratoria a las negociaciones bilaterales y regionales, ya que es probable que éstas perjudiquen a aquéllas.

Para que sean abiertos y orientados hacia el exterior y respalden así al SMC, los ACR tienen que desmantelar obstáculos para los no participantes al tiempo que se intensifica la liberalización dentro del acuerdo. Se ha sugerido, por ejemplo, que para reducir el riesgo de desviación del comercio, los ARC tienen que comprometerse a reducir los derechos NMF con un calendario preciso. También, los grandes acuerdos de esa índole tendrían que asumir una responsabilidad especial por lo que hace a sus repercusiones sobre países más débiles con los que comercian, especialmente los no participantes. Esos ACR tienen que evitar en todo lo posible los efectos adversos sobre el acceso a los mercados por parte de los países en desarrollo cuando, por ejemplo, se admiten miembros nuevos, y tienen que ayudar a esos países a que ajusten sus sistemas comerciales a las nuevas condiciones del mercado regional.

III. Dinamismo en la interacción entre regionalismo y multilateralismo: una perspectiva después de Cancún

En el contexto de las negociaciones paralelas en niveles multilaterales, interregionales, regionales y subregionales, la interrelación entre el SMC y los ACR resulta relevante,

[16] El motivo de que las subvenciones agrícolas no puedan abordarse en un contexto regional parece deberse al hecho de que esas subvenciones, ya sean internas o mediante contingentes de exportación, afectan al comercio de todos los países y no están, por tanto, limitadas a los miembros de los ACR. No obstante, habida cuenta de que algunas medidas y normas, tales como la protección de los derechos de propiedad intelectual, ya se están negociando en los ACR y se aplican multilateralmente a todos los países al afectar no sólo a esos derechos de los nacionales de los socios de los acuerdos sino también a titulares de derechos de países terceros, no parece haber *a priori* razón alguna para que los ACR no se ocupen de las subvenciones agrícolas. El motivo de que algunos países prefieran dejarlas a las negociaciones multilaterales guarda relación más bien con consideraciones económicas y políticas, como en el caso de las conversaciones sobre derechos de aduana, al tener que persuadirse a los productores nacionales de la reciprocidad en las reducciones de otros socios comerciales (con grandes subvenciones), que no son en general miembros del ACR de que se trate.

especialmente en la situación en que se hallan las negociaciones multilaterales del PTD después de Cancún. Los retrocesos registrados en la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC han suscitado preocupación sobre el posible cambio de acento desde la vía multilateral hacia otra regional de liberalización, lo que debilitaría las negociaciones multilaterales e incluso el propio SMC.

En términos concretos, la interacción entre el SMC y los ACR opera en tres niveles[17]. El primero se refiere a las normas de la OMC que rigen el funcionamiento de esos acuerdos. En ellas se establecen las condiciones específicas en las que se permite que esos acuerdos existan y se desenvuelvan dentro del sistema multilateral de comercio. Entre tales normas figura el artículo XXIV del GATT sobre el comercio de mercancías, el artículo V del AGCS sobre el comercio de servicios y la cláusula de habilitación sobre los acuerdos Sur-Sur (preferenciales). En el segundo nivel, los compromisos de acceso a los mercados, ya sea de bienes o servicios, contraídos sobre una base NMF de resultas de rondas sucesivas de negociaciones multilaterales, determinan las preferencias de los miembros de los ACR, con lo que éstos tienen la posibilidad de una liberalización preferencial. En el tercer nivel, las disciplinas multilaterales constituyen un "límite", o un mínimo común denominador, sobre los asuntos comerciales cubiertos por la OMC, como las barreras no arancelarias y las medidas dentro de las fronteras. Esas disciplinas obligan a todos los miembros de la OMC y determinan su política comercial, inclusive la de aquellos que son Parte en ACR. No obstante, éstos pueden establecer compromisos superiores a los definidos por las normas de la OMC[18].

i) Las normas de la OMC sobre los ACR

Los ACR se rigen por el artículo XXIV del GATT de 1994, el artículo V de AGCS y la cláusula de habilitación. Todas esas disposiciones permiten a los miembros de la OMC no aplicar el principio básico de la NMF en determinadas condiciones y establecer los requisitos que tendrán que cumplir los ACR para ser compatibles con la OMC. El artículo XXIV del GATT, que se aplica a los ACL, las uniones aduaneras y los "acuerdos provisionales" tendientes a esas zonas o uniones, dispone fundamentalmente que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales deberían eliminarse "con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales" entre los miembros de los ACR, y que los obstáculos que se opongan a terceros países "no sean en conjunto de una incidencia general más elevada". Estos requisitos no se aplican en la cláusula de habilitación (véase el cuadro 3). En ella se dispone que la disposición MF del artículo I.1 del GATT no se aplicará a un limitado número de acuerdos preferenciales, incluidos "los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles" (párr. 2c). Así, cabe decir que la cláusula de habilitación establece requisitos menos estrictos que los que figuran en el artículo XXIV del GATT. A decir verdad, varios ACR Sur-Sur han comunicado que se acogen a esa cláusula[19].

---

[17] Luis Abugattas Majluf, "*Swimming in the Spaghetti Bowl: Challenges for Developing Countries under the New Regionalism*", Estudio Nº 27 de la Serie sobre Comercio Internacional y Productos Básicos; UNCTAD (2004).

[18] Algunos perciben esto de modo diferente; por ejemplo, la CE ha expresado la opinión recogida en las actas del CACR de que las medidas restrictivas internas entre miembros de un ACR son modificaciones legales (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 41), y están permitidas hasta que infrinjan derechos de terceros. El argumento es que las partes pueden libremente modificar la OMC con medidas restrictivas internas de un ACR.

[19] Entre los ACR Sur-Sur notificados con arreglo a la cláusula de habilitación figuran el ALC India-Sri-Lanka, la CAO, la CEMAC, el SAFTA, el ALCAS, la COMAN, el COMESA, la OCE, el MERCOSUR, el Acuerdo Comercial entre los países del Grupo Melanesio "Punta de Lanza", el Acuerdo República Democrática Popular Lao-Tailandia, el CCG, el AILA, el Acuerdo de Bangkok, el PNC (Protocolo relativo a las negociaciones comerciales

El examen de los ACR notificados en lo que atañe a su compatibilidad con las normas de la OMC se hace por el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR)[20]. Este órgano no ha sido capaz de aprobar informes finales sobre sus exámenes hasta la fecha. Tal cosa se debe en gran parte a los muy limitados progresos de sus miembros para resolver las "cuestiones sistémicas" relacionadas con las normas de la OMC sobre los ACR. Por cuestiones sistémicas se entiende la interpretación de algunos de los términos y pautas de las disposiciones[21]. Por ejemplo, no ha habido acuerdo de los miembros de la OMC sobre el significado exacto y la medición de términos clave tales como "lo esencial de los intercambios comerciales" o "los derechos de aduana no sean en conjunto de una incidencia general más elevada" o "las demás reglamentaciones comerciales"; y con respecto al tratamiento de las normas de origen preferenciales, tampoco se han aclarado la expresión "las demás reglamentaciones comerciales [no se harán] más rigurosas" ni las obligaciones durante períodos de transición. También se ha planteado la relación entre los ACR notificados a tenor de la cláusula de habilitación y el artículo XXIV del GATT. Entre las cuestiones sistémicas que atañen al AGCS figuran la interpretación de "cobertura sectorial sustancial" y "la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación"[22].

Cuadro 3
Comparación de los requisitos del artículo XXIV del GATT y de la cláusula de habilitación[23]

	ARTÍCULO XXIV DEL GATT DE 1994	CLÁUSULA DE HABILITACIÓN
Finalidad	Facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes (XXIV: 4).	Facilitar y fomentar el comercio de los países en desarrollo y no poner obstáculos o crear dificultades indebidas al comercio de terceros países (párr. 3).
Cobertura comercial	Los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales sean eliminados con respecto a "lo esencial de los intercambios comerciales" entre las partes (XXIV: 8a) y b)).	No se aplica.
Nivel de los obstáculos a terceros países	Los derechos de aduana no serán "en conjunto… de una incidencia general más elevada" ni las demás reglamentaciones comerciales resultarán más rigurosas que las vigentes antes de la formación de un ACR (XXIV: 5a) y b)).	No se aplica. [No constituye un impedimento para reducir o eliminar los derechos sobre una base NMF.]

entre países en desarrollo), el SGPC, el Acuerdo Tripartito, y la UEMOA (http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/provision_e.xls). La Comunidad y el Mercado Común del Caribe (CARICOM) se notificaron con arreglo al artículo XXIV del GATT el 14 de octubre de 1974, muy probablemente por no existir entonces la cláusula de habilitación. Se ha señalado que el Protocolo comercial de la SADC se notificaría con arreglo a ese mismo artículo, a pesar de que sus miembros son sólo países en desarrollo.

[20] El MERCOSUR se notificó con arreglo a la cláusula de habilitación, pero se está examinando en el CACR tanto a tenor de esa cláusula como del artículo XXIV del GATT, lo que constituye una situación única que no se ha aplicado a ninguna otra agrupación notificada de países en desarrollo desde 1979.

[21] Algunas decisiones de los órganos judiciales de la OMC han aclarado algo las cuestiones sistémicas. Véase, por ejemplo, los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación sobre Turquía - *Restricciones aplicadas a las importaciones de productos textiles y prendas de vestir* (WT/DS34/R, DS34/AB/R).

[22] OMC, "Compendio de cuestiones relacionadas con los acuerdos comerciales regionales", nota de antecedentes de la secretaría (TN/RL/W/8/Rev.1), 1º de agosto de 2002.

[23] Adaptado de Bonapas Onguglo y Taisuke Ito, "How to make EPAs WTO-compatible?: Reforming the rules on regional trade agreements", *ECDPM Discussion Paper* Nº 40, julio de 2003.

	ARTÍCULO XXIV DEL GATT DE 1994	CLÁUSULA DE HABILITACIÓN
Acuerdo provisional/ período de transición	Todo acuerdo provisional debería comprender un plan y un programa para el establecimiento de una UA o un ALC en un plazo que no deberá ser superior a diez años, salvo en "casos excepcionales" ("plazo razonable") (XXIV: 5c) y Entendimiento relativo al Acuerdo de 1994, párr. 3).	No se aplica.
Notificación	Notificación al Consejo del Comercio de Mercancías. Se iniciarán consultas cuando se soliciten (XXIV: 7a)). Cualquier cambio en un acuerdo interino tiene que ser notificado al Consejo del Comercio de Mercancías (CCM). La consulta deber ser llevada a debate (XXIV: 7c)).	Notificación al Comité de Comercio y Desarrollo (CCD) cuando un acuerdo se cree, modifique o retire.
Examen	Examen por el CACR, que informará al CCM. Éste podrá hacer recomendaciones (XXIV: 7 a) y Entendimiento 1994, 7). Si lo considera necesario, el CCM podrá hacer recomendaciones sobre los acuerdos provisionales, en particular sobre el marco temporal propuesto y sobre las medidas necesarias (XXIV: 7 b) y c) y Entendimiento 1994, 8 a 10).	El CCD puede establecer un grupo de trabajo (o remitirse al CACR) para examinar un ACR notificado según se indica.
Información periódica	Se requerirá información bienal sobre el funcionamiento de los acuerdos comerciales regionales (Entendimiento 1994, 11).	No se aplica.

Mejorar y esclarecer las prescripciones de la OMC que afectan a los ACR es fundamental para que esos acuerdos respalden al SMC, minimizando para ello sus efectos nocivos sobre terceros países y el sistema mundial de comercio. A este respecto, se han emprendido negociaciones multilaterales tal como se prevé en la Declaración Ministerial de Doha sobre las normas de la OMC (párr. 29) que se aplican a los acuerdos comerciales regionales con el propósito de "aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos", sin perjuicio de tener presentes los "aspectos relativos al desarrollo". Actualmente se están celebrando conversaciones en el Grupo de Negociación sobre Normas (GNN). Las propuestas iniciales de algunos miembros sugieren una revisión completa de las disposiciones relevantes, con miras a esclarecer los requisitos principales teniendo en cuenta al tiempo los aspectos para el desarrollo de los ACR, y la mejora de la función supervisora de la OMC en lo que hace a los requisitos en materia de procedimiento, esto es, lo dispuesto en materia de notificación, información y examen.

Hacer que cualesquiera disciplinas nuevas o modificadas surgidas de la labor en el GNN ofrezcan la flexibilidad necesaria a los acuerdos Sur-Sur e incorporen disposiciones adecuadas de TED en los ACR Norte-Sur es un asunto que requiere una atención adecuada y prioritaria por parte de los países en desarrollo. En este sentido, el Grupo de Estados ACP presentó

Recuadro 1
Propuestas para esclarecer y mejorar el artículo XXIV del GATT

Las negociaciones de Doha sobre las normas de la OMC que se aplican a los ACR, habidas en el Grupo de Negociación sobre Normas (GNN), tienen todavía que abordar cabalmente las "cuestiones sistémicas" sustantivas. En este particular hay dos propuestas que tratan directamente de las disciplinas básicas del artículo XXIV del GATT de un modo concreto.

Una propuesta presentada por el Grupo de Estados ACP propone incorporar oficialmente el trato especial y diferenciado (TED) al aplicar las condiciones establecidas en los párrafos 5 a 8 del artículo XXIV del GATT cuando se refieren a los ACR constituidos entre países desarrollados y en desarrollo (es decir, acuerdos Norte-Sur). Como el reconocimiento del principio de reciprocidad incompleta en las negociaciones arancelarias (lo que es una forma de TED) se ve superado por el requisito de reciprocidad del artículo XXIV del GATT, la propuesta de los ACP pide un trato especial y diferenciado en la aplicación de este artículo, por ejemplo de la cláusula "con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales", cuando se trate de ACR Norte-Sur. Ésta es de todas las habidas la primera propuesta que ha solicitado explícitamente dicho tratamiento especial y diferenciado en el contexto del artículo XXIV del GATT para los acuerdos Norte-Sur. Definir en términos operativos esa "flexibilidad" disponible sólo para los países en desarrollo como una forma de TED constituirá probablemente, la cuestión fundamental en futuras conversaciones acerca de las implicaciones sistémicas y la transparencia[24].

Australia, por otra parte, propone definir "lo esencial de los intercambios comerciales" como un requisito que exige la eliminación de un mínimo del 95% de las líneas arancelarias en el nivel de seis dígitos de la clasificación del Sistema Armonizado (SA). Al mismo tiempo, con el fin de prevenir la exclusión en un ACR de productos que son objeto de mucho comercio, también propone prohibir la exclusión de aquellos productos que constituyan al menos el 2% de los intercambios entre las Partes. Por lo que atañe a los compromisos por etapas durante el período de transición, propone prescribir la eliminación inmediata del 70% de las líneas arancelarias a nivel de seis dígitos del SA en el momento de entrada en vigor del ACR. La propuesta probablemente haría a las disciplinas del artículo XXIV del GATT más estrictas de lo que son ahora.

recientemente una propuesta general (véase el recuadro 1)[25]. Hasta la fecha, los trabajos han puesto más el acento en la transparencia, con los debates centrados en cuándo, cómo y en qué medida los miembros deberían notificar las disposiciones de un ACR a la OMC, y sobre cómo ésta podría examinarlas mejor. Algunos países en desarrollo se oponen a unas disposiciones reforzadas sobre el examen de los ACR notificados en virtud de la cláusula de habilitación, mientras que algunos países europeos han propuesto que se aplique la cláusula de anterioridad a los ACR preexistentes, exonerándolos de cualesquiera disciplina nueva que pueda emerger de las negociaciones. Australia ha presentado una propuesta detallada encaminada a fijar patrones cuantitativos a la hora de definir algunas de las cuestiones sistémicas fundamentales, incluido el requisito de "lo esencial de todos los intercambios comerciales"[26] (véase el recuadro 1). El GNN tiene todavía que trabajar sobre cuestiones sustantivas y sobre la clarificación y mejora de las normas de la OMC que se aplican a los ACR.

ii) Los ACR y las negociaciones sobre agricultura y el acceso a los mercados de los productos no agrícolas (AMNA)

El contenido básico de las negociaciones sobre acceso a los mercados en el Programa de Trabajo de Doha (PTD) se refiere a la agricultura, el AMNA y los servicios. En lo que concierne al comercio de mercancías, como el propósito principal de los ACR es eliminar barreras arancelarias y no arancelarias entre socios con carácter recíproco, esos acuerdos tienen mucha relevancia para las negociaciones en curso del PTD sobre agricultura y el AMNA. Los países en desarrollo que han concertado ACR necesitan tener presentes la liberalización con arreglo a la

[24] La Comisión para África ("Comisión Blair"), una iniciativa del Primer Ministro del Reino Unido, ha recomendado que podría ser útil "(a) revisar el artículo XXIV del GATT con miras a reducir los requisitos de reciprocidad y poner más el acento en las prioridades del desarrollo". Comisión para África, *Our common interest: The report of the Comission for Africa*, marzo de 2005, pág. 71. Véase también DTI/DFID, "Economic Partnership Agreements: Making EPAs deliver for development", marzo de 2005.

[25] Documento de la OMC TN/RL/W/155, 28 de abril de 2004.

[26] TN/RL/W/173/Rev.1, 3 de marzo de 2005.

cláusula NMF y el nivel apropiado de preferencia aplicada a sus socios en esos acuerdos, mientras la supremacía del sistema multilateral de comercio requiere que ese trato preferencial no obste los esfuerzos multilaterales para hacer reducciones generales de los derechos NMF. Como exportadores, tienen que averiguar qué foros, multilaterales o regionales, son los más indicados para buscar un mayor acceso a los mercados en una determinada zona o restablecer uno de esos foros de modo coherente con miras a obtener los mejores arreglos y oportunidades comerciales para sus exportaciones. La erosión de los márgenes preferenciales es el asunto de mayor importancia para los PMA y aquellos países de ingreso bajo que han disfrutado de ventajas sustanciales en ese particular a tenor, bien de ACR, bien de preferencias unilaterales otorgadas por los principales países desarrollados. Puede necesitarse algún mecanismo compensatorio o de ajuste y soluciones comerciales dentro de la OMC o en otro lugar para enfrentarse a los graves efectos adversos para el desarrollo de esos países.

Si bien algunas medidas distorsionadoras del comercio como las subvenciones agrícolas pueden tratarse mejor en la OMC (véase por ejemplo, el debate sobre las subvenciones en el ALCA), ciertos obstáculos en el acceso a los mercados en sectores sensibles tales como la agricultura pueden abordarse mejor en el limitado ámbito regional. En este particular, hay que señalar que la protección basada en la cláusula NMF tiende a persistir en los ACR (verbigracia en agricultura y textiles)[27]. Si bien estos acuerdos pueden ser más indicados para ocuparse de sectores específicos muy protegidos sobre una base concreta, la capacidad negociadora más débil de los países en desarrollo en los acuerdos Norte-Sur puede impedirles afrontar con éxito esas barreras frente al poder de sus socios desarrollados.

iii) Los ACR y las negociaciones sobre servicios

Las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el comercio de servicios hicieron que se estableciera en esa esfera un AGCS como marco multilateral de principios y normas con miras a que ese comercio se expanda en condiciones de transparencia y liberalización progresiva y como medio para promover el crecimiento económico de todos los socios comerciales y el progreso de los países en desarrollo. El AGCS ofrece un planteamiento mediante una lista positiva para liberalizar los servicios. La "lista positiva" se refiere a un mecanismo de liberalización que separa las obligaciones generales que se aplican a todos los países (tales como el trato NMF) de los compromisos específicos de acceso al mercado y del trato nacional respecto de actividades y sectores concretos, que pueden ser objeto de limitaciones y condiciones[28]. Los compromisos contraídos durante la Ronda Uruguay reflejaron principalmente el *status quo,* excepto en lo que se refiere a los servicios financieros y de las telecomunicaciones, donde se asumieron obligaciones mayores. Así, se espera que las negociaciones de Doha sobre los servicios consigan una liberalización progresiva y más sustancial. En el contexto regional se ha producido una liberalización más profunda, cuando varios ACR que comprenden a países en desarrollo han procedido a liberalizar servicios preferenciales sobre la base de compromisos "AGCS plus", algunos mediante listas negativas que ofrecen un trato preferente a sus socios en esos acuerdos. La liberalización de los servicios en el contexto regional puede resultar beneficiosa al reducir los costos, ya que los servicios representan una parte apreciable del PIB de casi todos los países en

[27] OMC, "Cobertura, proceso de liberalización y disposiciones transitorias en los acuerdos comerciales regionales" estudio de antecedentes de la Secretaría (WT/REG/W/46), 5 abril de 2002.

[28] El enfoque de lista positiva permitiría que cada país escogiera estratégicamente el sector de servicios concreto en el que las transacciones serían liberalizadas. Véase Mina Mashayekhi, "GATS 2000 negotiations: Options for developing countries", *Trade-Related Agenda, Development and Equity (TRADE)*, documento de trabajo Nº 9, Centro del Sur, diciembre de 2000.

desarrollo y constituyen insumos importantes en la producción de bienes y otros servicios. A tenor del artículo V del AGCS, se confiere "flexibilidad" a los países en desarrollo que formen acuerdos de integración regional (AIR), con un trato más favorable para aquellos de esos acuerdos constituidos únicamente por países en desarrollo.

Teóricamente, se ha demostrado que la liberalización de los servicios, ya sea con carácter preferencial o no preferencial, tiende a crear beneficios estáticos para los países que la hacen en comparación con el *status quo*[29]. Esto es así porque los obstáculos al comercio en el sector de los servicios tienden a ser más altos, sin perjuicio de ser neutrales desde el punto de vista fiscal. Es probable que los beneficios sean mayores con una liberalización multilateral que con una regional. La secuencia de la liberalización importa más en el sector de los servicios que en el de las mercancías, en razón de los mayores costos irrecuperables y de las ventajas correspondientes que acompañan a algunos servicios intensivos en capital. Se ha estimado que los beneficios mayores del PTD para los países en desarrollo provendrían de la liberalización del Modo 4. Winters *et al.* han calculado que un flujo de personas fijas equivalente al 3% de la mano de obra calificada y sin calificar en los países desarrollados generaría un incremento estimado del bienestar mundial de más de 150.000 millones de dólares, repartidos por igual entre países desarrollados y en desarrollo[30]. En el acceso relacionado con el Modo 4, cabe progresar con más facilidad en el contexto regional mediante, entre otras cosas, el reconocimiento de diplomas y la concesión de visados a quienes prestan servicios. Esto indica lo mucho que hay en juego, especialmente para los países en desarrollo, en las negociaciones multilaterales y regionales sobre la liberalización de los servicios. Hay que señalar que los artículos IV y XIX.2 del AGCS dejan un margen de flexibilidad a los países en desarrollo en lo que se refiere a la liberalización y compromete a los países desarrollados a otorgar una atención prioritaria a los sectores y modos que más interesan a aquéllos.

iv) Los ACR y las medidas y normas reguladoras

Por lo que hace a la regulación del comercio, los ACR asumen cada vez mayor preeminencia al adoptar disposiciones nuevas dentro de las fronteras. Las reglas multilaterales en esa esfera están actualmente poco avanzadas. De particular interés para los países en desarrollo son aquellas materias donde no existen normas multilaterales. En algunos ACR se ha dado preferencia, mediante acuerdos "OMC plus", a esas normas, tal como ocurrió con la inversión en el TLCAN, o con la política de competencia y otras medidas económicas en la UE. Algunos han visto esto como un apoyo a la tesis de la interrelación positiva entre el SMC y los ACR, al servir estos últimos de plataforma para nuevas disposiciones. Otros consideran que esos hechos entrañan el riesgo de una mayor fragmentación del ordenamiento del comercio en el plano regional, dificultando con ello el acordar multilateralmente asuntos nuevos.

Incluso cuando existen normas multilaterales, las negociaciones de los ACR "OMC plus" pueden conducir a una regulación, con el riesgo consiguiente de una armonización al alza del ordenamiento del comercio en los países en desarrollo. Un ejemplo es la protección de la

[29] Aaditya Mattoo y Carsten Fink, "*Regional Agreements and Trade in Services: Policy Issues*", documento presentado en un seminario de la OMC sobre cómo cambiar la arquitectura del sistema mundial de comercio: el regionalismo y la OMC, 26 de abril de 2002, Ginebra (Suiza).

[30] *Alan Winters et al.*, "Liberalizing temporary movement of natural persons: An agenda for the Development Round", *World Economy*, vol. 26, págs. 1.137 a 1.161, agosto de 2003.

propiedad intelectual[31]. Si bien las normas multilaterales contemplan unas obligaciones mínimas, como en el Acuerdo sobre los ADPIC, en ausencia de disposiciones equivalentes al artículo XXIV del GATT o el V del AGCS (bien porque no traten del acceso al mercado, bien porque el trato preferencial no sea por sí mismo conveniente económicamente o viable), lo que se acuerde sobre esos derechos en el plano regional se multilateraliza de modo automático. Hay que advertir que en el Acuerdo sobre los ADPIC la única excepción permitida al principio de NMF es la llamada cláusula de prelación, es decir, la protección preferente de los derechos de propiedad intelectual en tratados plurilaterales anteriores a la OMC[32].

El contenido normativo de los ACR reviste particular importancia en el contexto Norte-Sur, ya que los países en desarrollo se verían presionados para adoptar un ordenamiento más extenso, tal como la protección de patentes, en lo que hace a cobertura, nivel de protección o cumplimiento, con la consiguiente restricción de la flexibilidad disponible en las reglas multilaterales, incluida la garantía del acceso a medicinas esenciales para todo. A menudo se negocian cuestiones nuevas que pasan a incorporarse a los acuerdos Norte-Sur, como la inversión, la política de competencia, la contratación pública, el medio ambiente y las normas laborales. En este sentido, los ACR pueden servir para sortear, diluir, y superar el TED de que disponen los países en desarrollo en la OMC y para crear obligaciones nuevas en materias no tratadas en esta última, que serían superiores a las convenidas en el plano multilateral.

IV. Cómo resolver asimetrías de fondo: la dimensión del desarrollo en los acuerdos Norte-Sur

Una gran innovación son los ACR que están surgiendo entre países desarrollados y países en desarrollo. Regidos tradicionalmente por diversos sistemas de preferencias unilaterales, bastantes acuerdos en curso de negociación se proponen transformar el comercio y las relaciones económicas que los países en desarrollo tenían con países desarrollados que hasta ahora concedían preferencias en zonas de libre comercio recíproco, tal como ocurre con las negociaciones panamericanas del ALCA, o con las más amplias del Acuerdo de Asociación de Cotonou entre los ACP y la UE. El Acuerdo del Pacífico sobre relaciones comerciales más estrechas (PACER) se propone establecer un ALC entre los países insulares de la zona, por una parte, y Australia y Nueva Zelandia por la otra, después de que los primeros entablasen negociaciones con algunos otros países desarrollados tales como la UE. Como ya se dijo, se han tomado diversas iniciativas bilaterales en el contexto Norte-Sur, las más recientes por los Estados Unidos[33]. Otro ejemplo son los acuerdos euromediterráneos encaminados a establecer un libre comercio entre la UE y los países de la cuenca mediterránea.

[31] Para un examen del papel de los ACR en la fijación de normas "OMC plus" en la protección de la propiedad intelectual, véase, por ejemplo, David Vivas-Eugui, "Regional and bilateral agreements and a TRIPS-plus World: The Free Trade Area of the Americas (FTAA)", *TRIPS Issues,* Documento 1, QUNO/QIAP/ICTSD, Ginebra, 2003; MSF. "Access to medicines at risk across the globe: What to watch out for in Free Trade Agreements with the United States", *MSF Briefing Note*, mayo de 2004.

[32] El artículo 4 d) sobre los ADPIC dispone que quedan exentos de la obligación NMF toda ventaja, favor, privilegio o inmunidad que "se deriven de acuerdos internacionales relativos a la protección de la propiedad intelectual que hayan entrado en vigor antes de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC".

[33] Entre esas iniciativas bilaterales de los Estados Unidos figuran los ALC concertados con Australia (mayo de 2004), Marruecos (marzo de 2004), países de Centroamérica (MCCA) (diciembre de 2003), Chile (junio de 2003) y Singapur (mayo de 2003). Había negociaciones entabladas con Bahrein (agosto de 2003), la SACU (junio de 2003), Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú (mayo de 2004) y Panamá (abril de 2004).

Una asimetría arraigada entre dos socios en tamaño, condiciones y capacidad requiere la correspondiente asimetría en las obligaciones y compromisos de un acuerdo para asegurar un tratamiento igual entre socios "desiguales". Establecer mecanismos sobre la producción, las infraestructuras y la capacidad institucional y humana de los países en desarrollo sería un requisito para lograr resultados mutuamente beneficiosos. En la práctica, esto se traduce en un acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo, sin perjuicio de definir al mismo tiempo más cuidadosa y claramente el ámbito de los acuerdos y de asegurar en ellos un TED que tenga presentes los costos sociales y de ajuste, incluida la transferencia de recursos mediante la asistencia al desarrollo. Hay también una cuestión preliminar sobre la asimetría que tendría que tomarse en cuenta, a saber, la capacidad de elegir socio, que suele corresponder al país mayor. Los acuerdos Norte-Norte de integración regional, tales como la ampliación de la UE, tendrían también implicaciones para los países en desarrollo.

Del lado de la exportación, como los países en desarrollo han disfrutado de unas condiciones preferenciales sumamente liberales de acceso a los mercados de los países desarrollados, no es fácil saber en qué esferas aquellos países podrían obtener ventajas en acuerdos futuros. Esto ocurre especialmente cuando los márgenes de las preferencias disminuyen conforme la cláusula de NMF y otras reducciones arancelarias progresan. Un aspecto obvio donde los países en desarrollo podrían esperar beneficios es en las barreras residuales de acceso a los mercados en sectores cuya exportación los interesa, muy particularmente la agricultura y las manufacturas intensivas en mano de obra. Tal cosa tiene su importancia, ya que algunos países en desarrollo de ingreso bajo, pequeños y vulnerables, siguen dependiendo mucho del acceso preferente a los mercados de los países desarrollados para sus exportaciones de un limitado número de productos. Hay que decir, sin embargo, que se trata de sectores donde la liberalización toca cuerdas sensibles en los países desarrollados. También hay que tener presente la incidencia general de los márgenes de preferencia en el contexto de las negociaciones paralelas multilaterales, a fin de mantener esos márgenes para los países en desarrollo.

Entre otras posibles cuestiones donde cabe esperar beneficios figuran los obstáculos a la entrada en los mercados, y particularmente los de carácter técnico, sanitario y ambiental, así como las normas de origen. Cabría establecer unos ACR que abordaran esos obstáculos de modo más efectivo que en el contexto multilateral, por ejemplo mediante unas normas de origen simplificadas. El reconocimiento mutuo de las prescripciones sobre los productos y de las verificaciones correspondientes contribuiría mucho a expandir las exportaciones de los socios en desarrollo de los ACR, como también lo haría la facilitación del comercio. Concretamente, es menester diseñar unas normas de origen que aumenten las exportaciones y amplíen la producción de los países en desarrollo, al tiempo que conservan un mayor valor añadido dentro de sus fronteras. Otro punto es la liberalización del comercio de servicios, sobre todo en lo que hace a los desplazamientos temporales de personas físicas en el Modo 4 del AGCS y el reconocimiento de la cualificación de los profesionales que hacen las prestaciones. El proceso ha sido lento en esas esferas. Además, una política de más apoyo a aspectos no comerciales y al progreso económico en los acuerdos Norte-Sur, tales como la transferencia de recursos en forma de asistencia al desarrollo, tanto técnica como financiera, así como la transmisión de tecnología, pueden revestir importancia para los países en desarrollo.

La liberalización y la reforma de esas barreras no arancelarias serían particularmente significativas al reportar beneficios dinámicos. A decir verdad, a menudo se promueven acuerdos Norte-Sur en razón de los efectos que se prevén sobre la IED, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la previsibilidad de las reglas de juego, la implantación de instituciones y el buen gobierno.

Del lado de la importación, es probable que los costos de la liberalización en los acuerdos Norte-Sur sean sustanciales para los países en desarrollo. La reciprocidad de esos instrumentos requiere una apertura mutua de los mercados y otros compromisos entre los socios, y ello se aplica también a los acuerdos Norte-Sur. En algunos de ellos, la preocupación sobre la compatibilidad con la OMC de las preferencias unilaterales preexistentes (por ejemplo, el Convenio de Lomé de la UE) ha inducido a pasar de medidas unilaterales a acuerdos comerciales recíprocos[34]. En este aspecto, habida cuenta del nivel de protección arancelaria en los países en desarrollo y su incidencia en el ingreso fiscal, es probable que los costos sean apreciables para esos países, con las consiguientes implicaciones para el crecimiento a la hora de financiar el progreso económico y mitigar la pobreza, sobre todo en los PMA y otros países de ingreso bajo. También preocupa la desindustrialización. Los países en desarrollo necesitan, por tanto, una política de ajuste que garantice la transición económica cuando se abren los mercados y hay movilidad de mano de obra entre los sectores, con redes de seguridad social, y que se enfrente con el problema de la desindustrialización y con la estructura de las finanzas públicas, incluida una reforma fiscal. La experiencia muestra que esas reformas institucionales y de gobierno son un gran reto, en particular para los países pequeños y vulnerables de ingreso bajo y los PMA cuya recaudación tributaria depende mucho de los derechos de aduana.

Los considerables costos de ajuste que se derivan de los acuerdos Norte-Sur requieren que en ellos figuren disposiciones efectivas de TED y una asimetría, o una reciprocidad no total, en lo que atañe al desmantelamiento arancelario y otros compromisos de los países en desarrollo, con el fin de asegurar un trato igual entre socios "desiguales". En este particular, las normas de la OMC pueden limitar esa flexibilidad al requerir reciprocidad el artículo XXIV del GATT y también en menor medida el artículo V del AGCS[35]. Es esencial igualmente que se apoye el ajuste con asistencia al desarrollo y programas específicos. Asimismo, la falta de disposiciones al respecto en el Acuerdo sobre los ADPIC o la ausencia total de normas multilaterales en las esferas nuevas de inversión, política de competencia o contratación pública pueden conducir a unos compromisos mayores de los que se habrían asumido en el plano multilateral, limitando así el margen que tienen los países en desarrollo en su política económica.

[34] Una serie de demandas legales contra el régimen de la UE para la importación, venta y distribución de plátanos ha hecho que se transforme el régimen preferencial de la Convención de Lomé en acuerdos recíprocos de asociación económica mediante negociaciones con los Estados ACP. Véase *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de plátanos* (Serie WT/DS27). Demandas legales recientes interpuestas contra los sistemas unilaterales preferentes y decisiones de los órganos judiciales de la OMC tendrían implicaciones sistémicas para la viabilidad de las preferencias unilaterales y quizá para los acuerdos recíprocos de libre comercio Norte-Sur. Véase, por ejemplo, *Comunidades Europeas - Condiciones para conceder preferencias arancelarias a países en desarrollo* (WT/DS246/R, WT/DS246/AB/R).

[35] De "flexibilidad" se habla en el artículo V del AGCS; así, hay margen para un trato más favorable de los países en desarrollo miembros de acuerdos de integración regional en el comercio de servicios. Véase también la propuesta ACP sobre el artículo XXIV del GATT, *op. cit*.

V. Integración y cooperación Sur-Sur: la nueva geografía del comercio

Los acuerdos Sur-Sur tienen un potencial enorme para impulsar el comercio intrarregional y una mayor integración de los países en desarrollo en los intercambios internacionales y la economía mundial. Hoy en día, el comercio (exportaciones) Sur-Sur representa alrededor del 13% del comercio mundial total, constituyendo el 42% de todas las exportaciones mundiales de los países en desarrollo (cuadros 4 y 5). En los últimos 20 años, más o menos, el peso del comercio Sur-Sur en los intercambios mundiales casi se duplicó, y la interdependencia de los países en desarrollo en lo que atañe a sus exportaciones aumentó sustancialmente. Hay que señalar que ese comercio se sigue concentrando en un limitado número de países, sobre todo del Asia oriental y sudoriental, por lo que es necesaria una mayor participación de los países de desarrollo en esa integración comercial Sur-Sur[36]. Las exportaciones de los países en desarrollo abarcan cada vez más sectores nuevos y dinámicos, como los servicios basados en tecnología de la información (que permiten una externalización de funciones, (es decir, el *outsourcing*)[37].

Los ACR Sur-Sur se han considerado por muchos países como una estrategia para el desarrollo con miras a una integración gradual y hábil en la economía mundial al aprovechar economías de escala y de alcance. Esa integración resulta especialmente beneficiosa. La cooperación interregional Sur-Sur mediante el Sistema Globalizado de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) ofrece muchas posibilidades complementarias de aumentar el acceso a los mercados.

Cuadro 4

Evolución de la parte de las exportaciones de los países en desarrollo por destino: la importancia del comercio Sur-Sur en las exportaciones de los países en desarrollo (1980-2002, en porcentaje)

	1980	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Mundo	100	100	100	100	100	100	100
Economías desarrolladas	69	58	57	58	57	56	55
Economías en desarrollo	26	34	39	38	39	40	42

Fuente: Manual de estadísticas de la UNCTAD 2003 y 2004.

[36] Los 12 principales países exportadores representaban alrededor del 73% de las exportaciones totales de mercancías de los países en desarrollo (2002) y el 71% de sus exportaciones totales de servicios (2003). Entre esos exportadores figuran China, Hong Kong (China), República de Corea, México y la Provincia china de Taiwán. UNCTAD "Comercio de servicios e implicaciones para el desarrollo" (TD/B/COM.1/71), 20 de enero de 2005.

[37] Las exportaciones de los países en desarrollo han evolucionado de tal modo en la composición por productos que se han convertido en las principales en los mercados de muchos "sectores dinámicos". Corresponde a esos países el 30% de las exportaciones mundiales de los 20 productos más dinámicos. UNCTAD, "Cómo reforzar la participación de los países en desarrollo en sectores nuevos y dinámicos del comercio mundial: tendencias, cuestiones y políticas", nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD (TD/396), 17 de mayo de 2004. Véase también UNCTAD, "El comercio y los aspectos para el desarrollo de los servicios profesionales y los marcos reguladores" (TD/B/COM.1/EM.25/2), 25 de noviembre de 2004.

Cuadro 5
Evolución de la parte de las exportaciones Sur-Sur en las exportaciones mundiales: la importancia del comercio Sur-Sur en las exportaciones mundiales totales (1980-2002, en millones de dólares y porcentajes)

	1980	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Mundo	2.000.949	3.436.380	5.383.780	5.571.175	6.287.738	6.065.269	6.306.330
Comercio Sur-Sur	155.144	278.327	592.597	624.873	784.462	749.845	836.467
Parte (%)	7,8	8,1	11,0	11,2	12,5	12,4	13,3

Fuente: Manual de estadísticas de la UNCTAD 2003 y 2004.

Por lo que concierne a los efectos netos sobre el bienestar de los acuerdos Sur-Sur se ha dicho que los ACR entre países en desarrollo pueden tener efectos adversos para el comercio entre los miembros y entre ellos y terceros países. Estudios del Banco Mundial han llegado a la conclusión de que los bloques regionales Sur-Sur son problemáticos en varios aspectos. Aparte de que sus beneficios no económicos son pequeños, es muy probable que los ACR Sur-Sur entre dos o más países pobres generen una desviación del comercio, especialmente cuando el arancel exterior es alto[38]. Del mismo modo, otro estudio, basado en datos del África subsahariana, estimó que, a juzgar por la variación de las pautas comerciales con las que cabría predecir las ventajas comparativas actuales, el comercio intrarregional tiene efectos potenciales adversos sobre países que no son miembros de acuerdos comerciales regionales[39]. En cambio, algunos trabajos recientes han demostrado que los ACR Sur-Sur -especialmente los africanos- crean comercio neto, en muchos casos duplicando con creces los intercambios entre los miembros de tales acuerdos[40]. El que éstos susciten un mayor comercio tanto entre los socios regionales como con terceros países podría explicarse por la supresión de muchas barreras arancelarias y no arancelarias y como consecuencia de la facilitación del comercio.

El grado y la evolución de la integración no han sido iguales entre las agrupaciones Sur-Sur y todavía está por aprovechar todo el potencial para el desarrollo de esos ACR. Mientras algunos han logrado profundizar mucho su integración, otros tienen todavía que lograr una aplicación efectiva de sus acuerdos constitutivos.

En el cuadro 6 se resume la evolución del valor y la parte del comercio intrarregional entre 1990 y 2002. La parte de ese comercio es por lo general baja en los acuerdos Sur-Sur si se compara con los acuerdos Norte-Norte (véase el cuadro 2 en la sección I), y las variaciones que se registran en ese particular son considerables. La ASEAN, por ejemplo, ha alcanzado y mantenido un grado relativamente elevado de comercio regional, que fue del 21% en 2003. La parte del comercio intrarregional del MCCA, la UEMOA, la CARICOM, el MERCOSUR y la SADC osciló entre el 10 y el 14%. Por lo demás, las cifras en el caso de algunos ACR de Asia y el África subsahariana siguen siendo muy bajas.

[38] Banco Mundial, *Trade Blocs*, Nueva York: Oxford University Press, 2000.
[39] Alexander J. Yeats, "What can be expected from African regional trade arrangements? Some empirical evidence", *World Bank Working Paper* Nº 2004, Washington DC, Banco Mundial, 1998.
[40] Véase, por ejemplo, Lucian Cernat, "Assessing Regional Trade Arrangements: Are South-South RTAs More Trade Diverting?". Estudio Nº 16 de la serie de la UNCTAD sobre cuestiones de política económica en el comercio internacional y los productos básicos, Naciones Unidas: Nueva York y Ginebra, 2003.

Cuadro 6
Evolución de las exportaciones intrarregionales y su parte en las exportaciones totales de algunos ACR Sur-Sur (1990-2003, millones de dólares y porcentajes)

	1990	**1995**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
COMAN	1.312	4.812	3.929	5.116	5.461	5.070	4.781
MCCA	667	1.594	2.175	2.418	2.394	2.598	3.288
CARICOM	456	877	1.146	1.076	1.231	1.252	1.538
MERCOSUR	4.127	14.199	15.313	17.910	15.760	10.573	13.383
COMESA	890	1.027	1.122	1.281	1.385	1.465	1.812
ECCAS	163	163	179	196	217	193	236
ECOWAS	1.532	1.875	2.285	2.811	2.767	3.192	3.541
SADC	1.058	4.124	4.224	4.453	4.122	4.240	5.345
CEMAC	139	120	126	101	119	120	157
UEMOA	621	560	805	741	775	857	1.043
ASEAN	27.365	79.544	77.889	98.060	86.331	91.765	102.281
OCE	1.243	4.746	3.903	4.473	4.505	4.955	6.696
CCG	6.906	6.832	7.306	7.218	6.943	6.905	7.864
SAARC	863	2.024	2.180	2.593	2.827	2.998	3.869
Parte (%)							
COMAN	4,1	12,0	8,8	8,5	10,3	9,5	7,4
MCCA	15,2	21,8	13,6	14,8	15,5	11,0	11,9
CARICOM	8,0	12,1	16,3	14,4	13,9	12,5	12,5
MERCOSUR	8,9	20,3	20,6	20,0	16,9	11,3	11,8
COMESA	6,3	6,0	6,3	4,9	6,1	5,4	5,8
ECCAS	1,4	1,5	1,3	1,1	1,3	1,1	1,1
ECOWAS	8,0	9,0	10,3	9,5	9,6	11,5	9,8
SADC	3,1	10,6	11,9	12,0	10,2	9,3	10,0
CEMAC	2,3	2,1	1,7	1,0	1,3	1,4	1,4
UEMOA	13,0	10,3	13,1	13,1	13,6	12,1	12,8
ASEAN	19,0	24,6	21,7	23,0	22,4	22,7	21,2
OCE	3,2	7,9	5,8	5,6	5,6	5,9	6,0
CCG	8,0	6,8	6,7	4,5	4,5	4,6	4,2
SAARC	3,2	4,4	4,0	4,1	4,3	4,2	4,5

Fuente: Manual de estadística de la UNCTAD 2004.

En los años transcurridos desde 1990, algunos ACR Sur-Sur han aumentado mucho su comercio intrarregional en términos absolutos y relativos. El MERCOSUR ha triplicado el valor de ese comercio desde 1990; de resultas de ello, la parte de su comercio regional pasó del 9% en 1990 al 12% en 2003. La CARICOM y la SADC también aumentaron ese porcentaje, mientras que la ASEAN mantuvo un comercio intrarregional relativamente alto, con una proporción del orden del 20 al 25% durante el mismo período.

La importancia del comercio intrarregional se hace más pronunciada cuando se compara con el comercio general de esas agrupaciones (cuadro 7). En este aspecto, algunos ACR han aumentado tanto su comercio intrarregional como el total en valor, mientras en otros el incremento de los intercambios intrarregionales se vio compensado por una disminución del comercio extrarregional. Por ejemplo, el mayor comercio intrarregional de la ASEAN se correspondió con un incremento de su comercio total con el mundo. Eso mismo ocurrió, aunque en menor medida, en el MERCOSUR. En cambio, algunos ACR Sur-Sur ofrecen un agudo contraste con lo

anterior, ya que su comercio total se mantuvo más bien constante a pesar de un aumento absoluto del valor del comercio intrarregional. En tales casos, el incremento de este último parece haberse visto compensado por un descenso de las exportaciones destinadas fuera de la zona del acuerdo regional.

La composición por productos del comercio intrarregional tiende a diferir sustancialmente de la del comercio interregional con el resto del mundo. En casi todos los casos, aquél se compone sobre todo de manufacturas con mayor valor añadido, en contraste con el comercio con el resto del mundo donde predominan uno o dos productos básicos. En el caso de la ASEAN, las principales categorías de productos del comercio intrarregional en 2001 fueron maquinaria y productos agrícolas (84 y 85 del SA) (54% del total), seguidos de productos minerales (25 a 27

Cuadro 7
Evolución del valor de las exportaciones intrarregionales y totales en algunos ACR (1990 = 100)

		1990	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
CARICOM	Dentro del grupo	100	200	214	225	251	236	270	275	337
	Total	100	116	111	99	113	123	147	168	207
MERCOSUR	Dentro del grupo	100	414	501	493	371	434	382	256	324
	Total	100	138	148	144	139	168	183	195	236
COMESA	Dentro del grupo	100	139	134	129	126	144	156	165	204
	Total	100	138	136	118	126	188	161	196	224
SADC	Dentro del grupo	100	443	442	365	399	421	390	401	505
	Total	100	113	116	101	94	99	109	125	145
ASEAN	Dentro del grupo	100	307	312	255	285	358	315	335	374
	Total	100	221	231	222	240	281	256	267	324

Fuente: Manual de estadísticas de la UNCTAD 2004.

del SA) (11%)[41]. En el caso del MERCOSUR, el 47% de todas las exportaciones brasileñas dirigidas a él consistían en bienes duraderos y otros productos basados en el progreso técnico, mientras sus exportaciones a los Estados Unidos de esas categorías representaban sólo el 30% de sus exportaciones totales. Por el contrario, los productos primarios y las manufacturas tradicionales constituían alrededor del 42% de todas las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos[42]. Así, al margen de la importancia de la parte del comercio intrarregional, el interés de los ACR Sur-Sur estriba en su potencial para diversificar las exportaciones hacia productos de mayor valor añadido.

Si bien el peso de comercio intrarregional no es en modo alguno la única medida para calibrar los resultados de la integración regional -que es función de muchas variables, como tamaño del mercado, estructura productiva e infraestructura comercial- el nivel generalmente bajo del comercio intrarregional indica que muchos ACR Sur-Sur tienen todavía que aprovechar todas sus posibilidades, entre otras cosas, mediante una aplicación efectiva de su liberalización interna,

[41] Durante el período comprendido entre 1993 y 2001, los productos más dinámicos en el comercio entre los miembros de la ASEAN fueron maquinaria y productos químicos (25 a 27 del SA), que aumentaron 148% desde 1993, seguidos de otros (147%); alimentos preparados (16 a 24 del SA) (135%); productos químicos (28 a 38 del SA) (122%); instrumentos ópticos, de precisión y de música (90 a 92 del SA) (98%); y pasta y papel (47 a 49 del SA) (96%).
[42] CEPAL, Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2003.

la inclusión de una gama más amplia de objetivos económicos y un programa de "integración profunda". El comercio regional tropieza con obstáculos considerables, como derechos residuales, restricciones cuantitativas, otras medidas no arancelarias del tipo de las normas de origen, y demás barreras a la entrada en el mercado tales como prescripciones técnicas, sanitarias y ambientales, así como con la estructura de los mercados y las infraestructuras. Una "integración profunda" que desmantele las barreras, mejore las infraestructuras y facilite el comercio podría incrementar el comercio Sur-Sur. Como muchos ACR se encuentran todavía en fase preliminar por lo que hace a la integración, su potencial de desarrollo sería sustancial.

En el plano interregional, el SGPC ofrece buenas perspectivas para una cooperación Sur-Sur. Ese sistema se estableció en 1988 en una reunión ministerial del Grupo de 77 celebrada en Belgrado como marco para intercambiar preferencias comerciales entre países en desarrollo y promover el comercio entre ellos[43]. El acuerdo correspondiente incluyó los resultados de la primera ronda de negociaciones celebrada entre 1986 y 1988 y entró en vigor en 1989 después de que lo ratificaran 44 países. A raíz de un examen general del funcionamiento del acuerdo, los participantes en el SGPC decidieron recientemente emprender una nueva ronda de negociaciones para ampliar e intensificar las preferencias arancelarias. Con tal propósito, los ministros de esos países se reunieron en São Paulo (Brasil) en junio de 2004.

VI. Conclusión: congruencia positiva entre multilateralismo y regionalismo

De lo dicho hasta ahora, cabe extraer las conclusiones preliminares siguientes:

- Los acuerdos comerciales regionales han proliferado, ha aumentado el número de sus miembros y se ha incrementado su integración desde que se creó la OMC, y en particular desde que se lanzó el Programa de Trabajo de Doha. Los países tanto en desarrollo como desarrollados han estado participando activamente en esos procesos al establecer acuerdos Norte-Sur y Sur-Sur, a menudo con carácter interregional, y al fortalecerlos.
- La interacción sistémica entre multilateralismo y regionalismo se manifiesta en aspectos tanto positivos como negativos. En el lado positivo, los ACR promueven una integración más rápida, más liberalizadora y más profunda con un ordenamiento vigoroso de la política comercial y sirven de laboratorio para impulsar la expansión y diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo. Éstos han hecho de esos acuerdos el pilar de sus estrategias nacionales de integración progresiva y cabal en la economía mundial. Del lado negativo, los acuerdos pueden conducir a bloques proteccionistas encerrados en sí mismos, que reducen los incentivos para entablar negociaciones comerciales multilaterales al brindar todo un "escaparate" de foros; también pueden conducir a una fragmentación de las normas regionales y limitar la capacidad negociadora y administrativa de los países en desarrollo, así como su aptitud para explotar las preferencias.

[43] El SGPC se basa en los principios y puntos siguientes: i) está reservado en exclusiva a miembros del Grupo de los 77 y China; ii) ha de aplicarse con arreglo al principio de reciprocidad de las ventajas, de un modo que beneficie equitativamente a todos los participantes, tomando en cuenta su nivel de desarrollo y sus necesidades comerciales; iii) reconoce las necesidades especiales de los PMA y prevé medidas preferenciales concretas en su favor; iv) las preferencias arancelarias son vinculantes y forman parte del Acuerdo; v) se negocia paso por paso y se mejora y amplía en etapas sucesivas, con revisiones periódicas; y vi) ha de complementar y reforzar las agrupaciones subregionales, regionales e interregionales presentes y futuras de los países en desarrollo.

- El SMC afecta a los ACR en tres niveles: i) mediante las normas de la OMC sobre esos acuerdos; ii) los compromisos de acceso a los mercados; iii) y otras reglas y disciplinas relacionadas con el comercio. En el PTD se prevén negociaciones sobre esos aspectos que afectan al alcance y viabilidad de los ACR. Un objetivo de esas conversaciones de mucho interés para los países en desarrollo puede ser el mejor acceso a los mercados, sin perjuicio de asegurar un margen suficiente para su política económica con miras al logro de los objetivos nacionales de crecimiento.
- Por lo que atañe a los acuerdos Norte-Sur, la cuestión del desarrollo ha de tomarse en cuenta en lo que respecta tanto al acceso a los mercados y a las oportunidades de entrada como al espacio que se deja a la política económica interna. Esos acuerdos pueden abordar la cuestión de las barreras, muy particularmente las normas de origen. También pueden conducir a mayores compromisos del Modo 4 y facilitar el reconocimiento de las cualificaciones. En los países en desarrollo puede haber costos de ajuste sustanciales, lo que requiere que los acuerdos incorporen un trato especial y diferenciado, por ejemplo con transferencias de recursos.
- Por lo que hace a los acuerdos Sur-Sur, las posibilidades de expandir el comercio son considerables, si bien muchos de ellos tienen todavía que aprovechar todo su potencial para fomentar y diversificar las exportaciones. En esos acuerdos reportaría ventajas una integración profunda.
- En el plano interregional, el SGPC permite una mayor cooperación Sur-Sur.

Aprovechar eficazmente la interacción entre los ACR y el SMC requiere en el plano nacional contar con una política comercial cabal y orientada al desarrollo y también evaluar y conocer bien las repercusiones de las normas y disciplinas que se aplican en los diferentes niveles de integración comercial. Es menester que se tenga una política clara sobre el crecimiento, el comercio y las necesidades financieras de los países en desarrollo para convertir los ACR en instrumentos efectivos. Los objetivos del desarrollo han de ocupar un lugar prioritario en esos acuerdos y en la OMC, incluido el trato especial y diferenciado. En el plano regional, es necesario disponer de mayor margen para la política económica y de flexibilidad si se quiere promover el desarrollo en el contexto de los ACR. El que se hayan suscitado cuestiones relacionadas con una "OMC plus" y una "OMC menos" requiere un análisis completo de las diferentes reglamentaciones multilaterales y regionales, y una concreción del espacio adicional que tiene la política económica a nivel regional. En el plano multilateral hay que reforzar las normas que afectan a los ACR con el fin de garantizar que son ciertamente instrumentos para promover la liberalización comercial en todo el mundo, mientras al mismo tiempo se arbitran normas para que el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo les permita utilizar la flexibilidad de que disponen.

Un sistema multilateral de comercio abierto, equitativo, ordenado, previsible y no discriminatorio constituye la mejor garantía para que los miembros más débiles del sistema se desarrollen. La evolución del SMC en el contexto de un vibrante regionalismo que reviste la forma de ACR plantea un gran reto. La proliferación de esos acuerdos ha hecho que se formulen peticiones para reforzar el SMC y las normas que afectan a esos acuerdos con miras a minimizar los posibles efectos nocivos sobre terceros países y sobre el principio cardinal de la no discriminación. Los ACR también son instrumentos para ampliar el alcance y la profundidad de la liberalización comercial en esferas no cubiertas multilateralmente, o bien para abordarlas con mayor intensidad que en la OMC, por ejemplo en lo que se refiere a derechos de propiedad intelectual, inversión y contratación pública. Por otra parte, la integración regional comprende un aspecto relacionado con la estrategia de crecimiento de muchos países en desarrollo y así el

margen para aplicar una política regional no debería verse innecesariamente limitado por el SMC. La nueva interacción en términos de coherencia y compatibilidad con el multilateralismo en el proceso de expandir y ahondar el regionalismo constituye un reto importante y una oportunidad para los países, sus organizaciones regionales y la OMC.

La UNCTAD, mediante sus tres pilares de trabajo -deliberaciones intergubernamentales y búsqueda del consenso; estudios y análisis; y cooperación técnica e implantación de capacidad- podría contribuir a esclarecer y comprender mejor la interacción entre los ACR y el SMC, así como a impulsar la capacidad humana, institucional y en materia de política comercial de los países en desarrollo. La UNCTAD examina y supervisa la interacción, incluida la aplicación del TED, y respalda la integración regional y la promoción del comercio Sur-Sur. Investigaciones y análisis exploran las implicaciones para el desarrollo de la interacción y de los ACR. Cabría promover e institucionalizar el intercambio de experiencias y aprovechar lo mejor de todo el trabajo de las secretarias de las agrupaciones de integración regional. Una cooperación técnica podría apoyar en el plano regional la labor de integración, la capacidad en materia de política comercial y la mejora de las instituciones.

Capítulo II

OBSERVACIONES DEL SR. FRANCISCO THOMPSON-FLÔRES

Director General Adjunto de la OMC

Distinguidos invitados:

Es para mí un gran placer sumarme hoy a esta reunión a la que traigo los saludos del Director General de la OMC, Dr. Supachai Panitchpakdi, junto con sus mejores deseos de que el Foro sea un éxito. Felicito sinceramente al Sr. Ricupero, Secretario General de la UNCTAD, a las demás organizaciones que intervienen, a los panelistas y a los participantes por esta valiosa iniciativa de la Semana de Comercio de Río que brinda una oportunidad única para debatir y dialogar sobre algunos de los asuntos más importantes del comercio internacional.

Lamento no haber podido estar con ustedes esta mañana y tener que marcharme enseguida a otra reunión, también sobre el comercio y también parte de la Semana de Río. Quería, sin embargo, venir aquí para apoyar a la UNCTAD y compartir unas pocas ideas sobre el tema de la interacción entre multilateralismo y regionalismo. Ya sé que han oído ustedes interesantes exposiciones y muchas ideas esta mañana. Me es grato contribuir a la discusión.

Entrando directamente en materia, mi primera observación sería que los acuerdos comerciales regionales (ACR) forman parte integrante del comercio internacional, funcionan al mismo tiempo que los acuerdos multilaterales mundiales de la OMC y su número e importancia han aumentando mucho recientemente. En mayo de 2004, 303 ACR se habían notificado al GATT/OMC, de los que 208 están en vigor. Tan sólo en el primer cuatrimestre de 2004 se notificaron 15 de esos acuerdos a la OMC. Se estima que se están aplicando otros 60 que no se han notificado todavía y unos 30 se están negociando o van a negociarse. Únicamente 1 de los 147 Miembros de la OMC -Mongolia- no participa actualmente en ningún ACR. Se calcula que las importaciones sobre una base preferencial a tenor de los acuerdos representan el 43% de las importaciones de mercancías (con datos sobre el comercio de 1999) y se piensa que alcanzarán el 51% en 2005.

De esta suerte, si bien los miembros de la OMC han reemprendido activamente las negociaciones de Doha (como demuestra el ambiente más constructivo y positivo que hay en Ginebra y el nuevo impulso político dado a la Ronda en todas partes del mundo, por ejemplo, en la reunión de Ministros de los PMA en el Senegal, en la Reunión Ministerial de la OCDE en París y en Pucón en la Reunión de Ministros de la APEC), siguen atraídos por el imán de los acuerdos regionales.

No es difícil ver el magnetismo. La difusión del regionalismo, inclusive entre países que han evitado tradicionalmente ese planteamiento, se debe a toda una gama de factores del tenor siguiente (para citar a la OCDE y a otros):

- La preocupación de no quedar al margen de la creciente red de arreglos preferenciales;
- La creencia de que conforme los ciclos de los productos se acortan y se alargan los de las negociaciones multilaterales, cabe obtener resultados más rápidos en el plano regional;

- La idea de que a medida que los procesos multilaterales se vuelven más complejos y menos aglutinantes, puede obtenerse regionalmente un ordenamiento mayor sobre una serie más amplia de bienes y servicios;
- El deseo de utilizar la liberalización regional para catalizar las reformas nacionales; y
- (En algunos casos), una táctica de los gobiernos de aprovechar los acuerdos bilaterales para promover objetivos políticos o estratégicos.

Hay más de un ejemplo. Deberíamos también reconocer algunos de los demás argumentos avanzados frecuentemente en pro del regionalismo. Los ACR pueden servir de laboratorio a la hora de abordar cuestiones nuevas; su experiencia puede sentar las bases de futuras negociaciones comerciales multilaterales y de las correspondientes normas; también pueden servir de material para construir un sistema multilateral de comercio más abierto y liberal.

No obstante, la creciente tendencia hacia el regionalismo suscita unos retos considerables, a los que me voy a referir. Y también quisiera decir, como ya han hecho otros, que los argumentos económicos muestran que los acuerdos regionales son una fórmula que no es (con mucho) la óptima para progresar a nivel multilateral.

El número cada vez mayor de ACR bilaterales y plurilaterales que se traslapan entre sí y que tratan de modo diverso la política comercial ha aumentado la complejidad del medio en el que se desenvuelven los intercambios. Esa creciente complejidad eleva los costos de transacción en el comercio, mientras que unas disposiciones poco congruentes crean incertidumbre y menoscaban la transparencia. La OMC ofrece un conjunto transparente y único de normas comerciales que se aplican a todos los miembros. Los ACR, con su diferente tratamiento de las normas de origen, las prescripciones técnicas y las reglas sobre competencia, inversión, medio ambiente y marco laboral no lo hacen.

Los economistas son unánimes al considerar que la liberalización multilateral es superior a la liberalización de carácter preferencial. Esta última se traduce en distintos niveles de protección frente a terceros, lo que oscurece en lugar de aclarar los patrones de especialización entre países, y puede desviar una cantidad apreciable de comercio neto. La liberalización comercial sobre una base NMF hace que emerja la pauta subyacente de las ventajas comparativas, lo que acaba conduciendo a una especialización entre países y regiones que aprovecha del modo más eficiente los recursos disponibles.

Muchos ACR ofrecen sólo una cobertura limitada de los productos agropecuarios y de otros de carácter sensible. Un reciente estudio de la OMC encontró que si bien la gran mayoría de los ACR prevén la eliminación de casi todos, por no decir todos los derechos sobre los bienes industriales, las concesiones en sectores "sensibles" como la agricultura y los textiles son bastante menos generosas. El que no se aborden esos sectores en los ACR indica que si, por ejemplo, se quiere abordar de modo más efectivo la liberalización del comercio agrícola será menester hacerlo en un marco donde haya más posibilidades de encontrar compensaciones adecuadas.

Negociar y administrar múltiples ACR pone en tensión la capacidad institucional de incluso los mayores miembros de la OMC, distrayendo atención y energía de los posibilidades que brinda el multilateralismo. Habida cuenta de los escasos recursos, los beneficios potenciales de la liberalización multilateral con ventajas para todos los países de la OMC (tanto grandes como pequeños) superan con mucho los que pueda reportar la liberalización preferencial.

Todo esto me lleva a concluir que si bien es probable que los ACR sigan siendo una opción popular por bien que funcione el sistema multilateral, los miembros de la OMC tienen que buscar cómo maximizar la compatibilidad de esos acuerdos con los objetivos de la Organización al tiempo que minimizan sus posibles efectos negativos. Está claro que los miembros reconocieron ese hecho en Doha al convenir que se aclararan y mejorasen las disciplinas y procedimientos de la OMC aplicables a los ACR, teniendo en cuenta los aspectos de estos últimos relativos al desarrollo. Esas negociaciones siguen su curso.

La interacción entre regionalismo y multilateralismo es compleja y está cambiando. No hay respuestas acabadas en esa esfera de nuestro trabajo. Pero el primer paso crucial es hablar y discutir. Esto es lo que se está haciendo en Ginebra. Y esto es lo que se está haciendo aquí. Agradezco a la UNCTAD que haya tomado la iniciativa de esta reunión y aprecio la ocasión que se me brinda de exponer algunas ideas.

Por último quisiera volver al Programa de Desarrollo de Doha y referirme a un comentario reciente de nuestro Director General cuando habló en la Tercera Reunión de Ministros de Comercio de los PMA en Dakar, el Senegal. El Dr. Supachai dijo:

> *"Si los gobiernos y sus electores pierden la fe en la capacidad de la Ronda de Doha de lograr resultados, veremos sin duda aparecer un creciente desequilibrio entre los acuerdos multilaterales y los bilaterales. Esto podría alterar los fundamentos de la no discriminación y la transparencia sobre las que se erige el sistema multilateral. Esos principios básicos ayudan no sólo a que el campo de juego sea el mismo para los países desarrollados y en desarrollo, sino también a que el marco del comercio internacional sea más previsible y un lugar menos complejo donde desenvolverse. Estoy convencido de que los países del mundo más pobres y vulnerables serían los que más perderían si se hiciera hincapié en los acuerdos bilaterales a expensas del multilateralismo."*

*Much*as gracias.

Capítulo III

COMENTARIOS SOBRE EL DINAMISMO DE LA INTERACCIÓN ENTRE EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO Y LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES: UNA PERSPECTIVA DESPUÉS DE CANCÚN

Nathan Irumba

Los Acuerdos del Uruguay y el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio en 1995 marcaron un hito en la historia del sistema multilateral de comercio. Antes, el GATT había arbitrado normas que los países aplicaban entre sí cuando intercambiaban mercancías. En los Acuerdos del Uruguay, esas normas se ampliaron para abarcar la agricultura, el comercio de "servicios", los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y las medidas en materia de inversiones también relacionadas con el comercio.

El objetivo básico de la normativa de la OMC es promover una mayor integración de la economía mundial al alentar a los países a que apliquen una política comercial abierta y liberal. Ello se basa en el supuesto de que el crecimiento orientado hacia la exportación crea más empleo y a la larga se traduce en menor pobreza.

Está reconocido que los acuerdos comerciales regionales son un aspecto importante de la estrategia del desarrollo. Por ello, los ministros reunidos en Doha, sin perjuicio de señalar a la OMC "como un único foro para la elaboración de normas comerciales", también reconocieron que "los acuerdos comerciales regionales pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la liberalización y la expansión del comercio y en el fomento del desarrollo"[1]. Asimismo, se convino en que se celebraran negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las normas y procedimientos previstos en las disposiciones aplicables a esos acuerdos y que tales negociaciones tendrían en cuenta los aspectos relativos al desarrollo[2]. Las esperanzas se cifraban en que el sistema multilateral de comercio (SMC) y los acuerdos regionales fueran complementarios y se reforzaran mutuamente. Estos acuerdos han registrado un crecimiento exponencial. Prácticamente todos los miembros de la OMC son hoy Parte o están en vías de serlo de un acuerdo comercial regional; tal cosa explica la necesidad de que haya congruencia entre ambos procesos para aprovechar al máximo todos los posibles beneficios.

El fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún, cuyo propósito declarado era hacer inventario de los progresos en las negociaciones, proporcionar la necesaria orientación política y tomar las decisiones que fueran necesarias, constituyó una gran decepción para todos los Estados miembros. Si bien ese hecho supuso un serio retroceso, sus repercusiones sobre el funcionamiento del sistema multilateral se han exagerado. No es la primera vez que en unas negociaciones comerciales multilaterales se ha dejado de cumplir el calendario previsto. Algunos pensaban que esa situación se traduciría en un desmoronamiento o en un serio menoscabo del SMC. Se decía que las grandes Potencias comerciales recurrirían a acuerdos comerciales bilaterales y regionales que tendrían muchas desventajas para los países en desarrollo, desventajas que se había esperado anularía la Ronda de Doha. Un órgano de prensa[3] señaló que

[1] Párrafo 4 de la Declaración de Doha.
[2] Párrafo 29 del Programa de Trabajo de Doha.
[3] *Herald Tribune*, 23 de septiembre de 2003, "*Failed Cancún Talks give ímpetus to bilateral deals*", pág. 16.

el resultado de Cancún iba a dejar a la mayoría de la población mundial peor y que los que sin duda sufrirían más serían los más pobres. Se decía también que los países en desarrollo acabarían deplorando las consecuencias. Este temor se vio reforzado por un enjambre de actividades para negociar acuerdos bilaterales y regionales (por ejemplo, en los Estados Unidos, Australia, Marruecos, Bahrein, etc.).

El temor al que el fracaso de Cancún apartase a muchos, especialmente a los Estados Unidos y la Unión Europea, del multilateralismo y los empujase hacia el bilateralismo y el regionalismo en las negociaciones comerciales se vio reforzado por declaraciones tanto de los EE.UU. como de la UE. Se citó una afirmación del Representante de Comercio de los Estados Unidos de que su país buscaría con mayor energía acuerdos bilaterales. El Comisario de Comercio de la Unión Europea, por su parte, calificó a la OMC de medieval y se preguntó si debía decidir con carácter exclusivo sobre el multilateralismo, que era el pilar básico de la política comercial de la UE sobre la que tomaba sus propias decisiones.

Si bien el fracaso de Cancún fue decepcionante, debería ponerse en perspectiva. No era la primera vez que las negociaciones comerciales multilaterales dejaban de cumplir su programa. En realidad, el camino hacia Cancún y el proceso preparatorio estuvieron llenos de "baches" y "atascos", unidos a plazos incumplidos sobre las cuestiones del progreso económico. Los países desarrollados pronunciaron muchos discursos en apoyo de la Ronda de Doha con un programa para el desarrollo. Pero fueron sumamente escuetos al responder a las propuestas sobre trato especial y diferenciado (TED) y sobre la agricultura, aspectos ambos que los países en desarrollo consideraban la vara de medir el éxito. Pero, por sí mismo, el "desplome" de Cancún no ha erosionado la credibilidad del sistema multilateral.

Cancún simplemente puso de relieve las principales preocupaciones de los países en desarrollo, que hasta ahora el sistema multilateral no ha abordado. En su lugar, ese sistema ha sido usado por los principales intervinientes para presionar sobre otros países con su propia política comercial. Mientras seguían aplicando medidas muy proteccionistas en la agricultura y los textiles, a cuya liberalización son reacios, apremiaban al mismo tiempo a los países en desarrollo para que abrieran sus mercados a las importaciones. No obstante, muchos estudios empíricos sobre la liberalización del comercio en países en desarrollo de ingreso bajo y en los países menos adelantados han mostrado que a menos que en primer lugar se establezca la infraestructura física y humana necesaria para el crecimiento, la liberalización puede conducir a la desindustrialización y el desempleo. Sin embargo, esos países están siendo presionados para que reduzcan sustancialmente sus derechos arancelarios. Quienes se resisten a hacer reformas en la agricultura han desplegado enormes esfuerzos para que se negocien cuestiones nuevas, tales como las inversiones y la política de competencia, cuyo impacto sobre las economías de los países en desarrollo está por aclararse.

Los países en desarrollo han sido renuentes a remover las restricciones sobre el desplazamiento de personas físicas (Modo 4) en la negociación de servicios, especialmente en lo que atañe a la circulación de mano de obra cualificada y sin cualificar donde los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa. Ya sea en acuerdos multilaterales o bien en bilaterales, ésas son las preocupaciones de los países en desarrollo que hay que tomar en cuenta.

Lo que el fracaso de Cancún mostró era que quedaron atrás los tiempos en que las principales Potencias podían ejercer un dominio total sobre las negociaciones e imponer soluciones, que sólo servían a sus objetivos e intereses, sin tener presentes los de los países en desarrollo. Éstos se han

vuelto más activos, están más informados y se desenvuelven mejor. Tal cosa se debe a la asistencia que prestan organizaciones como la UNCTAD, el Centro del Sur y la Sociedad Civil, que han proporcionado estudios y trabajos informativos. También se ha hecho patente que el Programa de Doha no podrá llevarse a buen término a menos que se resuelvan los problemas con la agricultura; quienes han pedido que se pongan sobre la mesa asuntos nuevos deberían también refrenar sus ambiciones. Lamentablemente, en la Quinta Reunión Ministerial en Cancún los países desarrollados adolecieron de una falta de voluntad política para resolver los aspectos relacionados con el desarrollo del programa de Doha, que harían al sistema multilateral de comercio más justo y equitativo.

Lo que se necesita después de Cancún no es dedicarse a repartir culpas, sino a considerar pausada y constructivamente cómo hacer que el proceso avance. Ello requiere un esfuerzo genuino para hablar de asuntos como agricultura, algodón, aplicación de normas, trato especial y diferenciado, etc., que los países en desarrollo han puesto sobre la mesa, más bien que intentar que se creen divisiones en los grupos de esos países. Sus dirigentes han reiterado continuamente su respaldo al multilateralismo. Es alentador, por ello, que tanto el Representante de Comercio de los Estados Unidos como el Comisario de Comercio de la UE hayan asumido desde entonces un papel dirigente para que las negociaciones en la OMC vuelvan a encarrilarse. Tal cosa ha dejado el camino expedito para que prosiga el diálogo en el Consejo General. Cabe esperar que esto conduzca a una solución que asuma cabalmente las preocupaciones de todos los países.

Como ya se ha dicho, preguntarse si el fracaso de Cancún podría promover el bilateralismo o el regionalismo a expensas del multilateralismo responde, a mi juicio, a un temor excesivo. Los acuerdos de libre comercio, preferenciales y regionales, han corrido siempre parejos a los procesos de la OMC. Ahora constituyen parte integrante del comercio internacional y representan casi la mitad de los intercambios mundiales. Las decisiones de los Estados Unidos y de América Latina de negociar el libre comercio en ese continente y las de la UE de concertar acuerdos de asociación con los países ACP se tomaron hace diez años. Esos acuerdos responden a una diversidad de intereses económicos, geopolíticos y de seguridad. Con o sin Cancún, habrían seguido su camino de todos modos.

Los acuerdos, sin embargo, presentan a la vez retos y oportunidades. En un estudio de la OCDE (Regionalismo y el sistema multilateral de comercio) que examina la relación entre el SMC y los ACR se concluye que éstos pueden completarse entre sí pero no sustituir a un conjunto coherente de reglas multilaterales y a un proceso de liberalización progresiva. En el sistema mundial de comercio en evolución está claro que los acuerdos y las preferencias regionales seguirán desempeñando un papel relevante. Sin embargo, es menester cohonestarlos con el SMC y garantizar que contribuyen al progreso de los países en desarrollo.

Existen tres niveles donde hay una interacción entre el SMC y los ACR[4]. En el primero, las normas de la OMC definen las condiciones específicas en las que esos acuerdos están autorizados, a saber, el artículo XVIV del GATT, el artículo V del AGCS y la cláusula de habilitación en lo que atañe a los acuerdos preferenciales Sur-Sur. En el segundo nivel, los compromisos de acceso a los mercados con arreglo a la cláusula NMF del SMC determinan el margen de preferencia que puede obtenerse en el plano regional. En el tercero, las disciplinas multilaterales constituyen un límite que todos los miembros están obligados a observar y que configura su política comercial. En pocas palabras, el SMC proporciona el marco para negociar

[4] Párrafo 25 del documento sobre esas cuestiones.

los ACR. Dentro de él, esos acuerdos pueden imponer ciertas obligaciones a las Partes o establecer ciertos beneficios, que van más allá de las normas multilaterales existentes. Pueden asimismo divergir o converger con el sistema multilateral y repercutir sobre terceros cuando haya una desviación del comercio.

Paralelamente a las negociaciones en la OMC, la Unión Europea y los países ACP, como Partes del Acuerdo de Cotonú, han estado negociando desde 2002 asociaciones económicas con miras a establecer nuevos acuerdos comerciales compatibles con la OMC. Su propósito es remover progresivamente los obstáculos al comercio entre las partes basándose en la integración regional de los Estados ACP, promover un desarrollo sostenible y contribuir a la erradicación de la pobreza. Se trataría fundamentalmente de un acuerdo de libre comercio entre una región desarrollada (UE) y otra en desarrollo (países ACP). Tal cosa entraría en el ámbito del artículo XXIV del GATT que requiere una cobertura en lo esencial de los intercambios comerciales con carácter recíproco al cabo de un período de "10 a 12 años". Asimismo, se espera que las negociaciones abarquen la inversión, la competencia, la facilitación del comercio, la protección de datos y los servicios. Se trataría de una "OMC plus", ya que en esta Organización no hay normas sobre algunas de esas cuestiones. Los países ACP al entablar negociaciones simultáneas en la OMC y en el marco de Cotonú han de hacer frente a un reto considerable para concordar sus posiciones en ambos procesos.

Los países ACP están preocupados con razón porque la interpretación de "lo esencial de los intercambios comerciales" que figura en el artículo XXIV pueda conferir más ventajas a los productores europeos habida cuenta de su mayor desarrollo. El artículo XXIV del GATT supone unos acuerdos entre iguales y no está claro que permita un TED entre Partes que no sean iguales. Las disposiciones sobre ese trato especial y diferenciado tal como figuraban inicialmente se proponían facilitar el acceso al mercado a los países beneficiados y permitían derogar algunas normas multilaterales. Con la derogación se quería asegurar que los países tuvieran instrumentos para reforzar su capacidad de oferta y sacar todas sus ventajas al acceso preferente a los mercados que se les concedía. A la luz de esto, los países ACP han hecho una propuesta en el Grupo de Negociación sobre Normas para que se incluya el trato especial y diferenciado en el artículo XXIV del GATT[5]. Proponen que los miembros convengan que ese trato a los países en desarrollo esté formal y explícitamente disponible mientras se cumplan los criterios de los párrafos 5 a 8 del artículo XXIV en los acuerdos regionales entre países en desarrollo y desarrollados. Sugieren una flexibilidad apropiada respecto de los derechos en lo esencial de los intercambios comerciales y en la interpretación de las "demás reglamentaciones comerciales rigurosas".

En las negociaciones del SMC sobre agricultura, el objetivo general es la eliminación completa de las subvenciones a la exportación, una reducción sustancial de las ayudas internas y una disminución también considerable de los derechos NMF que gravan las importaciones. Las propuestas sobre la mesa en lo que atañe al acceso al mercado de productos no agrícolas (AMNA) quieren rebajar los derechos NMF y más especialmente lograr que los aranceles altos o máximos aplicados por los países desarrollados se reduzcan sustancialmente, cuando no se eliminen. El resultado de esa negociación influiría mucho en los beneficios que los ACP podrían obtener del Acuerdo de Cotonú.

[5] Documento de la OMC TN/RL/W/155 de 28 de abril de 2004.

Tanto este último como la propuesta "Todo Menos Armas" permiten importar productos agrícolas e industriales en los mercados de la UE con tipos preferentes. El margen de preferencias se acortaría y afectaría a la competitividad de los países ACP. Un estudio conjunto de la UNCTAD y de la secretaría del Commonwealth encontró que es probable que los beneficios del acceso preferente para los PMA a tenor de la propuesta indicada sean apreciables, especialmente en horticultura, textiles y artículos de cuero.

Esto explica que los países ACP hayan insistido en que las técnicas y modalidades que se aprueben tengan presentes las necesidades de los países beneficiarios de preferencias. Tal cosa podría, por ejemplo, lograrse excluyendo de la reducción NMF a productos donde los márgenes de preferencia tengan un sentido en términos comerciales y estableciendo para las reducciones arancelarias convenidas en las negociaciones un plazo mayor que los cinco a ocho años normales, con disposiciones compensatorias.

Tanto en ese contexto de los acuerdos preferentes como en el SMC, es crucial que se resuelva el asunto de las subvenciones agrícolas. Habida cuenta del requisito de reciprocidad entre el acuerdo de Cotonú y la OMC existe el peligro de que los países ACP se vean inundados de productos agrícolas subvencionados a precio de *dumping*, menoscabando así su seguridad alimentaria y su competitividad en sus mercados locales. Los países en desarrollo, por tanto, no deberían perder de vista su objetivo estratégico de usar el comercio para progresar y no como un fin en sí mismo.

Los servicios constituyen una parte sustancial del PIB de los países en desarrollo y son un insumo importante para producir bienes y otros servicios. Una liberalización en la banca, los seguros y las telecomunicaciones podría mejorar su capacidad para comercializar sus productos en el extranjero. La cuestión, sin embargo, está en si la liberalización debería lograrse mediante normas multilaterales, otros acuerdos o de forma autónoma. A pesar de que el artículo V de AGCS permite flexibilidad a los países en desarrollo, aquellos que participan en negociaciones multilaterales sólo contraen compromisos recíprocos cuando logran obtener un mejor acceso para sus servicios y productos. En el caso de los países en desarrollo, particularmente de África, los servicios que podrían exportarse todavía no existen. Los únicos en los que esos países tienen una ventaja comparativa son los que pueden prestarse mediante el desplazamiento de personas físicas.

Los países desarrollados han sido remisos a liberalizar el Modo 4, que permite la circulación de esas personas. Parece así que cabría progresar más en un contexto regional. En los ACR se arbitran medidas para la aceptación mutua de la cualificación de los nacionales de cada país.

Los acuerdos regionales han adquirido una mayor importancia en lo que hace al establecimiento de normas. Como ya se dijo, los nuevos acuerdos comerciales que se están negociando proponen una liberalización que englobe la inversión, la política de competencia, la protección de la propiedad intelectual y las normas laborales, en relación todo ello con el comercio.

Los países ACP se han opuesto a ello en la OMC. Existe un claro peligro de que terminen adoptando en un contexto regional normas que son superiores a las de la OMC y luego se vean presionados por esas mismas normas en el plano multilateral.

En las actuales negociaciones multilaterales, los países desarrollados han insistido en que los países en desarrollo se beneficiarían más con reducciones arancelarias de otros países del mismo nivel. El meollo es el mecanismo para lograr ese objetivo en la cooperación Sur-Sur. El preferido

es el Sistema Globalizado de Preferencias negociado en la UNCTAD. Ese sistema ofrece dos ventajas a los países en desarrollo respecto de la reducción de los derechos en la OMC. En primer lugar, un país en desarrollo, al rebajar su arancel a tenor del SGPC, no tiene que extender ese beneficio a los países desarrollados; de esta suerte, el país en desarrollo importador pierde menos ingresos fiscales. En segundo término, el país en desarrollo exportador afrontará menos competencia de los países desarrollados, que no gozarán de la ventaja de esa reducción arancelaria en los países en desarrollo. Es probable que con el tiempo ese proceso fomente la inversión de estos países en la industria y la agricultura, por causa de las mayores posibilidades de acceder al mercado mayor que suponen los demás países en desarrollo.

La UNCTAD es el punto central del sistema de las Naciones Unidas para tratar de modo completo el comercio y los aspectos interrelacionados de financiación, tecnología y crecimiento económico. Los países en desarrollo se enfrentan después de Cancún con el reto de unas negociaciones tanto en el plano multilateral como en los acuerdos comerciales regionales, y en el caso ACP/UE, con una nueva generación de convenios con obligaciones y derechos recíprocos.

Muchos países en desarrollo necesitan acrecer su capacidad para negociar bien. Además, es menester que dispongan de la necesaria información técnica para conocer sus posibilidades. La UNCTAD, con sus programas de estudio, análisis y cooperación técnica, desempeña un papel destacado para saber qué supone la integración entre la ACR y el SMC y para lograr que esos procesos sean complementarios, promuevan el desarrollo y dejen a esos países margen suficiente para aplicar una política económica adecuada.

Por último, quiero aprovechar esta oportunidad para dar las gracias a la secretaría de la UNCTAD, al BNDES y a la Semana de Río por organizar este foro y facilitar nuestra participación.

Capítulo IV

CUESTIONES SOBRE LA NOTIFICACIÓN A LA OMC DE UN ACUERDO COMERCIAL REGIONAL

Bonapas Onguglo

A. Las disposiciones de la OMC

Los acuerdos comerciales regionales (ACR) han funcionado como excepciones legalmente permitidas en el sistema GATT/OMC, con arreglo a diversas disposiciones desde que el GATT se estableció en 1945. Esta autorización de esos acuerdos dentro del sistema multilateral de comercio que favorece la no discriminación entre los miembros refleja la realidad comercial de los países. En la Conferencia Ministerial de Doha que lanzó una nueva ronda de negociaciones, por ejemplo, los miembros de la OMC insistieron en su compromiso de que esa Organización es el "único foro para la elaboración de normas comerciales y la liberalización del comercio a escala mundial, reconociendo asimismo que los acuerdos comerciales regionales pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la liberalización y expansión del comercio y en el fomento del desarrollo".

El examen y notificación de los ACR en el anterior GATT y ahora en la OMC se aplican tanto a los acuerdos que entrañan un intercambio recíproco de preferencias comerciales como a aquellos en que no existe tal cosa, sobre todo por parte de los países desarrollados (individual o conjuntamente) en favor de países en desarrollo. El primer tipo de acuerdos, del que se ocupa este capítulo, engloba dos categorías amplias y distintas; los acuerdos que afectan al comercio de bienes y los que se ocupan de los servicios (Ronda Uruguay). En los casos en que el intercambio recíproco de preferencias comerciales abarque tanto las mercancías como los servicios, lo que cada vez ocurre más en ACR recientes, los dos regímenes tendrían que someterse a dos procesos separados de examen y revisión en la OMC. Los acuerdos que disponen un intercambio recíproco de preferencias se subdividen a su vez en los que participan sólo países en desarrollo, aquéllos con únicamente países desarrollados, los que sólo tienen países con economías en transición, y los acuerdos mixtos entre países desarrollados, países en desarrollo y países con economías en transición.

Los ACR sobre mercancías concertados por países en desarrollo están sujetos a lo dispuesto en la cláusula de habilitación convenida en la Ronda de Tokio de negociaciones multilaterales. Antes de 1979, los acuerdos de esa índole entre países en desarrollo como el Área de Libre Comercio de América Latina (ALCAL) se notificaban al GATT con arreglo a su artículo XXIV o a su parte IV.

El artículo XXIV del GATT de 1994 y el Entendimiento sobre su interpretación (que fue un resultado de la Ronda Uruguay) se aplican a los acuerdos donde no participan países en desarrollo y que liberalizan el comercio de mercancías. Sin embargo, ninguna disposición impide a un país en desarrollo miembro de una zona de libre comercio o de una unión aduanera notificar el ACR correspondientes y recabar su examen con arreglo al artículo XXIV del GATT. Cabría decir que los acuerdos de esa índole entre países en desarrollo serán más eficaces para establecer zonas de libre comercio y uniones aduaneras si se ajustan a ese artículo.

Los ACR que afectan al comercio de servicios están sujetos al artículo V del AGCS (como una consecuencia de la Ronda Uruguay). Esto se refiere a todos los acuerdos constituidos por países en desarrollo.

El artículo XXV del GATT (sobre exenciones) y el Entendimiento relativo a las exenciones de obligaciones dimanantes del GATT de 1994 (que fue un resultado de la Ronda Uruguay) proporcionan la base legal para muchos acuerdos comerciales preferentes, en particular cuando países desarrollados otorgan (individual o conjuntamente) preferencias no recíprocas a países en desarrollo. Recientemente se ha recurrido al artículo IX de la OMC para las exenciones.

B. Las disciplinas del GATT de 1994 (ACR sobre mercancías)

1. Artículo I: 2 del GATT (Exención por anterioridad)

Durante los trabajos sobre recortes arancelarios y normas comerciales realizados desde 1946-1947 como parte de los preparativos de la Organización Internacional de Comercio, se reconoció que varias de las Partes Contratantes fundadoras del GATT aplicaban esquemas comerciales preferenciales. Esos esquemas eran una clara infracción del principio NMF de no discriminación (artículo I del GATT), que se estaba promulgando. Se hizo así patente que se requería alguna disposición que abordara esa anomalía, lo que sirvió de base para el artículo I: 2 del GATT.

Esta última disposición exime explícitamente a perpetuidad (exención por anterioridad) del requisito NMF a ciertos acuerdos preferenciales existentes en el momento en que el GATT entró en vigor. Entre ellos figuraban las Preferencias Imperiales Británicas, las otorgadas por la Unión Aduanera del Benelux y los Estados Unidos, las vigentes en la Unión Francesa, las intercambiadas entre Chile y sus vecinos, y las concedidas por la Unión Aduanera del Líbano y Siria a Palestina y Transjordania. Las preferencias así eximidas se veían limitadas por el requisito de que no podían aumentarse respecto de los niveles existentes (aquellos en vigor en 1947). Además, su importancia se ha visto constantemente erosionada en los últimos decenios por rondas sucesivas de negociaciones y reducciones arancelarias en el GATT, y algunas de ellas han dejado de existir desde entonces.

2. El artículo XXIV del GATT y el Entendimiento sobre zonas de libre comercio, uniones aduaneras y acuerdos provisionales

El artículo XXIV del GATT permite no tener que cumplir la obligación cardinal de la cláusula NMF de no discriminar en zonas de libre comercio, uniones aduaneras o acuerdos provisionales. Ese artículo autoriza a los miembros de la OMC a que constituyan tales uniones o zonas y tengan un comercio de mercancías totalmente liberalizado o con derechos arancelarios bajos y pocas reglamentaciones restrictivas, sin estar obligados a extender ese tratamiento a otros miembros. La autorización es condicional; se otorga a los ACR que promueven el comercio entre los participantes sin aumentar los obstáculos a los demás. Esta es la base de dicho artículo, cuyas disposiciones se hacen explícitas en los párrafos sustantivos 1 a 12 y aún más en el Entendimiento sobre la interpretación de sus disposiciones.

El artículo XXIV del GATT se aplica a los ACR entre países desarrollados, ya que aquéllos entre países en desarrollo están cubiertos por la cláusula de habilitación (véase la sección siguiente). En él se dice que los ACR pueden tener una de las tres variantes siguientes: una unión aduanera, que es la forma más avanzada reconocida en el artículo; una zona de libre comercio; y un acuerdo provisional tendiente a una zona de libre comercio o a una unión aduanera.

Una unión aduanera de buena fe se define en el artículo XXIV: 8 a) del GATT como la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera que:

- Los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminados con respecto a "lo esencial de los intercambios comerciales" de los productos originarios de dichos territorios (artículo XXIV: 8 a) i)). Aparte de ese requisito, los miembros de la unión pueden "en la medida en que sea necesario" mantener derechos o restricciones autorizados en los artículos XI del GATT (restricciones cuantitativas), XII (restricciones para proteger la balanza de pagos), XIII (aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas), XIV (excepciones a la regla de no discriminación), XV (disposiciones en materia de cambio) y XX (excepciones generales).
- Cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos (artículo XXIV: 8 a) ii)).

Una auténtica unión aduanera con los rasgos antes señalados (o un acuerdo provisional conducente a esa unión) estaría autorizada a funcionar en contravención del artículo I del GATT siempre que cumpla ciertas condiciones.

Una de éstas es la que figura en el artículo XXIV: 5 a) que estipula que los derechos de aduana (arancel exterior común) y las demás reglamentaciones no sean más elevados y más rigurosos que la incidencia general de esos derechos y reglamentaciones vigentes en los territorios de la unión antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional. En otras palabras, el arancel único de una unión aduanera y otras barreras al comercio no deberían ser superiores al promedio anterior a la unión. Esta "prueba de conformidad" del artículo XXIV: 5 a) se propone asegurar que las uniones aduaneras o los acuerdos provisionales conexos cumplan su propósito de promover el comercio entre los participantes sin fomentar innecesariamente los obstáculos para los no participantes. En el examen de casi todas las uniones aduaneras en el GATT/OMC, esa "conformidad" se ha interpretado a menudo por algunos países como una "prueba económica", relacionada con la creación o la desviación de comercio por causa de los ACR. Casi siempre, como en los acuerdos de unión aduanera de la UE, los participantes en los ACR han rechazado, sin embargo, tal vinculación, sin perjuicio de reconocer al mismo tiempo la importancia de ese análisis, al no existir todavía una disposición legal. Dichos participantes han insistido en que los exámenes deberían centrarse sólo en la prueba de conformidad. En vista de estas interpretaciones diferentes, la prueba económica de creación/desviación de comercio constituye un asunto sistémico que tendrá que abordar la OMC más adelante.

Otra condición se desprende de lo dispuesto en el Entendimiento relativo al artículo XXIV: 5 a). En él se indica una medición cuantitativa y el examen correspondiente por la OMC de la incidencia general de los derechos y reglamentaciones comerciales aplicables antes y después de la formación de una unión aduanera para evaluar su conformidad con ese artículo. Tal medición, en el caso de derechos y otros gravámenes, se basará en una evaluación general de los tipos ponderados medios del arancel y de los derechos de aduana recaudados, de conformidad con la metodología usada para calcular las ofertas arancelarias en la Ronda Uruguay. Con tal fin, los derechos y gravámenes que se considerarán serán los tipos que se aplican. La medición se hará por la secretaría de la OMC basándose en las estadísticas de las importaciones facilitadas por los participantes en una unión aduanera o acuerdo provisional. Por lo que atañe a las medidas no arancelarias (otras reglamentaciones comerciales), que son difíciles de cuantificar o agregar, será menester un examen caso por caso. Tal evaluación ya se ha hecho para algunos ACR.

Una condición más es la obligación del artículo XXIV: 6 del GATT. Si la aprobación de un arancel exterior común por un miembro de la OMC de una unión aduanera conduce a aumentar sus derechos consolidados y resulta así incompatible con sus listas negociadas previamente de concesiones arancelarias con arreglo al artículo II del GATT, entonces se aplicará el ajuste compensatorio resultante de la supresión o modificación de las listas, tal como se indica en el artículo XXVIII (y el Entendimiento relativo a ese artículo). En lo esencial, el procedimiento obliga a los participantes en uniones aduaneras a negociar y ponerse de acuerdo con los miembros de la OMC afectados, y a consultar a otros miembros de esa organización con un interés sustancial en tal concesión sobre una compensación adecuada. El Entendimiento relativo al artículo XXIV estipula que se entablarán de buena fe negociaciones con miras a conseguir un ajuste compensatorio mutuamente satisfactorio, incluidas las reducciones de derechos en otros productos. En las negociaciones se tendrán debidamente en cuenta las nuevas oportunidades de acceso a los mercados creadas para el mismo producto por las reducciones de derechos realizadas por otros miembros de la unión aduanera. Si esas negociaciones no lograran resultados en un plazo razonable, la unión aduanera podrá modificar o retirar las concesiones y los miembros de la OMC afectados podrán retirar concesiones sustancialmente equivalentes como medida de retorsión. Algunos miembros han invocado esa cláusula; no obstante, recurrir a represalias ha sido raro al haberse negociado compensaciones adecuadas o por la dificultad de centrarse en el país que ha provocado la situación cuando la retorsión tiene que hacerse sobre una base NMF.

Una zona de libre comercio de buena fe se define en el artículo XXIV: 8 b) del GATT como un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de esos territorios. Se permite, sin embargo, que los participantes en el acuerdo de libre comercio, "en la medida en que sea necesario" mantengan las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX. En pocas palabras, la zona de libre comercio ha de tener las mismas características que se aplican al comercio interno dentro de una unión aduanera.

Una zona de libre comercio auténtica (o un acuerdo provisional tendiente a la formación de esa zona) con las características antes mencionadas estará facultada para funcionar infringiendo el principio NMF siempre que promueva el comercio de los participantes y no fomente los obstáculos frente a los no participantes. Esta condición figura en el artículo XXIV: 5 b) del GATT al estipular que: "los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de las Partes Contratantes que no formen parte de tal territorio o acuerdo, en el momento en que se establezca la zona o en que se concierte el acuerdo provisional, no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional".

Un acuerdo provisional de buena fe se define en el artículo XXIV: 5 del GATT como un acuerdo necesario para el establecimiento de una unión aduanera o una zona de libre comercio tal como se han definido antes. En realidad, la gran mayoría de los ACR consiste en acuerdos provisionales, para los que las disposiciones siguientes del GATT sobre esos acuerdos son especialmente pertinentes.

La obligación principal figura en el artículo XXIV: 5 c) en el sentido de que un acuerdo provisional podrá funcionar como una excepción a la norma NMF siempre que comprenda un plan y un programa para el establecimiento, en un plazo razonable, de una unión aduanera o una zona de libre comercio. Con esta obligación se quiere atajar la posibilidad de que los participantes en acuerdos provisionales lo utilicen como una excusa para introducir preferencias comerciales discriminatorias durante un período indefinido. El Entendimiento sobre el artículo XXIV ha aclarado algo la ambigüedad de qué constituye un "plazo razonable" para la duración de un acuerdo provisional; ese plazo razonable sólo podría ser superior a diez años en casos excepcionales, y en tales casos habría que ofrecer una explicación al Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC.

Además, el artículo XXIV: 7 b) del GATT dispone que los miembros de la OMC, juntamente con los participantes en un acuerdo provisional, estudiarán el plan y el programa mencionados y formularán recomendaciones acerca de las probabilidades de que dicho acuerdo dé por resultado el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio en el plazo previsto o si consideran que este plazo no es razonable. Además, los participantes no mantendrán o pondrán en vigor el acuerdo provisional si no están dispuestos a modificarlo de conformidad con tales recomendaciones. Esta cláusula es difícil de aplicar en la práctica, ya que implica que las partes en el acuerdo provisional deben estar dispuestas, lo que no suele ocurrir, a cambiar el consenso logrado en la negociación del ACR a raíz de la recomendación de la OMC. Lo ocurrido en lo pasado en el GATT, y lo que es probable que siga ocurriendo en la OMC, muestra que los acuerdos provisionales se notifican sólo una vez convenidos y ratificados por los participantes, sin margen para más cambios.

El artículo XXIV: 7 c) establece una obligación más al disponer que las Partes en un acuerdo provisional deberán comunicar toda modificación sustancial del plan o del programa a los miembros de la OMC, los cuales podrán solicitar consultas con esas Partes si la modificación parece que puede comprometer o diferir indebidamente el establecimiento de la unión aduanera o de la zona de libre comercio.

La característica fundamental de una unión aduanera o de una zona de libre comercio a tenor del artículo XXIV del GATT es que han de cubrir "lo esencial de los intercambios comerciales". Este concepto no ha sido definido claramente, sin embargo, y su ambigüedad ha suscitado controversias en lo pasado, planteando todavía dificultades su interpretación exacta. Los participantes en ACR han tendido a interpretar el principio en el sentido de que se refiere a la cobertura total (horizontal) del comercio y no a sectores específicos. Tal interpretación deja cierto margen respecto de los sectores de productos abarcados. Por ejemplo, muchos de los acuerdos sobre uniones aduaneras y zonas de libre comercio concertados por la UE excluyen al sector agrícola o a partes de él, aunque comprenden, sin embargo, una porción sustancial de todo el comercio entre la Unión y las Partes de que se trate. Tales acuerdos, por lo que atañe a la UE, cumplen el requisito de cubrir "lo esencial de los intercambios comerciales".

Otros países se inclinan por una definición que responda al enfoque sector por sector con el argumento de que para cumplir esa disposición ningún sector importante de la economía debería quedar excluido del ámbito de la unión aduanera o de la zona de libre comercio. Los partidarios de esta interpretación han deducido así que los acuerdos de la UE señalados, al excluir al sector agrícola o a partes de él, no se ajustan a la obligación de cubrir lo esencial de los intercambios comerciales. Las distintas interpretaciones de esta última expresión, al diferir sobre si se refiere a lo esencial de los intercambios de todos los sectores de productos o a los intercambios en todos

los sectores de productos combinados siguen impidiendo un examen efectivo de ese tipo de acuerdos en la OMC. Tal ambigüedad no ha quedado aclarada por el Entendimiento relativo al artículo XXIV que no ofrece ninguna definición clara del concepto. El CACR lo ha incluido así entre los asuntos sistémicos que habría que discutir y esclarecer. Con todo, esa labor debería hacerse sin menoscabo de los exámenes en curso de los ACR con arreglo a las disposiciones vigentes de la OMC.

Otra obligación importante figura en el artículo XXIV: 7 a) del GATT; requiere de los participantes en una unión aduanera, una zona de libre comercio o un acuerdo provisional conexo que notifiquen sin demora a los miembros de la OMC los pormenores (propósito y contenido) del ACR de que se trate. Esa obligación asegura la transparencia del acuerdo y su conformidad con las disposiciones del GATT. El Consejo de éste decidió el 25 de octubre de 1972 que la notificación de un ACR debería hacerse cuando se firmara el acuerdo constitutivo. En la práctica, las Partes en un acuerdo de esa índole facilitan su texto oficial a los miembros del GATT para su examen, que normalmente se hace en un grupo de trabajo que se establece con el correspondiente mandato. Ese grupo informa al Consejo, que aprueba en su caso el informe. Los miembros del GATT actuando de consuno pueden tomar una decisión final sobre la conformidad del acuerdo con el artículo XXIV o formular otras recomendaciones. La decisión se toma por mayoría; no obstante, se ha seguido la tradición de aprobar esas decisiones por consenso, que se considera existe cuando ningún miembro de la reunión plantea una objeción formal al abordarse el asunto. Ese examen se hace ahora en el CACR de la OMC.

Después de la notificación inicial y del examen, los participantes en un ACR tienen que informar bienalmente. Este requisito se ha reiterado en el Entendimiento relativo al artículo XXIV del GATT. Las ventajas concedidas por un miembro de la OMC a países limítrofes con el fin de facilitar el tráfico fronterizo están autorizadas por el artículo XXIV: 3.

Hay que señalar que el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 aclara diversas disposiciones, pero no cambia las normas. Concretamente, requiere una evaluación de la incidencia general de los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales vigentes antes y después del establecimiento de un ACR; determina que el "plazo razonable" no deberá ser superior a diez años (salvo en casos excepcionales); y dispone que la compatibilidad de un ACR con el artículo XXIV del GATT podrá presentarse a un grupo especial de solución de diferencias. Esto último reviste particular importancia en vista de la creación de un sistema más automático y vinculante en virtud del nuevo Entendimiento de la OMC relativo a la solución de diferencias.

Por lo que atañe al artículo XXIV, la experiencia ha mostrado que algunas de las disposiciones que se usan para juzgar la compatibilidad de las zonas de libre comercio y de las uniones aduaneras dentro del GATT son imprecisas y no se han aplicado con buenos resultados. Lo demuestra el hecho de que muchas de esas zonas y uniones han sido examinadas por grupos de trabajo del GATT para ver su compatibilidad con el artículo XXIV durante años, pero pocas veces se ha llegado a conclusiones concretas. También, el proceso de examen por el GATT simplemente fue incapaz de enfrentarse con el gran aumento de ACR notificados. Se esperaba que el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994 y el afán por clarificar ese artículo en la OMC lo mejorarían continuamente y en consecuencia permitirían un control más efectivo de los ACR. Esta evolución ha de contemplarse en relación con el establecimiento del CACR, que ha influido en cómo la OMC examina los ACR, por sus

posibilidades para estudiar sobre una base sistémica las repercusiones generales de esos acuerdos sobre el sistema multilateral de comercio.

3. La cláusula de habilitación (ACR entre países en desarrollo)

Los ACR constituidos por países en desarrollo que se refieren al comercio de mercancías están sujetos a las disposiciones pertinentes de la cláusula de habilitación convenida en 1979 en la Ronda de Tokio de negociaciones comerciales multilaterales. El título oficial de esa cláusula es "Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo - Decisión de 28 de noviembre de 1979". La aprobación de esa cláusula reflejaba una evolución del entonces GATT desde un interés muy limitado por las preocupaciones de los países en desarrollo a un intento de enfrentarse específicamente con esos asuntos. La cláusula de habilitación no se ha visto afectada por la Ronda Uruguay y sigue operando al día de hoy en su forma original.

El párrafo 1 permite a los miembros de la OMC conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a los demás miembros de la OMC, apartándose así del principio NMF de no discriminación (artículo I del GATT). El párrafo 2 se refiere a las situaciones específicas en que esa autorización (cobertura legal) se otorga (véase el recuadro 1).

Recuadro 1
Disposiciones de la cláusula de habilitación

Preferencias acordadas de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de los países desarrollados. La cláusula de habilitación legaliza así al SGP.

Disposiciones relativas a las medidas no arancelarias que se rijan por disposiciones negociadas multilateralmente bajo los auspicios del GATT, incluidos algunos de los códigos de la Ronda de Tokio y algunas de las disposiciones de la Ronda Uruguay sobre medidas no arancelarias.

Trato especial de los países en desarrollo menos adelantados en el contexto de toda medida general o específica en favor de los países en desarrollo.

Los acuerdos comerciales entre países en desarrollo de carácter regional o más amplio que supongan una reducción o eliminación preferencial de los derechos de aduana. Por lo que atañe a la liberalización del comercio con medidas no arancelarias, estas medidas deberían tomarse de conformidad con criterios o condiciones que puedan establecer los miembros de la OMC. Hasta ahora no se han prescrito condiciones o criterios de esa índole. No obstante, se han propuesto con la oposición de algunos países en desarrollo como un asunto que cabría abordar en el contexto de la labor del CACR sobre cuestiones sistémicas en relación con "las demás reglamentaciones comerciales".

Los ACR de buena fe entre países en desarrollo han de satisfacer las condiciones siguientes que figuran en el párrafo 3 de la cláusula de habilitación, para que gocen de la debida autorización:

- Estarán destinados a facilitar y fomentar el comercio de los miembros y no a poner obstáculos o a crear dificultades indebidas al comercio de terceros países;
- No deberán constituir un impedimento para la reducción o eliminación de los aranceles y otras restricciones del comercio con arreglo al principio NMF;

- Deberán, cuando dicho trato sea concedido por Partes Contratantes desarrolladas a países en desarrollo, estar concebidos y, si es necesario, ser modificados de modo que respondan positivamente a las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo; y
- Deberán notificarse al CCD cuando se creen, modifiquen o cancelen.

Estas disposiciones ofrecen más flexibilidad y son menos exigentes que el artículo XXIV del GATT, tal como aclaró el Entendimiento correspondiente. No existe obligación alguna de proceder a una evaluación del nivel de protección *ex ante* y *ex post* de los participantes en el ACR frente a terceros países para verificar si el acuerdo cumple el criterio de no poner obstáculos al comercio de los no participantes. Aunque los miembros de un ACR estarían obligados a demostrar que se cumple esa condición cuando notifican el acuerdo a la OMC, no existe obligación alguna respecto del criterio sobre "lo esencial de los intercambios comerciales". No se fija ninguna limitación de tiempo para los acuerdos provisionales y tampoco se requieren informes bienales para los ACR. La única obligación es que los países en desarrollo que hayan suscrito un acuerdo de esa índole han de notificar al CCD su creación (firma y ratificación), modificación o cancelación. El CCD puede establecer un grupo de trabajo si lo solicita cualquier miembro interesado para que examine el ACR a la luz de las disposiciones pertinentes de la cláusula de habilitación.

La cláusula de habilitación ha sido invocada por países en desarrollo que han notificado sus ACR al anterior GATT y ahora a la OMC. Antes de 1979, esos acuerdos entre países en desarrollo se notificaban al GATT con arreglo a su artículo XXIV o a tenor de su parte IV. Entre los acuerdos notificados con arreglo a esa cláusula después de 1979 figuran la zona de libre comercio de la ASEAN, el Pacto Andino y el Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA). Cuando existía el GATT, eran pocos los ACR entre países en desarrollo que habían sido notificados.

4. La parte IV del GATT (comercio y desarrollo)

La parte IV del GATT sobre comercio y desarrollo se añadió al GATT de 1947 en 1965. No se vio afectada en la Ronda Uruguay y sigue en vigor en su forma original.

En esa parte se ofrece la base para que los países miembros de la OMC proporcionen un trato ventajoso a los miembros en desarrollo. Comprende condiciones favorables de acceso a los mercados (artículo XXXVI: 4), especialmente para los productos transformados y los artículos manufacturados (artículo XXXVI: 5) con la esperanza de aumentar el comercio de los países en desarrollo y fomentar la diversificación de su capacidad exportadora. El trato especial podía proporcionarse mediante una congelación, reducción y supresión de los derechos de aduana y otras restricciones que afectan a productos cuya exportación actual o potencial ofrezca un interés especial para los países en desarrollo (artículo XXXVII). Esas medidas podrán también tomarse colectivamente por los miembros de la OMC (artículo XXXVIII).

Antes de la cláusula de habilitación de 1979, los países en desarrollo justificaban la formación de ACR entre ellos amparándose de la parte IV. Esta parte también ha sido invocada por algunos países desarrollados, muchas veces de consuno con el artículo XXIV del GATT, como la base legal para facilitar a países en desarrollo un acceso preferencial a los mercados sin carácter recíproco. Tal ocurrió con la UE y el Convenio de Lomé, aunque otros miembros del GATT/OMC no coincidieron con la UE en su interpretación. El que no se encontrase salida en el

GATT/OMC cuando se examinó el cuarto Convenio de Lomé condujo a la UE y a los Estados ACP a que recabasen una exención para ese Convenio, que se otorgó en febrero de 2000 y luego se extendió.

5. El artículo XXV del GATT y el Entendimiento (exenciones)

El artículo XXV: 5 del GATT dispone que en "circunstancias excepcionales", los miembros actuando colectivamente podrán eximir a algún miembro de una obligación impuesta en el GATT. Esa cláusula, por tanto, puede invocarse (y se ha invocado) por miembros que, infringiendo el artículo I del GATT, desean concertar acuerdos comerciales preferenciales. Tal exención se suele solicitar cuando las Partes en un ACR no pueden cumplir lo estipulado en el artículo XXIV del GATT (o en la cláusula de habilitación). La decisión de eximir a un miembro de una obligación deberá, sin embargo, aprobarse por una mayoría compuesta de dos tercios de los votos emitidos y esa mayoría tendrá que representar más de la mitad de los miembros de la OMC (es decir, 74 miembros al mes de octubre de 2004).

En los primeros 20 años del GATT, varios países desarrollados esgrimieron el artículo XXV: 5 del GATT para constituir acuerdos comerciales preferenciales. En 1948, Francia solicitó y obtuvo una exención para una unión aduanera con Italia, que no era entonces miembro del GATT. Los miembros fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero obtuvieron una exención en 1952 para su acuerdo de libre comercio de esos productos. La limitada cobertura de dicho instrumento significaba que las Partes no podían invocar el artículo XXIV del GATT, que requería que se incluyera lo esencial de los intercambios. Del mismo modo, los Estados Unidos tuvieron que pedir una exención en 1965 para su acuerdo con el Canadá sobre el libre comercio de automóviles. De esta suerte el artículo XXV ha proporcionado la base para autorizar bastantes acuerdos comerciales preferenciales, especialmente sectoriales, en contravención con el artículo I del GATT.

No obstante, la mayoría de las exenciones que se han otorgado desde la creación del GATT se han referido a preferencias concedidas por países desarrollados a países en desarrollo sin carácter recíproco para apoyar el progreso económico. Casi todos esos acuerdos se inspiraron en la parte IV del GATT. Entre los ejemplos figuran las preferencias australianas a productos de Papua Nueva Guinea (1953); las preferencias del Canadá a importaciones procedentes de la cuenca del Caribe (1968); las preferencias estadounidenses con arreglo a la Ley de recuperación económica de la cuenca del Caribe (1985); y las preferencias también de ese país a tenor de la Ley sobre preferencias al comercio andino de 1992. Una de las exenciones más controvertidas aprobada por el GATT es la que se refiere al cuarto Convenio de Lomé entre la UE y los Estados ACP.

El recurso a las exenciones se ha visto limitado por el Entendimiento relativo a las exenciones de obligaciones dimanantes del GATT de 1994 (como resultado de la Ronda Uruguay). Aparte de la obligación de justificar la necesidad de una exención (párr. 1) el Entendimiento dispone (en el párrafo 2) que toda exención vigente en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (1º de enero de 1995) quedará sin efecto en la fecha de su expiración o dos años después de la fecha en vigor de ese Acuerdo (es decir, el 1º de enero de 1997), si este plazo venciera antes, a menos que la exención se prorrogue de conformidad con el artículo IX de dicho Acuerdo.

A tenor de los párrafos 3 y 4 del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC, los miembros que soliciten una exención tendrán que pasar por un complicado proceso antes de verse autorizados a apartarse de sus obligaciones con arreglo al GATT. La exención podrá otorgarse por la Conferencia Ministerial de la OMC en "circunstancias excepcionales", a condición de que tal decisión sea adoptada por tres cuartos de los miembros de la OMC (unos 111 países habida cuenta de los 148 miembros actuales de la OMC). No obstante, hay cierta flexibilidad en lo que atañe a las decisiones:

- El artículo IX: 3 a) prevé la posibilidad de que si se solicita, la decisión de la Conferencia Ministerial sobre la exención se tome por consenso. En tal caso, se establecerá un plazo, que no excederá de 90 días, para examinar la solicitud. Si durante dicho plazo no se llegara a un consenso, toda decisión se adoptará por tres cuartos de los miembros de la OMC.

- El artículo IX: 3 b) dispone que las solicitudes de exención con respecto a los acuerdos comerciales multilaterales relativos al comercio de mercancías, al comercio de servicios o a los derechos de propiedad intelectual se presentarán inicialmente al órgano supervisor pertinente, a saber, el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios o el Consejo de los ADPIC, para que las examinen dentro de un plazo que no excederá de 90 días. Al final de dicho plazo, el Consejo correspondiente presentará un informe a la Conferencia Ministerial.

Si un miembro (o un grupo de ellos) obtuviera una exención, tendrá que cumplir las condiciones estrictas que es probable fije la Conferencia Ministerial. En el artículo IX: 4 se establece que en la concesión de la exención se indicarán claramente las circunstancias excepcionales que justifiquen la decisión, los términos y condiciones que rijan la aplicación de la exención y la fecha de expiración de ésta. Toda exención otorgada por varios años será objeto de un examen anual hasta que quede sin efecto. En cada examen, la Conferencia Ministerial comprobará si subsisten las circunstancias excepcionales y si se han cumplido los términos y condiciones, y sobre la base del examen podrá prorrogar, modificar o dejar sin efecto la exención. Esta disposición introduce un elemento de incertidumbre acerca de la continuidad de una exención, con implicaciones adversas para los agentes económicos que quieran beneficiarse de ella.

Del Entendimiento sobre las exenciones y del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC se desprende que a menos que el país miembro (o el grupo de ellos) que solicite una exención pueda movilizar el apoyo generalizado de los demás miembros para respaldar su petición, no obtendrá fácilmente esa exención. Ello permite suponer que es probable que disminuyan los recursos a las exenciones por parte de los miembros de la OMC como base de acuerdos comerciales preferenciales que no sean compatibles con lo dispuesto en el artículo XXIV del GATT o en la cláusula de habilitación. No obstante, puede ocurrir lo contrario, tal como demuestra la exención obtenida por la UE y los Estados ACP para el Acuerdo de Asociación de Cotonú en la cuarta Conferencia Interministerial de la OMC en 2001.

C. Artículo V del AGCS (los ACR y el comercio de servicios)

El artículo V del AGCS permite un acuerdo de integración económica por el que se liberalice el comercio de servicios entre las Partes, a condición de que tal acuerdo:

- Tenga una cobertura sectorial sustancial (en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro, sin exclusión *a priori* de ningún modo); y
- Establezca la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación por medio de la eliminación de las medidas discriminatorias existentes y/o la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación. Los acuerdos en los que se liberaliza el comercio de servicios y donde participan países en desarrollo gozarán de flexibilidad respecto de las condiciones anteriores. Esa flexibilidad no se ha visto muy aclarada después; sin embargo, parece que implicaría unas normas menos estrictas de las que se aplican a los países desarrollados.

Los ACR han de estar concebidos para que faciliten el comercio de sus miembros y no deberían aumentar el nivel general de los obstáculos al comercio de servicios dentro de los respectivos sectores o subsectores en comparación con el nivel anterior a la entrada en vigor del acuerdo. Los ACR han de notificarse sin demora al Consejo del Comercio de Servicios cuando se creen y cuando registren cualquier modificación. En el artículo V *bis* del AGCS se permite que los ACR que liberalizan el comercio de servicios establezcan la plena integración de los mercados de trabajo, a condición de que tal acuerdo: a) exima a los ciudadanos de las Partes en el acuerdo de los requisitos en materia de permisos de residencia y de trabajo; y b) sea notificado. Todavía no se ha presentado ninguna notificación en este particular.

D. El Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC

El historial del GATT en lo que se refiere al examen de los ACR no es nada satisfactorio. De los 60 acuerdos notificados con arreglo al artículo XXIV, aproximadamente quedaba todavía una mitad por examinarse por un grupo de trabajo a principios del decenio de 1990. Había resultado difícil encontrar presidentes para esos grupos y organizar su labor. Además, casi todos los informes de los grupos de trabajo que habían culminado su labor no eran concluyentes y sus miembros habían disentido sobre la compatibilidad o no de los ACR examinados. También era una práctica del GATT requerir informes periódicos sobre el funcionamiento de esos acuerdos. No obstante, en los años ochenta esos informes no solían hacerse y en los noventa el sistema de exámenes de los ACR apenas funcionaba. Por lo que se refiere a emitir informes, los grupos de trabajo se estaban quedando desesperadamente a la zaga y no se procedía a exámenes sistemáticos de los acuerdos en vigor.

Para abordar esos problemas, el Consejo General de la OMC creó el 6 de febrero de 1996 el CACR para que centralizara los exámenes y los informes sobre los ACR y evaluara sus implicaciones sistémicas sobre el sistema multilateral de comercio (véase el recuadro 2). En el momento de su creación, ese Comité sustituyó a unos 25 grupos de trabajo del GATT establecidos para examinar los diversos ACR. Su labor se centró en el examen de estos acuerdos y empezó a asumir la obligación de informar sobres esos acuerdos y a considerar las cuestiones sistémicas.

1. El examen de los ACR

Al mes de octubre de 2004, un total de 110 acuerdos estaban sometidos a examen por el CACR, de los que 84 se referían al comercio de mercancías y 26 al de servicios. Treinta y ocho estaban ya sometidos a examen, el cual todavía no había empezado en el Comité en el caso de otros 32. Para los restantes 40, el examen había concluido, pero no se había avanzado en la terminación de los correspondientes informes. Esos ACR se remitieron por el CACR al Consejo del Comercio

de Mercancías y el Consejo del Comercio de Servicios. En cambio, no se remitió ninguno al CCD. Una excepción es el acuerdo del MERCOSUR, que se examinó con arreglo al artículo XXIV del GATT y la cláusula de habilitación. La otra excepción será el examen del acuerdo de libre comercio de la SADC, también con arreglo a ese artículo. Los exámenes hechos hasta ahora muestran grandes cambios respecto de lo que hacía antes. Ahora son críticos y se espera que las Partes que se examinan aporten pruebas concretas y sustanciales de la conformidad de sus acuerdos con las disposiciones pertinentes de la OMC.

Recuadro 2
Mandato del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR)

- Realizar el examen de los acuerdos de conformidad con los procedimientos y mandatos adoptados por el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios o el Comité de Comercio y Desarrollo, según los casos, y presentar después informe al órgano correspondiente para que se adopten las disposiciones apropiadas.
- Examinar la forma en que debe realizarse la presentación de los informes requeridos sobre el funcionamiento de dichos acuerdos y hacer las recomendaciones adecuadas al órgano correspondiente.
- Elaborar, según convenga, procedimientos para facilitar y mejorar el proceso de examen.
- Examinar las consecuencias sistémicas de esos acuerdos e iniciativas regionales sobre el sistema multilateral de comercio y la relación que existe entre ellos, y formular las recomendaciones adecuadas al Consejo General.
- Desempeñar cualesquiera otras funciones que le encomiende el Consejo General.

El examen normalmente se hace en dos fases. La primera es un detenido examen factual del ACR de que se trate con la información pertinente suministrada por las Partes en ese acuerdo de conformidad con el Modelo uniforme para la presentación de información sobre acuerdos comerciales regionales en el caso del comercio de mercancías y otro Modelo similar para el comercio de servicios. Esos modelos sirven de guía para que las Partes en dichos acuerdos faciliten la información básica a cuyo tenor se hará el examen, además de la vieja práctica del GATT de preguntas y respuestas durante la reunión del CACR, tanto oralmente como por escrito. Aunque su empleo es voluntario, hasta ahora en el CACR se ha obligado a los miembros de los ACR a usar los modelos uniformes, al negarse a examinar los acuerdos para los que no se disponga de ellos (posponiéndose así el examen). Los modelos son una innovación del CACR a la hora de cumplir su mandato de elaborar procedimientos para facilitar y mejorar el examen de los ACR. Esta primera fase se considerará terminada cuando se llegue a una aceptación general en el Comité de que se ha facilitado y examinado toda la información factual relevante.

La segunda fase consiste en poner por escrito de un modo oficioso (confidencial) la conclusión a la que se haya llegado sobre la conformidad con la OMC del ACR. Esa conclusión puede verse influida por el cálculo de la incidencia de los derechos de aduana y de las demás reglamentaciones comerciales aplicables antes y después de la creación del ACR. El cálculo se hace por la secretaría de la OMC basándose en información (estadísticas y mediciones del comercio) proporcionada por las Partes en el ACR. Tal labor se lleva a cabo con extrema cautela, ya que sus resultados pueden resultar controvertidos (si se determina una incidencia mayor). No obstante, se plantean algunos problemas de definición sobre "las demás reglamentaciones comerciales", por ejemplo; puede haber deficiencias en los datos sobre el comercio en el seno del

grupo; y quizá falte por elaborar y convenir la modalidad precisa del cálculo.

El examen factual y las conclusiones negociadas se funden en un solo informe que se presenta al órgano supervisor pertinente. Al mes de octubre de 2004, el CACR tenía todavía que presentar su primer informe sobre el examen de un ACR al órgano supervisor pertinente.

2. La información de los ACR

El CACR ha estudiado por lo menudo el procedimiento para que las Partes en los ACR cumplan con la obligación de informar periódicamente (cada dos años en el caso de los acuerdos del artículo XXIV del GATT). Se trata de la índole de los informes bienales que hay que presentar, los datos que figurarán en ellos, la cobertura de los ACR, el objetivo del examen y el método que se seguirá en él.

La discusión en el CACR sobre esos aspectos generó un amplio acuerdo de que la información no debería constituir un examen nuevo o repetido de un ACR (ya efectuado cuando el acuerdo se notificó por primera vez). Debería consistir en un informe actualizado sobre lo acontecido en el ACR y no solaparse con los informes de los mecanismos de examen de las políticas comerciales. Algunos miembros de la OMC han manifestado su preocupación de que podría borrarse la clara distinción entre las obligaciones de informar y examinar, y que la primera de ellas puede resultar innecesariamente engorrosa. La UE está particularmente interesada, ya que se verá muy afectada al ser uno de los principales clientes del CACR habida cuenta de sus muchos acuerdos de libre comercio y unión aduanera. Algunos miembros del Comité han querido establecer un vínculo entre el requisito de información que había en el GATT con los que existen en el AGCS y la cláusula de habilitación, pero otros miembros no han compartido ese parecer.

E. Las negociaciones de Doha sobre los acuerdos comerciales regionales

El párrafo 29 del Programa de Trabajo de Doha indica que se celebrarán "negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos previstos en las disposiciones vigentes de la OMC aplicables a los acuerdos comerciales regionales" teniendo en cuenta "los aspectos… relativos al desarrollo" de esos acuerdos. De conformidad con ese mandato, se han celebrado conversaciones en el Grupo de Negociación sobre las Normas. Hasta ahora los progresos han sido limitados. Las propuestas iniciales de algunos miembros destacaban la necesidad de que las disciplinas de la OMC fueron más estrictas y efectivas. Los Estados ACP han presentado una propuesta para incluir mayor flexibilidad y un trato especial y diferenciado en el artículo XXIV del GATT en el caso de las ACR en que participen países desarrollados y en desarrollo. No obstante, el Grupo de Negociación se ha centrado en los aspectos de procedimiento para mejorar la función supervisora de la OMC de los ACR en el CACR. Las negociaciones sobre las normas de la OMC forman parte del compromiso único de la Ronda de Doha.

Las negociaciones de Doha sobre las normas que afectan a los ACR brindan una ocasión única en la historia del GATT/OMC para aportar claridad, mejoras y una orientación hacia el desarrollo a esas normas. Actualmente, sin embargo, dado el lento ritmo de las negociaciones en ese particular, dicho reto no puede afrontarse debidamente.

F. Asuntos para su consideración por los países en desarrollo

1. La notificación de un ACR es ineludible

Los países en desarrollo miembros de la OMC están obligados a notificar a ésta sus ACR para su examen y para que se tome una decisión sobre su conformidad con las disposiciones pertinentes de la Organización. El propósito del examen es garantizar esa conformidad. Son los miembros de la OMC los que deciden tal cosa al examinar cada ACR. En realidad, sólo excepcionalmente han convenido en la conformidad de un acuerdo comercial regional. En casi todos los casos, incluido el de la Unión Europea, los exámenes no fueron concluyentes, aunque sin efecto alguno sobre la aplicación de los acuerdos comerciales regionales por los Estados miembros correspondientes.

Lo que se acostumbra en la OMC es hacer la notificación después (y no antes) de la entrada en vigor del acuerdo comercial. En otras palabras, la notificación se efectúa una vez realizada la ejecución del acuerdo. Así, casi siempre, el acuerdo se notificará después de su ratificación por los Estados miembros signatarios y de su entrada en vigor. A veces, con fines de transparencia, los países han comunicado al Consejo del Comercio de Mercancías, o al del Comercio de Servicios de la OMC, por ejemplo, su intención de formar un ACR, suministrando algunos detalles generales sobre él, y luego han notificado su promulgación. Los países en desarrollo y muchos otros ACR han seguido esa pauta.

2. Procedimientos de notificación

La notificación puede hacerse por un Estado miembro (que sea también miembro de la OMC) en nombre de todo el ACR, o por un grupo de miembros (que pertenezcan todos ellos a la OMC). Una copia del tratado oficial ha de acompañar a la notificación, junto con el programa de la zona de libre comercio y todos los documentos pertinentes como la lista de productos liberalizados y el calendario de liberalización. La notificación se dirige a la secretaría de la OMC (Director General), que hace llegar la notificación sin los textos legales al consejo o comité pertinente. Los textos legales tienden a ser voluminosos y se guardan en la secretaría facilitándose a los miembros de la OMC que los soliciten.

El órgano pertinente de la OMC que recibe la notificación es el CCD para los acuerdos notificados con arreglo a la cláusula de habilitación, el Consejo del Comercio de Mercancías para los notificados en virtud del artículo XXIV del GATT y el Consejo del Comercio de Servicios para los acuerdos notificados a tenor del artículo V del AGCS. Con la excepción de los primeros, el examen de todos los demás ACR está ahora centralizado en el CACR, en contraste con la práctica pasada del GATT de constituir grupos de trabajo. Lo que ocurre en la realidad es que el órgano de la OMC al que se notifica un acuerdo se ciñe a un mandato uniforme para examinarlo y lo remite, junto con el método seguido, directamente al CACR para su verdadero examen. El CCD no ha remitido a este último ningún ACR notificado con arreglo a la cláusula de habilitación, aparte del acuerdo del MERCOSUR. No obstante, si bien los exámenes han sido extensos en casi todos los casos, el CACR todavía no ha enviado ningún informe con conclusiones de ninguno de sus exámenes al Consejo del Comercio de Mercancías (o al Consejo del Comercio de Servicios). El informe del CACR sobre un examen y sus conclusiones se discuten en un marco informal (confidencial). Los acuerdos notificados en virtud de la cláusula de habilitación se examinan por el CCD. No obstante, éste podría decidir que el examen se remitiera al CACR.

Un ACR de países en desarrollo puede ser así examinado por el CCD si se notifica con arreglo a la cláusula de habilitación o por el CACR si se notifica en virtud del artículo XXIV del GATT de 1994 o del artículo V del AGCS. Incluso en el primer caso, también podría remitirse al CACR.

3. Notificación con arreglo a la cláusula de habilitación

Los países en desarrollo que establezcan un ACR sobre mercancías deberán notificar el acuerdo a tenor de los dispuesto (párrs. 1 y 2) en la cláusula de habilitación. Casi todos ellos se lo han comunicado al CCD, que puede luego establecer un grupo de trabajo cuando lo solicite cualquier miembro interesado para examinar si el ACR es conforme con la cláusula de habilitación.

En el GATT anterior lo que se hacía era que el CCD o su grupo de trabajo tomase nota de la notificación con poca o ninguna discusión. Sin embargo, hechos recientes en la OMC y el aumento de los ACR en general apuntan hacia un posible examen más sustantivo y largo, incluso en los acuerdos notificados a tenor de la cláusula de habilitación. Los países en desarrollo miembros de ACR deberían estar dispuestos a proporcionar multitud de documentos para ese proceso y asegurar su presencia en Ginebra siempre que se vaya a hacer un examen a raíz de la notificación inicial del acuerdo. Además, tendrían que completar y presentar el Modelo uniforme de información sobre acuerdos comerciales regionales que ahora utiliza el CACR como documento básico para comenzar su labor. Asimismo, se ha mantenido la práctica del GATT de preguntas y respuestas orales durante esos exámenes o de alegatos por escrito cuando hay cuestiones pendientes o sin certificar. Es muy probable que el procedimiento de preguntas y respuestas dure tiempo. Cabe esperar que algunos miembros de la OMC recaben información, estudios o análisis sobre la probable creación y/o desviación de comercio por un ACR, incluso si la cláusula de habilitación (y el artículo XXIV del GATT y el Entendimiento correspondiente) no establecen obligación alguna en ese particular. También puede pedirse a los miembros de un ACR que demuestren que el nivel de la protección arancelaria frente a terceros países antes y después de la formación del acuerdo no se ha cambiado al alza, aunque tampoco hay una obligación legal al respecto. Asimismo se pedirán muchos datos estadísticos, lo que puede ser difícil de atender en vista del deficiente estado actual de las estadísticas de comercio exterior en muchos países en desarrollo.

No obstante las indicaciones anteriores, la cláusula de habilitación ofrece más flexibilidad y es menos exigente que el artículo XXIV del GATT y su Entendimiento. Como ya se dijo, la única obligación que fija la cláusula es que los miembros de un ACR han de notificar al CCD cuándo se ha creado (firmado, ratificado y puesto en vigor), modificado o cancelado el acuerdo.

La ausencia de un calendario definido de antemano para la liberalización del comercio supone una gran ventaja para los países en desarrollo, particularmente los PMA que tienen que afrontar muchas dificultades para liberalizar el comercio y ajustarse a una mayor competencia regional. Necesitan un largo período de transición acompañado de medidas sobre inversión y producción que mejoren la competitividad y su capacidad productiva. Al mismo tiempo, será menester revisar periódicamente la aplicación y los efectos de las disposiciones especiales en favor de los PMA y examinar cómo estos países están cumpliendo sus propias obligaciones. Los países en desarrollo deberían tener muy en cuenta tanto las necesidades como las obligaciones de los Estados miembros que son PMA. El trato especial debería referirse tanto a los compromisos especiales como a la aplicación efectiva de medidas conjuntas para reforzar la industrialización y la competitividad, así como para facilitar el ajuste.

4. Notificación con arreglo al artículo XXIV del GATT y el Entendimiento

Los países en desarrollo pueden optar por notificar todo ACR que hayan concertado entre sí con arreglo al artículo XXIV del GATT de 1994 y su Entendimiento. Esos acuerdos se remiten más o menos automáticamente al CACR para su examen. En ese artículo se definen tres tipos de acuerdos, esto es, zonas de libre comercio, uniones aduaneras y acuerdos provisionales tendientes a una zona de libre comercio o a una unión aduanera.

Todo acuerdo provisional, a tenor del artículo XXIV: 5 c) del GATT, deberá comprender un plan y un programa para el establecimiento, en un plazo razonable, de una unión aduanera o de una zona de libre cambio. El Entendimiento sobre ese artículo aclara que el "plazo razonable" no deberá ser superior a diez años, salvo en casos excepcionales y en tal caso el Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC dará una explicación completa de la necesidad de un plazo mayor. Un plazo de diez años o menos cumplirá con ese criterio fundamental. Sin embargo, los países en desarrollo, en particular los PMA, pueden no ser capaces de cumplir el requisito de la liberalización del comercio en un decenio y necesitar más tiempo.

Un ACR tendría también que comprobarse para verificar si satisface la definición de zona de libre comercio del artículo XXIV: 8 b) del GATT de que se entenderá por tal un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a "lo esencial de los intercambios comerciales" de los productos originarios de sus territorios. No existe una definición clara de la expresión "lo esencial de los intercambios comerciales" y el CACR está trabajando para esclarecer el asunto. Entre tanto, en casi todos los exámenes hasta ahora, los miembros de la OMC han tendido a solicitar pruebas cualitativas y cuantitativas de no exclusión de ningún sector comercial (especialmente la agricultura), una cobertura amplia en la gama del 90% de todas las líneas arancelarias y el porcentaje del comercio intrarregional afectado. Los Estados miembros necesitarían verificar que el ACR cumple al menos una de esas condiciones para estar en situación de defender el acuerdo en esa prueba crucial.

Tampoco hay una definición clara de que constituye "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" y también el CACR está trabajando en conseguirla. Mientras tanto no cabe aplicar una prueba estricta. No obstante, de lo que se trata es de remover los estorbos no arancelarios que obstan el comercio incluso cuando se están eliminando derechos de aduana. Si bien se trata de una obligación legal, redunda, sin embargo, en beneficio de los países en desarrollo en general suprimir las barreras no arancelarias en su comercio mutuo.

Además, los países tendrían que demostrar que sus ACR promueven los intercambios de los participantes y en su conjunto no aumentan las barreras del comercio con no participantes tal como se estipula en el artículo XXIV: 5 b) del GATT. Esta disposición impide fundamentalmente que un país eleve su nivel NMF de protección justo antes de la entrada en vigor de un ACR con el fin de empezar a liberalizar desde un nivel más alto y/o de compensar los menores ingresos aduaneros (esto también es contrario a los intereses de los Estados miembros del propio ACR, ya que las etapas primeras de las preferencias mutuas se ven en realidad anuladas). Del mismo modo, los cupos de importación no deberían hacerse más rigurosos para terceros países con miras a compensar la competencia de unas mayores importaciones desde dentro de la zona del ACR. Si ello ocurriera, no favorecería la aceptación del acuerdo por la OMC.

El examen normalmente se lleva a cabo en varias reuniones del CACR, pero tal cosa puede llevar años si se manifiestan muchas opiniones divergentes. Tal es el caso del TLCAN, por ejemplo. Un examen tan prolongado aumentaría mucho la carga de trabajo de la secretaría de la integración y de los países en desarrollo miembros, sobre todo cuando tengan que prepararse respuestas por escrito para el examen; también existen unos costos no despreciables. La defensa del ACR no puede hacerse únicamente por los delegados de los Estados miembros de que se trate que se encuentran en Ginebra. Las preguntas que se formulan son muchas veces muy técnicas y requieren un conocimiento profundo y actualizado del acuerdo. El personal de la secretaría de integración tendrá siempre que participar en el examen junto con los Estados miembros; esto obliga a que ese personal se desplace desde la región para estar presentes en las reuniones del CACR en Ginebra hasta que termine el examen.

También el Entendimiento relativo al artículo XXIV del GATT dispone un examen de las consecuencias de los ACR. Establece que la evaluación que se hace en el apartado 5 a) de ese artículo de la incidencia general de los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales vigentes antes y después del establecimiento de una unión aduanera se basará en el cálculo global del promedio ponderado de los tipos arancelarios y los derechos de aduana percibidos. El resultado de la evaluación será una pieza maestra de las pruebas sobre las que el CACR basará sus conclusiones. Obviamente, para cualquier parte en un acuerdo que se examina, un resultado que muestre que no hay cambios en el nivel general de protección será el preferido.

Por lo que atañe al procedimiento que debe seguirse cuando un miembro de la OMC que esté constituyendo un ACR tenga el propósito de aumentar el tipo consolidado de un derecho, el Entendimiento reafirma que el procedimiento establecido en el artículo XXVIII del GATT debe iniciarse antes de que entren en vigor las concesiones arancelarias dentro de la zona de libre comercio o de la unión aduanera. En las negociaciones para lograr un ajuste compensatorio mutuamente satisfactorio tal como se requiere en el artículo XXIV: 6, se tendrán debidamente en cuenta las reducciones de derechos realizadas en la misma línea arancelaria por otros constituyentes de la unión aduanera al establecerse ésta. Debería ofrecerse una compensación en forma de unos derechos todavía menores cuando la primera reducción no sea suficiente para proporcionar el necesario ajuste compensatorio. Con todo, cuando no pueda llegarse a un acuerdo en un plazo razonable contado desde la iniciación de las negociaciones, el ACR podrá modificar o retirar las concesiones; los miembros afectados podrán entonces retirar concesiones sustancialmente equivalentes. El Entendimiento no impone obligaciones para facilitar ajustes compensatorios a miembros de una unión aduanera.

El Entendimiento también dispone que la conformidad de un ACR con el artículo XXIV podrá someterse a un grupo especial de solución de diferencias. Está claro que esos grupos pueden abordar las cuestiones relacionadas con ese artículo, cuando se les remitan, y que se adoptarán sus conclusiones.

Una vez concluido el examen del ACR, el CACR presentará un informe y recomendaciones al Consejo del Comercio de Mercancías. Esos textos se ultimarán en consultas oficiosas entre los miembros interesados del Comité. El Consejo podrá hacer recomendaciones al ACR, es decir, a sus Estados miembros, para que ajusten las disposiciones de su programa de liberalización del comercio. También puede vincular su aceptación del acuerdo a ciertas condiciones. Habrá asimismo consultas en caso de dificultades de algún miembro de la OMC con el ACR de que se trate. Posteriormente, podría suscitarse la cuestión de un grupo especial de solución de diferencias "sobre todos los asuntos".

Después de la notificación inicial y del proceso de examen y del informe final que es de esperar sea positivo, los miembros de un ACR tendrán que presentar informes bienales. Así, los Estados miembros y la secretaría de integración deberían estar preparados para someter cada dos años un informe a la OMC sobre el funcionamiento del acuerdo y participar en el debate correspondientes en Ginebra. Este requisito añade un costo al tener que acudir personal de la secretaría de integración a esa ciudad para que participe en el debate e informe sobre los últimos cambios.

De esta suerte, los exámenes con arreglo al artículo XXIV son mucho más estrictos y entrañan un alto riesgo de que no haya un consenso *ex ante* sobre la conformidad del ACR de que se trate con las disposiciones de la OMC. Las disposiciones de ese artículo y del Entendimiento son claramente más amplias y estrictas que las de la cláusula de habilitación.

G. Conclusión

En el artículo XXIV del GATT figuran requisitos más rigurosos que pueden ser difíciles de cumplir plenamente por los países en desarrollo, en particular los PMA. También está la cuestión de los costos financieros que acarrea participar en los exámenes de la OMC y presentar informes bienales. La cláusula de habilitación ofrece una opción más sencilla para cumplir la prueba de conformidad con la OMC. Con todo, no es evidente que una notificación con arreglo a esa cláusula facilite el examen. Pese a ello, convendría que los países en desarrollo siguieran notificando los ACR constituidos entre ellos según dicha cláusula. Ello les brinda mayor flexibilidad para establecer acuerdos, notificarlos y aplicarlos. Esa flexibilidad también se reflejará en los instrumentos de liberalización de los acuerdos y permitirá así a los países en desarrollo flexibilidad en los compromisos y en su política comercial.

En última instancia, elegir la disposición de la OMC a cuyo tenor se notifica un ACR sigue siendo una decisión política que han de tomar los países en desarrollo miembros del acuerdo. También, sea cual fuere la decisión, no ha de subestimarse que todo examen de los acuerdos será difícil y que la aprobación del informe sobre su conformidad con las disposiciones de la OMC será objeto de negociaciones políticas con otros miembros de la OMC.

Por último, los países en desarrollo han de trabajar con habilidad y tenacidad para aprovechar la oportunidad que brindan las negociaciones de Doha sobre los ACR y sacar el mejor partido posible de esos acuerdos en lo que hace a claridad y mejoras de unas normas que propicien su progreso.

Capítulo V

NORMAS DE ORIGEN: LA NUEVA PASARELA HACIA EL COMERCIO MUNDIAL

Antoni Estevadeordal y Kati Suominen

Introducción

Los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) han proliferado espectacularmente en el mundo durante el último decenio[1]. Esa oleada ha acarreado consigo un colorido mosaico de disciplinas comerciales, tales como disposiciones sobre acceso a los mercados de mercancías y servicios, prescripciones, salvaguardias, contratación pública e inversión destinadas a regir las relaciones económicas entre los socios de los ACP. Otra disciplina central del acceso a los mercados que figura en prácticamente todos esos acuerdos son las normas de origen (NdO). Estas normas son un poderoso instrumento de política comercial para arbitrar el acceso de las mercancías y las exportaciones, el aprovisionamiento externo y las inversiones de las empresas en todo el mundo. De forma muy parecida a varias otras disciplinas comerciales, no cabe subestimar su importancia, ya que más de un tercio del comercio mundial tiene lugar en el seno de los ACP y también porque las NdO siguen vigentes incluso después de la eliminación de los derechos de aduana preferenciales[2].

Las normas de origen son un aspecto principal de muchas negociaciones en curso para establecer ACP, tales como las conversaciones entre 34 países para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) encaminadas a conectar las dos mayores uniones aduaneras del mundo. La creciente importancia de las NdO en el sistema mundial de comercio está atrayendo la atención en el plano multilateral. En la Ronda de Doha, el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha planteado por primera vez las NdO preferenciales como una cuestión sistémica en el programa de negociaciones sobre el comercio mundial; entre tanto, el Comité de Normas de Origen está ultimando la armonización multilateral de las NdO no preferenciales.

El propósito del presente trabajo sobre las NdO es triple: 1) facilitar la comprensión de los diferentes regímenes que se emplean actualmente en los ACP de todo el mundo; 2) examinar la última información empírica sobre sus efectos económicos; y 3) formular recomendaciones acerca de cuáles propician más el comercio mundial y la inversión. En la primera sección se habla de lo que se persigue con las normas de origen. En la segunda se exponen los diferentes tipos para productos específicos y de carácter amplio, mientras que en la tercera sección se presentan las conclusiones sobre los efectos de esas normas. En la sección cuarta se exploran las implicaciones más amplias de las conclusiones. En la quinta se analizan los diferentes regímenes de NdO en el mundo. En la última sección se hacen recomendaciones.

[1] Los ACP comprenden acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes y mercados únicos. A finales de 2002 se habían comunicado a la Organización Mundial del Comercio (OMC) unos 250 de esos acuerdos, de los que 130 habían sido notificados después de enero de 1995 (OMC 2003). Se esperaba que el número de ACP llegara a ser de casi 300 a finales de 2005.

[2] Cuando se incluyen los sistemas preferenciales unilaterales tales como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), se estima que no menos del 60% del comercio mundial se hace sobre una base preferencial. Es importante señalar que los programas preferenciales unilaterales presentan muchas de las mismas disciplinas que los ACP.

I. ¿Por qué se necesitan NdO?

Existen dos tipos de normas de origen, las no preferenciales y las preferenciales. Las primeras se emplean para distinguir los productos extranjeros de los nacionales con miras a aplicar varios otros instrumentos de política comercial, tales como derechos antidumping y compensatorios, medidas de salvaguardia, prescripciones en materia de marcas de origen, restricciones cuantitativas discriminatorias o contingentes arancelarios, y/o disposiciones sobre la contratación pública.

Las NdO preferenciales se emplean en los ACP y en el contexto de los sistemas generalizados de preferencias (SGP) para definir en qué condiciones un país importador considerará a un producto originario de un país exportador con el fin de recibir un trato preferente. La justificación económica de las NdO preferenciales es reducir la desviación de comercio y evitar con ello que productos de países que no gozan de preferencias se dirijan a un país con derechos altos a través de un socio en un SGP o en un ACP que sí goza de un arancel bajo. Las NdO son un rasgo inherente a los acuerdos de libre comercio (ALC) donde los aranceles externos de los Estados miembros divergen y/o donde los miembros quieren mantener una política arancelaria propia respecto del resto del mundo[3]. Las NdO serían innecesarias en una unión aduanera con un arancel exterior común (AEC) que abarcara todos los derechos de aduana. No obstante, en la práctica, esas normas se usan mucho en las uniones aduaneras, ya sea como un instrumento transitorio mientras se avanza hacia un AEC, o bien como un medio más permanente de abarcar categorías de productos en los que resulta difícil llegar a un acuerdo sobre un AEC, por causa de grandes diferencias arancelarias, por ejemplo, entre los países miembros.

Aunque las NdO preferenciales pueden ser un medio efectivo para frenar la reexpedición de mercancías, a veces se emplean con fines distintos. Negociadas a menudo en un nivel de hasta ocho o diez dígitos de desagregación, constituyen, al igual que el arancel, un instrumento que se presta muy bien a ser utilizado. Además, el hecho de que generalmente se definen en términos muy técnicos y no mediante un valor numérico significa que no son cuantificables y comparables inmediatamente respecto de los diversos productos, a diferencia de lo que ocurre con el arancel. A decir verdad, las NdO se consideran por lo general un instrumento de política comercial que puede servir para compensar los beneficios de la liberalización arancelaria[4]. Muy particularmente, pueden emplearse para favorecer los vínculos industriales entre los miembros de un ACP frente a los que unen a los miembros de ese acuerdo con el resto del mundo, y proteger así indirectamente a los productores de insumos de dentro del ACP frente a sus rivales de fuera (Krueger 1993; Krishna y Krueger 1995). Por ello, las NdO se asemejan a los derechos de aduana que gravan productos intermedios en un país importador (Falvey y Reed 2000; Lloyd 2001), y pueden usarse por un miembro de un ACP para asegurarse los mercados de insumos de sus socios con miras a exportar a ellos sus propios productos intermedios (Krueger 1993; Krishna y Krueger 1995). En un estudio econométrico de los determinantes del

[3] El foro de Cooperación Económica Asia y el Pacífico (APEC) es una notable excepción, al emplear sus miembros sus NdO nacionales respectivas (OCDE 2002). La APEC se basa en un principio de regionalismo abierto -al extender las preferencias arancelarias sobre una base NMF- que vuelve obsoleta la necesidad de normas preferenciales.

[4] El interés de los analistas en las NdO ha surgido en los últimos años. Véanse Krueger (1993); Krishna y Krueger (1995); Jensen-Moran (1996); Garay y Estevadeordal (1996); Stephenson (1997); Scollay (1997); Ju y Krishna (1998); Appiah (1999); Falvey y Reed (2000); Estevadeordal (2000); Duttagupta (2000); Duttagupta y Panagariya (2001); Lloyd (1997, 2001 ab); Rodríguez (2001); Augier y Gasiorek (2002); Brenton y Manchin (2002); Cadot et al. (2002); Flatters (2002); Garay y Cornejo (2002); Hirsch (2002); Krishna (2002); Estevadeordal y Miller (2002); Estevadeordal y Souminen (2003, 2005ab); Souminen (2004); y colaboraciones en Cadot et al. (2004).

carácter restrictivo de las NdO en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Estevadeordal (2000) indica que los mismos factores políticos que inducen a la protección arancelaria también intervienen en el caso de las NdO; Souminen (2004) encuentra algo parecido en el régimen de normas de origen de la Unión Europea.

Y lo que es más importante, unas NdO rigurosas también pueden usarse con el objetivo económico y político de extender la protección a productores de bienes finales de dentro del ACP que no sean globalmente los más competitivos y que quieran, sin embargo, exportar al mercado de sus socios en el acuerdo. Si los vínculos entre las diferentes fases de producción en la industria son estrechos, los productores de bienes finales de fuera de la ACP probablemente se verían muy presionados para obtener en la zona del ACP los componentes necesarios y prescritos en las NdO y mantenerse así competitivos respecto de los productores de dentro del ACP en el mercado de ese acuerdo. E incluso si las empresas de fuera del ACP quisieran entrar en ese mercado a pesar de los derechos de aduana o de las normas de origen, aquellos productores con vínculos en la oferta dentro del ACP tendrían ventajas hasta que los nuevos exportadores se aprovisionaran en la región para cumplir con las NdO (Graham y Wilkie, 1998). Tal cosa significa también que las normas de origen pueden desempeñar un poderoso papel al influir en las decisiones de ubicación de posibles inversores[5].

II. Tipos de NdO

Como se ha dicho, hay dos tipos de normas de origen, las no preferenciales y las preferenciales. Las no preferenciales se utilizan para distinguir los productos extranjeros de los nacionales al establecer derechos antidumping y compensatorios, medidas de salvaguardia, restricciones sobre marcas de origen y/o limitaciones cuantitativas discriminatorias o contingentes arancelarios, y también se emplean en las compras del sector público. Las NdO preferenciales, en cambio, definen las condiciones para que el país importador considere que un producto procede de un país exportador que recibe de aquél un trato preferencial. Los ACP emplean así las normas de origen para determinar si una mercancía está habilitada para gozar de un trato preferencial cuando se exporta desde un Estado miembro a otro.

Los regímenes de las NdO tanto preferenciales como no preferenciales tienen dos dimensiones: normas sectoriales y específicas por productos, y normas generales de régimen amplio.

A. Normas de origen específicas por productos

La Convención de Kyoto reconoce dos criterios básicos para determinar el origen de un producto: totalmente obtenido o producido, y con una transformación sustancial[6]. La categoría de totalmente obtenido o producido se aplica sólo a los miembros de un ACP y requiere averiguar si los bienes y productos conexos se han cultivado o cosechado totalmente en el territorio de ese miembro o se han extraído de su suelo, o se han fabricado con cualquiera de esos productos. Las NdO se cumplen si no se utilizan componentes o materiales de un segundo país. Casi todos los países aplican esta estricta y precisa definición.

[5] Habida cuenta de que las NdO encierran un potencial para aumentar el aprovisionamiento en fuentes locales, las autoridades pueden recurrir a ellas para fomentar la inversión en sectores que aportan un alto valor añadido y/o empleo (Jensen-Moran 1996; Hirsch 2002).

[6] La Convención Revisada de Kyoto es un instrumento internacional aprobado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para normalizar y armonizar las políticas y procedimientos aduaneros en todo el mundo. La OMA aprobó la Convención original en 1974. La versión revisada se aprobó en junio de 1999.

El criterio de transformación sustancial es más complejo y entraña cuatro componentes principales que pueden usarse cada uno por separado o bien combinados:

1. Un cambio en la clasificación arancelaria (CCA) entre una manufactura y los insumos de fuera del ACP utilizados en el proceso productivo. El CCA puede requerir que el producto cambie de lugar en el Sistema Armonizado respecto del capítulo (dos dígitos) partida (cuatro dígitos), subpartida (seis dígitos) o renglón (ocho a diez dígitos) en el país exportador miembro del ACP.

2. Una excepción que se aplique a un determinado CCA prohibirá por lo general usar materiales no originarios correspondientes a una determinada subpartida, partida o capítulo.

3. Contenido en valor (CV), que requiere que el producto adquiera un cierto valor local mínimo en el país exportador. Ese valor puede expresarse de tres modos: como el porcentaje mínimo del valor que ha de añadirse en el país exportador (contenido en valor nacional o regional (CVR)); como la diferencia ente el valor del producto final y los costos de los insumos importados (contenido de importación), o como el valor de las partes, a cuyo tenor se concede la condición de originarios a los productos que tienen un porcentaje mínimo de partes originarias que componen el total.

4. Requisitos técnicos que prescriben o prohíben usar determinados insumos y/o emplear determinados procedimientos en la fabricación de la mercancía. Se trata de un rasgo especialmente prominente en las NdO sobre las prendas de vestir.

B. Normas de origen de régimen amplio

Además de las que se refieren a productos específicos, las NdO varían con arreglo a sus tipos generales, a saber, el grado *de minimis*, el principio de absorción y el de cumulación:

1. El grado *de minimis* permite usar un porcentaje máximo especificado de materiales no originarios sin afectar al origen. Ello faculta el que se apliquen con liberalidad los cambios en la clasificación arancelaria y en las prescripciones técnicas, facilitando así que se beneficien productos con insumos no originarios.

2. El principio envolvente o de absorción permite que materiales inicialmente no originarios que han adquirido origen al cumplir los requisitos específicos de elaboración se consideren originarios cuando se usan como insumos en una transformación ulterior.

3. La cumulación permite a los productores de un miembro de un ACP emplear materiales de otro miembro (u otros miembros) de ese acuerdo sin perder el beneficio preferencial del producto final. La cumulación bilateral permite a un socio de un ACP utilizar productos originarios de otro miembro de ese acuerdo como si fueran propios sin tener que cualificarse así para un trato preferencial en ese miembro. Con la cumulación diagonal, los países vinculados por el mismo conjunto de normas de origen preferenciales pueden emplear productos que procedan de cualquier parte de la zona común donde se aplican las normas de origen como si procedieran del país exportador. La cumulación plena amplía la diagonal. Prevé que países vinculados por el mismo régimen de NdO puedan emplear bienes producidos en cualquier parte de

la zona común incluso si no fueran productos originarios: toda o parte de la transformación hecha en la zona se calcula como si se hubiera producido en el último país de fabricación.

Mientras los tipos *de minimis*, envolventes y de cumulación permiten aplicar sin excesivo rigor las normas de origen, hay tres disposiciones que pueden surtir el efecto contrario; son, entre otras[7]:

1. Una lista por separado que indique qué operaciones se consideran insuficientes para conferir el origen, tales como la preservación durante el transporte y el almacenamiento, así como operaciones sencillas de limpieza, clasificación, pintura, embalado, montaje y marcado y etiquetado.

2. Prohibición de devolver los derechos de aduana para los insumos no originarios que se incluyan ulteriormente en un producto final que se exporta a un socio de un ACP. Muchos países en desarrollo recurren a esa medida con el fin de atraer inversiones y fomentar la exportación; sin embargo, la devolución de esos derechos en el contexto de un ACP se considera que ofrece una ventaja en materia de costos a los productores basados en esa zona que destinan sus mercancías finales a la exportación respecto de los productores que venden esos bienes en el mercado nacional[8]. El propósito de la devolución de derechos es aumentar el costo de los componentes no originarios de los productores de bienes finales de un ACP. Tal cosa, cuando hay cumulación, puede incitar a los productores de la zona a que recurran a proveedores también de esa zona (OMC 2002).

3. Unos procedimientos complejos de certificar el origen de las mercancías pueden entrañar muchos costos administrativos para los exportadores. Los métodos principales son la autocertificación por parte de éstos; la certificación por las autoridades del país exportador o por un organismo que agrupe intereses sectoriales y en el que las autoridades hayan delegado la tarea de certificar; y una combinación de autocertificación "privada" y "pública". Cuanto más numerosas sean las trabas burocráticas y mayores los costos que tiene para un exportador obtener un certificado de origen, menores serán los incentivos para recabar un trato preferencial en un ACP.

III. Efectos de las normas de origen: la última información empírica

¿Para qué, entonces, sirve un instrumento tan complejo como las NdO? El hecho de que las normas puedan emplearse con fines distributivos y otros de política económica no significa automáticamente que detraigan recursos de usos más eficientes. No obstante, los analistas de los efectos potenciales sobre el comercio de las NdO han aportado una abrumadora información de que estas normas entrañan muchos gastos administrativos y aumentan los gastos de producción de quienes las aplican. Ambos tipos de costo introducen sesgos proteccionistas que suponen trabas para unas corrientes comerciales que en otro caso no las tendrían. Estudiaremos cada uno de ellos.

[7] Está claro que los no miembros de una zona de cumulación pueden considerar que el sistema introduce otra serie de discriminaciones al proporcionar incentivos a los países miembros para aprovisionarse en el exterior desde dentro de esa zona, a expensas de los proveedores de fuera de ella.

[8] Cadot, de Melo y Olarreaga (2001) muestran que la devolución de derechos puede tener un sesgo proteccionista al reducir el interés de los productores en combatir la protección de productos intermedios.

A. Costos administrativos

Los costos administrativos de las normas de origen se deben a los procedimientos requeridos para averiguar si se cumplen esas normas. Se trata fundamentalmente de costos contables -en primer lugar y sobre todo los costos que supone para el exportador certificar el origen de una mercancía antes de exportarla al territorio de otro miembro del APC- y de los costos que supone para las aduanas del país socio verificar el origen de las mercancías. Los distintos mecanismos de certificación imponen gastos diferentes a las empresas; además, mientras que en algunos países la certificación es gratuita, en muchos su costo no es trivial. En el Brasil, por ejemplo, obtener un certificado de un organismo competente para un solo envío cuesta entre 6 y 20 dólares. En Chile, 7 dólares. Koskinen (1983) estima que los costos administrativos para los exportadores finlandeses a tenor del ALC entre la Comunidad Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) suponen de 1,4 a 5,7% del valor de la exportación[9]. Holmes y Shephard (1983) encontraron que una transacción media de exportación desde la AELC a la CE requiere 35 documentos y 360 copias[10]. Los costos administrativos son importantes incluso en regímenes que se basan en la autocertificación: en un estudio reciente, Cadot et al. (2002) desentrañan los costos administrativos en el TLCAN cuando se apliquen normas de origen y cuando no se apliquen, encontrando para las primeras aproximadamente un 2% del valor de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense. Los costos de verificación de las NdO para los gobiernos miembros tienen todavía que ser objeto de estudios empíricos; no obstante, es previsible que esos costos aumenten, particularmente en países con varios regímenes complejos y divergentes de normas de origen.

B. Costos de producción

Los costos para la producción de las normas de origen se deben a los diversos criterios técnicos que imponen esas normas. Para empezar, desempeñan un papel en las corrientes comerciales al fomentar el uso de insumos de dentro de un ACP a expensas de los de fuera, incluso si éstos son más baratos, es decir, cuando aumentan los costos de los bienes intermedios para los fabricantes de artículos finales respecto de los niveles anteriores al acuerdo. Si tal cosa sucediera, habría que esperar que las normas de origen: 1) redundaran en una desviación del comercio de los bienes intermedios hacia la zona del ACP; y 2) frenasen las posibilidades de que un acuerdo de esa índole impulsara el comercio agregado entre sus miembros en razón de los mayores costos para los productores de bienes finales.

Las primeras informaciones empíricas respaldan esas hipótesis. Estevadeordal y Souminen (2005b) y Souminen (2004) emplean un modelo de gravedad de 155 países que abarca 21 años, y llegan a cuatro conclusiones. En primer lugar, los regímenes con normas de origen restrictivas y aquellos con un alto grado de selectividad sectorial frenan las corrientes comerciales tanto en el mundo como entre los socios de un ACP. En segundo término, unas NdO restrictivas en los bienes finales de los cinco sectores examinados -productos químicos, maquinaria, textiles, aparatos de televisión y de radio, y vehículos- fomentan el comercio de bienes intermedios entre los socios del ACP. Esto implica que las normas pueden provocar una desviación del comercio de insumos hacia la zona del APC desde el resto del mundo. En tercer lugar, un régimen amplio de normas de origen que brinde flexibilidad para productos específicos -tales como los de cumulación, devolución y autocertificación- facilitan las corrientes comerciales agregadas. Por sí

[9] En otro estudio pionero, Herin (1986) cifra el costo de obtener la documentación apropiada para cumplir con las NdO en 3 a 5% del valor FOB de las mercancías en el contexto del AELC.
[10] Citado en Herin (1986).

mismas, unas normas amplias pueden contrarrestar los efectos negativos sobre el comercio de NdO restrictivas para productos específicos, y coadyuvar así a que los ACP cumplan su promesa de aumentar las corrientes comerciales. En cuarto lugar, las normas de origen son un complejo instrumento técnico que requiere aprendizaje y ajustes. La capacidad de los exportadores de cumplir unas normas rigurosas para productos específicos y aprovechar bien un régimen amplio más permisivo mejora con el tiempo.

Otros estudios sobre regímenes concretos de normas han llegado a resultados similares. Cadot et al. (2002), centrándose en el TLCAN, muestran que unas NdO estrictas han reducido las exportaciones agregadas de México a los Estados Unidos[11]. Appiah (1999), al estudiar también el TLCAN, pero con un modelo computadorizado de equilibrio general multisectorial y para los tres países, encuentra que las normas distorsionan las corrientes comerciales, desviando recursos desde sus usos más eficientes y menoscabando el bienestar general. Augier, Gasiorek y Lai-Tong (2003) examinaron dos tipos de ACP -uno con unas solas NdO y otro con un régimen que permite la acumulación diagonal- y encontraron información preliminar de que cuando no había cumulación entre los países, el comercio era hasta un 52% inferior al nivel esperado de los intercambios totales. Las repercusiones eran particularmente notables en el comercio de bienes intermedios.

IV. Implicaciones de las normas de origen para la política económica

Las conclusiones sobre los efectos de las NdO tienen cinco implicaciones inmediatas para la política económica. En primer lugar, esas normas pueden reducir la utilización de las preferencias de un ACP o del SGP. Estevadeordal y Millar (2002) documentaron las "preferencias perdidas", esto es, unas tasas de utilización inferiores al 100% entre los Estados Unidos y el Canadá, que atribuyeron al endurecimiento de las NdO vigentes antes de que se estableciera el TLCAN en 1994. Cadot et al. (2002) vincularon la tasa de utilización de 64% de las preferencias de ese Tratado a unas NdO rigurosas. A decir verdad, ya en el contexto del predecesor del TLCAN, el ALC de Estados Unidos-Canadá, se señaló que los productores canadienses habían optado por pagar el arancel más bien que enfrentarse con las trabas administrativas para cumplir con las NdO (Krueger 1995). En estudios recientes, Brenton (2004) e Inama (2004) muestran que las NdO del SGP desempeñan un papel importante a la hora de establecer que los países en desarrollo están habilitados para recibir el trato SGP.

En segundo término, desde un punto de vista legal, las NdO preferenciales pueden infringir el artículo XXIV del GATT, que en su párrafo 8 b) define una zona de libre cambio como "un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y *las demás reglamentaciones comerciales restrictivas*… con respecto a *lo esencial de los intercambios* comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio"[12]. A decir verdad, la OMC ha reconocido recientemente a las NdO como parte de "otras reglamentaciones comerciales"; subsiste, sin embargo, la ambigüedad sobre el significado de "lo esencial de los intercambios comerciales" [13]. Como las NdO tienen implicaciones sobre el acceso de los no miembros al mercado de un ACP, también pueden

[11] En enero de 1995, los Estados Unidos encontraron una tasa de cumplimiento elevada entre los exportadores y los productores mexicanos y canadienses sobre las NdO del 90 y 80%, respectivamente (Reyna 1995: 37 y 38). En el TLCAN, los Estados Unidos desempeñaron un papel fundamental a la hora de establecer la Reglamentación Uniforme y los mecanismos para el cumplimiento de las normas de origen.
[12] Añadida la cursiva.
[13] Véase, por ejemplo, OMC, 2002b.

infringir el párrafo V del artículo XXIV que prohíbe aumentar los obstáculos para el resto del mundo vigentes antes del ACP. El Grupo de la OMC de Negociación sobre las Normas está en efecto propugnando un análisis caso por caso de los efectos potencialmente restrictivos de las NdO preferenciales sobre los no miembros de los ACP (OMC 2002b).

En tercer lugar, además de los efectos sobre el comercio, las NdO pueden a la larga hacer que se desvíe la inversión. Esto ocurre cuando los productores de bienes finales de fuera de un ACP se "saltan" las normas de origen ubicando instalaciones en la región del acuerdo con el fin de satisfacer las NdO incluso si esa región no fuera el destino óptimo de la inversión. Las NdO también pueden desviar las inversiones dentro de la propia zona del ACP.

Esto suscita la cuestión de que en el caso de que los fabricantes de bienes finales se vean muy presionados para ubicar componentes adecuados en la zona de un ACP y seguir siendo competitivos, pueden simplemente elegir el territorio del mercado mayor en el ACP y aquel con el arancel exterior menor -tal como ocurre con los Estados Unidos en el contexto del TLCAN- y seguir importando de terceros países los insumos requeridos para el producto final[14].

Un segundo punto es que los productores situados en el miembro del ACP con los costos de producción más bajos pueden encontrarse en desventaja cuando las normas de origen se basan en el contenido regional en valor que es más fácil de cumplir en los miembros del ACP con mayores costos de producción. En cuanto tales, las normas pueden fomentar las inversiones en un país distribuidor que puede muy bien ser un productor ineficiente y perpetuar su papel de centro habida cuenta de los efectos de aglomeración de la inversión extranjera directa. Rodríguez (2001) ha demostrado cabalmente que las NdO pueden llevar a distorsiones en las estructuras de producción dentro de la zona de un ACP. También es verdad que las inversiones inducidas por las normas pueden ayudar a que se compensen sus efectos: si unos productores de insumos de fuera de un ACP se introducen en la zona para aprovechar rentas más altas, podrían saturar el mercado, aumentar la oferta y así impulsar el precio de los insumos a la baja. Estevadeordal, López-Córdova y Suominen (2004) han procurado captar empíricamente los efectos sobre la inversión de las NdO y han encontrado información preliminar de que unas normas flexibles pueden ciertamente alentar la IED.

En cuarto lugar, además del carácter restrictivo de las NdO, la diversidad de los muchísimos regímenes de normas en el sistema mundial de comercio puede suponer un freno adicional a los intercambios, especialmente para los países pequeños y menos desarrollados que son como los radios de una rueda en muchos sistemas de NdO. En esos países, todas las ventajas de sus ACP se materializarán sólo cuando: 1) tengan un sistema de aduanas bien equipado para verificar las diferentes normas de los regímenes correspondientes; y 2) ajusten sus estructuras de producción de modo diferente para los mercados de cada ACP, lo que puede ser sumamente problemático para los pequeños productores de esos países con una base nacional de aprovisionamiento angosta.

En quinto lugar, la importancia de las NdO *per se* como freno al comercio y la inversión mundiales disminuye, en consecuencia, con la reducción de las barreras arancelarias NMF por parte de los miembros de los APC. Si los costos administrativos y de producción derivados de

[14] Por ejemplo, una empresa mexicana y otra estadounidense que vendan en el mercado de los Estados Unidos y compren sus insumos fuera de la región del TLCAN se verían desigualmente tratadas en éste, ya que la empresa mexicana se encontraría en desventaja respecto de la estadounidense al no cumplir con las NdO requeridas para exportar al mercado de los Estados Unidos (Graham y Wilkie 1998: 110).

esas normas se elevaran a un nivel tan alto que resultara insostenible, los productores de bienes finales importarían sus insumos del resto del mundo y venderían su producción en su propio mercado más bien que producir para el mercado de un socio del APC con unos insumos de costo elevado. No obstante, cuanto mayor sea el arancel NMF del miembro de uno de esos acuerdos, más alto será el margen preferencial ofrecido a sus socios del APC (o del SGP) y, por tanto, mayor la predisposición de las empresas de los países miembros a cumplir las NdO, incluido el cambio a insumos procedentes de la zona del acuerdo, y a facilitar los oportunos certificados, y habrá más inclinación de las empresas de los países que no son miembros a proceder a una inversión extranjera directa que evite las normas de origen. Algunos analistas han sugerido que el actual entrecruzamiento de los regímenes de los ACP y las NdO debería ir acompañado del principio de un regionalismo abierto y/o sustituirse por uniones aduaneras o un acuerdo híbrido en su conjunto entre una unión aduanera y un acuerdo de libre comercio, a fin de que los beneficios de la liberalización preferencial del comercio no se pierdan[15].

V. Normas de origen en el mundo

En esta sección se examina la gran variedad de combinaciones de NdO para productos específicos y de régimen amplio que se utilizan en algunos ACP de Europa, América, la región de Asia-Pacífico, África y el Oriente Medio, así como en los ACP entre esas regiones y continentes. Después pasaremos a examinar la estructura de las normas no preferenciales. En el apéndice I figuran unos detallados cuadros comparativos de los diferentes regímenes de NdO.

A. Comparación de la estructura de los regímenes de normas de origen en cinco regiones

i. Expansión del sistema PANEURO en Europa

En contraste con los regímenes de NdO en Asia y en particular en América, los utilizados en los ALC de la UE son muy coherentes entre sí. Tal cosa se debe sobre todo al reciente impulso de la Comisión Europea para armonizar los regímenes preferenciales existentes y futuros de esas normas. La labor de armonización se ha extendido a los protocolos de la NdO de la UE que se remontan a 1972-1973 con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), así como a los ALC suscritos en los primeros años del decenio de 1990 en el contexto de los acuerdos europeos con Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa y Rumania[16]. Los trabajos culminaron en 1997 cuando se lanzó el sistema paneuropeo (PANEURO), que estableció protocolos idénticos y normas específicas por productos en los ALC vigentes en la UE, facilitando así una acumulación diagonal entre los países participantes[17]. Por lo general, las NdO del PANEURO son muy complejas, combinando los cambios en los capítulos arancelarios, sobre todo a nivel de partida, con excepciones, el contenido en valor y el contenido tecnológico, y variando mucho de unos productos a otros.

Desde 1997, el modelo PANEURO se ha incorporado a los últimos ALC de la UE, como los acuerdos de Asociación Euromediterránea, los de estabilización y asociación con Croacia y la ex República Yugoslava de Macedonia, el ALC UE-Eslovenia, y los acuerdos extrarregionales con

[15] Véanse Bergsten (1997) y Wonnacott (1996).
[16] Véase Driessen y Graafsma (1999) para un examen de esa labor.
[17] El Reglamento 46 de enero de 1999 de la Comisión reitera los protocolos armonizados, con la llamada lista única de NdO. El reglamento 46 de enero de 1999 de la Comisión reitera los protocolos armonizados, con la llamada lista única de NdO.

Sudáfrica, México y Chile[18]. Un hecho importante es que la ampliación hacia el este de la UE de 1º de mayo de 2004 puso fin al ALC forjado entre los diez nuevos Estados miembros y también entre ellos y la UE. Cuando esos nuevos miembros se incorporaron a la unión aduanera de la UE empezaron a aplicar el AEC de ésta, disminuyendo sus derechos de aduana en general del 9 al 4%, y asumieron también los derechos y obligaciones de los ALC que tenía suscritos la UE con países no miembros.

Las NdO del Sistema Generalizado de Preferencias y del Acuerdo de Cotonú de 2002 con los países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) son similares a las del modelo PANEURO. La AELC concertó recientemente un ALC con México y Singapur que sigue también ese modelo; no obstante, las NdO del acuerdo AELC-Singapur establecen en muchos sectores -tales como plásticos, caucho, textiles, productos siderúrgicos y alguna maquinaria- una alternativa, con unas NdO con un 50% de contenido en valor que no existen en el modelo PANEURO, o se fijan en niveles inferiores al de éste y son, por tanto, más exigentes.

ii. Las cuatro familias de normas de origen en América

En América varían mucho los regímenes de NdO. No obstante, pueden identificarse cuatro familias distintas (Garay y Cornejo 2002). En un extremo de la escala hay acuerdos comerciales tradicionales como el Acuerdo de Integración Latinoamericana (AILA), que, al igual que los ALC asiáticos más antiguos, utilizan una norma general aplicable con carácter general a todas las partidas arancelarias (cambio de nivel en la partida o, alternativamente, un contenido en valor regional del 50%). El modelo del AILA es el punto de referencia para las NdO de la Comunidad Andina (COMAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). En el otro extremo de la escala figuran los llamados ACP de nueva generación tales como el TLCAN, que se usan como punto de referencia para el ACP recientemente firmado entre los Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA), así como para los ALC Estados Unidos-Chile, México-Costa Rica, México-Chile, México-Bolivia, México-Nicaragua, México-Triangulo Septentrional (El Salvador, Guatemala y Honduras), Chile-Canadá, y México-Colombia-Venezuela (o G-3). Los regímenes de las NdO en esos acuerdos pueden requerir cambiar capítulos, partidas, subpartidas o renglones, dependiendo del producto de que se trate. Además, muchos productos combinan los cambios en la clasificación arancelaria con excepciones en el contenido regional en valor o con otras prescripciones técnicas. El modelo del TLCAN, en particular las versiones empleadas en los ALC Estados Unidos-Chile, y en el CAFTA, se consideran por muchos como la pauta más probable para las NdO del Área del Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Las NdO del MERCOSUR, así como las de los ALC MERCOSUR-Bolivia y MERCOSUR-Chile, están situadas entre los extremos del AILA y el TLCAN. Se basan principalmente en cambios de partidas y combinaciones diferentes del contenido regional en valor y de las

[18] En conjunto, sin embargo, las NdO armonizadas no representan una ruptura drástica con las que existían en el período anterior a 1997. Por ejemplo, las normas en casi el 75% de productos (en términos de subpartidas arancelarias) en PANEURO y el protocolo de NdO originales en el Acuerdo UE-Polonia publicado en 1993 son idénticos. Tanto la versión nueva como la vieja combinan CCA con el contenido en valor y el contenido tecnológico. A decir verdad, las NdO de la UE ofrecen una continuidad notable; las normas del ALC Comunidad Europea-Chipre suscrito en 1973 son muy similares a las que se usan hoy. Una diferencia apreciable entre el protocolo antiguo y el nuevo es que el segundo ofrece un modo opcional de cumplir las NdO para alrededor del 25% de los productos, mientras que el primero fundamentalmente sólo considera un modo de hacerlo. La segunda opción, es decir, unas normas alternativas, que es similar para las NdO de la primera opción, combina diferentes criterios; no obstante, las normas alternativas usadas más frecuentemente responden al criterio único del contenido de importación.

prescripciones técnicas. El régimen de las NdO del Mercado Común Centroamericano (MCCA) también se sitúa entre los dos modelos del MERCOSUR y del TLCAN: utiliza sobre todo cambios únicamente en la clasificación arancelaria, pero de un modo más preciso y diverso que el MERCOSUR por causa de que puede registrar cambios a nivel de capítulo, partida, o subpartida, dependiendo del producto de que se trate. En algunos de éstos, el MCCA introduce excepciones; un puñado de productos se rige también por el contenido regional en valor o por prescripciones técnicas.

Resulta notable que, a diferencia de los ALC entre la UE y países no europeos que siguen el sistema PANEURO, los ALC bilaterales de los Estados Unidos con países no americanos -Jordania e Israel- divergen mucho del modelo del TLCAN, recurriendo sólo al contenido en valor. No obstante, las NdO del ALC Estados Unidos-Singapur son más complejas, semejándose a las normas del TLCAN. Del mismo modo, las NdO del ALC recientemente concertado entre Chile y Corea del Sur también ofrecen un alto grado de selectividad sectorial de igual manera que el TLCAN y, en realidad, se asemejan a las normas del ALC Estados Unidos-Chile. No obstante, las NdO del acuerdo Chile-Corea son en su conjunto menos complejas que las del TLCAN o del ALC Estados Unidos-Chile y recurren al criterio de cambios en las partidas en mayor medida que en el TLCAN, lo que supone modificaciones importantes en lo que hace a los capítulos, mientras que el ALC Estados Unidos-Chile presenta modificaciones importantes en lo que atañe a las subpartidas.

iii. ¿Hacia una selectividad sectorial en África, Asia y el Oriente Medio?

La relativa complejidad de las NdO en Europa y América ofrece un contraste con la generalidad de esas normas en muchos ACP de Asia, África y el Oriente Medio. Algunos de los principales sistemas de integración de esas regiones -el Área de Libre Comercio de la ASEAN (ALCAS), el Acuerdo comercial por el que se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia (ANZCERTA), el Acuerdo Singapur- Australia, el Acuerdo de Libre Comercio para el Asia Meridional (SAFTA), y el Acuerdo Regional de Cooperación Comercial y Económica en el Pacífico Sur (SPARTECA) en Asia-Pacífico; la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS), el Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA), y el ALC Namibia-Zimbabwe en África; y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) en Oriente Medio -se basan en la regla general del contenido en valor que, cuando se define como valor regional, oscila entre el 25% del ALC Namibia-Zimbabwe y el 50% del ANZCERTA. Algunos de los acuerdos permiten o, a decir verdad, requieren que las NdO se calculen con arreglo al contenido de importación. Casi todos esos regímenes también especifican unas normas alternativas basadas en el criterio del cambio en la clasificación arancelaria; casi siempre la alternativa supone un cambio en las partidas o, en el caso de la ECOWAS que tiene un requisito relativamente bajo de contenido regional en valor del 30%, un cambio en las subpartidas.

Los regímenes recientes de las normas de origen tanto en África como en Asia-Pacífico presentan un alto grado de selectividad sectorial. Las NdO de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) son similares a las del modelo PANEURO tanto en los *tipos* de normas sectoriales como en el grado de selectividad. En Asia, las NdO del Acuerdo de Asociación Económica entre el Japón y Singapur (JSEPA) son también complejas, como lo demuestran los protocolos sobre ellas de más de 200 páginas. No obstante, de modo muy parecido al ALC Chile-Corea, casi la mitad de las normas del JSEPA se basan en un simple cambio en el criterio de las partidas, lo que hace que el régimen sea mucho menos complejo

cuando se compara con los modelos PANEURO y TLCAN. Además, el JSEPA introduce una alternativa, por lo general del tipo PANEURO, con una regla de contenido en valor poco rigurosa para muchos productos, que confiere así generalidad y flexibilidad al acuerdo.

Los regímenes intercontinentales de las NdO de los ALC Estados Unidos-Singapur y Chile-Corea han aportado una complejidad adicional a las normas en la región Asia-Pacífico; esto se debe a que tales acuerdos tienden a seguir el modelo del TLCAN, pero son menos complejos y presentan un cambio grande en el componente de las partidas. Los ALC futuros México-Singapur, Canadá-Singapur, México-Corea, México-Japón y Estados Unidos-Australia, entre otros, agravarán probablemente esa tendencia. Mientras tanto, la nueva apertura europea en el frente asiático hará probablemente que el modelo PANEURO se sume al modelo TLCAN en la región. El acuerdo de libre comercio AELC-Singapur corrobora tal cosa; sin embargo, un aspecto importante y muy parecido a lo que ocurre en el JSEPA es que el conjunto de disposiciones de tipo PANEURO en los ALC va acompañado de unas NdO flexibles y alternativas sobre el contenido de importación. Otros ALC intrarregionales en Asia-Pacífico -tales como los suscritos entre el Japón y Corea, el Japón y Filipinas, Corea y Singapur, y entre la ASEAN, por un lado, y China, el Japón y/o Corea, por el otro- permitirán determinar si está surgiendo un modelo de NdO genuinamente asiáticas. A juzgar por el JSEPA, el modelo puede entrañar una selectividad sectorial notable, pero muy probablemente será más sencillo y general que el régimen de las NdO tanto de la UE como del TLCAN. El ALC futuro entre la India y Singapur puede aportar más rasgos novedosos a las normas de origen asiáticas.

B. Normas de origen no preferenciales

Las NdO no preferenciales se usan con fines distintos de los de las normas preferenciales. Incluso si un país no emplea éstas, sí que aplicará algún tipo de aquéllas. A diferencia de las preferenciales que hasta ahora han eludido una reglamentación multilateral, las normas no preferenciales han estado registrando un proceso de armonización desde 1995 de conformidad con el mandato del Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre Normas de Origen. La labor de armonización, encaminada a atender a la creciente preocupación sobre los efectos de las divergentes NdO nacionales sobre unas corrientes comerciales sin trabas, se ha hecho con los auspicios del Comité de Normas de Origen (CNO) de la OMC y del Comité Técnico de Normas de Origen de la Organización Mundial de Aduanas con sede en Bruselas. Ha incumbido a este último comité la parte técnica del trabajo, verbigracia examinar las posibles NdO para cada producto.

Inicialmente estaba previsto que la labor de armonización terminara en julio de 1998. No obstante, ese plazo se ha ampliado varias veces desde entonces. Los trabajos del Comité Técnico concluyeron en 1999, con unas 500 cuestiones pendientes que no pudieron resolverse a nivel técnico y que se remitieron al CNO en Ginebra. Al mes de julio de 2003, en la OMC no se había encontrado una solución a 94 temas básicos; ello afecta a una quinta parte estimada de las subpartidas de todo el universo arancelario. El Consejo General extendió entonces el plazo para que se concluyera en julio de 2004 y convino en que una vez que se resolvieran esos temas, el CNO completaría su labor restante a finales de 2004. Tal como están actualmente estructuradas, las NdO no preferenciales son similares a los modelos PANEURO y TLCAN en especificidad sectorial, aunque resultan menos exigentes que cualquiera de esos dos regímenes principales. No obstante, como todavía se están discutiendo varios asuntos en la OMC, el grado final de complejidad y restricciones de las NdO no preferenciales está todavía por ver. Lo que ya queda claro, sin embargo, es que en la definición de las normas no preferenciales intervienen

consideraciones de economía política similares a las que impulsan las normas preferenciales; a decir verdad, la labor de armonización puede considerarse en parte endógena a los regímenes de las NdO que ya existen en los numerosos ACP de todo el mundo.

VI. Conclusión: recomendaciones sobre qué hacer

Si bien las NdO no son necesariamente nocivas para tomar decisiones económicas adecuadas, unas normas exigentes e inflexibles pueden serlo. Asimismo, las diferencias que existen en las NdO específicas por productos y de régimen amplio, incluso en un mundo bipolar o tripolar de normas simplificadas, pueden afectar a las decisiones económicas y limitar las oportunidades de que los exportadores se expandan a mercados nuevos.

¿Cómo cabe reducir las posibles fricciones creadas por las diferencias en las normas de origen cuando son rigurosas y se caracterizan por un régimen amplio? ¿Cómo pueden los empresarios importar insumos de las fuentes más baratas, las empresas explotar las economías de escala a través de las fronteras al menor costo, y las compañías multinacionales tomar importantísimas decisiones a la hora de invertir basándose en la eficiencia económica y no en medidas distorsionadoras? ¿Cuál es el modo mejor de contrarrestar el desarrollo de centros que desvían el comercio y la inversión y favorecer unas corrientes de mercancías, servicios e inversión que discurran libremente por todo el mundo?

Abolir sin más las NdO constituye el medio mejor y más sencillo de acabar con sus repercusiones. Otra manera de restar toda importancia a esas normas es situar por doquier en cero los derechos NMF. No obstante, como esas opciones son políticamente inaceptables en un próximo futuro, una tercera posibilidad es armonizar las normas preferenciales en el plano mundial. Esto, al menos, tiene la ventaja de que los métodos de producción requeridos en un sector dado permanecerían similares en todos los mercados de exportación. Entre las medidas que acompañarían a la labor de armonización podrían figurar: 1) la incorporación a los regímenes de las NdO de mecanismos diversos de flexibilidad durante la transición a un régimen mundial de normas[19]; y 2) el establecimiento de un dispositivo multilateral que supervisase la aplicación por los Estados miembros de normas preferenciales y no preferenciales con el fin de prevenir la politización y/o una falta de transparencia en su ejecución, particularmente por las aduanas de los países importadores.

¿Cuáles son las perspectivas para armonizar unas normas preferenciales?[20] Desde luego, no se trata de una tarea sencilla habida cuenta de las diferencias en los tipos de normas que hay en el mundo. Incluso ligeras diferencias pueden ser difíciles de superar por causa de la resistencia política de los sectores que se benefician del *status quo*. Tampoco está claro el que un fuerte grupo de presión de exportadores de todo el mundo pueda hacerse portavoz de las demandas de armonización. Quizá lo más importante sea que tanto la UE como los Estados Unidos son en principio renuentes a adoptar las normas del otro. Ambos están preocupados por la posibilidad de que su contraparte busque un régimen de NdO que permita transitar a través de los socios comunes de los ACP, tales como México, hasta el mercado del otro. Sin embargo, la adopción de un régimen de normas preferenciales uniformes para todos no es necesariamente tan difícil como parece. Hay tres motivos para el optimismo.

[19] Véanse Suominen (2004a) y Estevadeordal y Suominen (2004c) para más detalles.
[20] Véase Suominen (2004a) para los pormenores sobre las perspectivas de incluir la armonización de las NdO no preferenciales.

En primer lugar, los miembros de la OMC ya han sido capaces de sentarse alrededor de una mesa y asumir compromisos sobre normas no preferenciales armonizadas; esto no sólo demuestra que existe un acervo de voluntad política para enfrentarse con esas normas, sino también proporciona un esquema disponible inmediatamente para armonizar las normas preferenciales. Y no sólo se negocian normas no preferenciales sobre las que ya hay a mano un modelo, sino que se trata de un buen modelo: en su conjunto, tales normas son menos restrictivas y complejas que las del tipo TLCAN o PANEURO.

En segundo término, unas normas preferenciales podrían probablemente negociarse con más facilidad que las no preferenciales. Estas últimas entrañan investigar el proceso de producción en todo su discurrir hasta el país del que proceden las mercancías, mientras que las normas preferenciales requieren simplemente que el país exportador final sea también el país de origen: las mercancías procederán -o bien no procederán- de la zona del APC, sin importar el primer y "verdadero" origen. En cuanto tales, las conversaciones sobre las normas no preferenciales probablemente involucran a partes interesadas en objetar una determinada norma en número mayor de lo que sucede con las NdO preferenciales.

En tercer lugar, la creciente atención de la OMC sobre los ACP en general y las NdO preferenciales en particular debería generar propuestas constructivas acerca de los tipos de normas que propician mejor unas corrientes comerciales mundiales sin trabas. El consiguiente interés cada vez mayor de analistas y estudiosos no hace más que ayudar a que se comprenda mejor el funcionamiento y los efectos de los diferentes tipos de normas y de sus regímenes.

La armonización de las normas preferenciales y los esfuerzos por formular un modelo de régimen flexible ofrecen actualmente el medio más viable para contrarrestar los posibles efectos negativos de esas normas sobre el comercio y la inversión mundiales. Los negociadores de la Ronda de Doha deberían abordar decididamente las NdO en tanto que instrumento distorsionador procediendo a:

- Impulsar vigorosamente la armonización de las normas no preferenciales. Completar ese proceso no puede ser más acuciante frente al crecimiento en todo el mundo del comercio y de la fragmentación de la producción, cosas ambas que se desenvolverían mejor con un conjunto claro y uniforme de normas.
- Emprender un proceso de armonización *de jure* de las normas de origen preferenciales. Los NdO relativamente exigentes de los principales regímenes y las diferencias entre ellos erigen obstáculos innecesarios a la toma de decisiones económicas racionales, limitando con ello las posibilidades que tienen los exportadores para operar en frentes comerciales múltiples simultáneamente y obstando el acceso de los consumidores a las mercancías mejores a los precios más bajos.
- Establecer un mecanismo multilateral que supervise y aplique las NdO tanto preferenciales como no preferenciales.

Obviamente, las normas preferenciales sólo importan cuando hay derechos NMF. Así, la llave última para contrarrestar los efectos negativos de las normas preferenciales estriba en el éxito de la liberalización multilateral. Si la ronda de negociaciones comerciales multilaterales termina en un descenso sustancial de los derechos NMF y la proliferación de los ACP ayuda a establecer una liberalización competitiva en todo el mundo, no habría mayor necesidad de unas normas preferenciales como "pasarelas" del comercio mundial.

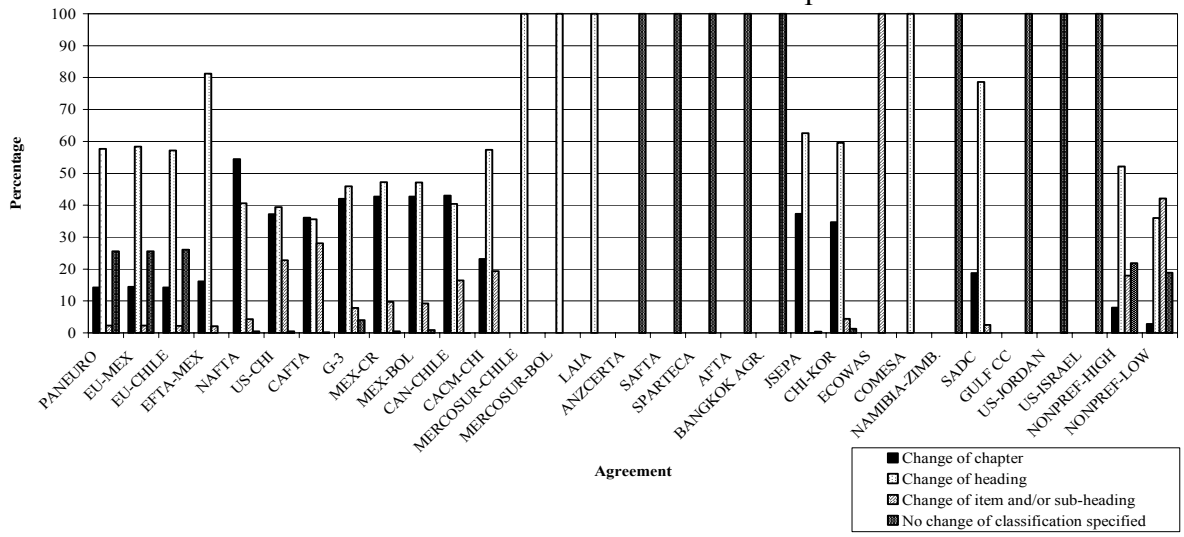
APÉNDICE I

Descripción de las normas de origen en el mundo

A. Normas por productos específicos

La figura 1 se centra en el primer componente de las NdO, a saber, el criterio del cambio arancelario (CCA) en los regímenes de 28 ACP de todo el mundo. Hay tres acuerdos de la UE (PANEURO, donde las normas son básicamente idénticas a las del ALC UE-Sudáfrica, y los ALC UE-México y UE-Chile); el acuerdo de libre comercio AELC-México cuyas NdO se aproximan al modelo UE-México; siete ALC que recurren al modelo de normas del TLCAN que está ganando terreno en el Hemisferio Occidental (el TLCAN y los ALC Estados Unidos-Chile, Estados Unidos-Centroamérica, el Grupo de los Tres, y los acuerdos México-Costa Rica, México-Bolivia y Canadá-Chile); el ALC MCCA-Chile; los ALC MECOSUR-Chile y MERCOSUR-Bolivia; el AILA; siete ACP en Asia-Pacífico (ANZCERTA, SAFTA, SPARTECA, el Área de Libre Comercio del ASEAN, el Acuerdo de Bangkok, el JSEPA, y el ALC Chile-Corea); cuatro ACP en África (la ECOWAS, el COMESA, el ALC Namibia-Zimbabwe y la SADC); el Consejo de Cooperación del Golfo en Oriente Medio; y los ALC extrahemisféricos de los Estados Unidos con Jordania e Israel. Las dos barras últimas señalan en la figura dos posibles resultados del proceso de armonización de las NdO no preferenciales (al indicarse sus niveles de exigencia "más bajos" y "más altos", que se examinarán en la sección siguiente)[21].

Figura 1
Distribución de los criterios de los CCA por acuerdos



Fuente: Estevadeordal y Suominen (2005); Suominen (2004).

El criterio del cambio de partida predomina en las normas de origen de la UE, mientras que el régimen del TLCAN recurre al cambio de partida y al cambio de capítulo en proporción parecida. El ALC Estados Unidos-Chile y el CAFTA se mantienen algo aparte del formato del TLCAN, ya que sólo requieren cambiar la subpartida en un número sustancial de líneas arancelarias. Mientras tanto, el ALC Chile-MCCA diverge del modelo del TLCAN por su

[21] La figura se basa únicamente en las primeras NdO cuando para una subpartida arancelaria hay dos o más normas posibles.

acusado cambio en las partidas, como también lo hacen los ALC Japón-Singapur y Chile-Corea. Los otros ACP asiáticos figuran también aparte, ya que usan exclusivamente un requisito preferencial de contenido en valor de carácter general. Con excepción de la SADC, los regímenes africanos de normas de origen se caracterizan también por emplear el criterio de CCA generales, al igual que el AILA y los ALC del MERCOSUR con Chile y Bolivia, que emplean el criterio de cambio de partida para todas las NdO. En contraste con los modelos PANEURO y TLCAN, las normas no preferenciales también tienen un componente destacado de cambio de subpartida.

Otra notable diferencia entre los diversos ACP es que algunos, tales como el ANZCERTA, emplean el criterio del contenido en valor a través de los sectores, prescindiendo completamente del criterio del CCA. La UE hace esto en alrededor de la cuarta parte de sus NdO; el grueso (más del 80%) de ellas se basa en el criterio de totalidad usado sobre todo en los productos agrícolas, o en las disposiciones sobre el contenido de importación, que fija un techo de 40 a 50% a los componentes no originarios del precio en fábrica del producto final. El contenido de importación como única NdO se usa frecuentemente sobre todo en óptica, equipo de transporte, maquinaria y material eléctrico. Otra idiosincrasia de las normas de la UE, pero que no se incluye en la figura, es el empleo de las denominadas "NdO blandas" en más de la cuarta parte de las normas que requieren un cambio de partida y en alrededor de una sexta parte de las que requieren un cambio de capítulo. Esas normas blandas permiten usar insumos de la misma partida (o capítulo) hasta una cierta proporción del precio del producto final incluso cuando se requiere un cambio de partida (o de capítulo). La proporción suele estar entre el 5 y el 20%.

El cuadro 1 presenta las subpartidas arancelarias que se rigen por el contenido en valor (inclusive las combinaciones de este valor con los CCA, y también dicho contenido cuando se emplea como una alternativa al criterio del CCA) en varios regímenes de NdO y en particular, el nivel de ese criterio del contenido en valor. Tal nivel suele ser del 40 al 50%, tanto si se define como contenido mínimo o como contenido regional en valor. No obstante, en el ALC Estados Unidos-Chile, el CAFTA y el ALC Chile-MCCA, el contenido regional en valor se establece por lo general en niveles más bajos de 30 a 35%; de modo parecido, para algunos productos en los regímenes PANEURO y SADC el valor permitido de insumos no originarios en el producto final es tan sólo del 15 al 30%. En el cuadro 1 también figuran las diversas bases para calcular el contenido en valor. Las diferencias en el método de cálculo pueden tener implicaciones cruciales para la capacidad de los exportadores a la hora de cumplir con las NdO. El modelo PE que aquí se separa con fines analíticos consiste esencialmente en las mismas normas por productos específicos que el PANEURO, si bien con algunas divergencias en las normas de régimen amplio. También se aplica a un pequeño número de ALC europeos, especialmente los establecidos por la UE y los países de Europa Oriental con Israel (OMC 2002a).

Captar toda la gama de variaciones de los regímenes de NdO requiere hablar de las diversas combinaciones de los componentes de las normas. En el cuadro 2 figuran esas combinaciones en algunos ALC de todo el mundo. El cuadro considera todo el universo arancelario de cada régimen de normas, e indica la parte porcentual de todos los tipos y combinaciones posibles de NdO en cada régimen. Es muy notable el alto grado de selectividad del PANEURO, el TLCAN y las normas no preferenciales.

Cuadro 1
Criterios del contenido en valor por acuerdos

ACP	Criterio del contenido en valor (porcentaje)		Base del cálculo
	CM	CRV	
PANEURO	50-30		Precio ex fábrica[i]
PE	50-30		Precio ex fábrica
UE-Sudáfrica	50-30		Precio ex fábrica
UE-México	50-30		Precio ex fábrica
UE-Chile	50-30		Precio ex fábrica
AELC-México	50-30		Precio ex fábrica
TLCAN		50-60	50 costo neto; 60 valor de transacción[ii]
Estados Unidos-Chile		35-45	35 acumulación; 45 incorporación[iii]
CAFTA		35-45	35 acumulación; 45 incorporación
Canadá-Chile		50-60	50 costo neto; 60 valor de transacción
G-3		50-55[iv]	Valor de transacción
México-Costa Rica		41.66-50	41,66 costo neto; 50 valor de transacción
México-Bolivia		41.66-50	41,66 costo neto; 50 valor de transacción
México-Chile		40-50	40 costo neto; 50 valor de transacción
MCCA		N/D	Valor de transacción
MCCA-Chile		30	Valor de transacción
MERCOSUR	40	60	Valor fob de exportación[v]
MERCOSUR-Chile	40		Valor fob de exportación[vi]
MERCOSUR-Bolivia	40		Valor fob de exportación
Comunidad Andina	50[vii]		Valor fob de exportación
CARICOM-Rep. Dom.		N/D	Valor de transacción
AILA	50		Valor fob de exportación
ANZCERTA		50	Costo en fábrica[viii]
SAFTA		30-50	Costo en fábrica
SPARTECA		50	Costo en fábrica
ALCAS		40	Valor del contenido
Acuerdo de Bangkok		40	Ex fábrica[ix]
Japón-Singapur	40	60	Valor de exportación[x]
Estados Unidos-Singapur		30-65	30 a 35 acumulación; 45 a 65 incorporación
Chile-Corea		30-45	30 acumulación; 45 incorporación
COMESA	60	35	60 valor de materiales; 35 costo ex fábrica[xi]
ECOWAS		30	Costo ex fábrica
Namibia-Zimbabwe		25	N/D
SADC	70-35		Precio ex fábrica
Consejo de Coop. del Golfo		40[xii]	Precio ex fábrica
Estados Unidos-Jordania		35	Valor de materiales/procesos[xiii]
Estados Unidos-Israel		35	Valor de materiales/procesos
México-Israel		35-45	35 costo neto; 45 valor de transacción
NdO no preferenciales	60-40		Precio ex fábrica

Fuente: Estevadeordal y Souminen (2005); Souminen (2004).

[i] El precio ex fábrica indica el precio pagado por el producto franco fábrica al fabricante en el Estado miembro en que se ha hecho la elaboración o transformación finales, siempre que el precio comprenda el valor de todos los materiales (el valor en aduana en el momento de la importación de los materiales no originarios usados, o el primer precio conocido pagado por los materiales en el Estado miembro de que se trate), menos cualesquiera gravámenes internos que se reembolsen o puedan reembolsarse cuando el producto se exporta.

[ii] El método de transacción es:

RVC = (TV – VNM/TV) x 100, donde

RVC es el contenido regional en valor, expresado en porcentaje;

TV es el valor de transacción de la mercancía ajustada a una base FOB; y

VNM es el valor de los materiales no originarios usados por el fabricante en la producción de la mercancía.

El método del costo neto es:

RVC = [(NC – VNM)/NC] X 100, donde

RVC es el contenido regional en valor, expresado en porcentaje;

NC es el costo neto de la mercancía; y

VNM es el valor de los materiales no originarios usados por el fabricante en la producción de la mercancía.

[iii] El método de incorporación es

RVC = [(AV – VNM)/AV] x 100;

El método de acumulación es:

RVC = (VOM/AV) x 100, donde

RVC es el contenido regional en valor, expresado en porcentaje;

AV es el valor ajustado;

VNM es el valor de los materiales originarios usados por el fabricante en la producción de la mercancía; y

VOM es el valor de los materiales no originarios usados por el fabricante en la producción de la mercancía.

[iv] El VC inicial de los capítulos 28 a 40 es 40% para los tres primeros años, 45% en los años cuarto y quinto, y 50% a partir del sexto año. Para los capítulos 72 a 85 y 90, el VC es 50% para los cinco primeros años y 55% a partir del sexto año.

[v] Las NdO del MERCOSUR requieren un 60% del RVC y, además, un cambio en la partida arancelaria (Garay y Cornejo 2002). Cuando no pueda determinarse que se ha hecho un cambio de partida, el valor CIF de los componentes no originarios no podrá exceder del 40% del valor FOB de la mercancía final. Hay unas NdO especiales que se aplican a algunos sectores sensibles como productos químicos, parte de la tecnología de la información y ciertos productos metálicos.

[vi] El requisito es que el valor CIF de los materiales no originarios no exceda del 40% del valor FOB de exportación de la mercancía final.

[vii] A Colombia, el Perú y Venezuela, se aplica la norma del 50% del contenido de importación; los productos que proceden de Bolivia y el Ecuador se rigen por la regla del 60% de ese contenido.

[viii] La prueba del valor añadido se basa en la fórmula: Gasto cualificador (G/C)/Costo en fábrica (C/F), donde

G/C = Gasto cualificador en materiales + trabajo y gastos generales cualificadores (comprende los contenedores internos); y

C/F = Gasto total en materiales + trabajo y gastos generales cualificadores (comprende los contenedores internos).

El costo en fábrica es fundamentalmente la suma de los costos de los materiales (con exclusión de derechos de aduana, impuestos indirectos u otros gravámenes), trabajo, gastos generales en fábrica y contenedores internos.

[ix] El acuerdo requiere que el valor añadido en la producción en un Estado miembro no sea inferior al 40% de su valor al terminar la fase de producción. Además, la parte que sea propiedad de ciudadanos de los Estados miembros de la planta productora no podrá ser inferior al 51%.

[x] El criterio del contenido de importación se calcula con los valores CIF y FOB como sigue:

NOM = MCIF/FOB * 100, donde

NOM es el contenido en valor de los materiales no originarios, MCIF es el valor CIF de los materiales no originarios, y FOB es el valor franco a bordo que paga el comprador al vendedor.

[xi] El protocolo de origen requiere que o bien el valor CIF de los materiales no originarios no supere el 60% del costo total de los materiales usados en la producción de las mercancías, o bien que el valor añadido (la diferencia entre el costo ex fábrica del producto acabado y el valor CIF de los materiales importados desde fuera de los Estados miembros y utilizados en la producción) aportado en el proceso de producción represente al menos 35% del costo ex fábrica (el valor de los insumos totales requeridos para fabricar un determinado producto) de las mercancías.

[xii] Además de la regla del 40% del RVC, la parte de los ciudadanos de los Estados miembros en la propiedad de la planta donde se fabrique el producto deberá ser al menos del 51%.

[xiii] El RVC se calcula como la suma de: i) el costo o valor de los materiales producidos en la parte exportadora, más ii) los costos directos de las operaciones de transformación realizadas en la parte exportadora. No podrá ser menos del 35% del valor calculado del artículo de que se trate en el momento en que entró en la otra parte.

El costo o valor de los materiales producidos en una parte comprende: i) el costo real para el fabricante de los materiales, ii) cuando no se incluyan en este último, los costos de fletes, seguro, embalado y todos los demás incurridos en el transporte de los materiales hasta la planta del fabricante, iii) el costo real de mermas y residuos (lista material), menos el valor de los desechos recuperables, y iv) impuestos y/o gravámenes aplicados a los materiales por una parte, siempre que no se reembolsen en la exportación. Cuando se suministra un material al fabricante sin cargo o a un valor inferior al de mercado, su costo o valor se determinará calculando la suma de: i) todos los gastos incurridos en el cultivo, producción o fabricación del material, incluidos gastos generales, ii) un margen de beneficio, y iii) los costos de fletes, seguros, embalado, y todos los demás incurridos al transportar el material a la planta del fabricante.

Por costos directos de las operaciones de transformación se entiende los costos en que se incurre directamente o que pueden imputarse razonablemente al cultivo, producción, fabricación o montaje del artículo específico de que se trate. Entre esos costos figuran, por ejemplo, i) todos los costos laborales reales registrados en el cultivo, producción, fabricación o montaje del artículo de que se trate, incluidas prestaciones complementarias, formación en el empleo y el costo de controles técnicos, de supervisión y de calidad, y otros de personal similares, ii) troqueles, moldes, herramientas y depreciación de maquinaria y equipo que pueda imputarse al artículo de que se trate, iii) costos de investigación, desarrollo, diseño, ingeniería y planos en tanto en cuanto puedan asignarse al artículo de que se trate; y iv) costos de inspección y comprobación del mismo.

Cuadro 2

Distribución de combinaciones de NdO en los ACP que se indican (primeras normas sólo)

	EUROPE					AMERICAS								ASIA/PACIFIC							AFRICA				MIDDLE EAST			NON-PREF		
Requirement	PANEURO	EU-MEX	EU-CHI	EU PRE-97	EFTA-MEX	NAFTA	US-CHI	G3	MEX-CR	MEX-BOL	CAN-CHI	CACM-CHI	MERC-CHI	LAIA	ANZCERTA	SAFTA	SPARTECA	AFTA	BANGKOK	JSEPA	CHI-KOR	ECOWAS	COMESA	NAM-ZIMB	SADC	GULF CC	US-JORDAN	US-ISRAEL	HIGHEST	LOWEST	**Requirement**
NC	0.39	0.39	0.39	0.20		0.54	0.51	4.05	0.55	0.95	0.04										0.51										NC
NC+ECTC	2.39	2.04	2.39	2.36																											NC+ECTC
NC+TECH	1.39	1.39	1.39	0.72			0.02																						0.72	9.62	NC+TECH
NC+ECTC+TECH																															NC+ECTC+TECH
NC+VC	11.46	10.91	11.90	11.08					0.02						100	100	100	100	100		0.78			100		100	83.94	100	11.48	0.06	NC+VC
NC+ECTC+VC	1.57	1.57	1.57	1.61																											NC+ECTC+VC
NC+VC+TECH	0.08	0.20	0.20																										0.34	0.5	NC+VC+TECH
NC+WHOLLY OBTAINED CHAPTER	7.62	7.62	7.62	3.24																							16.06		9.39	8.7	NC+WHOLLY OBTAINED CHAPTER
NC+WHOLLY OBTAINED HEADING	0.70	0.70	0.70	0.70																0.42											NC+WHOLLY OBTAINED HEADING
SUBTOTAL	*25.60*	*24.82*	*26.16*	*19.91*	*0.00*	*0.54*	*0.53*	*4.05*	*0.57*	*0.95*	*0.04*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*100.00*	*100.00*	*100.00*	*100.00*	*100.00*	*0.42*	*1.29*	*0.00*	*0.00*	*100.00*	*0.00*	*100.00*	*100.00*	*100.00*	*21.93*	*18.88*	**SUBTOTAL**
CI											0.99																		3.64	6.18	CI
CI+ECTC						0.02			0.04		0.23																		0.12	0.12	CI+ECTC
CI+TECH					2.17						0.02														1.39				0.08	3.09	CI+TECH
CI+ECTC+TECH																															CI+ECTC+TECH
CI+VC																															CI+VC
CI+ECTC+VC						0.02																									CI+ECTC+VC
CI+VC+TECH																															CI+VC+TECH
SUBTOTAL	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*2.17*	*0.04*	*0.00*	*0.00*	*0.04*	*0.00*	*1.24*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*1.39*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*3.84*	*9.39*	**SUBTOTAL**
CS	0.20	0.20	0.20	0.12		1.29	16.56	1.54	2.99	2.94	10.52	19.16									1.68	100			1.16				13.53	30.42	CS
CS+ECTC						2.52	5.57	0.73	2.14	1.32	4.13	0.20								0.05	0.47								0.64	0.92	CS+ECTC
CS+TECH	1.90	1.90	1.78	1.89		0.04	0.14	0.10		0.02	0.11																			1.41	CS+TECH
CS+ECTC+TECH						0.40	0.04	0.04	0.28	0.43	0.26																				CS+ECTC+TECH
CS+VC	0.27	0.27	0.27	0.37			0.42	4.60	4.25	4.24	0.06	0.03									2.11										CS+VC
CS+ECTC+VC						0.10	0.04				0.10										0.16										CS+ECTC+VC
CS+VC+TECH								0.04		0.26																					CS+VC+TECH
CS+ECTC+VC+TECH								0.83																							CS+ECTC+VC+TECH
SUBTOTAL	*2.37*	*2.37*	*2.25*	*2.38*	*0.00*	*4.35*	*22.77*	*7.88*	*9.66*	*9.21*	*15.18*	*19.39*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.05*	*4.42*	*100.00*	*0.00*	*0.00*	*1.16*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*14.17*	*32.75*	***SUBTOTAL***
CH	32.99	32.99	32.86	38.00	58.79	17.09	23.70	16.45	24.32	17.00	17.42	57.15	46.00	100.00						45.81	46.87		100		68.65				40.13	33.08	CH
CH+ECTC	4.60	5.13	4.56	4.10	7.22	19.18	11.19	13.45	19.66	14.27	18.72	0.26								14.46	9.12				3.35				11.64	2.22	CH+ECTC
CH+TECH				0.86		0.02	0.34	0.97		0.22	0.17		20.04							0.58	0.14								0.36		CH+TECH
CH+ECTC+TECH	6.66	6.66	6.66	6.66	9.04	0.14	0.44	0.26		1.74	0.09														6.52						CH+ECTC+TECH
CH+VC	13.01	12.68	12.78	13.56	6.1	3.54	3.25	2.01	2.67	2.17	3.52		9.99							1.66	2.95				0.13						CH+VC
CH+ECTC+VC	0.37	0.86	0.37	0.42	0.08	0.58	0.48		0.52	0.85	0.52									0.10	0.49										CH+ECTC+VC
CH+VC+TECH						0.10		8.06	0.02	10.01			23.97																		CH+VC+TECH
CH+ECTC+VC+TECH	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03			4.82		0.89															0.03						CH+ECTC+VC+TECH
SUBTOTAL	*57.65*	*58.34*	*57.25*	*63.62*	*81.26*	*40.65*	*39.40*	*46.02*	*47.19*	*47.15*	*40.44*	*57.41*	*100.00*	*100.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*62.61*	*59.57*	*0.00*	*100.00*	*0.00*	*78.65*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*52.13*	*36.10*	***SUBTOTAL***
CC	2.16	2.16	2.16	2.28		30.95	23.18	21.09	31.05	21.80	29.20	22.94									22.49				0.68				7.86	2.78	CC
CC+ECTC	1.02	1.02	1.02	0.74	0.7	17.71	5.83	5.90	5.65	6.67	8.08	0.26								37.35	4.71								0.1	0.1	CC+ECTC
CC+TECH	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.02	0.06	5.43		6.30	0.04										0.08										CC+TECH
CC+ECTC+TECH	11.02	11.25	11.02	11.02	15.41	5.76	8.08	6.65	5.81	6.24	5.74										5.67				18.09						CC+ECTC+TECH
CC+VC							0.06	0.14	0.26	0.43											1.80										CC+VC
CC+ECTC+VC																															CC+ECTC+VC
CC+VC+TECH								2.67		1.24																					CC+VC+TECH
CC+ECTC+VC+TECH								0.20																							CC+ECTC+VC+TECH
SUBTOTAL	14.24	14.47	*14.24*	*14.08*	*16.16*	*54.44*	*37.21*	*42.08*	*42.77*	*42.68*	*43.06*	*23.20*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*37.35*	*34.75*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*18.77*	*0.00*	*0.00*	*0.00*	*7.96*	*2.88*	***SUBTOTAL***
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	**TOTAL**

NC = Sin cambios requeridos en la clasificación arancelaria.
CR= Cambio en el renglón arancelario.
CS = Cambio en la subpartida arancelaria.
CH = Cambio en la partida arancelaria.
CC = Cambio en el capítulo arancelario.
ECTC = Excepción al cambio en la clasificación arancelaria.
VC = Contenido en valor.
TECH = Requisito técnico.
Cálculos al nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado.
Fuente: Estevadeordal y Suominen (2005); Suominen (2004).

Cuadro 3
NdO de régimen amplio en los ACP que se indican

ACP	*De minimis* (porcentaje)	Absorción	Cumulación		Devolución permitida?[vi]
			Bilateral	Diagonal	
PANEURO (50)	10	Sí	Sí	Sí (plena en EEE)	No
PE (15)	10	Sí	Sí	Sí	No[xiv]
UE-Sudáfrica	15	Sí	Sí	Sí con ACP (plena con la SACU)	No se menciona
UE-México	10	Sí	Sí	No	No después de 2 años
UE-Chile	10	Sí	Sí	No	No después de 4 años
AELC-México	10 (no caps. 50 a 63)	Sí	Sí	No	No después de 3 años
TLCAN	7 (excepciones en productos agric. e ind.; 7% de ponderación en caps. 50 a 63)	Sí excepto automóviles	Sí	No	No después de 7 años
Estados Unidos-Chile	10 (excep. en productos agric. y agrícolas elaborados)	Sí	Sí	No	No se menciona
CAFTA	10% en productos agric. e ind.; 7% de ponderación en caps. 50 a 63)	Sí	Sí	Sí (en cap. 62 con México y Canadá)	No se menciona
G-3	7 (7% de ponderación en caps. 50 a 63)	Sí	Sí	No	No se menciona
México-Costa Rica	7 (excep. en caps. 4 a 15 y partidas 0901, 1701, 2105, 2202)	Sí	Sí	No	No después de 7 años
México-Chile	8 (excep. en productos agric. e ind.; 9% de ponderación en caps. 50 a 63)	Sí	Sí	No	No se menciona
México-Bolivia	7 (no en caps. 1 a 27 a menos de CS; no en caps. 50 a 63)	Sí	Sí	No	No después de 8 años
Canadá-Chile	9 (excep. en productos agric. e ind.; 9% de ponderación en caps. 50 a 63)	Sí	Sí	No	No se menciona
MCCA-Chile	8 (no en caps. 1 a 27 a menos de CS)	Sí	Sí	No	No se menciona
MCCA	10 hasta 2000; 7 desde 2001 en adelante (7% de ponderación en caps. 50 a 63)	N/D	Sí	No	Sí
MERCOSUR	No se menciona	Sí excepto automóviles	Sí	No	Sí (excepto automóviles importados de Argentina y Brasil)
MERCOSUR-Chile	No se menciona	Sí	Sí	No	Sí
MERCOSUR-Bolivia	No se menciona	Sí	Sí	No	No después de 5 años
CARICOM	No se menciona	No se menciona	Sí	No	Posiblemente[xv]
CARICOM-Rep. Dom.	7	No se menciona	Sí	No	No se menciona
ANZCERTA	2	Sí	Sí	Sí (plena)	Sí
SAFTA	2	Sí	Sí	No	No se menciona
SPARTECA	2	Sí	Sí[xvi]	Sí (plena)	Sí
ALCAS	No se menciona	No se menciona	Sí	No	Sí
Bangkok	No se menciona	Sí	Sí[xvii]	No	Posiblemente[xviii]
Japón-Singapur	No	Sí	Sí	No (OP permitido)	No se menciona
Estados Unidos-Singapur	10 (excep. en varios productos agric.; 7% de ponderación en caps. 50 a 63)	Sí	Sí	No (OP e ISI permitidos)	No se menciona
Chile-Corea	8 (no en caps. 1 a 24 a menos de CS; 8% de ponderación en caps. 50 a 63	Sí	Sí	No	No se menciona
COMESA	2[xix]	Sí	Sí	No	No después de 10 años
ECOWAS	No se menciona	No se menciona	Sí	No	No se menciona
SADC	10 (no caps. 50 a 63, 87, 98)	Sí	Sí	No	No se menciona
CC Golfo	No se menciona	No se menciona	Sí	No	No se menciona
Estados Unidos-Jordania	No se menciona	No se menciona	Sí	No	No se menciona
Estados Unidos-Israel	No se menciona	Sí	Sí	No	Sí
Canadá-Israel	10 (excep. en productos agric. e ind.; 7% de ponderación en caps. 50 a 63)	Sí	Sí	Sí (con cualquier país tercero con el que ambos tengan una ALC)[xx]	No se menciona
México-Israel	10 (excep. en productos agric. e ind.; 7% de ponderación en caps. 50 a 63)	Sí	Sí	No	No se menciona

Fuente: Estevadeordal y Souminen (2005); Souminen (2004).

[xiv] La devolución de derechos no se menciona en los ALC Hungría-Israel, Polonia-Israel, Eslovenia-Croacia, Eslovenia-la ex República Yugoslava de Macedonia (ERYDM). Está permitida en los primeros dos años en el acuerdo UE-Autoridad Palestina, en los dos primeros años y medio en el AELC-Autoridad Palestina, en tres años en el AELC-ERYDM, un año en el Bulgaria-ERYDM, tres meses en el Turquía-ERYDM, y dos años en el Israel-Eslovenia.

[xv] El Tratado revisado de Chaguaramas por el que se estableció la Comunidad del Caribe, incluidos el Mercado y Economía Únicos, estipula que todo Estado miembro tendrá que justificar la necesidad de aplicar una devolución de derechos al Consejo de Comercio y Desarrollo Económico. Incumbe a este Consejo examinar todos los años cómo los miembros utilizan la devolución.

[xvi] Cuando productos procedentes de las islas del sur del Pacífico que se exportan a Nueva Zelandia se acumulan con insumos australianos, se requiere un mínimo de 25% de "gasto cualificador" en esas islas.

[xvii] Requiere que el costo de las mercancías producidas y del trabajo empleado *dentro del territorio* del Estado miembro exportador en la fabricación no sea inferior al 50% del costo ex fábrica de las mercancías acabadas.

[xviii] El acuerdo estipula, con respecto a las devoluciones en el plazo de un año a partir de la fecha de su entrada en vigor, que el Comité Permanente considerará si se permiten devoluciones en mercancías importadas de terceros países en relación con productos utilizados en la fabricación de mercancías acabadas cuando se hayan intercambiado concesiones por los Estados participantes.

[xix] Mencionado en la sección sobre las medidas correctivas del comercio. Uno de los criterios para imponer un derecho compensatorio es que la subvención correspondiente no sea inferior al 2% *de minimis*.

[xx] El ALC estipula que cuando una Parte haya suscrito por separado un acuerdo de libre comercio con arreglo al artículo XXIV del GATT de 1994 con otra Parte que no era miembro antes de que el ALC entrase en vigor, toda mercancía que se importe por una de las partes a tenor de aquel acuerdo estará habilitada para gozar de preferencias arancelarias y se considerará que es una mercancía originaria en lo que se refiere a este capítulo cuando se importe y se use como material para producir una mercancía en el territorio de la otra parte.

B. Normas de origen de régimen amplio

Además de las sectoriales, las diferentes normas pueden compararse por la amplitud de su régimen. En el cuadro 3 se indican los contrastes de los diversos regímenes de carácter general y amplio, a saber, *de minimis,* absorción, cumulación y devolución.

En primer lugar, los regímenes de las normas de la UE se caracterizan por un *de minimis* (de 10%) superior al del TLCAN y al de muchos otros ALC de América; las excepciones son los acuerdos Estados Unidos-Chile y el CAFTA, donde es el mismo que en PANEURO. En cambio, no hay una norma de esa índole en el MERCOSUR ni en diversos ALC de Asia y África. No obstante, casi todos los regímenes cuentan con excepciones; por ejemplo, el *de minimis* de la UE no se aplica a los textiles y las prendas de vestir, excepto para permitir en la ponderación total de materiales textiles un 8% de productos mezclados. En el ALC UE-Sudáfrica, el *de minimis* se fija en 15% pero excluye peces y crustáceos, productos del tabaco, así como ciertos productos cárnicos y bebidas alcohólicas. El del TLCAN no se extiende a los productos lácteos; los productos comestibles de origen animal; frutos y zumos cítricos; café instantáneo; productos del cacao; y alguna maquinaria y aparatos mecánicos, tales como acondicionadores de aire y refrigeradores (Reyna 1995: 115 a 117). El ALC Chile-Corea sitúa el *de minimis* en 8%, pero requiere que los materiales no originarios de los capítulos 1 a 24 del Sistema Armonizado registren cambios en sus partidas antes de la reexportación. El JSEPA no permite *de minimis* por debajo de los niveles definidos en los capítulos sobre NdO para productos específicos. El *de minimis* del CAFTA excluye los mismos productos que se acaban de señalar para el TLCAN.

En segundo término, el principio de absorción se usa mucho en todo el mundo. Por ejemplo, en el TLCAN un producto puede adquirir la condición de originario si se produce en un país miembro con materiales considerados como originarios (tanto si esos materiales se han obtenido totalmente como si han satisfecho un criterio de CCA o de contenido regional en valor, incluso si no hay un cambio en la clasificación arancelaria al pasar del material intermedio al producto final.

En tercer lugar, el sistema paneuropeo de la UE de cumulación aplicado desde 1997 traza una clara distinción entre los regímenes de las normas de la Unión, por una parte, y casi todos los demás regímenes que hay en el mundo, por la otra. El régimen de cumulación diagonal mayor

del mundo, esto es, el sistema paneuropeo de antes de la ampliación, incorporaba hasta 16 socios y abarcaba no menos de 50 ALC[22]. Entre ellos figuraban los acuerdos entre la UE y terceros, tales como los miembros de la AELC, los países de Europa central y oriental, los Estados bálticos, Eslovenia y Turquía, y también los ALC establecidos entre países socios de la UE tales como Eslovenia y Estonia. Concretamente, el sistema paneuropeo permite a los productores usar componentes originarios en cualquiera de los países participantes sin que el producto pierda la preferencia.

El acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) entre la UE y el AELC permite una cumulación plena. El ALC UE-Sudáfrica permite a ambas partes cumular diagonalmente con los Estados ACP. Además, incorpora el concepto de "territorio único", a cuyo tenor Sudáfrica puede calcular el trabajo o la transformación dentro de la zona de la Unión Aduanera del África Meridional (SACU) como si se hubieran hecho en Sudáfrica (pero no en la UE). También es notable que los modelos ALCAS y ANZCERTA prevean la cumulación completa mientras que el ALC Canadá-Israel permita la cumulación con los socios de los acuerdos de libre comercio comunes a ambos países, tal como los Estados Unidos. En los ALC de Singapur figura el concepto de elaboración en el exterior (*outward processing–OP*) concebido para tener presentes los rasgos económicos únicos de ese país y su acceso a la transformación a bajo costo en países vecinos. El ALC Estados Unidos-Singapur también incorpora la iniciativa de aprovisionamiento integrado (*integrated sourcing iniciative-ISI*) que brinda mayor flexibilidad al suministro en el exterior. De la OP y la ISI se hablará con detalle en la sección IV de este capítulo. El CAFTA destaca en América al ofrecer una cumulación diagonal con el Canadá y México. No obstante, la cláusula no cubre más que los materiales usados para producir mercancías del capítulo 62, e incluso así sólo hasta una cantidad limitada de importaciones en el mercado estadounidense y únicamente después de que el Canadá y México acepten la cláusula de cumulación del CAFTA.

En cuarto lugar, los ALC de la UE y también los de América tienden a excluir explícitamente la devolución de derechos. Con todo, en ambos hay previstos períodos de supresión paulatina en los que se permite esa devolución. Por ejemplo, el ALC UE-México la permitía en los dos primeros años, mientras que el acuerdo UE-Chile lo hace hasta el año 2007, que es el cuarto de vigencia de ese ALC. El TLCAN permitía la devolución en los siete primeros años; no obstante, en el comercio bilateral entre el Canadá y los Estados Unidos a tenor de dicho acuerdo tal devolución sólo era válida durante dos años. Reviste importancia el hecho de que el TLCAN sea poco riguroso en la aplicación de la regla de la no devolución al contar con un sistema de reembolsos por el que se devolverá al productor el menor de los derechos pagados por los bienes importados y de la cantidad pagada por las exportaciones de la mercancía de que se trate (o cualquier otro producto fabricado con esa mercancía) cuando se introduce en otro miembro del TLCAN. El ALCAS, el ANZCERTA, el SPARTECA, el ALC Estados Unidos-Israel, el MCCA y los ALC del MERCOSUR se caracterizan por no prohibir la devolución de derechos. No obstante, en el MERCOSUR *per se*, hay una regla de no devolución para las importaciones argentinas y brasileñas de producto intermedios de la industria del automóvil cuando el producto final se exporta a un socio del mercado común.

[22] Los participantes en el sistema de cumulación PANEURO anterior a la ampliación hacia el Este fueron la UE, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Islandia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Noruega, Polonia, la República Checa, Rumania, Suiza y Turquía. Ocho de esos países -Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa- entraron en la UE en mayo de 2004.

Los diversos regímenes de normas de origen divergen en sus requisitos administrativos, particularmente en el método de certificación (cuadro 4).

Los regímenes de NdO de la UE requieren que se use un certificado de circulación, el EUR.1, que se expedirá en dos pasos: primero por las autoridades del país del exportador una vez que éste haya hecho la solicitud y después por un organismo competente en materia de exportación, como una organización sectorial de carácter general. No obstante, los regímenes de la UE prevén un método alternativo de certificación, a saber, la declaración con factura de los "exportadores aprobados" que hacen frecuentes envíos y que están autorizados por las uniones aduaneras del país exportador a efectuar esa declaración.

Cuadro 4
Métodos de certificación en los ACP que se indican

ACP	Métodos de certificación
PANEURO	Privada y pública en dos pasos; autocertificación limitada
PE	Privada y pública en dos pasos; autocertificación limitada
UE-Sudáfrica	Privada y pública en dos pasos; autocertificación limitada
UE-México	Privada y pública en dos pasos; autocertificación limitada
EU-Chile	Privada y pública en dos pasos; autocertificación limitada
NAFTA	Autocertificación
EE.UU.-Chile	Autocertificación
CAFTA	Autocertificación
G-3	Privada y pública en dos pasos
México-Costa Rica	Autocertificación
México-Bolivia	Autocertificación (privada y pública en dos pasos durante los cuatro primeros años)
Canadá-Chile	Autocertificación
MCCA-Chile	Autocertificación
MCCA	Autocertificación
MERCOSUR	Pública (o delegada en una entidad privada)
MERCOSUR-Chile	Pública (o delegada en una entidad privada)
MERCOSUR-Bolivia	Pública (o delegada en una entidad privada)
Comunidad andina	Pública (o delegada en una entidad privada)
CARICOM	Pública (o delegada en una entidad privada)
CARICOM-Rep. Dom.	Pública (o delegada en una entidad privada)
AILA	Privada y pública en dos pasos
ANZCERTA	Pública (o delegada en una entidad privada)
SAFTA	Pública (o delegada en una entidad privada)
SPARTECA	No se menciona
ALCAS	Pública (o delegada en una entidad privada)
Acuerdo de Bangkok	Pública (o delegada en una entidad privada)
Japón-Singapur	Pública (o delegada en una entidad privada)
Estados Unidos-Singapur	Autocertificación
Chile-Corea	Autocertificación
COMESA	Privada y pública en dos pasos
ECOWAS	Pública (o delegada en una entidad privada)
SADC	Privada y pública en dos pasos
Jordania-Estados Unidos	Autocertificación

Fuente: Estevadeordal y Souminen (2005); Souminen (2004).

Entretanto, el TLCAN y varios otros ALC en América, así como el acuerdo de libre comercio Chile-Corea, se basan en la autocertificación, donde el certificado firmado por el exportador basta para que los artículos que se indiquen en ese documento se consideren originarios. En el

CAFTA, el importador, más bien que el exportador que aspira a un trato arancelario preferencial, es la parte a la que incumbe finalmente garantizar que la mercancía es originaria[23]. En el MERCOSUR, la Comunidad Andina, la CARICOM, el ALCAS, el ANZCERTA, el SAFTA, el Acuerdo de Bangkok, el JSEPA y la ECOWAS se requiere la certificación de un órgano público o de una entidad privada que cubra un sector y haya sido aprobada por las autoridades para certificar. No obstante, a diferencia del modelo en dos pasos, no se requiere que el exportador sea el primero en certificar el desplazamiento de la mercancía de que se trate, sino que ha de limitarse a facilitar al organismo que expide los certificados una declaración en regla del origen del producto[24].

Cabe decir que el modelo de autocertificación hace recaer la carga de la prueba sobre los productores del país importador; en cuanto tal, podría decirse que minimiza el papel de las autoridades en el proceso de certificación, lo que entraña gastos administrativos más bien bajos tanto para los exportadores como para los organismos oficiales. En contraste, el sistema de dos pasos requiere una mayor participación de esos organismos en el país exportador y aumenta los trámites -y probablemente también los costos- que ha de evacuar un exportador al recabar un certificado. Es evidente, en cambio, que el sistema de declaración mediante factura aplicado por la UE facilita la labor de los exportadores frecuentes.

[23] La certificación de origen del CAFTA puede ser preparada por el importador, el exportador o el productor de la mercancía; o bien el importador puede aducir el origen con su "conocimiento de que la mercancía es originaria". La verificación del origen puede hacerse mediante peticiones por escrito o cuestionarios al importador, exportador o productor, o por inspecciones de las autoridades del país importador en el territorio de la parte exportadora. Del mismo modo, en el ALC Estados Unidos-Chile, el importador es el que declara que la mercancía es originaria y también puede certificar su origen; no obstante, la verificación podrá hacerse por las aduanas del miembro importador "de conformidad con sus costumbres, leyes y reglamentos". En cambio, en el TLCAN, incumbe al exportador o productor certificar el origen y la verificación se hace mediante solicitudes por escrito o la visita de un miembro del TLCAN a los locales de un exportador o un productor en el territorio del otro miembro.

[24] El certificado en el TLCAN, el G-3, y en el ALC MCCA-Chile es válido para uno o varios envíos durante el período de un año; en el ANZCERTA y el SAFTA sirve para múltiples envíos durante dos años. En el ECOWAS, no se requiere certificado para productos agropecuarios y artículos hechos a mano sin el uso de herramientas utilizadas directamente por quien los fabrique. En el ANZCERTA, el SAFTA y los ALC MERCOSUR-Chile, MERCOSUR- Bolivia y CARICOM-República Dominicana, el certificado ha de ir acompañado de una declaración jurada del productor final o el exportador de que se cumplen las normas de origen. En la COMCAN y la CARICOM se requiere una declaración del productor. En la segunda, la declaración podrá ser completada por el exportador cuando el productor no pueda cumplimentarla.

Referencias

Appiah, Alex Jameson. *Applied General Equilibrium Model of North American Integration with Rules of Origin*. 1999. Tesis doctoral. Universidad Simon Fraser.

Augier, Patricia, Michael Gasiorek y Charles Lai-Tong. 2003. "The impact of Rules of Origin on Trade Flows". Documento de trabajo, febrero.

Bergsten, C. Fred. 1997. "Open Regionalism". En C. Fred Bergsten, ed. *Whither APEC: The Progress to Date and Agenda for the Future*. Washington: Institute of International Economics.

Brenton, Paul, 2004. "Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything but Arms". Mimeografiado, febrero.

_____ y Miriam Manchin. 2002. "Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin". Documento de trabajo Nº 183 del CEPS, Bruselas, Centre for European Policy Studies, marzo.

Cadot, Olivier, Antoni Estevadeordal, Akiko Suwa-Eisenmann y Thierry Verdier, eds. 2005. *The Origin of Goods: A Conceptual and Empirical Assessment of Rules of Origin in PTAs*. Oxford University Press y CEPR (de próxima publicación).

Cadot, Olivier, Jaime de Melo y Marcelo Olarreaga. 2001. "Can Duty Drawbacks Have a Protectionist Bias? Evidence from Mercosur". Documento de trabajo 2523. Washington DC: Banco Mundial.

Cadot, Olivier, Jaime de Melo, Antoni Estevadeordal, Akiko Suwa-Eisenmann y Bolormaa Tumurchudur. 2002. "Assessing the Effect of NAFTA's Rules of Origin". Mimeografiado.

Driessen, Bart y Folkert Graafsma. 1999. "The EC's Wonderland: An Overview of the Pan-European Harmonised Origin Protocols". *Journal of World Trade* 1999, 33 (4).

Duttagupta, Rupa y Arvind Panagariya. 2001. "Free Trade Areas and Rules of Origin: Economics and Politics". Documento de trabajo.

Estevadeordal, Antoni y Eric Miller. 2002. "Rules of Origin and the Pattern of Trade between U.S. and Canada". Washington DC: División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Banco Interamericano de Desarrollo.

Estevadeordal, Antoni y Kati Suominen, 2005a. "Opening the PTA Universe: Trade Effects of Rules of Origin". Artículo de revista (en preparación).

Estevadeordal, Antoni y Kati Suominen, 2005b. "Rules of Origin: A World Map". En Cadot, Olivier, Antoni Estevadeordal, Akiko Suwa-Eisenmann y Thierry Verdier (eds.), *The Origin of Goods: A Conceptual and Empirical Assessment of Rules of Origin in PTAs*. Oxford University Press y CEPR (de próxima publicación).

_____. 2003. "Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement". En Valladão.

Alfredo G.A. y Roberto Bouzas (eds.), *Market Access for Goods & Services in the EU-Mercosur Negotiations*, París: Cátedra MERCOSUR de Sciences Po.

Estevadeordal, Antoni y Raymond Robertson. 2002. "Do Preferential Trade Agreements Matter for Trade? The FTAA and the Pattern of Trade". Documento preparado para la Conferencia BID-INTAL/Universidad de Harvard sobre *El ALCA y más allá: Perspectivas de la Integración en América*. Punta del Este (Uruguay), 15 y 16 de diciembre.

Estevadeordal, Antoni, José Ernesto López-Córdova y Kati Suominen. 2005. "Impact of NAFTA on the Location of Foreign Direct Investment in Mexico". En Cadot, Olivier, Antoni Estevadeordal, Akiko Suwa-Eisenmann y Thierry Verdier, eds. *The Origin of Goods: A Conceptual and Empirical Assessment of Rules of Origin in PTAs*. Oxford University Press y CEPR (de próxima publicación).

Estevadeordal, Antoni. 2000. "Negotiating Preferential Market Access: The Case of the North American Free Trade Agreement". *Journal of World Trade* 34,1 (febrero).

Falvey, Rod y Geoff Reed. 2000. "Rules of Origin as Commercial Policy Instruments". Research Paper Nº 2000/18. Centre for Research on Globalization and Labor Markets, Universidad de Nottingham.

Flatters, Frank. 2002. "SADC Rules of Origin: Undermining Regional Free Trade". Documento preparado para el Foro TIPS, Johannesburgo, 9 a 11 de septiembre.

_____ y Robert Kira. 2004. "Rules of Origin as Tools of Developement? Some Lessons from SADC". Mimeografiado.

Graham, Edward M. y Christopher Wilkie. 1998. "Regional Economic Agreements and Multinational Firms: The Investment Provisions of the NAFTA". En Hafiz Mirza, ed., *Global Competitive Strategies in the New World Economy*. Cheltenham, RU; Northampton, MA: Edward Elgar.

Herin, Jan. 1986. "Rules of Origin and Differences between Tariff Levels in EFTA and in the EC". Documento circunstancial Nº 13 de la AELC. Ginebra (febrero).

Hirsch, Moshe. 2002. "International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin". *Journal of World Trade* 36, 2 (abril).

Holbein, James R., Luis Omar Guerrero Rodríguez, y Juan Francisco Torres-Landa R. 2002. "The Mexico-European Community and Member States Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement". En James R. Holbein y Nick W. Ranieri, eds., *The EU-Mexico Free Trade Agreement*. Ardsley, NY: Transnational Publishers.

Inama, Stefano. 2004. "Rules of Origin in GSP and ACP". Mimeografiado.

Jensen-Moran, Jeri. 1996. "Trade Battles as Investment Wars: The Coming Rules of Origin Debate". *The Washington Quarterly* 19, 1 (invierno).

Krishna, Kala y Anne O. Kruger. 1995. "Implementing Tree Trade Areas: Rules of Origin and Hidden protection". En Alan Deardorff, James Levinsohn y Robert Stern, eds., *New Directions in Trade Theory*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Krueger, Anne O. 1993. "Free Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin". Documento de trabajo Nº 4352 del NBER. Cambridge, MA: NBER.

_____. 1995. "Free Trade Agreements versus Customs Unions". Working Paper Nº W5084 del NBER. Cambridge, MA: NBER.

Lloyd, Peter J. 2001. "Rules of Origin and Fragmentation of Trade". En Leonard K. Cheng y Henry Kierzkowski, eds., *Global Production and Trade in East Asia*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.

Organización Mundial del Comercio (OMC). 2003. "Acuerdos Comerciales Regionales". http://www.wto.org/spanish/tratop_e/region_e/region_e.htm.

_____ 2002a. "Regímenes de normas de origen en los acuerdos comerciales regionales". Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (5 de abril).

_____ 2002b. "Cobertura, procesos de liberalización y disposiciones transitorias de los acuerdos comerciales regionales". Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (5 de abril).

Suominen, Kati. 2003. "Selective Liberalization in Response to Globalization: Rules of Origin as Determinants of Market Access Provisions in PTAs". *Integration & Trade* 19, 7 (julio a diciembre).

Suominen, Kati. 2004. *Rules of Origin in Global Commerce*. Tesis doctoral. Universidad de California, San Diego.

Wonnacott, Paul. 1996. "Beyond NAFTA - The Design of a Free Trade Agreement of the Americas". En J. Bhagwati and A. Panagariya, eds., *The Economics of Preferential Trading Agreements*. Washington, DC: AEI Press, págs. 79 a 107.

Capítulo VI

CÓMO TENER PRESENTES EL MULTILATERALISMO Y EL DESARROLLO: PROPUESTAS PARA UN NUEVO MODELO DE ACUERDOS NORTE-SUR

Ramón Torrent y Martín Molinuevo[1]

Objetivos generales

En el último decenio ha surgido en los acuerdos comerciales internacionales una tendencia hacia unas disciplinas que van "más allá del comercio". Con esta expresión se hace referencia a las disciplinas relacionadas con el comercio que se aplican a todas las actividades económicas. Al tratarse del intercambio de mercancías, engloba medidas aplicables a las operaciones internas (prescripciones sobre todo, pero también compras del sector público); al margen de las mercancías, abarca todas las demás medidas sobre servicios, trato de las empresas extranjeras antes y después de establecerse, y movimientos del capital y el trabajo.

Es sabido que en los últimos años el número de acuerdos comerciales Norte-Sur ha aumentado. En los últimos meses, tal vez como reacción al fracaso de la OMC en Cancún y al fracaso también -no confesado- de la Conferencia Ministerial en noviembre de 2003 del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las negociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo se han multiplicado[2]. Una consecuencia de tal cosa es que el interés en el sistema multilateral está desapareciendo y se suscitan dudas inquietantes sobre la "idoneidad" de ese sistema para enfrentarse con esta "nueva" realidad.

En este contexto hemos procurado encontrar un nuevo enfoque para las negociaciones birregionales en curso entre la UE y el MERCOSUR. Casi todo ese enfoque puede aplicarse a otras negociaciones y acuerdos bilaterales Norte-Sur; esto es lo que intentaremos en este trabajo.

El acuerdo UE-MERCOSUR, o para el caso cualquier otro acuerdo comercial bilateral, debería centrarse en dos principales objetivos de política económica:

- el reforzamiento del sistema multilateral, mediante la firma de un acuerdo que garantice la compatibilidad de las relaciones bilaterales con el ámbito más amplio de la OMC;
- la introducción de un marco regulador coherente y propicio al desarrollo que pueda servir de modelo para lo que se haga en lo futuro en el plano tanto bilateral como multilateral. Tales valores deberían reflejarse a todo lo largo del acuerdo, pero más especialmente en áreas sensibles como la inversión extranjera y los servicios.

---

[1] Este capítulo se basa en el contenido de un estudio presentado en el Segundo Seminario sobre Aglomeraciones de la Cátedra MERCOSUR de Sciences-Po (París), que versó sobre las negociaciones en curso UE-MERCOSUR y se celebró en Río de Janeiro el 29 y 30 de abril de 2004 con los auspicios del BNDES. El estudio titulado "Más allá del comercio en UE-MERCOSUR: hacia un nuevo modelo de acuerdos Norte-Sur" fue publicado por esa Cátedra y también constituye el primer capítulo del libro *Implementing an EU-MERCOSUR Agreement: Non-Trade Issues* dirigido por Alfredo Valladão.

[2] En América, el fracaso del ALCA ha significado que ahora hay varias negociaciones paralelas en marcha, lo que convertirá a los países del Norte (los Estados Unidos, pero también el Canadá) en los principales centros de "irradiación" del continente.

Al mismo tiempo, esos acuerdos pueden evolucionar y reforzarse con miras a asegurar una genuina integración económica entre las Partes y acrecer los beneficios económicos derivados de la relación bilateral. En este sentido, los acuerdos podrían establecer un instrumento específico mediante:

- la creación de una institución común (Consejo Conjunto) con capacidad para arbitrar disciplinas que obligasen a las Partes. Sería un foro adecuado para crear normas comunes en aquellos aspectos donde no pudiera alcanzarse un consenso durante las negociaciones, así como para dar más contenido a las disciplinas existentes.

Cómo robustecer el sistema multilateral

El fracaso de Cancún[3] ha tenido al menos algunas ventajas analíticas y políticas, que son muy relevantes para el presente trabajo.

En primer lugar, ha enterrado, probablemente para un futuro previsible, la estrategia de ampliar cada vez más el ámbito de la OMC (con los llamados "temas de Singapur"). Esta estrategia a menudo se ha achacado a los países desarrollados en su conjunto, pero en realidad sólo ha sido defendida de manera denodada e ininterrumpida por la Comisión Europea, con una aquiescencia pasiva, como mucho, del Consejo de la UE. Ese enterramiento puede esclarecer la relación entre regionalismo y multilateralismo, en particular en materia de servicios e inversión extranjera directa. Hasta Cancún, las discusiones sobre la IED en los acuerdos bilaterales/regionales se veían ensombrecidas por el argumento de la posible transferencia a la OMC de sus planteamientos y disposiciones específicas. Esto también se ha extendido a los debates sobre el tratamiento de los servicios; no obstante, tal situación ha cambiado ahora y extraeremos sus consecuencias en la sección que seguirá sobre servicios e inversión.

En segundo término, se ha hecho patente que el sistema multilateral de comercio tiene ciertamente muy serios problemas y que existe un riesgo real de que los planteamientos multilaterales sean sustituidos por los bilaterales. A decir verdad, este hecho puede conducir a que se prolongue el enfoque unilateral de las "grandes Potencias". La política reciente de los Estados Unidos en América es la mejor indicación de ese riesgo. En consecuencia, el asunto de la compatibilidad entre los acuerdos bilaterales/regionales y la OMC debería abordarse claramente y con total transparencia, sin recurrir a llamamientos llenos de buenos deseos a las virtudes de los regionalismos "nuevos" o "abiertos" o a los intentos totalmente infructuosos de definir el concepto del GATT de "lo esencial de los intercambios comerciales". A nuestro juicio, el único modo claro y transparente, tanto legal como políticamente, es introducir una "cláusula de conformidad con la OMC" en los acuerdos bilaterales/regionales. Examinaremos esta cuestión seguidamente.

Una "cláusula de conformidad" con la OMC

Ya hemos insistido en que uno de los objetivos estratégicos del nuevo acuerdo es evitar un mayor debilitamiento del sistema multilateral. De ser ello cierto, hay que plantearse la cuestión de las relaciones entre el nuevo instrumento y los acuerdos vigentes de la OMC[4].

[3] Sobre el fracaso de Cancún, véase Sauvé (2004).

[4] El argumento esgrimido en esta sección está tomado de Torrent (2004), donde se examina en un contexto más amplio.

Analíticamente, sólo hay tres posibilidades de organizar un sistema de acuerdos comerciales internacionales que se traslapan, en particular los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) y los acuerdos de la OMC.

La primera posibilidad consiste en renunciar a cualquier mecanismo para organizar el conjunto, asegurándose de que los acuerdos pueden coexistir entre sí sin ninguna cláusula o disposición que establezca la relación entre ellos. Éste es el modelo elegido por los acuerdos bilaterales o plurilaterales suscritos por la Comunidad Europea (por sí sola o acompañada de sus Estados miembros individuales). La bien conocida "guerra del plátano" y sus efectos extremadamente nocivos (para todas las Partes) es quizá la mejor demostración de los riesgos de ese modelo.

La segunda posibilidad consiste en insertar una disposición en los ACP que establezca su primacía respecto de los acuerdos de la OMC. El mejor ejemplo de esto es el artículo 103 del TLCAN[5], donde se dice que:

> 1. *Las Partes confirman los derechos y obligaciones existentes entre ellas conforme al GATT y otros acuerdos de los que sean Parte.*
>
> 2. *En caso de incompatibilidad entre tales* acuerdos *y el presente Tratado, éste prevalecerá en la medida de la incompatibilidad, salvo que en el mismo se disponga otra cosa (se ha añadido el subrayado)*[6].

Este planteamiento tiene la ventaja de la claridad y la transparencia. No obstante, es contrario al espíritu y a la letra de los acuerdos de la OMC, mostrando dicho sea de paso que el examen del porcentaje de los intercambios comerciales cubiertos por el acuerdo (el TLCAN en este caso) no es una condición necesaria para establecer la falta de conformidad con las normas de la OMC, o al menos con algunas de sus disposiciones.

La lógica jurídica y política del artículo 103 del TLCAN se entiende mejor cuando se compara con el artículo 104. En él se dispone que:

> *En caso de incompatibilidad entre este Tratado y las obligaciones específicas en materia comercial contenidas en ...*(sigue una lista de acuerdos sobre el medio ambiente) *...estas obligaciones prevalecerán en la medida de la incompatibilidad siempre que, cuando una Parte tenga la opción entre medios igualmente eficaces y razonablemente a su alcance para cumplir con tales obligaciones, elija la que presente menor grado de incompatibilidad con las demás disposiciones del Tratado (*se ha añadido el subrayado*).*

La situación, entonces, es clara: en cuestiones ambientales, el TLCAN reconoce explícitamente la primacía de los acuerdos internacionales sectoriales en los que sus miembros son también Parte[7]; en las cuestiones comerciales, en cambio, esa primacía se invierte.

La tercera posibilidad es, claro está, insertar una cláusula que reconozca la primacía de los acuerdos de la OMC en un ACP. Esa cláusula sería la contrapartida del artículo XVI.4 del Acuerdo por el que se establece la OMC que dispone que:

[5] Una disposición de ese tipo ya no figura en los últimos acuerdos dirigidos por los Estados Unidos.
[6] El artículo 802 es una aplicación concreta de esa regla general al caso de las salvaguardias.
[7] Véanse también los artículos 712 y 713 (medidas sanitarias y fitosanitarias) y el artículo 805 (sobre normas en general).

> *Cada miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los acuerdos anexos*[8].

Tal cláusula establecería que en el caso (y/o en la medida) de que los órganos competentes de la Organización Mundial del Comercio determinasen que una disposición específica del ACP no era conforme con las normas de la OMC, esa disposición dejaría de aplicarse entre las Partes del ACP sin necesidad de denunciar el acuerdo o renegociarlo. Con el fin de facilitar la continuidad de las relaciones bilaterales o plurilaterales regladas en el ACP, la cláusula de conformidad podría ir acompañada de otra en materia de procedimiento que estableciera un mecanismo simplificado para arbitrar las adaptaciones necesarias con el fin de concordar aquella disposición específica con las normas de la OMC[9].

Por último, la inserción de una cláusula de esa índole tendría una suerte de "efecto liberalizador" sobre la cuestión de si el resultado de las negociaciones se ajusta a los requisitos del artículo XXIV del GATT y del artículo V del AGCS. La discusión, académica en última instancia y nunca concluyente, sobre el significado de la frase "lo esencial de los intercambios comerciales" del GATT (y la correspondiente redacción del artículo V del AGCS) se vería ciertamente sustituida por un mecanismo legal/procesal capaz de reaccionar ante cualquier conclusión de la OMC sobre la no conformidad de alguna disposición.

Cuestiones sobre la reglamentación

Una comparación con las disciplinas actuales

Al considerar la normativa de los acuerdos sobre inversión, un examen comparativo de un conjunto de acuerdos bilaterales y regionales seleccionados conduce a tres conclusiones generales[10].

A la primera conclusión general se llega al comparar que, a pesar de toda la relevancia acordada últimamente a la cuestión de las "normas que van más allá de la liberalización del comercio", el contenido regulador de los acuerdos económicos bilaterales/regionales sigue siendo más bien escaso. Las disposiciones fundamentales para limitar la capacidad normativa nacional o bien no existen o bien consisten sobre todo en un "tratamiento obligado" (ya sea un trato nacional o el de la nación más favorecida). Aunque la carga de esas obligaciones sobre la legislación nacional no ha de subestimarse (ni tampoco su importancia política y económica), tales obligaciones no alteran necesariamente las preferencias de la política económica nacional (en una perspectiva tradicional derecha-izquierda, por ejemplo), ya que se centran en la aplicación de esa política de modo no discriminatorio.

[8] Esta disposición se consideró por la Comunidad Europea y sus Estados miembros (y en particular por la Comisión Europea) como una de las principales victorias obtenidas en la última etapa de las negociaciones de la Ronda Uruguay (principalmente como una suerte de "antisección 301 de la Ley de comercio de los Estados Unidos"). No obstante, también fueron los primeros en olvidar su significado, concretamente después de la pérdida del asunto de las hormonas, en favor del argumento de que las indemnizaciones (o la aceptación de medidas de retorsión) son un medio válido de "conformarse" a las normas de la OMC (a pesar del hecho de que, como es bien sabido, el Entendimiento sobre la solución de diferencias indica explícitamente lo contrario).

[9] La introducción de una cláusula de conformidad con arreglo a esas líneas se incluyó por el Consejo de la Unión Europea en el mandato negociador que se dio a la Comisión para cerrar un acuerdo con Sudáfrica en 1996. Al mismo tiempo, la iniciativa fue muy rebatida por la Comisión, que al final fue capaz de persuadir al Consejo de que aprobara un acuerdo donde no figurase tal cláusula (véase el capítulo 9 de Torrent 1998 para más información).

[10] Los acuerdos estudiados son el MERCOSUR, el EEE, un acuerdo europeo (UE-Polonia), uno euromediterráneo (UE-Marruecos), el UE-Rusia, el UE-Chile, el TLCAN y el CAFTA.

La única excepción a esta conclusión es el acuerdo por el que se establece un Espacio Económico Europeo (1992)[11], precisamente porque su objetivo principal no era crear una zona de libre comercio[12], sino extender el mercado único europeo a esos otros países[13]. Con tal fin, se creaba un mecanismo para duplicar en las disposiciones del EEE todo lo que procediera de lo logrado por la Comunidad en lo pasado y lo futuro (el llamado *acquis*). Por tanto, ese acuerdo es y probablemente seguirá siendo único; no obstante, siempre podrá usarse como pauta para cualquier otro acuerdo.

La segunda conclusión general tiene un carácter histórico. Contrariamente a lo que se cree por lo general, los "acuerdos europeos" suscritos por la Comunidad Europea y sus Estados miembros con países de Europa central y oriental, que anteriormente estuvieron bajo la hegemonía de la Unión Soviética, y cuya negociación empezó a finales del decenio de 1980, no constituyen un punto de inflexión y son de alcance muy limitado[14]. Respecto del contenido normativo de los acuerdos comerciales, el punto de inflexión, caso de haber alguno, vino dado por el TLCAN y los acuerdos de la OMC que se establecieron en la Ronda Uruguay (1993-1995). Bajo la influencia del TLCAN, los acuerdos económicos dirigidos por los Estados Unidos muestran una tendencia a incluir en su ámbito unas obligaciones sobre aspectos reguladores mayores y más profundas que los acuerdos dirigidos por la CE[15]. En realidad, el único acuerdo de estos últimos comparable al TLCAN es el firmado recientemente con Chile.

La tercera conclusión se refiere a la ausencia de un patrón único. Esto tiene su importancia porque deja margen a la imaginación y a los aspectos políticos al aplicar los resultados de nuestro estudio a nuevos acuerdos Norte-Sur. Al no haber una pauta única, habrá que encontrar un "modelo nuevo" combinando en caso necesario rasgos de todos los acuerdos que se han analizado.

Planteamientos actuales sobre cuestiones normativas específicas

Respecto de las prescripciones internas aplicables al comercio de mercancías, los ALC muestran una tendencia a recordar o reproducir las disciplinas arbitradas en el plano multilateral (por ejemplo, los acuerdos de la OMC sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre obstáculos técnicos al comercio), destacando quizá el aspecto de la transparencia. A este respecto, el MERCOSUR sigue una pauta distinta: no establece ninguna obligación "primaria" sobre el particular, pero ha producido mucha legislación "secundaria". No obstante, gran parte de esa "legislación del MERCOSUR" simplemente reconoce el *status quo* normativo (consistente en ordenamientos nacionales divergentes); sin embargo, muchas de esas disposiciones no han entrado todavía en vigor al no haberse completado el proceso de "internalización".

[11] El acuerdo fue rechazado por Suiza en referéndum. Después de que entraran en la UE Austria, Finlandia y Suecia, sólo Noruega, Liechtenstein e Islandia son partes del acuerdo, juntamente con la Comunidad Europea y sus Estados miembros.

[12] Ya existía una zona de libre comercio como consecuencia de los acuerdos firmados entre la Comunidad Europea y los miembros del Área Europea de Libre Comercio (AELC).

[13] El mercado único europeo extendido al EEE no comprendía la agricultura ni la fiscalidad, y no preveía que se estableciera una unión aduanera.

[14] Éste es el motivo de que, con miras a promover la adopción del *acquis* de la Comunidad por esos países, tuviera que inventarse un nuevo instrumento en 1998: la "asociación por adhesión" que condicionaba la asistencia financiera a esa adopción.

[15] Una explicación parcial puede ser la siguiente: incluso si en todos los acuerdos examinados los Estados miembros acompañan a la CE como partes contratantes, siguen muy renuantes a incluir en ellos disposiciones sobre aspectos que se mantienen bajo competencia nacional (como la inversión o la propiedad intelectual).

Sobre servicios e inversión, la arquitectura de los acuerdos varía con arreglo a dos criterios: a) el período anterior o posterior a que se iniciara la Ronda Uruguay de la OMC; b) el hecho de que la punta de lanza fueran los Estados Unidos o la Comunidad Europea.

- Los acuerdos concebidos antes de que terminara la Ronda Uruguay (incluso si en muchos casos se concluyeran y firmaran después, como los de la CE y sus Estados miembros con otros países de Europa central y oriental, la antigua Unión Soviética y países del Mediterráneo) siempre trazan una distinción entre el intercambio internacional de servicios, por una parte, y la inversión en todos los sectores, incluidos los servicios, por la otra.
- En los acuerdos concebidos después de que acabara la Ronda Uruguay existe una distinción nítida entre los dirigidos por los Estados Unidos y los encabezados por la Comunidad Europea. Los primeros siguen la lógica del TLCAN anterior a la Ronda Uruguay. La CE y sus Estados miembros han pasado, en cambio, al enfoque del AGCS de segregar la IED en los sectores de servicios de las disposiciones generales sobre inversión y han tratado esa IED como un "modo de suministro" de servicios, a saber, el tercer modo sobre "presencia comercial".

En los acuerdos anteriores a la Ronda Uruguay dirigidos por la CE las disposiciones sobre el intercambio internacional de servicios o bien no existen o bien son de alcance muy limitado. El acuerdo firmado recientemente con Chile, el único donde figura un capítulo completo sobre el "comercio de servicios", reproduce simplemente las disciplinas del AGCS y adopta el enfoque de la lista positiva para liberalizar el acceso al mercado y la obligación del trato nacional. Al hacer ese planteamiento, abarca no sólo los intercambios de servicios a través de las fronteras sino también la IED en los sectores de servicios (como "presencia comercial" de los proveedores extranjeros de servicios), y comprende, al igual que el AGCS, disciplinas no sólo sobre el acceso sino también sobre el ordenamiento interno. En consecuencia, los capítulos sobre la inversión únicamente hablan de la IED en los sectores de las manufacturas.

Respecto de los servicios, los acuerdos dirigidos por los Estados Unidos mantienen la misma estructura y en gran medida las mismas disposiciones del TLCAN. Ese modo de proceder se centra en el intercambio de servicios que, en comparación con el AGCS, comprendería sus modos 1 y 2 y hasta cierto punto el Modo 4. La liberalización se aborda mediante listas negativas, y las disciplinas se concentran sobre todo en obligaciones de acceso al mercado, aunque aquí hay margen para que se apliquen restricciones cuantitativas. Las disciplinas sobre el Modo 4 del AGCS deberían entenderse en el sentido de que se refieren al suministro internacional de un servicio cuando requiera el desplazamiento de personas físicas con el fin de prestar debidamente ese servicio, y se aplica principalmente a profesionales muy cualificados. El acceso al mercado laboral en cuanto tal y las normas sobre residencia permanente quedan explícitamente excluidos del ámbito del acuerdo.

Sobre la inversión, los acuerdos dirigidos por los Estados Unidos siguen muy de cerca la estructura y el contenido típicos de los tratados bilaterales de inversión, a saber:

- una definición amplia de la inversión basada en activos, que engloba tanto la IED como la inversión en cartera;
- la liberalización del acceso y la obligación del trato nacional una vez hecha la inversión, a reserva de una lista de excepciones (enfoque de la "lista negativa");
- normas sobre expropiación e indemnización;

- lución de diferencias entre un inversor y el Estado.

Un hecho de gran interés se está registrando en el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos-Centroamérica (CAFTA) sobre las cláusulas de expropiación. A decir verdad, comprende un anexo sobre la definición de expropiación, reduce el alcance del concepto de "expropiación indirecta" y reconoce que:

> *"Salvo en circunstancias excepcionales, no constituyen expropiaciones indirectas los actos regulatorios… que son diseñados y aplicados para proteger objetivos legítimos de bienestar público, tales como la salud pública, la seguridad y el medio ambiente."*

Esto amplía la capacidad de las Partes para legislar en el plano nacional sin incurrir en la llamada "incautación reglamentaria".

Del lado europeo, el equivalente del planteamiento de los tratados de integración bilateral y del TLCAN son los acuerdos bilaterales sobre inversión que siguen concertándose y firmándose por Estados miembros por separado (sin listas de excepciones)[16], aunque los tratados europeos de intercambios bilaterales se centran en el "trato" (después del acceso al mercado) y no crean obligaciones en este particular. Como todos los tratados de esa índole, contienen disposiciones de mucho alcance sobre expropiación e indemnización, así como cláusulas para la solución de diferencias entre inversores y el Estado. En cambio, los acuerdos encabezados por la CE se centran sobre todo, especialmente cuando se trata de países del continente, en la obligación de abrir el mercado y en los derechos de acceso a inversores europeos, y dejan de lado las disciplinas encaminadas a proteger las inversiones. En los acuerdos anteriores a la Ronda Uruguay celebrados por la Comunidad Europea y todos sus Estados miembros, se distingue entre movimiento de capitales, por una parte, y el establecimiento de los mismos y su tratamiento posterior (u "operación"), por la otra.

Los acuerdos dirigidos por la CE, sin perjuicio de perseguir el que se abran los mercados, han registrado un cambio en su planteamiento. En primer lugar, como ya se dijo, la IED en servicios se ha segregado del capítulo sobre la inversión y se ha llevado al del "comercio de servicios", creando así disciplinas divergentes para el mismo hecho según el sector al que se destine la IED. En segundo término, al proceder así, se han unificado los compromisos de acceso y de tratamiento posterior en una única lista positiva, limitando con ello la posibilidad de lograr mayor cobertura sectorial en un momento u otro del proceso de inversión. En cambio, esos acuerdos siguen sin incluir disposiciones sobre expropiación o protección de las inversiones[17], algo que no debería sorprender, ya que en la legislación de la CE no hay normas en ese particular y cada Estado miembro conserva todas sus competencias al respecto.

---

[16] La ausencia de una lista de excepciones, en particular en el trato nacional, conduce a una violación sistemática de los acuerdos por los países europeos al existir un número apreciable de leyes (tanto en la Comunidad Europea como en las legislaciones nacionales) que otorgan a las empresas controladas por nacionales un tratamiento mejor que a las controladas directa o indirectamente por extranjeros. Asimismo, la firma de esos acuerdos por los Estados miembros por separado infringe la división de competencias entre la Comunidad y esos Estados porque engloba temas regulados internamente por la Comunidad y sobre los que, en consecuencia, aquéllos han perdido la facultad de asumir obligaciones internacionales. La jurisprudencia reciente del TEJ confirma esa interpretación, particularmente en relación con los acuerdos de "cielos abiertos": fallos del 5 de noviembre de 2002, asuntos 466, 467, 468, 469, 471, 472, 475, 476 y 478/98. Véanse Solé (2003) y Torrent (1998), capítulo 3, para más información.

[17] En el acuerdo UE-Chile ni siquiera figuran disposiciones sobre transferencias de fondos, pero esto obedeció probablemente a que lo solicitó Chile.

En algunos acuerdos no figuran disposiciones sobre las compras del sector público. Los que las contienen (TLCAN, CAFTA y UE-Chile) comparten un mismo enfoque, muy similar al del Acuerdo plurilateral de la OMC sobre la contratación pública. Imponen el trato nacional a las compañías foráneas que compren por encima de una cantidad mínima a una lista trazada de antemano de entidades públicas e incluyen un conjunto preciso de normas a las que se han de ajustar las subastas nacionales.

Los acuerdos de que se trata difieren mucho en política de competencia (en su significado antitrust). En algunos de ellos, dirigidos tanto por los Estados Unidos como por la CE, no figuran disposiciones en ese aspecto (TLCAN, CAFTA o UE-Chile). Otros, en particular los europeos y euromediterráneos, que por lo demás se quedarían a la zaga de muchos en lo que atañe a su contenido, sí las tienen y, lo que es más significativo, confieren facultades a un órgano conjunto establecido en el acuerdo para desarrollar esas normas. En el caso de los acuerdos europeos, tales facultades se han empleado mucho, promulgándose en el marco del instrumento de que se trate toda una serie de normas muy detalladas que tienden a duplicar las recogidas en el Tratado de la CE.

Disciplinas extensas sobre los derechos de propiedad intelectual se encuentran exclusivamente en los acuerdos encabezados por los Estados Unidos. En los UE-Chile y en los euromediterráneos figura tan sólo la obligación de proteger la propiedad intelectual en conformidad con las normas internacionales más exigentes, pero por sí mismos no prescriben esa obligación. El TLCAN y el CAFTA, en cambio, imponen la obligación del trato nacional a los extranjeros en lo que concierne a los derechos de propiedad intelectual y establecen un conjunto de normas que han de incorporarse a la legislación interna. Las disposiciones del TLCAN, en gran medida, recogen las mismas disciplinas del ADPIC posterior de la OMC, mientras que el CAFTA añade una protección en aspectos vinculados con las nuevas tecnologías, tales como los nombres de dominio de Internet y las señales de satélites relacionadas con programas.

Sobre el medio ambiente y la mano de obra, los acuerdos dirigidos por los Estados Unidos son los únicos que tienden a incluir algunas normas -incluso si son muy vagas y se excluyen del mecanismo de solución de diferencias- sin perjuicio de reconocer al mismo tiempo el principio de la capacidad reguladora nacional en esas esferas[18].

Un "modelo nuevo" de ACP Norte-Sur

Instituciones que sientan jurisprudencia

Una mera "cláusula de *rendez-vous*" no crea un "acuerdo de dos pasos". En más casos positivos que negativos, tales cláusulas simplemente ocultan la incapacidad de llegar a una posición común sustancial (al menos en la esfera específica a que se refiera la cláusula). En todo caso, son innecesarias porque siempre queda abierta la posibilidad de un nuevo acuerdo que modifique todos los aspectos del que esté vigente: se trata de una cuestión de voluntad política y no depende de que exista una cláusula de esa índole.

Un acuerdo "en dos pasos" requiere: a) incluir en el "primer paso" suficientes disposiciones que actúen de "gancho" para lo que ocurra después; y b) establecer instituciones capaces de garantizar que, en el marco de esos "ganchos", lo que ocurra se base efectivamente en disciplinas

[18] Sobre el medio ambiente y la mano de obra, los protocolos específicos simplemente prevén la posibilidad de examinar la aplicación interna de la ley nacional pertinente, no su conformidad con el acuerdo.

más detalladas; con miras a que se logren esos objetivos, ha de dotarse a esas instituciones de facultades jurisprudenciales[19].

El debate sobre estas últimas instituciones se ha visto embrollado por el uso equivocado de los términos "intergubernamental" y "supranacional". Con el fin de evitar equívocos, es mejor sustituir esa terminología por la más neutral de las "dos técnicas" que puede usarse en los tratados económicos internacionales (en realidad en todo tratado) con el fin de promulgar normas que: a) inserten desde el principio en el tratado disposiciones que han de cumplir los Estados miembros; o b) instituyan un mecanismo legislativo dentro del marco del acuerdo[20].

La creación de la Comunidad Europea -una entidad legal con competencias propias- ciertamente ofrece el ejemplo mejor de la segunda técnica. No obstante, el proceso de integración europea sigue recurriendo mucho tan sólo a la primera. En el propio tratado figura un conjunto de normas que imponen obligaciones de mucho alcance e importancia a los Estados miembros cuando ejercen sus propias competencias; esas obligaciones se ven subrayadas por la obligación amplia y general de no discriminación en lo que atañe a la nacionalidad de un Estado miembro en cualquier aspecto cubierto por el tratado. El TLCAN, en cambio, se basa exclusivamente en la primera técnica (y, como resultado, es un tratado completamente estático de "un paso").

Hay que insistir en la importancia que tiene que en el acuerdo de la OMC también figure un mecanismo de esa índole para crear normas. Por ejemplo, el artículo IX.3 permite a la Conferencia Ministerial modificar y adaptar el conjunto de derechos y obligaciones aceptados por los miembros mediante exenciones; y el artículo XII establece un mecanismo para aceptar miembros nuevos (China, por ejemplo) mediante un acuerdo *con la propia organización*[21] aprobado también por la Conferencia Ministerial[22]. En ambos casos se crea una ley internacional completamente nueva sin ninguna necesidad de unos procedimientos de ratificación por los miembros de la OMC.

Un rasgo muy interesante de acuerdos bilaterales recientes negociados en América por los Estados Unidos es que por primera vez se han establecido instituciones conjuntas que pueden legislar. Sus facultades son muy limitadas[23], pero se ha roto el "tabú": no hay en modo alguno

[19] Buena parte del resto de la sección está adaptada de Torrent (2003).

[20] Desde luego, ese mecanismo tiene un alcance limitado y predeterminado; nunca podrá tener (lo mismo que no la tiene la propia Comunidad Europea) lo que en alemán se llama *Kompetenz-Kompetenz*; es decir, la capacidad de decidir a qué áreas se extienden sus facultades legisladoras.

[21] El artículo XII sobre adhesión del Acuerdo por el que se establece la OMC dispone que: "1. Todo Estado o territorio aduanero distinto que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores y en las demás cuestiones tratadas en el presente Acuerdo y en los Acuerdos Comerciales Multilaterales podrá adherirse al presente Acuerdo en condiciones *que habrá de convenir con la OMC*. Esa adhesión será aplicable al presente Acuerdo y a los Acuerdos Comerciales Multilaterales anexos al mismo. 2. Las decisiones en materia de adhesión serán adoptadas por la Conferencia Ministerial, que *aprobará el acuerdo sobre las condiciones de adhesión por mayoría de dos tercios de los miembros de la OMC*" (se ha añadido la cursiva).

[22] Ha de subrayarse que en ambos casos, y contrariamente a lo que se cree por lo común, la Conferencia Ministerial puede actuar por mayoría de tres cuartos y de dos tercios, respectivamente, incluso si intenta llegar a un consenso en conformidad con el artículo IX. No insistimos en esto porque nuestro argumento se refiere a la capacidad para producir nuevas leyes internacionales cuando no existe ningún procedimiento nacional de ratificación, ni los requisitos de votación necesarios para ello.

[23] El párrafo 3 del artículo 19.1 del CAFTA sobre la Comisión de Libre Comercio, dice: "3. La Comisión podrá: a) establecer y delegar responsabilidades en comités y grupos de trabajo; b) modificar en cumplimiento con los objetivos de este Tratado: i) las listas de desgravación sujetas al anexo 3.3 (Desgravación arancelaria), a fin de acelerar la reducción arancelaria; ii) las reglas de origen establecidas en el anexo 4.1 (Reglas de origen específicas);

ningún "impedimento constitucional" para que se creen esas instituciones (como ya había quedado demostrado, por otra parte, por la entrada de nuevos miembros en la OMC)[24].

Cuando se establecen dichas instituciones en acuerdos bilaterales que afectan a procesos de integración regional ya existentes, puede surgir un efecto positivo adicional. A decir verdad, el que se instaure un consejo conjunto en el marco de las negociaciones UE-MERCOSUR, por ejemplo, tendría unas consecuencias extremadamente importantes para integrar y robustecer el MERCOSUR. Es cierto que implicaría necesariamente revisar sus fundamentos institucionales y, lo que es más significativo, una clarificación de todas las confusiones que se han generado al mezclar la cuestión de establecer una nueva *ley internacional* (*o ley para los Estados*) con el asunto totalmente distinto de su *aplicabilidad a las personas*[25].

Disciplinas reguladoras

Comercio de mercancías

Habida cuenta del mucho alcance que tienen los ***aspectos reguladores del comercio de mercancías***, y la tradicional complejidad de las negociaciones bilaterales sobre esas cuestiones, las instituciones conjuntas establecidas por los acuerdos podrían ser el canal adecuado para abordar tales asuntos de un modo progresivo una vez que el acuerdo haya entrado en vigor. En su labor reguladora, los consejos conjuntos deberían guiarse por el objetivo de aumentar el "contenido efectivo" de los acuerdos bilaterales, evitando la tentación de simplemente copiar o recordar en ellos normas multilaterales existentes. A decir verdad, esos intentos pueden confundir (temporalmente) a la opinión pública, pero no añaden nada al contenido del acuerdo, salvo acrecentar el desorden y la incertidumbre, ya que tienden a producir una serie de disposiciones paralelas que no son nunca iguales, incluso con el riesgo de interpretarse de modo diferente en los diversos regímenes (bilaterales/regionales o multilaterales).

Servicios

En el **ordenamiento de los servicios** hay una tendencia, seguida sobre todo por la Comunidad Europea, pero que también existe en otras partes, por ejemplo, en el MERCOSUR con el Protocolo de Montevideo, a reproducir la estructura y las normas del AGCS. Ese planteamiento intenta centrarse en una liberalización más amplia en el plano bilateral. Tiene la ventaja de allanar la comparación entre los compromisos asumidos a nivel multilateral en el AGCS y a nivel bilateral, y tal vez de facilitar la discusión acerca de si el acuerdo bilateral cumple los requisitos establecidos por el artículo V del AGCS para los instrumentos de integración regional.

No obstante, ese modo de proceder no parece muy prometedor en términos de integración y de liberalización efectiva y hace mucho más difícil el tratamiento adecuado de la inversión y la circulación de trabajadores.

---

iii) las Directrices comunes referidas en el artículo 4.21 (Directrices comunes); y iv) el anexo 9.1 (Contratación pública)". Sobre esto, véase el estudio en curso de Esteban Agüero para el Observatorio de la Globalización.

[24] Las sofisticadas disposiciones institucionales y de procedimiento que figuran en el Acuerdo de 1993 sobre el Espacio Económico Europeo son un muy buen precedente para demostrar que siempre cabe encontrar solución a cualquier llamado "impedimento constitucional" para instituir un mecanismo legislador dentro del marco de un acuerdo internacional.

[25] Esta confusión se analiza en detalle en Bouzas, Motta Veiga y Torrent (2002); véase en particular la sección 2.4.

Sobre el tema de una liberalización efectiva con la integración, el contenido regulador de un acuerdo de esa índole corre el riesgo de no ir mucho más allá que las disciplinas existentes en el plano multilateral. Los "efectos netos" (o el "contenido efectivo") del acuerdo se limitarían a los ajustes reguladores necesarios para garantizar algún acceso y asegurar que se cumple la obligación del trato nacional en los sectores específicos añadidos a las listas de compromisos del AGCS, pero no se impondrían obligaciones nacionales más allá de tal cosa. En algunos casos, cabe incluso encontrar algunas disciplinas inferiores a las de ese acuerdo de la OMC en materia de servicios[26]. Es notable que en el acuerdo UE-Chile no figure ni siquiera una obligación general de transparencia en la reglamentación del comercio de servicios, del modo que se contempla en el artículo III del AGCS.

Sobre los efectos en el trato de la inversión y el desplazamiento de trabajadores, las desventajas del enfoque del AGCS en el contexto de un acuerdo bilateral son también, a nuestro juicio, claras.

El hecho de segregar la IED en los sectores de servicios de las disposiciones generales sobre inversión con el fin de tratar a ésta como un aspecto del comercio de servicios (el tercer modo de suministro, a saber, la "presencia comercial") puede tener algún sentido en un acuerdo que, a diferencia de los instrumentos de la OMC, no aborde directamente el tema de la inversión. Pero pierde completamente ese sentido y se convierte en una fuente innecesaria de confusión y dificultades técnicas, legales y de negociación cuando no ocurra así y el acuerdo (como en el caso UE-MERCOSUR) tenga un capítulo específico sobre inversión.

Ese mismo argumento se aplica en buena parte al movimiento de trabajadores. No hay necesidad alguna de tratarlo como el Modo 4 de suministro de servicios del AGCS, un planteamiento que además no conducirá a ninguna parte. En realidad, en la lógica general de ese acuerdo, el término "movimiento de personas físicas" no se refiere a trabajadores independientes que acudan al mercado laboral de un miembro[27], sino a los trabajadores *ya empleados* por un proveedor foráneo de servicios y utilizados por él para prestar servicios en otro país o bien a suministradores independientes de servicios que tienen que desplazarse y permanecer durante un limitado período de tiempo en el extranjero con el fin de desempeñar debidamente su labor[28].

Al transponerse al plano bilateral, las desventajas del enfoque del AGCS muestran la necesidad de un planteamiento alternativo. Tal cosa también se ha vuelto políticamente posible (incluso deseable) desde una perspectiva más amplia.

En realidad, hasta Cancún, tanto los defensores como los críticos de los temas de Singapur coincidieron (desde luego por razones opuestas) en considerar a la inversión como un "asunto nuevo" para la OMC[29], ocultando el hecho de que el AGCS es sobre todo un acuerdo acerca de la inversión extranjera directa (rebautizada como "presencia comercial", esto es, el modo 3 de

[26] El acuerdo UE-Chile, notablemente, ni siquiera prevé una obligación de transparencia general en la reglamentación del comercio de servicios, del modo que cabe encontrar en el artículo III del AGCS.

[27] Esta preocupación se reflejó en el anexo al AGCS sobre el movimiento de personas físicas, donde se reconoce expresamente que la liberalización de los servicios no entraña la obligación de abrir el mercado de trabajo ni afecta a la competencia nacional para regular la entrada y estancia de personas en su territorio. Esa disposición también figura en el acuerdo UE-Chile.

[28] O al desplazamiento al extranjero de compradores de servicios si nos referimos al segundo modo de suministro (consumo en el extranjero).

[29] Algunos tenían que ocultar que habían ya "vencido" (tal vez demasiado) y otros que (quizá por inadvertencia) habían ya "perdido", al incluir ese nuevo asunto bajo el paraguas de la OMC.

suministro de servicios). Una vez que la idea de abordar la inversión como un asunto nuevo ya no es objeto de debate, un análisis racional debería destacar el hecho de que, desde una perspectiva económica, legal y política, las disposiciones del AGCS se refieren a dos aspectos totalmente diferentes, aunque relacionados entre sí[30]:

a) el intercambio internacional de servicios, debidamente contabilizados tradicionalmente en la balanza de servicios de la balanza de pagos, y
b) la inversión extranjera directa (principalmente para el suministro interno de servicios en el país de acogida), cuya relevancia económica no se mide por la entrada "una sola vez" de capital foráneo (en realidad, no necesariamente), sino por su contribución continua al PIB (o, desde otro punto de vista, al empleo)[31].

Desde esa perspectiva, el AGCS aparece como una anomalía que ha de explicarse (y tal vez para algunos justificarse) en el contexto de las negociaciones de la Ronda Uruguay, pero no exportarse fuera de la OMC[32].

Si separamos los cuatro "Modos de suministro" del AGCS y juzgamos cada uno de ellos por sus propios méritos, aparece todo un mundo nuevo de posibilidades. Los dos modos primeros ("suministros transfronterizos" y "consumo en el extranjero") comparten una característica económica esencial: la demanda procede de un país y la oferta de otro, lo que da pie a unas transacciones internacionales de la balanza corriente. Tal no es el caso del tercer modo ("presencia comercial" es decir, IED), que se refiere a la inversión (más precisamente al establecimiento) y debería tratarse en consecuencia. Y por último, hay una necesidad obvia de ocuparse del movimiento de personas físicas (o al menos del movimiento de trabajadores y sus familias), incluso si no están empleadas por un proveedor extranjero de servicios y, consiguientemente, quedan fuera del ámbito del AGCS. En cada caso habrá rasgos distintos que merecen un tratamiento normativo especial.

En el suministro transfronterizo de servicios y en el consumo en el extranjero cabría prever una obligación general de liberalización del acceso y del trato nacional, siempre que se proceda con arreglo a una lista "negativa" que identificaría principalmente las restricciones cuantitativas y, de resultas de ello, situaría las limitaciones reglamentadas en una perspectiva más transparente. También podría haber disposiciones específicas cuando ese intercambio de servicios requiera un desplazamiento de personas a través de las fronteras. Ese modo de proceder es el que se sigue en los acuerdos dirigidos por los Estados Unidos.

Además, como el comercio de servicios puede constituir un área sensible en los acuerdos Norte-Sur, donde no es fácil alcanzar un consenso total en las negociaciones, los consejos conjuntos podrían desempeñar un papel clave si se les asignan facultades para proceder a una liberalización progresiva. Esa capacidad daría a las instituciones comunes margen para mejorar la integración

[30] Para más detalles sobre este particular, véase Molinuevo (2004).
[31] No es menester un movimiento internacional de capitales para que una compañía extranjera se establezca en otro país. Esa compañía puede recurrir a una financiación obtenida directamente en el país de acogida o ser el resultado de una fusión mediante un intercambio de acciones, por ejemplo. Esta posibilidad demuestra que el "establecimiento de empresas extranjeras" es legal, económica y políticamente un problema totalmente diferente del que plantea el movimiento de capitales.
[32] Los europeos en particular deberían recordar (y habría que recordárselo) el hecho de que en el Tratado de Roma que instituyó la Comunidad Europea, el intercambio de servicios siempre se trató en un capítulo y la inversión (en sus tres aspectos conexos de movimientos de capital, derecho de establecimiento y trato posterior al establecimiento) en otros capítulos diferentes.

de las partes en materia de servicios, especialmente: a) con la introducción o eliminación de algunas excepciones; b) con la autorización de medidas de salvaguardia; c) con el retraso o la aceleración del calendario de la aplicación de las disposiciones según las necesidades y la voluntad política de las partes.

Inversión extranjera

Las disciplinas sobre la inversión extranjera, tal como demuestran el inestable MERCOSUR-UE y las fracasadas negociaciones del ALCA, se están convirtiendo en un elemento clave de los acuerdos bilaterales. Lo primero que hay que resolver en esa reglamentación es cómo se define la "inversión" en el acuerdo y cómo se distingue entre inversión extranjera directa (IED) y la inversión en cartera. Si bien se reconoce por todo el mundo la posible contribución al desarrollo de la IED, principalmente por su capacidad para acrecer la capacidad productiva y aportar un progreso técnico, la inversión en cartera puede tener efectos peligrosos en economías en desarrollo de tamaño mediano. Los acuerdos bilaterales Norte-Sur deberían, por tanto, centrarse exclusivamente en la IED, dejando a los gobiernos nacionales la reglamentación de los movimientos de capital relacionados con la inversión en cartera para que procedieran con arreglo a sus necesidades y preferencias económicas[33].

El segundo aspecto se refiere a la cobertura sectorial de la IED. Como ya se examinó en una sección anterior, la aparente "facilidad" de aplicar el planteamiento del AGCS a la IED en los sectores de servicios (como un modo de "comercio de servicios") puede contribuir a la "viabilidad" del acuerdo, pero a riesgo de perder completamente el contenido efectivo[34]. Así pues, consideraremos que las disposiciones de los acuerdos bilaterales sobre la IED y el establecimiento de empresas extranjeras se aplicarían a todos los sectores.

El tercer aspecto es el del enfoque que habría que seguir en las dos "fases" relevantes de la IED: a) el acceso (o "primer establecimiento")[35]; y b) el tratamiento de la situación posterior al establecimiento. Tanto el AGCS como el modelo auspiciado por los Estados Unidos aplican el mismo planteamiento a ambas fases, a saber, de "abajo a arriba" o de "lista positiva" en el caso del AGCS[36] y de "arriba a abajo" o de "lista negativa" en el caso del TLCAN y de otros acuerdos dirigidos por los Estados Unidos. A nuestro juicio, tal cosa no es muy lógica[37].

Respecto del acceso o primer establecimiento, las políticas nacionales de desarrollo, sociales o de seguridad pueden dar a los gobiernos un motivo legítimo para restringir la propiedad de empresas o su participación en ellas de extranjeros en ciertos sectores económicos. Esa forma de

[33] Un modo muy pedagógico de destacar este hecho (y la diferenciación con el planteamiento de los acuerdos dirigidos por los Estados Unidos) sería el de llamar al capítulo "Establecimiento de empresas extranjeras" más bien que "Inversión".

[34] El trabajo de Sauvé y Pena (2004), sin perjuicio de recomendar el enfoque del AGCS al examinar la viabilidad de los acuerdos birregionales UE-MERCOSUR, reconoce también la falta de motivación legal y económica para distinguir entre inversión en los servicios e inversión en los sectores manufactureros.

[35] Preferimos estas dos expresiones a la de "previo al establecimiento", también muy usada. En términos estrictos, esta última expresión o bien no significa nada (porque "antes del establecimiento" no hay IED) o bien significa todo (porque puede considerarse que ocurre todo antes del establecimiento).

[36] Para ser precisos, importa recordar que el AGCS también sigue el enfoque de "lista negativa" una vez que se haya introducido un sector en la "lista positiva" de los sectores cuya liberalización se asume. No obstante, como la "lista negativa" sólo se aplica una vez que el sector se haya incluido en la lista positiva, y ésta englobe los mismos compromisos temporales sobre acceso al mercado y sobre el trato nacional posterior al establecimiento, podemos seguir diciendo para lo que nos interesa que el planteamiento del AGCS es el de "lista positiva".

[37] Sauvé y Pena (2004) también lo señalan.

proceder se beneficiaría mucho de la existencia de las disposiciones institucionales que proponemos, al permitir un mecanismo muy flexible de ampliación (o en algunos casos justificados de reducción) de la lista de sectores a los que se aplican las medidas de liberalización.

Por el contrario, es discutible que, cuando se trate de empresas ya establecidas[38], las compañías nacionales con participación extranjera deberían sólo muy excepcionalmente discriminarse. Por tanto, para el régimen posterior al establecimiento sería aceptable una obligación horizontal de trato nacional con la presencia, sin embargo, de una "lista negativa" de excepciones. Si fuera menester, las medidas institucionales que proponemos podrían también incluir algunas excepciones transitorias justificadas.

A nuestro juicio, este planteamiento diversificado brindaría un entorno efectivo, transparente y propicio al desarrollo cuando se liberalice la inversión extranjera.

El cuarto aspecto se refiere a las disciplinas del régimen posterior al establecimiento que van más allá de la norma del trato nacional (en términos comparativos). Aquí han de distinguirse y examinarse por separado diferentes extremos:

- El primero es el de las prescripciones en materia de resultados y los incentivos a la inversión. Estas dos cuestiones, al ser conceptualmente diferentes y aplicarse a fases distintas del proceso de inversión, se han reglamentado hasta ahora por separado. En la práctica, sin embargo, ambas están muy vinculadas. Los incentivos a la inversión buscan atraer capitales foráneos en determinados sectores de la economía nacional al reducir las obligaciones generales impuestas a las empresas privadas por la reglamentación nacional y subnacional. Por otra parte, las prescripciones sobre el desempeño imponen obligaciones adicionales a las compañías extranjeras con el fin de alcanzar objetivos económicos, en particular los relacionados con la balanza de pagos[39]. Cabría decir que los dos agentes involucrados (la empresa extranjera y el gobierno nacional) disponen de dos "instrumentos de negociación" complementarios. La prohibición estricta de esas prescripciones que figura en bastantes acuerdos de libre comercio, así como en el de la OMC sobre los ADPIC, sin disciplinas vinculantes sobre los incentivos a la inversión, simplemente hacen que los inversores extranjeros "jueguen a fondo", al reducir el poder de negociación de los gobiernos. Por otra parte, un enfoque amplio que englobara ambos asuntos robustecería el carácter "propiciador del desarrollo" del acuerdo. Desde luego que toda discusión sobre las disciplinas en esos dos aspectos interrelacionados, habida cuenta de su sensibilidad política y de su complejidad, debería quedar al margen de la negociación principal, y dejarse para un análisis más profundo y detallado por parte de los consejos conjuntos. No obstante, en este caso específico, el mero hecho de introducir una disposición que recuerde la interdependencia de ambos aspectos y que asigne a los consejos conjuntos la tarea de ocuparse de ellos más adelante tendría un importante efecto de demostración desde el punto de vista político, a pesar de su vacío legal inicial.

[38] O bien en los sectores "consolidados" en las listas positivas de liberalización del acceso o bien en cualquier otro sector donde se haya establecido una empresa extranjera en razón de toda medida "autónoma" de regulación ("autónoma" en el sentido de "ir más allá" de los "compromisos consolidados").
[39] Este aspecto se examina muy bien en Lavagna (1999).

- En el cuerpo del acuerdo podrían abordarse algunos asuntos reguladores específicos, sobre todo los relacionados con pagos y transferencias. No obstante, también cabría no hacerlo, pues muy a menudo tales disposiciones simplemente repiten obligaciones ya asumidas con el FMI.
- Las disciplinas sobre expropiación han resultado extremadamente peligrosas en los acuerdos bilaterales/regionales. En los que participan países del Norte y del Sur debería, por tanto, evitarse esas disciplinas o, aprendiendo de la difícil experiencia del TLCAN con la disposición sobre expropiación indirecta, centrarse únicamente en la expropiación directa.
- Por último, también ayudaría el que se definiera un "modelo nuevo" con la inclusión en el acuerdo del tema del comportamiento empresarial. Bastaría con dejarlo para su tratamiento ulterior por el consejo conjunto. Esto crearía un "gancho" capaz de atraer a la sociedad civil y hacer que participara en el empeño.

El quinto aspecto es el de la solución de diferencias: Se aplicarían las disposiciones generales del acuerdo y, claro está, no se hablaría de un mecanismo para zanjar las cuestiones entre inversores privados y el Estado.

En el contexto general de la arquitectura financiera mundial, el nuevo planteamiento que hemos señalado constituye un "modelo nuevo" genuino para todos los países, ya que se encuentra a mitad de camino entre los acuerdos dirigidos por los Estados Unidos, por una parte, y los de la OMC y los encabezados por la CE, por la otra.

Otras cuestiones reglamentarias

El ***movimiento de trabajadores*** no podrá excluirse de los acuerdos bilaterales que intenten seriamente fomentar las relaciones económicas entre países del Norte y del Sur. Sin duda, no será posible abordar toda la serie de cuestiones relacionadas con la circulación internacional de personas, pero al menos en los instrumentos bilaterales y regionales deberían figurar obligaciones sobre el trato (nacional) de los trabajadores extranjeros empleados legalmente. También cabría prever una disposición específica sobre los permisos de residencia de cónyuges e hijos, así como su acceso al mercado laboral local. Las disposiciones de esa índole, que ya figuran en acuerdos europeos, han demostrado no entrañar riesgo alguno para el empleo en los países desarrollados, al tiempo que han coadyuvado a consolidar unas relaciones económicas amistosas con los socios del Este.

En conformidad con las tendencias actuales, los ***acuerdos de libre comercio***, deberían incluir normas sobre las compras del sector público; no obstante, esas disciplinas habrían de tener presente la necesidad de los países en desarrollo de fomentar las industrias locales incipientes en las subastas públicas, admitiendo determinadas preferencias para las empresas nacionales mediante el enfoque de la lista negativa. La institución conjunta desempeñaría un cometido regulador en este particular y podría modificar el alcance de la obligación estándar del trato nacional, y reducir en su caso el régimen preferencial de los licitadores locales. No obstante, deberían aplicarse siempre normas generales en todas las administraciones públicas, incluidas las subfederales y locales.

En la esfera de la reglamentación de la ***propiedad intelectual***, los acuerdos confirman las obligaciones multilaterales vigentes sin desarrollarlas más. Los acuerdos Norte-Sur deberían, sin embargo, prestar especial atención a las necesidades de los países en desarrollo y de los menos

adelantados cuando buscan producir bienes básicos o cubiertos por patentes (sobre todo medicamentos) o acceder a tecnologías fundamentales para su progreso.

Las disposiciones sobre ***competencia*** deberían centrarse en reforzar la capacidad reguladora de los países en desarrollo en esa materia, dejando margen para unas disciplinas comunes más adelante. Como mucho, los acuerdos tendrían que recoger algunos principios comunes muy básicos que sirviesen de guía a los consejos conjuntos cuando a tenor de las necesidades comunes arbitren ulteriormente unas disciplinas.

Observaciones finales

Este capítulo ha intentado diseñar un "modelo nuevo" de acuerdo Norte-Sur, basándose en las circunstancias específicas de la relación birregional UE-MERCOSUR, pero con un esquema general en potencia capaz de aplicarse a muchos acuerdos Norte-Sur y de aportar soluciones alternativas que contribuyan a consolidar las relaciones económicas entre países desarrollados y en desarrollo, sin perjuicio de reforzar el sistema multilateral y de dejar el margen necesario a las políticas de desarrollo.

Evidentemente, siempre es más fácil no innovar y dejar que las negociaciones sean una "carrera a fondo", donde el papel principal corresponda a unos intereses defensivos. Los peligros de ese modo de proceder se entienden enseguida: llegar a un acuerdo con tan escaso contenido efectivo haría muy poco, discursos retóricos y descripciones colectivas aparte, para profundizar la relación Norte-Sur sin asestar un golpe más a un sistema multilateral que merece mayor atención que nunca.

Referencias

Bouzas, Roberto, da Motta Veiga, Pedro y Torrent, Ramón (2002): *In-Depth Analysis of Mercosur Integration, Its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment*", disponible en http://mkaccdb.eu.int/study/studies/32.doc.

Lavagna, Roberto (1999): "*Neoconservadorismo versus Capitalismo Competitivo*", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.

Martín-Prada, Gustavo y Rossi, Andrea (2002): "*The Regulatory Framework of Regional Trade Agreements*", documento para la Conferencia sobre el régimen en evolución de la OMC y la cooperación económica regional: implicaciones para el Asia nororiental", Seúl, Corea del Sur, 13 y 14 de septiembre de 2002 (pendiente de publicación).

Molinuevo, Martín (2004): "*WTO Disciplines on Foreign Investment - Wasn't the GATS about trade in services?*", mimeografiado, disponible por el autor en obsglob@pcb.ub.es.

da Motta Veiga, Pedro (2004): "*O Mercosul frente aos acordos e às negociaçôes de serviços e de* investimentos", documento para la conferencia del CIDOB sobre "La globalización de la integración en América Latina: nuevos enfoques", Barcelona, España, 1 y 2 de abril de 2004.

OMC (2003): ""*Pruebas de necesidad" en la OMC*", nota de la secretaría, documento de la OMC S/WPDR/W/27, 2 de diciembre de 2003.

Pena, Celina y Sauvé, Pierre (2004): "*Untying the Knots in Services and Investment*", documento para la Cátedra Mercosur 2004, 1er. Seminario sobre conglomerados, Barcelona, España, 29 de marzo de 2004 (pendiente de publicación).

Sauvé, Pierre (2004): "*Razôes e lições do fracasso em Cancún*", en Revista Brasileira de Comércio Exterior, Nº 78, enero-marzo de 2004.

Solé, Marina (2003): "*Regulaçao de investimentos no âmbito nacional, bilateral, regional e multilateral*", en Revista Brasileira de Comércio Exterior, Nº 74, enero-marzo de 2003.

Torrent, Ramón (1998): "*Derecho y Práctica de las Relaciones Económicas Exteriores en la Unión Europea*", ed. CEDECS, Barcelona, 1998.

Torrent, Ramón (2003):"*Regional Integration Instruments and Dimensions: an Analytical Framework*", en Devlin, Robert y Estevadeordal, Antoni: "Bridges for Development", BID, Washington, 2003.

Torrent, Ramón (2004): "*Regional Co-operation within the Multilateral Rule System as seen from a legal/institutional/political perspective*", version revisada del documento para la Conferencia sobre el régimen en evolución de la OMC y la cooperación económica regional: implicaciones para el Asia nororiental", Seúl, Corea del Sur, 13 y 14 de septiembre de 2002 (pendiente de publicación).

Capítulo VII

TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO EN LOS ACUERDOS COMERCIALES NORTE-SUR

Piragibe dos Santos Tarragô

Los acuerdos comerciales Norte-Sur adquirieron lugar prominente en el decenio de 1990 como consecuencia de las importantes negociaciones sobre el libre comercio celebradas con países en desarrollo, como es el caso del TLCAN.

En gran medida esos acuerdos son el resultado de la pugna redoblada entre los dos socios del Norte: los Estados Unidos y la UE, y de las insuficiencias de las rondas multilaterales a la hora de reducir las barreras al comercio en los mercados de los países en desarrollo. Pareja importancia reviste que los acuerdos Norte-Sur brinden un instrumento para desbrozar el terreno en esferas nuevas de interés comercial para los países desarrollados, tales como la propiedad intelectual, los servicios y la inversión, donde la asunción de compromisos estaba encontrando dificultades en las negociaciones multilaterales (o no iba tan lejos como deseaba el Norte).

También parece que las estrategias de mercado de las empresas transnacionales (ETN) (globalización), así como consideraciones políticas, contribuyeron mucho a impulsar esos acuerdos.

Los acuerdos Norte-Sur brindan ventajas a los países en desarrollo si se traducen en una apertura mayor (que la de los acuerdos comerciales multilaterales) de los mercados de los países desarrollados a productos y servicios cuya exportación interesa especialmente a aquéllos, así como en entradas sustanciales de IED, en particular en sectores donde cabe crear ventajas competitivas o mejorar las que ya existen y generar una nueva capacidad de producción y exportación.

Las barreras que se oponen al acceso al mercado en los acuerdos Norte-Sur deberían normalmente abordarse mediante una remoción asimétrica de los impedimentos, tal como una actuación frontal para los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo y otra más demorada para aquellos cuya exportación interesa a los países desarrollados. En otras palabras, los países desarrollados están introduciendo recortes sustanciales en sus derechos de aduana en un plazo de tiempo mucho más breve que los países en desarrollo (5 años frente a 15 ó 20, por ejemplo). La cuestión de las barreras a la entrada (tales como obstáculos técnicos o trabas para acceder a los canales de distribución) es más difícil de abordar. Por lo general, los productos exportados por los países en desarrollo pueden no superar las pruebas de calidad de los organismos reguladores o de las entidades que establecen las prescripciones en los países desarrollados, o bien no ser capaces de penetrar en los canales de distribución para la comercialización interna.

Una manera posible de abordar este problema sería subordinar el proceso de liberalización a un período transitorio, a cuyo término el acuerdo podría revisarse para averiguar si ha redundado en una apertura efectiva para los productos exportados por los países en desarrollo, y si estos últimos han podido beneficiarse de ello.

Al mismo tiempo, durante el período transitorio los países en desarrollo recibirían asistencia técnica (de los países desarrollados con los que se hayan asociado o de una institución internacional designada) para elevar la calidad o las especificaciones técnicas de sus productos con el fin de cumplir los requisitos de esos países desarrollados.

El mismo procedimiento podría aplicarse a las barreras que obstan la entrada en el mercado. Los organismos públicos de los países desarrollados podrían facilitar la penetración de los productos exportados por los países en desarrollo en los canales de distribución de su mercado interior cooperando con las compañías y entidades interesadas.

Desde la perspectiva de los países en desarrollo, un acuerdo Norte-Sur no debería conducir al desmantelamiento precipitado de capacidades productivas como consecuencia de la eliminación de la protección arancelaria. Tendría también que ofrecer un período de transición a los sectores para que se ajustaran. El acuerdo debería proporcionar asistencia técnica y financiera para esos ajustes. Durante el período en que éste tuviera lugar, la protección arancelaria se eliminaría paulatinamente a un ritmo compatible con el mejoramiento competitivo gradual de cada sector. Ese ajuste podría o bien revestir la forma de asistencia gubernamental o bien hacerse mediante una asociación de empresas con un país desarrollado copartícipe que podría facilitar la inversión, la transferencia de tecnología y los canales de comercialización.

Huelga decir que estas sugerencias son puramente teóricas, ya que tendrían que ponerse a prueba en las negociaciones reales, donde el poder de cada cual en los más de los casos difícilmente favorece al socio más débil. Con todo, los países en desarrollo pueden sacar partido al valor de su mercado nacional y comprobar hasta qué punto interesa a los países desarrollados conseguir su apoyo para concluir acuerdos en esferas nuevas. Véase, por ejemplo, el interés de los Estados Unidos en el ALCA (con un "OMC plus" en servicios, derechos de propiedad intelectual e inversión).

Las normas de la OMC deberían adaptarse para que esos mecanismos de cooperación actuaran en el contexto de los acuerdos Norte-Sur. Una posibilidad podría ser enmendar la cláusula de habilitación con tal fin o concertar acuerdos de libre comercio que ofrecieran flexibilidad.

La UNCTAD podría estimular las discusiones sobre cómo ampliar las disposiciones de trato especial y diferenciado de los acuerdos de la OMC y de otros instrumentos con miras a que las normas multilaterales brindaran más flexibilidad. También podría ayudar a los países en desarrollo a arbitrar las estrategias mejores al negociar acuerdos Norte-Sur mediante un análisis que se acabara traduciendo en una mejor definición de las prioridades y posibilidades de tales acuerdos, y facilitara contactos con empresas y entidades en sectores de interés para los países en desarrollo.

Capítulo VIII

CONSIDERACIONES SOBRE LA INTERACCIÓN ENTRE LA OMC Y LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA Y ENTRE ÉSTAS Y LOS RECIENTES ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

Rosine M. Plank-Brumback[1]

I. Las razones para celebrar acuerdos Norte-Sur

Los organizadores de este foro han establecido para su discusión por los panelistas unas interesantes cuestiones sobre los aspectos relacionados con el desarrollo de los acuerdos Norte-Sur, incluidos los beneficios que reportan de tales acuerdos. En el Norte, existe claramente una pugna en su seno para que sus bienes, servicios y capital accedan a los mercados del Sur. El Norte entabla esas negociaciones y suscribe acuerdos Norte-Sur con la esperanza de que sus inversores logren mayor seguridad y estabilidad y sus proveedores de bienes y servicios un acceso a los mercados más rápido y mayor que el que ofrece la vía multilateral más lenta, y con miras a obtener otros dividendos, como el apoyo a sus objetivos de política exterior. Dichos acuerdos sirven asimismo para configurar coaliciones con disciplinas multilaterales en esferas de interés y en el caso de los acuerdos bilaterales con disciplinas regionales también. El Representante de Comercio de los Estados Unidos, Robert Zoellick, ha hablado de promover la liberalización competitiva con los países "que pueden hacerla".

¿Cuáles son los beneficios que puede esperar el Sur de unos acuerdos con el Norte? Permítaseme citar los comunicados de prensa de Colombia, Ecuador y el Perú de 19 de mayo de 2004 después de su primera ronda de negociaciones con los Estados Unidos, donde se refieren a las ventajas que reportarían sus negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio (ALC) con los Estados Unidos. En esos comunicados se decía que, además del mayor comercio que generaría, el acuerdo sería el instrumento principal para crear empleo, atraer más inversión y lograr un desarrollo tecnológico más dinámico. La posibilidad de negociar ese acuerdo con su principal socio comercial abre la puerta para un salto cualitativo y cuantitativo en su desarrollo económico, con una integración clara y equitativa que contribuirá a reducir la pobreza y a un mayor bienestar general de sus poblaciones. Otras consideraciones importantes son el combate contra el narcotráfico y el terrorismo, la estabilidad regional y la consolidación de instituciones y gobiernos democráticos.

Un objetivo/incentivo importante para los países del Sur es obtener derechos contractuales para acceder a los mercados del Norte en contraposición con preferencias unilaterales que pueden otorgarse, condicionarse y retirarse también unilateralmente, a pesar de la decisión reciente del Órgano de Apelación de la OMC que establece sobre qué parámetros los países que conceden preferencias pueden discriminar entre los beneficiarios. Además, cuanto más completo sea un acuerdo de integración, más países marginados del Sur podrán ejercer sus derechos contractuales, siempre que el acuerdo permita medidas de retorsión a través de los sectores y en otros acuerdos.

[1] Todas las opiniones se expresan a título personal y no reflejan necesariamente la posición oficial de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de su Secretaría General o de sus Estados miembros.

Este foro se titula "Multilateralismo y regionalismo: la nueva interacción". Con este último término se quiere hacer referencia al lugar en que unos sistemas independientes se encuentran y actúan o se comunican entre sí.

II. La interacción entre el régimen de la OMC, incluidas las negociaciones del Programa de Desarrollo de Doha, y las negociaciones del ALCA y su posible resultado

La construcción del ALCA empezó en la primera Cumbre de las Américas celebrada por los 34 jefes de Estado y Gobierno de los países del continente en Miami, en diciembre de 1994, como parte de los objetivos más amplios de esa reunión de impulsar la prosperidad, las instituciones y los valores democráticos, y la seguridad del Hemisferio. El objetivo general de los mandatarios en el caso del ALCA era un movimiento más libre de mercancías, servicios y capital dentro de América mediante la progresiva eliminación de los obstáculos al comercio y la inversión en un mercado que comprende actualmente más de 800 millones de consumidores, con una producción nacional conjunta de más de 13 billones de dólares, y que representa una cuarta parte del PIB mundial y un quinto del comercio mundial.

En la segunda Cumbre que tuvo lugar en Santiago de Chile en abril de 1998, los líderes iniciaron oficialmente las negociaciones comerciales basadas en los principios y la estructura orgánica elaborados un mes antes en San José de Costa Rica por los Ministros de Comercio. Los principios convenidos eran los siguientes: conformidad con la OMC; mejoramiento de sus normas y disciplinas siempre que fuera posible y apropiado; consenso y transparencia en las decisiones; el desarrollo y el resultado de las negociaciones se tratará como un todo único; coexistencia con los acuerdos regionales en tanto en cuanto los derechos y obligaciones de esos instrumentos no estén cubiertos o vayan más allá de los derechos y obligaciones del ALCA; atención a las necesidades de las economías más pequeñas; y que los países puedan negociar y aceptar las obligaciones del ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie colectivamente.

La Secretaría de la OEA es una de las tres instituciones (el Comité Tripartito) que ofrece respaldo técnico y analítico a los grupos que negocian el ALCA y a otros órganos, así como asistencia técnica a los países participantes. Las otras dos instituciones son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (NU/CEPAL).

El ALCA es un gran laboratorio de ideas y de cooperación, un microcosmos de diversidad y retos, donde están desde la superpotencia a la pequeña nación insular, y si logran una coalescencia, esas negociaciones pueden coadyuvar a entendimientos y soluciones multilaterales. Ya han reportado algunos dividendos e innovaciones en las esferas siguientes:

- Facilitación de la actividad de las empresas mediante un primer conjunto de medidas en materia aduanera;
- Transparencia mediante una invitación permanente a la sociedad civil para que presente aportaciones por escrito sobre el proceso del ALCA a los negociadores y mediante la publicación periódica de borradores del Acuerdo (lo que permite al mundo en general participar en el gran espectáculo deportivo de contar los corchetes para calibrar los progresos logrados y la distancia que queda por recorrer); e

- Implantación de capacidad comercial mediante la aprobación de un Programa de Cooperación Hemisférica (PCH) en la reunión ministerial de Quito de noviembre de 2002, para hacer frente a las necesidades de las economías menos desarrolladas y más pequeñas de la región.

El PCH se propone robustecer la capacidad de los países receptores para participar en las negociaciones, implementar sus compromisos comerciales y adaptarse a la integración. Los países que negocian el ALCA no quieren repetir las dificultades encontradas después de la Ronda Uruguay, cuando muchos países miembros signatarios o que se adhirieron fueron incapaces de cumplir sus compromisos o no estaban en condiciones de sacar todo su provecho a la liberalización del comercio. Se han arbitrado estrategias para disponer de capacidad nacional y/o subregional que permita a los países definir, dar prioridad y articular sus necesidades dentro del programa de "asistencia por comercio". El Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas del ALCA convocó una reunión, que acogió el BID, que se celebró en Washington DC en octubre de 2003 (en la que, entre otros, participaron el Banco Mundial, la OEA y la UNCTAD), para que los países que buscan asistencia con arreglo al PCH discutieran con las organizaciones donantes su financiamiento y aplicación. Se están preparando más mesas redondas sobre temas concretos en el plano subregional para examinar proyectos específicos. En respuesta a algunas de las necesidades identificadas por los países en sus estrategias, la Sección de Comercio de la Secretaría General de la OEA ha ayudado a que se organicen en los últimos dos meses, en beneficio de funcionarios y negociadores andinos por ejemplo, seminarios y talleres sobre solución de diferencias entre inversores y los Estados, el régimen internacional regulador de los productos farmacéuticos, el comercio de servicios, la administración del tratado, así como cursos intensivos sobre comercio internacional con expertos de toda la región.

En realidad, cabe decir que la implantación de capacidad en materia de comercio está discurriendo mejor que las propias negociaciones de momento sobre el ALCA.

En su tercera Cumbre celebrada en la ciudad de Quebec en abril de 2001 los líderes hemisféricos dieron instrucciones a sus ministros de comercio para que las negociaciones del Acuerdo sobre el ALCA concluyeran no más tarde de enero de 2005. En cumplimiento de esas instrucciones, los ministros, reunidos en Miami en noviembre de 2003, dictaron unas directrices sobre la fase final del Acuerdo. Para acomodar las diferencias entre los países en el nivel de lo que se ambicionaba para el ALCA, los ministros hicieron lo que algunos han descrito como una corrección de la ruta seguida hasta entonces. Reconocieron expresamente que los países pueden asumir diferentes niveles de compromiso. Su propósito era desarrollar un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones aplicables a todos los países. Además, las negociaciones deberían permitir que los países que lo quisieran aceptaran dentro del ALCA obligaciones y beneficios adicionales. Los ministros declararon que cifraban todas sus esperanzas en que ese empeño redundaría en una balanza de derechos y obligaciones apropiada donde los países cosecharan los beneficios de sus compromisos respectivos.

Los ministros dieron a su vez instrucciones al Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), que se reúne a nivel de viceministros, para que desarrollaran ese conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones aplicables a todos los países en cada una de las esferas de negociación siguientes: acceso al mercado; agricultura; servicios; inversión; compras del sector público; propiedad intelectual; política de competencia; subvenciones, antidumping y derechos compensatorios; y solución de diferencias. También recabaron del CNC que estableciera procedimientos de negociación entre partes interesadas que pudieran inclinarse por una

liberalización y unas disciplinas adicionales sobre una base plurilateral dentro del ALCA. Algunos observadores piensan que este enfoque de dos niveles o dos vías con un componente común obligatorio y otro plurilateral voluntario compromete, por no decir que abandona, la noción de un todo único. El CNC fue incapaz de ponerse de acuerdo sobre las directrices que había que dar a los grupos negociadores acerca del contenido del conjunto común con arreglo a ese nuevo marco de negociación en su reunión en Puebla de febrero de 2003, y (después de dos aplazamientos) tiene todavía que convocarse. Los contactos entre las copresidencias de Estados Unidos y el Brasil y con las delegaciones siguen su curso para salir del atolladero.

Las negociaciones del ALCA y las que versan sobre el Programa de Desarrollo de Doha en la OMC están discurriendo paralelamente. Ambas tienen el mismo plazo límite oficial y son similares aunque no tengan los mismos objetivos. Las que se refieren al ALCA, tal como lo definieron los ministros en San José en 1998, son más ambiciosas: por ejemplo, en el acceso de las mercancías a los mercados consistirían en "eliminar progresivamente obstáculos arancelarios y no arancelarios, así como otras medidas con efectos equivalentes, que restringen el comercio entre países participantes". Una de las cuestiones planteadas en esa reunión se refiere a las implicaciones de los acuerdos Norte-Norte. Ciertamente, con respecto al ALCA, si se lograra un acuerdo Norte-Norte o en realidad uno Norte-Sur-Este-Oeste en julio de 2004 en la OMC sobre un marco para negociar los tres pilares de la agricultura, no sólo se daría impulso a las negociaciones de Doha sino también se ayudaría a resolver dilemas con que se enfrenta actualmente el ALCA. Entre ellos figura cómo materializar el compromiso de prohibir las subvenciones a la exportación en el Hemisferio y si hay que vincular tal cosa y cómo con un mecanismo efectivo frente a otros países que no son miembros del ALCA y que tienen subvenciones; así como asegurarse de que al abrir la puerta de los derechos de aduana no se deja el cambio expedito a una competencia desleal en razón de las subvenciones y otras medidas nacionales que distorsionan el comercio.

La OMC impone unos parámetros a todo acuerdo de libre comercio entre sus miembros. Es el propósito declarado de los países participantes en el ALCA cumplir con esos parámetros. A tenor del artículo XXIV del GATT y del Entendimiento de la Ronda Uruguay sobre su interpretación, todo acuerdo provisional encaminado a formar una zona de libre comercio ha de eliminar los derechos y otras reglamentaciones restrictivas del comercio (con algunas excepciones) respecto de lo esencial de los intercambios comerciales entre las partes en un plazo de diez años. Un requisito parecido para la liberalización interna o la integración negativa es el que figura en el artículo V del AGCS de que un acuerdo de integración económica en el comercio de servicios tenga una cobertura sectorial sustancial (en términos del número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro) y establezca la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación en los sectores cubiertos. Hay opiniones divergentes sobre el significado y el alcance de casi todos esos términos. El artículo XXIV del GATT y el artículo V del AGCS establecen también requisitos externos para proteger los intereses de países terceros, por ejemplo que los derechos de aduana y otras reglamentaciones del comercio de mercancías en la formación de una zona de libre comercio no sean más altos o más restrictivos que antes.

Los países participantes en el ALCA convinieron en que sus planes de eliminación progresiva de los aranceles comprenderían cuatro fases, a saber, inmediata, no más de cinco años, no más de diez años, y de duración mayor. Hubo acuerdo para que se permitieran algunos ajustes en los derechos básicos al autorizarse, por ejemplo, a la CARICOM que usara los aranceles consolidados para una lista limitada de mercancías en lugar del derecho NMF (inferior) aplicado, a partir de los cuales se iniciarían las reducciones. Para las ofertas de servicios, los países tenían

libertad para seguir un planteamiento de lista positiva o de lista negativa. Las ofertas sobre mercancías, servicios, inversión y compras del sector público se presentarían a reserva de los resultados generales de las negociaciones. Éstas, en lo que se refiere al acceso al mercado, no se encuentran todavía en la fase de solicitar mejoras en las ofertas y menos aún en la de concreción de esas mejoras. No es posible prejuzgar cuál será el resultado final de esas negociaciones y cómo ello se engarzaría con los requisitos de la OMC, incluido el de si en el proceso de examen de esa organización será menester flexibilidad para tener presentes los aspectos del desarrollo: por ejemplo, hasta qué punto un país podrá usar la cuarta posibilidad, esto es, el plazo superior a diez años para productos sensibles y excluirlos totalmente de cualquier compromiso de liberalización.

La idea de las dos vías dentro de un acuerdo suscita algunas cuestiones interesantes, de las que no es la menor la que se refiere a cómo los negociadores redactarán las cláusulas pertinentes sobre el trato NMF. No es infrecuente que los acuerdos de libre comercio con más de dos partes tengan disposiciones donde se especifique que ciertos derechos y obligaciones del acuerdo se aplican únicamente entre algunas de las Partes y no entre todas ellas; con todo, un acuerdo de dos vías con 34 socios no tendría precedente en su alcance potencial y complejidad. ¿Abarcará la primera vía "lo esencial de los intercambios comerciales" de mercancías? ¿"Lo esencial" de los sectores de servicios? ¿Aplicará la segunda vía a "lo esencial de los intercambios" el tratamiento "plus"? ¿Consistirá la primera vía principalmente en una zona de libre comercio de mercancías mientras que otros rasgos comunes a un acuerdo de integración más profunda corresponderán a la segunda vía? ¿Será la segunda vía un todo contenido en sí mismo? ¿Serán capaces las Partes de suscribir disciplinas plurilaterales en algunas esferas pero no en otras? ¿Cuáles serán los vínculos entre las dos vías? ¿Deberían aspirar todas las Partes a la segunda vía plurilateral para acabar sumándose a ella? ¿Qué ocurre si las listas diferencian el ritmo de los compromisos de reducción por origen a tenor de la categoría de las Partes? Esta discriminación potencial y quizá transitoria dentro de la integración interna puede tener o no una dimensión de desarrollo. Si el acuerdo acaba eliminando las barreras al comercio y la inversión, ¿debería preocupar al resto de la OMC cómo las Partes lo hacen en tanto en cuanto estén en principio de acuerdo con ello? Ésta es una cuestión sistémica relacionada con los acuerdos comerciales regionales sobre la que puede no haber pensado el Grupo de Negociación de la OMC sobre Normas y que tendría que añadir a su lista de verificaciones.

En el peor de los casos y en el escenario sumamente improbable de que el Acuerdo del ALCA que se acabe arbitrando no sea conforme a la OMC, con una carga pendiente de unos 150 acuerdos sometidos a examen, es dudoso que las Partes del ALCA tengan que temer una pronta conclusión del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales en el sentido de que el ALCA, una vez notificado, no es probable que conduzca a la formación de una zona de libre comercio en un plazo razonable. Habida cuenta de la práctica constante de decidir por consenso y de que en éste participen las Partes en el acuerdo, las posibilidades de esa desaprobación por el Comité parecen nulas.

Más problemático es saber en qué acabarán las discrepancias de la OMC con un acuerdo comercial regional. En *Turquía-Textiles*, el Órgano de Apelación de la OMC pareció pronunciarse en favor de grupos especiales con jurisdicción para evaluar la compatibilidad de una unión aduanera y, por extensión, de una zona de libre comercio con los requisitos del artículo XXIV. Esto formaba parte de un test con dos extremos que se arbitraba para determinar si era menester, y por tanto podía autorizarse, imponer una restricción cuantitativa para formar una unión aduanera y si esa unión aduanera ya existía. Además, el Órgano de Apelación tiene

todavía que pronunciarse acerca de si como principio general un miembro de un acuerdo comercial regional puede excluir a las importaciones procedentes de otros miembros de una medida de salvaguardia o de otras acciones comerciales o de si cabe autorizar pactos de reconocimiento mutuo acerca de normas, prescripciones técnicas o medidas sanitarias o fitosanitarias en los acuerdos comerciales regionales.

III. Interacción entre el ALCA y ciertos acuerdos bilaterales o subregionales recientes en el Hemisferio Occidental

Tal como se señalaba en la nota de antecedentes preparada por la secretaría de la UNCTAD, el Hemisferio Occidental ha sido un terreno fértil en lo que atañe a acuerdos comerciales regionales. El Canadá, México, Chile y más recientemente los Estados Unidos han sido decididos misioneros del TLCAN[2]. Mientras el pilar básico de ese acuerdo de segunda generación sigue siendo el mismo, cada iteración aporta cambios. Algunos se han referido a la proliferación de acuerdos bilaterales y subregionales como un plato de fideos, con problemas de administración, especialmente de trámites aduaneros y normas de origen, así como con posibles riesgos para la cohesión y la eficacia judiciales en la solución de diferencias comerciales. Esto hace que con miras a desembrollar unos acuerdos que se traslapan resulte todavía más obligado crear una única estructura de preferencias y normas de origen, de prescripciones y disciplinas armonizadas, y de implantación de instituciones a nivel hemisférico.

El 5 de agosto de 2004, los Estados Unidos, la República Dominicana (RD) y cinco países centroamericanos firmaron oficialmente un acuerdo de libre comercio. Las negociaciones de Estados Unidos-RD-CAFTA ofrecen un caso interesante para estudiar el establecimiento de capacidad comercial en las negociaciones de un acuerdo de esa índole. Un grupo constituido por donantes y países se reunió al mismo tiempo que los grupos de negociación para hablar de dicha capacidad. Tal cosa se institucionalizó en el Acuerdo al establecerse un Comité para la Creación de Capacidades Relacionadas con el Comercio compuesto de representantes de cada Parte, que entre otras cosas invitará a instituciones donantes internacionales, entidades del sector privado y organizaciones no gubernamentales apropiadas a que brinden asistencia en el desarrollo e implementación de los proyectos de creación de esas capacidades que sean acordes con las estrategias nacionales en esa esfera, y a que supervisen y evalúen la implementación de tales proyectos. El Comité informará igualmente sobre sus actividades a la Comisión de Libre Comercio constituida por representantes con rango ministerial.

Las disposiciones de los ALC recientes pueden configurar ciertos aspectos del Acuerdo del ALCA. Las Partes en esos ALC han aceptado ya disciplinas que quizá no hubieran aceptado o sobre las que no se habrían manifestado en el contexto del ALCA. Les resultará difícil resistirse a sumarse a esas disciplinas en el contexto regional o multilateral. A título de ejemplo, cabe referirse a disposiciones que:

- obligan a tomar ciertas medidas en materia de cumplimiento que son discrecionales en el Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC.
- abren al público los debates de los grupos especiales de solución de diferencias; o

[2] En realidad, la nota de antecedentes tiene que incluir también la apertura de negociaciones entre los Estados Unidos y Panamá, y los Estados Unidos y Colombia Ecuador y el Perú, a las que se ha sumado Bolivia. Los acontecimientos se precipitan.

- permiten imponer una multa a una Parte demandada, cuando no se haya resuelto la diferencia, por incumplir su propia legislación laboral o sus disposiciones ambientales por causa de un proceder sostenido o recurrente o bien por omisión, de un modo que afecte al comercio entre las Partes, con la posibilidad de que si esa parte no paga la multa sea objeto de sanciones comerciales.

Observaciones finales

Los acuerdos Norte-Sur reportan sin duda beneficios, particularmente en el acceso protegido contractualmente, pero también plantean retos a los países en desarrollo en términos de preparación (a nivel tanto público como privado), el orden de prioridades, la fuerza negociadora y la planificación estratégica del arte de negociar en la esfera del comercio. Para todo país supone un reto negociar en tres o más planos simultáneamente en un mundo de múltiples capas, bilaterales, regionales y multilaterales, y asegurarse de que los resultados se compadecen con las necesidades económicas y de desarrollo, permitiendo avanzar en ese terreno. Cuantas menos Partes negocien, quizá la conclusión sea más rápida pero también haya menos poder de negociación. La marea reciente de acuerdos de libre comercio en el Hemisferio Occidental responde casi siempre al patrón del TLCAN. Las desviaciones son posibles pero limitadas, requiriendo capacidad de cálculo y firmeza. Tampoco es un reto menor aplicar y administrar los resultados de la negociación. La creciente complejidad del panorama de derechos de aduana, normas de origen y otras prescripciones comerciales en el Hemisferio como consecuencia de los acuerdos bilaterales y subregionales hace más acuciante la necesidad de una consolidación y armonización que propicien la actividad de las empresas en el plano hemisférico merced al Acuerdo del ALCA. Por último, existe el reto de encauzar hacia el desarrollo las nuevas oportunidades comerciales. Iniciativas tales como el Programa de Cooperación Hemisférica y las actividades de creación de capacidad realizadas al amparo del Acuerdo Estados Unidos-RD-CAFTA y en las negociaciones de Estados Unidos-Países Andinos ofrecen un paso en la buena dirección.

Capítulo IX

LA INTEGRACIÓN Y LA COOPERACIÓN LATINOAMERICANAS SUR-SUR DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS BIENES PÚBLICOS REGIONALES

Mikio Kuwayama[1]

Introducción

El comercio Sur-Sur de los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC) constituido por los intercambios tanto intrarregionales como interregionales con otras regiones en desarrollo, creció a una tasa similar a la del comercio Norte-Sur entre 1990-2000, y ocupa así un lugar apreciable en esos países. Después del descenso experimentado entre 1998 y 2002, la vigorosa recuperación del comercio intrarregional observado en 2003 y el primer semestre de 2004 y el fuerte impulso de los intercambios interregionales con otros países en desarrollo registrado en el mismo período parece estar confirmando una vez más el gran potencial que tiene el comercio Sur-Sur para los LAC[2].

El rasgo principal del desempeño comercial de los LAC en el decenio de 1990, especialmente hasta 1997, fue una expansión muy notable de los intercambios entre las cuatro uniones aduaneras y en el seno de cada una de ellas (Comunidad Andina, MERCOSUR, MCCA y CARICOM). No obstante, hasta el año 2002, los problemas económicos que afligieron a casi todos los miembros de los acuerdos de integración subregional forzaron a esos países a suspender o posponer algunos de los compromisos que habían asumido para robustecer el libre comercio entre los socios y formar uniones aduaneras en las subregiones respectivas. En este sentido, las cuatro uniones aduaneras todavía tienen mucho por hacer para alcanzar una etapa más avanzada de "integración profunda" entre ellas y dentro de cada una. Para progresar hacía ese objetivo, los países LAC deberían seguir perfeccionando el proceso de integración redoblando sus compromisos relacionados con el comercio e incrementando el suministro de bienes públicos regionales (BPR). Con respecto a estos últimos, tal como indican Devlin, Estevadeordal y Krivonos (2003), un acuerdo de integración regional establecido en debida forma, tal como un área de libre comercio o una unión aduanera, debería considerarse como un tipo de BPR[3].

---

[1] El autor es Oficial a Cargo de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las opiniones que aquí se exponen son las del autor y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas. Hay que agradecer especialmente al Sr. José Durán su asistencia en materia estadística.

[2] Los datos preliminares del primer semestre de 2004 muestran que la tasa de crecimiento de las exportaciones de mercancías de la región se ha duplicado en comparación con el mismo período de 2003, y el comercio tanto intrarregional como extrarregional ha registrado fuertes aumentos. Por tanto, la región parece estar experimentando un vigoroso auge de las exportaciones durante el bienio 2003-2004, después de un estancamiento de dos años (2001-2002). Este robusto desempeño se ha visto influido por los tres factores siguientes: i) expansión de la demanda en casi todos los mercados de exportación, no sólo en los países del Norte (Canadá, Estados Unidos, UE y Japón principalmente), sino también en países en desarrollo como China, India, África y Oriente Medio; ii) incrementos en los precios de los productos primarios; y iii) recuperación del comercio intrarregional, que forma parte de los intercambios Sur-Sur.

[3] Devlin y Estevadeordal (2002) definen los BPR como "bienes públicos transnacionales cuyas propiedades no competitivas y no exclusivas se extienden más allá de las fronteras nacionales, pero están contenidos en un conjunto

Los sistemas de integración subregional tienen, por definición, un ámbito mayor que los acuerdos de comercio regional (ACR) o los de libre comercio (ALC), con independencia de que unos y otros sean bilaterales o plurilaterales. Los acuerdos de integración que a menudo no revisten carácter recíproco en la concesión de preferencias, presentan un nexo claro entre "comercio" y "cooperación" que figura explícitamente en ellos desde el principio. Los acuerdos de asociación bilateral con la UE integran sistemáticamente iniciativas diversas mediante el diálogo político, la cooperación y el comercio recíproco, bajo un solo instrumento amplio. En el reciente ALC firmado entre el Japón y Singapur, así como en aquellos que se están negociando con otros países del Sur, también se habla de cooperación (Auki 2004). Esas orientaciones del comercio Norte-Sur suponen un fuerte contraste con los ALC recíprocos que se guían por criterios más mercantilistas, tales como el TLCAN, los nuevos acuerdos comerciales bilaterales en la región ya existentes o que se están conviniendo con los Estados Unidos, y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) del decenio de 1960 (Devlin y Estevadeordal 2002). Desde esta perspectiva, con miras a reactivar la integración regional, es vital que los LAC examinen el nexo entre comercio y cooperación en los acuerdos desde la perspectiva de los BPR.

El comercio Sur-Sur

A. Cuadro general

El comercio entre los países en desarrollo (comercio Sur-Sur) aumentó rápidamente en los últimos años, a una tasa anual media de 8,0% entre 1990 y 2002, incrementando su parte en el comercio mundial de 9,4 a 12,5%, lo que supuso en términos nominales pasar de 318.000 millones de dólares en 1990 a más 800.000 millones en 2002 (cuadro 1). Ese ritmo de crecimiento fue 2,2 veces mayor que el del comercio Norte-Norte durante el mismo período. De resultas de ello, en 2000-2002 el comercio Sur-Sur vino a representar el 37% de todo el comercio de los países en desarrollo. Es importante señalar que dos tercios del comercio Sur-Sur tienen al Asia en desarrollo (AD), bien como origen, bien como destino (466.000 millones de dólares), seguida en importancia por el Oriente Medio (103.000 millones de dólares), los LAC (84.000 millones) y los países de Europa central y oriental (ECO) (79.000 millones). Durante ese período, la tasa de crecimiento del comercio Sur-Sur en los ECO fue negativa, mientras que otras regiones, especialmente el Asia en desarrollo, crecieron mucho.

Entre las diversas corrientes intrarregionales Sur-Sur, el comercio intra-AD (sin contar al Japón) fue con mucho el más importante, con una parte del comercio intrarregional de 34,6%, seguido del comercio intra-ECO con un 22,6%, muy superior al nivel registrado para los LAC de 16,6%. En términos generales, esos porcentajes indican la creciente importancia del comercio intrarregional, con la posible excepción de África y el Oriente Medio, que mantienen unos lazos comerciales más fuertes con el Asia en desarrollo que con la propia región (cuadro 2).

bien definido de Estados o en una región geográfica". Como ejemplos citan: la limpieza de un lago; un parque transnacional; preservar un bosque de la pluviselva; redes de aeropuertos que sirvan de centros de distribución; infraestructura del transporte; enfermedades transnacionales; investigación agropecuaria y otra; y normas jurídicas (financieras; laborales, etc.).

Cuadro 1
Tamaño del comercio Sur-Sur: promedio de 2000-2002
(*Miles de millones de dólares y porcentajes*)

2000-2002	LAC	ECO	África	OM	AD	CSS	Crecimiento 1990-2002
Latinoamérica y el Caribe (LAC)	58,5	3,0	3,6	3,8	14,8	**83,8**	**7,5**
Europa Central y Oriental[a] (ECO)	4,8	53,3	2,3	4,4	14,4	**79,2**	**-1,2**
África	4,7	0,8	11,2	3,3	18,3	**38,3**	**9,4**
Oriente Medio (OM)	3,2	1,9	9,8	15,8	72,0	**102,7**	**7,7**
Asia en desarrollo (AD)	27,5	14,7	18,4	30,9	374,0	**465,5**	**11,9**
Comercio Sur-Sur (CSS)	**98,8**	**73,7**	**45,3**	**58,2**	**493,5**	**769,5**	**8,0**
Parte de la región en las exportaciones mundiales totales							
En 1990	**1,3**	**2,9**	**0,6**	**0,7**	**3,9**	**9,4**	
En 2002	**1,5**	**1,2**	**0,7**	**1,0**	**8,0**	**12,5**	

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, basándose en datos de la OMC.
[a] Incluye a Rusia.

Al desagregar el CSS por regiones, se observa que a comienzos del presente decenio el Asia en desarrollo representaba el 60,5% de todas las exportaciones mundiales Sur-Sur, del que el 49% correspondía a su propio comercio intrarregional. Del lado de las importaciones, el peso del AD fue aun más pronunciado, con el 64% de todas las importaciones Sur-Sur. En el caso de los LAC y los ECO, sólo el 1,9% del comercio total Sur-Sur tuvo lugar con el AD, aunque el porcentaje de otras regiones (Oriente Medio, África y ECO) fue todavía menor (véase el cuadro 3). El auge en 2003 de parte del CSS, incluidos el comercio intra-AD y los flujos birregionales LAC-AD, podría haber modificado la importancia relativa de cada corriente en ese comercio Sur-Sur.

Cuadro 2
Comercio Sur-Sur: parte del CSS en el comercio de las regiones del Sur, 2000-2002
(*En porcentajes*)

2000-2002	LAC	ECO	África	OM	AD	CSS
Latinoamérica y el Caribe (LAC)	**16,6**	0,9	1,0	1,1	4,2	**23,7**
Europa Central y Oriental (ECO)	2,0	**22,6**	1,0	1,9	6,1	**33,5**
África	3,4	0,6	**7,9**	2,3	12,9	**27,1**
Oriente Medio (OM)	1,3	0,7	3,9	**6,3**	28,6	**40,7**
Developing Asia (DA)	2,5	1,4	1,7	2,9	**34,6**	**43,1**
Comercio Sur-Sur	**4,8**	**3,6**	**2,2**	**2,8**	**23,9**	**37,3**

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, basándose en datos de la OMC.

Cuadro 3
Comercio Sur-Sur: parte en el CSS total, 2000-2002
(*En porcentaje del CSS total*)

2000-2002	LAC	ECO	África	OM	AD	CSS
Latinoamérica y el Caribe (LAC)	7,6	0,4	0,5	0,5	1,9	**10,9**
Europa Central y Oriental (ECO)	0,6	6,9	0,3	0,6	1,9	**10,3**
África	0,6	0,1	1,5	0,4	2,4	**5,0**
Oriente Medio (OM)	0,4	0,2	1,3	2,1	9,4	**13,3**
Asia en desarrollo (AD)	3,6	1,9	2,4	4,0	48,6	**60,5**
Comercio Sur-Sur	**12,8**	**9,6**	**5,9**	**7,6**	**64,1**	**100,0**

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, basándose en datos de la OMC.

Comercio LAC Sur-Sur

A pesar la mucha heterogeneidad entre ellos, los países LAC como región muestran ya una gran dependencia del CSS. En 2003, cerca del 74% de sus exportaciones se dirigieron al Norte (Estados Unidos, Canadá, UE y Japón), correspondiendo el resto al Sur. Este cuadro regional cambia radicalmente cuando se excluye a México: este país hizo cerca del 45% de las exportaciones regionales totales de mercancías, y más del 93% de sus exportaciones se destinaron a mercados del Norte, con sólo 6% a los mercados del Sur. Cuando no se cuenta a México, en el mismo año cerca del 49% de las exportaciones regionales totales se dirigió a mercados del Sur (véase el cuadro 4). La importancia de éstos para las exportaciones ha aumentado con los años, al compararse, por ejemplo, con 1990 cuando la parte del Sur fue poco más del 35%. Por lo general, los países del MERCOSUR y de la Comunidad Andina dependen menos de los mercados septentrionales, mientras que los países centroamericanos tienen una mayor dependencia de esos mercados, especialmente de los Estados Unidos (véase el cuadro 5).

Por tanto, si excluimos a México, casi la mitad de las exportaciones de la región son exportaciones Sur-Sur. El comercio Sur-Sur se dividió casi por igual entre el intrarregional y el interregional, representando el primero más del 27% y el segundo el 21% del comercio total de la región. Estas cifras confirman que los intercambios Sur-Sur son ya considerables para la región en su conjunto y que ese comercio tiene un gran potencial de crecimiento futuro.

Cuadro 4
LAC (incluido México): estructura de las exportaciones por principales destinos, 1980-2003
(*Porcentaje de las exportaciones totales*)

	LAC (incluido México)				**LAC (excluido México)**			
Regiones/Mundo	**1980**	**1990**	**2000**	**2003**	**1980**	**1990**	**2000**	**2003**
LAC-Norte	**63,3**	**70,9**	**78,0**	**74,1**	**56,8**	**63,8**	**57,8**	**51,5**
América del Norte	36,2	40,9	64,4	56,8	30,3	33,1	36,6	30,8
Unión Europea	22,9	24,0	11,4	11,1	25,7	29,2	20,6	20,4
Japón	4,2	5,9	2,3	6,2	0,9	1,6	0,6	0,3
LAC-Sur	**36,7**	**29,1**	**22,0**	**25,9**	**43,2**	**36,2**	**42,2**	**48,5**
Intrarregional	22,0	14,6	16,3	14,3	26,4	18,2	31,0	27,3
Interregional	14,7	14,5	5,7	11,6	16,7	18,0	11,2	21,2
Mundo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, basándose en datos de la OMC.

Cuadro 5
Latinoamérica (16 países): evolución de las exportaciones por principales destinos, 1990, 2000 y 2003
(*Porcentaje del total de cada año*)

	1990			**2000**			**2003**		
	Norte[a]	**Sur[b]**	**Total**	**Norte[a]**	**Sur[b]**	**Total**	**Norte[a]**	**Sur[b]**	**Total**
MERCOSUR	**59,5**	**40,5**	**100,0**	**45,2**	**54,8**	**100,0**	**46,1**	**53,9**	**100,0**
Argentina	48,2	51,8	100,0	31,0	69,0	100,0	32,6	67,4	100,0
Brasil	65,7	34,3	100,0	53,2	46,8	100,0	52,4	47,6	100,0
Paraguay	37,3	62,7	100,0	17,6	82,4	100,0	11,2	88,8	100,0
Uruguay	36,7	63,3	100,0	27,3	72,7	100,0	38,5	61,5	100,0
Chile	70,8	29,2	100,0	56,6	43,4	100,0	53,8	46,2	100,0
Comunidad Andina	**71,7**	**28,3**	**100,0**	**63,5**	**36,5**	**100,0**	**61,3**	**38,7**	**100,0**
Bolivia	49,4	50,6	100,0	36,1	63,9	100,0	24,3	75,7	100,0
Colombia	76,4	23,6	100,0	65,3	34,7	100,0	60,8	39,2	100,0
Ecuador	65,9	34,1	100,0	51,8	48,2	100,0	59,1	40,9	100,0
Perú	69,7	30,3	100,0	54,9	45,1	100,0	59,5	40,5	100,0

	1990			2000			2003		
Venezuela	72,3	27,7	100,0	67,3	32,7	100,0	64,8	35,2	100,0
México	90,8	9,2	100,0	92,5	7,5	100,0	93,9	6,1	100,0
MCCA	**68,4**	**31,6**	**100,0**	**63,4**	**36,6**	**100,0**	**67,9**	**32,1**	**100,0**
Costa Rica	76,0	24,0	100,0	75,2	24,8	100,0	68,0	32,0	100,0
El Salvador	64,0	36,0	100,0	71,1	28,9	100,0	65,0	35,0	100,0
Guatemala	57,3	42,7	100,0	50,2	49,8	100,0	64,2	35,8	100,0
Honduras	85,3	14,7	100,0	68,0	32,0	100,0	73,7	26,3	100,0
Nicaragua	50,6	49,4	100,0	64,2	35,8	100,0	67,1	32,9	100,0

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, basándose en datos oficiales de los países.
[a] Comprende las exportaciones de la región a los Estados Unidos, el Canadá, la Unión Europea y el Japón.
[b] Además de las exportaciones intrarregionales, comprende las exportaciones al Asia en desarrollo, África y el Oriente Medio.

Tal como ya se dijo, la importancia relativa del Norte para los LAC (incluido México) como destino de las exportaciones en el actual decenio ha sido del orden del 70%, con un porcentaje de 74,1 en 2003, del que 56,8 correspondió a América del Norte, 11,1 a la UE y 6,2 al Japón (cuadro 4). La parte de los Estados Unidos ha registrado un crecimiento apreciable, mientras que la de la UE ha disminuido de modo constante. Si excluimos a México -y a pesar de una recuperación en los últimos años- la importancia relativa del Japón como destino de exportación para la región es insignificante. Los resultados de los ALC que los países LAC han firmado o van a firmar con países del Norte tienen todavía que materializarse, pero es probable que desvíen comercio Sur-Sur de los LAC, especialmente en el caso de los países más desarrollados de la región, al menos a corto plazo, para bastantes manufacturas (Nogués 2004)[4].

Es cierto que la parte del comercio intrarregional no es la mejor medida para calibrar la integración. En ésta intervienen muchas variables, desde el tamaño del mercado, la producción existente y las complementariedades comerciales hasta la infraestructura para facilitar los intercambios regionales. Tal como se aduce en este documento, el grado relativamente bajo de esos intercambios entre los LAC se explica por los considerables obstáculos que encuentra dicho comercio, como derechos residuales, restricciones cuantitativas, medidas no arancelarias tales como normas de origen, y otras barreras a la entrada en los mercados del tipo de prescripciones técnicas, sanitarias y ambientales, así como la falta de redes de infraestructura, la poca facilitación del comercio y una coordinación escasa de la política macroeconómica. Contar con algunos de esos BPR es crucial para que los LAC alcancen una etapa más compleja de integración regional, que facilitaría el CSS no sólo intrarregional sino también interregional de esos países.

[4] Después de examinar cuatro ACR en los que participan países LAC, a saber: i) un Área de Libre Comercio de Sudamérica que comprende el MERCOSUR, Chile, y los países de la Comunidad Andina; ii) un ALC entre la Comunidad Andina y los Estados Unidos; iii) un ALC entre la UE y el MERCOSUR; y iv) el ALCA, Monteagudo y Watanuki (2003) sostienen que aunque los acuerdos Norte-Sur son por lo general opciones mejores que los acuerdos Sur-Sur, estos últimos -desde la perspectiva de la especialización productiva en bienes con valor añadido- son preferibles a los primeros para los países en desarrollo más avanzados de la región.

Sistemas de integración intrarregional[5]

El rasgo más destacado del desempeño comercial en el decenio de 1990, especialmente hasta 1997, fue la expansión tan notable tanto del comercio con cada una de las uniones aduaneras (Comunidad Andina, MERCOSUR, MCCA y CARICOM) como de las importaciones procedentes del resto del mundo. Durante ese período, las autoridades recurrieron frecuentemente a la integración regional para afirmar su compromiso ininterrumpido con la liberalización, incluso cuando las condiciones económicas para una mayor apertura unilateral eran difíciles, o cuando las iniciativas multilaterales recíprocas se encontraban en una fase de transición, tal como ocurrió desde finales de la Ronda Uruguay.

No obstante, como puede verse en la figura 1-A y el cuadro 6, a pesar de un resurgir en 2003, el comercio intrarregional de los LAC ha experimentado retrocesos apreciables en los últimos años, y todavía se mantenía en un nivel más bien bajo comparado con el de hace un decenio; esos intercambios (México incluido), que representaron el 14,4% del comercio regional total en 2003, seguían siendo escasos en comparación con el máximo relativo de 21,1% registrado en 1997 o el 16,4% de 1980. Además, tienden a seguir una tendencia procíclica al expandirse y contraerse conforme lo hace el comercio con terceros.

Este desempeño poco satisfactorio refleja en buena parte la inestabilidad económica experimentada por la mayoría de los países de la región, así como los limitados progresos realizados para reforzar vínculos, cumplir los objetivos y mejorar la observancia de las normas adoptadas. Otros obstáculos en este frente han sido las insuficiencias y las debilidades de los propios acuerdos originales y las dificultades para lograr un consenso que remediase esas restricciones, las crisis económicas y políticas, y las asimetrías en los costos y beneficios de los países asociados (BID 2003). En suma, aunque las cuatro uniones aduaneras se han reforzado paulatinamente desde el decenio de 1990 con la inclusión de asuntos distintos de los transfronterizos, es mucho lo que queda por hacer para llegar a una etapa más avanzada de "integración profunda".

La pauta de contracción del MERCOSUR es aun más severa; el grado de comercio intra-MERCOSUR fue inferior al 12% en 2003, lo que contrasta con el 25% registrado en 1998 (figura 2-A). La integración comercial de los países miembros de la Comunidad Andina es todavía inferior; cuando el máximo relativo de 1998, el grado de comercio dentro del grupo se cifró casi en 13% para disminuir a 9% en 2003 (figura 2-B). El MCCA y la CARICOM muestran una situación algo mejor, ya que la parte de todas las manufacturas[6] exportadas dentro de cada

[5] Los países LAC cuentan con un largo historial de integración regional. En primer lugar, en el decenio de 1950 se debatió mucho un Mercado Común Latinoamericano. Después de una década de negociaciones, en 1960 se lanzó la Asociación de Libre Comercio de América Latina (ALCAL). El Mercado Común Centroamericano se creó ese mismo año, seguido del Grupo Andino en 1969. Hacia la segunda mitad del decenio de 1970, todas esas iniciativas tropezaban con grandes dificultades y casi todas se convirtieron en instrumentos de importancia reducida para los países cuando la crisis de la deuda de los primeros años ochenta produjo una profunda recesión en América Latina y una severa contracción del comercio intrarregional. Estos regímenes de integración se caracterizaban por: i) un modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones dirigido por el Estado; ii) una orientación hacia dentro; iii) un alto nivel de selectividad con la aplicación de listas positivas múltiples; y iv) un escepticismo sobre los mercados privados y una gran preocupación sobre la presencia de empresas extranjeras y la dependencia respecto de ellas (BID 2002). El planteamiento consistía en eliminar obstáculos internos, sin perjuicio de mantener una protección externa elevada y expandir la planificación industrial.

[6] En 2002, de los 20 principales productos de exportación dentro del MCCA, 17 eran manufacturas que representaban 36% de todas las exportaciones intra-MCCA (CEPAL 2003c, cuadro 29). En el caso de la CARICOM, las principales exportaciones intra-CARICOM en 1998 eran manufacturas que constituían el 72% de

subregión es mayor que la parte exportada a países industrializados, con un crecimiento sostenido en términos de volumen, pero con un estancamiento del comercio dentro de cada grupo en los últimos años (figuras 2-C y 2-D). Un problema común es la desigual participación de los países de cada zona, que apunta a problemas de asimetría y de trato especial y diferenciado (TED) para los miembros menos favorecidos. En suma, no parece que los acuerdos de integración de la región se acerquen a conseguir las repercusiones a largo plazo de la UE (figura 2-B), y los acuerdos subregionales, que promovieron el comercio intrarregional durante cierto tiempo, tropiezan con retos importantes para fomentar los intercambios y el crecimiento de los países miembros. Es interesante observar que las cifras de la ASEAN son mucho más favorables que las del MERCOSUR, aunque ambas regiones son similares en términos de volumen de comercio (cuadro 6).

Cuadro 6
Comercio intrarregional: LAC, TLCAN, ALCA, ASEAN (10), UE (15): 1980, 1985, 1990, 1995, 2003
(En porcentaje)

Regiones/Subregiones	Comercio intrarregional (A) = (X_{intra}/$XTot_i$)*100					Parte de la exportación en las exportaciones mundiales (B) = ($XTot_i$/Xworld)*100				
	1980	**1985**	**1990**	**1997**	**2003**	**1980**	**1985**	**1990**	**1997**	**2003**
LAC	16,4	10,6	14,4	21,1	16,0	5,1	5,0	3,8	5,1	5,2
Comunidad Andina	3,7	3,2	4,1	12,1	9,0	1,6	1,2	0,9	0,8	0,8
MERCOSUR	11,6	5,5	8,9	24,9	11,9	1,6	1,8	1,3	1,5	1,5
MCCA	23,1	14,4	14,1	13,3	20,7	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2
CARICOM	8,3	11,3	12,4	16,7	21,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
TLCAN	33,6	43,9	41,4	49,1	55,0	16,3	16,7	15,9	18,1	15,6
ALCA (34)	33,6	43,9	41,4	49,1	60,1	20,5	20,6	18,9	21,2	18,7
ASEAN (10)	17,4	18,6	19,0	24,0	22,7[a]	3,8	3,7	4,2	6,4	6,3[a]
EU (15)	55,6	59,9	64,9	62,9	62,7	37,0	36,3	43,9	38,4	38,7

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, basándose en datos oficiales de las secretarías respectivas de los sistemas de integración y Dirección de Estadísticas Comerciales del FMI, mayo de 2003.
[a] El porcentaje corresponde al año 2002.

La estructura comercial de todos los sistemas de integración subregional también adolece de una excesiva concentración de los intercambios de los países miembros. En el caso del MERCOSUR, por ejemplo, en 2003 el Brasil representó más del 45% del comercio realizado en su seno, mientras que ese mercado supuso sólo el 8% de las exportaciones totales brasileñas. En el mismo año, la Argentina recibió el 44% de todas las exportaciones del MERCOSUR, mientras que los países que forman esta agrupación absorbieron únicamente el 19% de todas las exportaciones argentinas. El 10% restante del comercio intra-MERCOSUR correspondió al Paraguay y al Uruguay, cuya dependencia de esos mercados subregionales fue muy superior, con 36 y 30%, respectivamente.

Algo comparable se registró en el comercio dentro de la Comunidad Andina. En 2003, Colombia (38%), Venezuela (22%) y el Ecuador (21%) representaron en su conjunto más del 80% de todo

todas las exportaciones. Resulta notable que los productos agrícolas primarios no figuren en la lista en el caso de la CARICOM (véase CARICOM 2000, págs. 58 a 60). Las manufacturas relativamente sofisticadas que tienen importancia en ambas subregiones comprenden productos químicos y farmacéuticos, combustibles minerales, lubricantes y materiales conexos, jabones, pigmentos, pinturas, cemento para la construcción, hierro y acero, papel y cartón, agentes activos de superficie orgánicos e hídricos, bebidas no alcohólicas y productos diversos y comestibles y sus preparados.

el comercio intrasubregional, correspondiendo el resto a Bolivia (8%) y el Perú (11%). No obstante, la mayor dependencia subregional se dio en Bolivia donde la CAN recibió el 27% de las exportaciones totales de ese país. Lo mismo puede decirse también del MCCA: mientras la parte del comercio intra-MCCA en el caso de Costa Rica, el mayor exportador de ese grupo subregional, fue sustancialmente inferior (13%) al de los otros cuatro países, más del 31% de las exportaciones nicaragüenses fueron absorbidas por ese grupo, sin perjuicio de representar sólo el 8% del comercio intra-MCCA. En el caso de la CARICOM, del orden del 76% del comercio intrasubregional correspondió a Trinidad y Tabago, pero menos del 10% de sus exportaciones se dirigieron a la propia subregión. El nivel de dependencia del mercado subregional guarda mucha relación con el nivel del PIB per cápita del país de que se trate, lo que pone de manifiesto la mucha importancia que revisten la asimetría y la distribución de beneficios y costos de la integración regional.

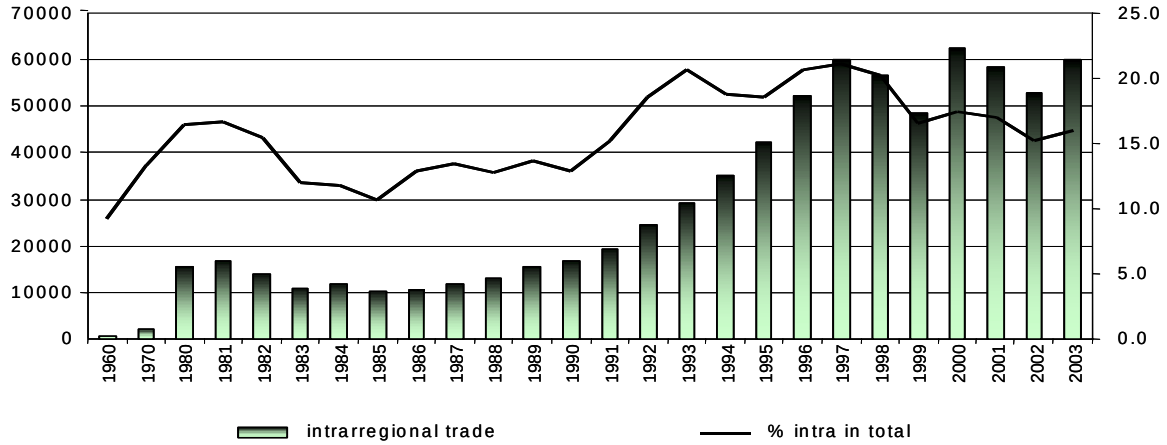
También es motivo de inquietud que en las cuatro uniones aduaneras, la importancia relativa del comercio intrarregional en el total de los intercambios que se hacen en el plano regional haya ido disminuyendo con los años. El comercio entre los países LAC puede dividirse en dos categorías: i) el que se registra entre miembros de agrupaciones subregionales (comercio intragrupo); y ii) aquel entre países que son Parte de los acuerdos económicos de complementariedad de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALAI) o de los acuerdos de libre comercio (comercio intergrupal). Si bien este último representó menos de la mitad de las exportaciones absorbidas por la región en 1998, la proporción subió al 57% en 2000 y al 63% en 2003 (CEPAL 2004 b). En suma, dentro del creciente comercio intra-LAC, la parte combinada del comercio dentro de cada una de las cuatro uniones aduaneras ha ido en descenso.

B. Impedimentos al comercio intrarregional

A la luz de lo que se ha dicho queda mucho por hacer para que los LAC aprovechen mejor todas las ventajas de la integración regional. Los países de la región deberían seguir trabajando en las limitaciones que frenan todavía hoy su proceso de integración, a saber: i) persistencia de barreras no arancelarias; ii) excepciones en los aranceles exteriores comunes (AEC) y fallos en las uniones aduaneras [7]; iii) infraestructuras regionales inadecuadas; iv) debilidades en las instituciones nacionales y regionales; v) coordinación limitada de las políticas macroeconómicas y sectoriales, así como sistemas fiscales que no contribuyen a integrar los mercados y no estimulan el comercio exterior y la inversión; y vi) pocos mecanismos para promover un desarrollo socioeconómico que compense las asimetrías en los beneficios de la integración (BID 2003). La modernización y simplificación de los trámites aduaneros, la mejora de los mecanismos subregionales de solución de diferencias y la implantación de una capacidad institucional y humana en materias relacionadas con la certificación/verificación de los obstáculos técnicos y de las medidas sanitarias y fitosanitarias también serían elementos importantes de esos BPR (CEPAL 2002).

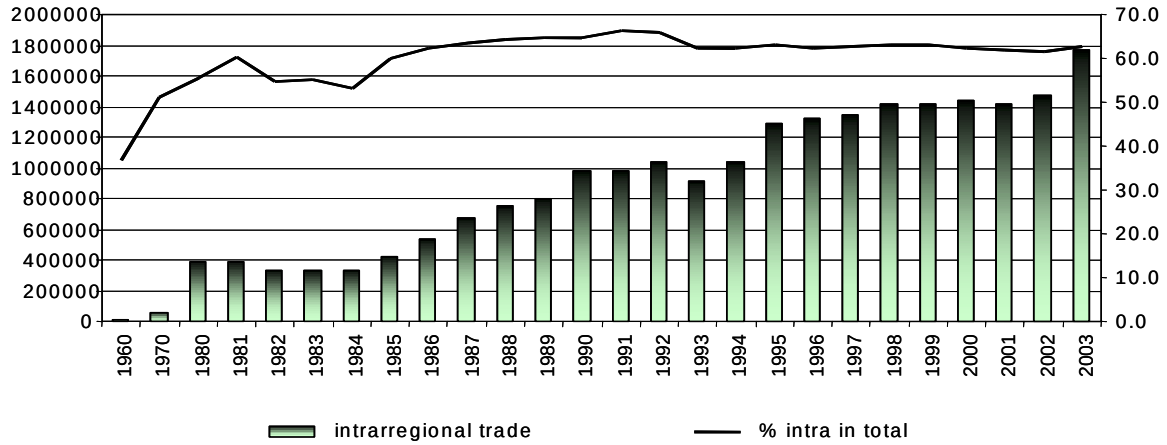
[7] En el caso de que el ALCA termine siendo un acuerdo somero y mucho menos ambicioso, los convenios subregionales deberían desempeñar un papel mayor para mejorar el bienestar económico y social de los países de la región. Tal es especialmente el caso cuando la meta de los sistemas de integración de los LAC de establecer uniones aduaneras y mercados comunes se cumpla plenamente. Además, dentro del contexto de un proyecto de unión aduanera completa, una vez que se haya establecido un arancel exterior común (AEC), ninguno de los miembros de la unión debería entrar en tratos bilaterales con terceros. Con independencia del éxito y el alcance del ALCA, las subregiones con aranceles comunes deberían seguir reduciendo los derechos exteriores, lo que puede beneficiar a todos los miembros, pero especialmente a los más pequeños, que son más propensos a verse afectados por una desviación indeseada del comercio (BID 2002, pág. 16).

Figura 1
Evolución del comercio intrarregional de los LAC en comparación con el de la UE: 1960-2003
A. Latinoamérica y el Caribe

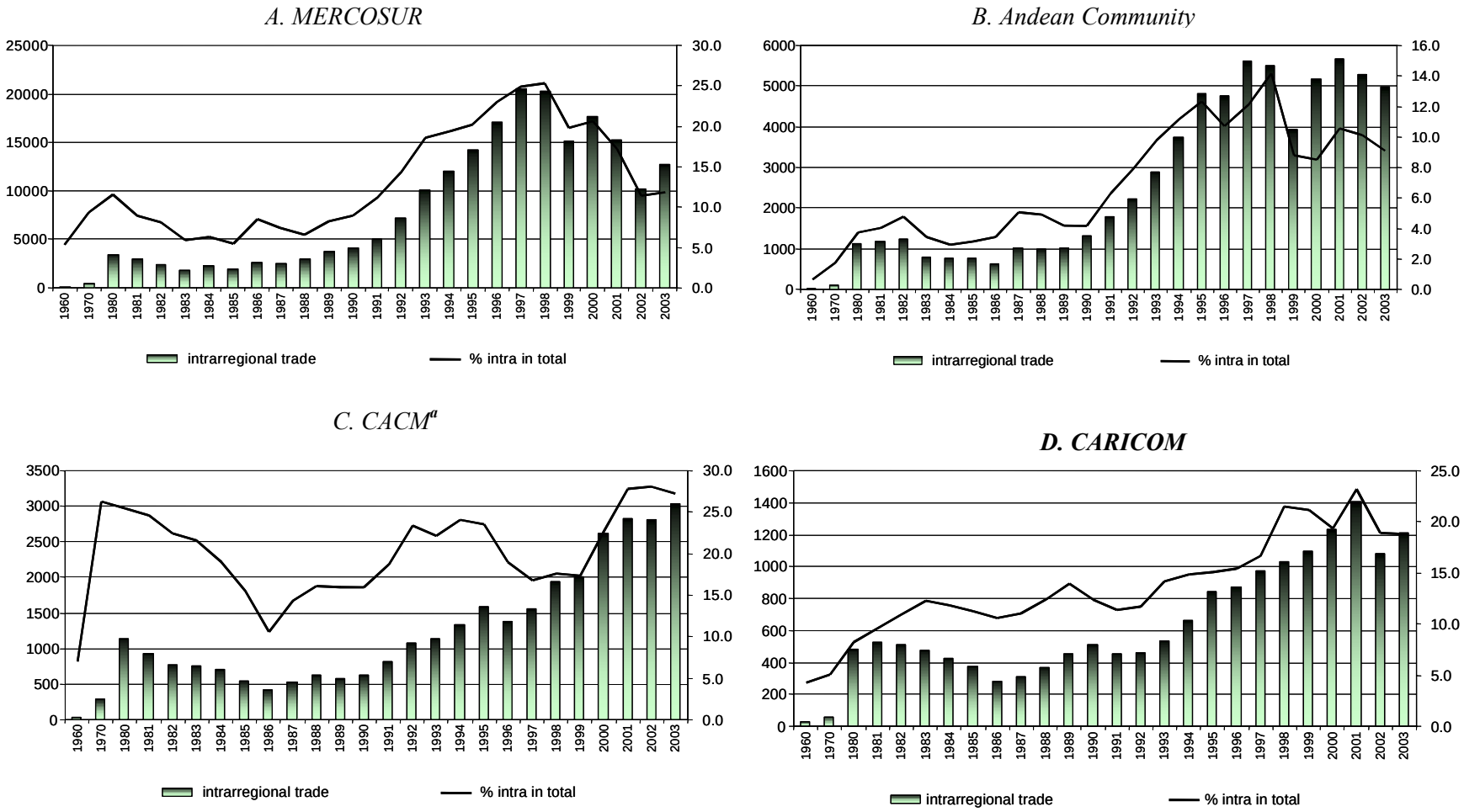


Eje de la izquierda: millones de dólares corrientes; eje de la derecha: porcentajes.

Figura 2
Latinoamérica y el Caribe: Evolución del comercio intrasubregional en los sistemas subregionales: 1990-2003
B. Unión Europea (15)



Fuente: Base de datos de la CEPAL para los países LAC, y FMI y OMC para los países de la UE.
Eje de la izquierda: millones de dólares corrientes; eje de la derecha: porcentajes.



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, basándose en datos oficiales.
[a] En el caso del MCCA, las exportaciones intrarregionales excluyen las de las maquiladoras mientras que las exportaciones totales las incluyen.

El nuevo programa del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (es decir, los objetivos para 2006 y la Declaración de Quirama de 2003), el Plan de Acción del MCCA y la Iniciativa del Mercado Único de la CARICOM tienen en cuenta la mayoría de los aspectos antes mencionados sobre los BPR y se proponen remover los estorbos que frenan los intercambios subregionales y la inversión. Aunque las cuatro uniones aduaneras han ido mejorando paulatinamente desde el decenio de 1990 con la inclusión de medidas no sólo en frontera, todavía tienen mucho por hacer para alcanzar una etapa siguiente de "integración profunda", que en parte entraña el suministro de BPR (véanse los recuadros 1, 2 y 3).

Recuadro 1
Resumen de la propuesta del MERCOSUR "Objetivo 2006"

Programa político, social y cultural
- Mayor participación de la sociedad civil
- Parlamento del MERCOSUR, cuya elección por voto directo podría alcanzarse en 2006
- Impulso a la cooperación cultural
- Establecimiento de un instituto social

Profundizar el "MERCOSUR Ciudadano"

Programa de la Unión Aduanera
- Tratamiento de las asimetrías de desarrollo
- Arancel Exterior Común (AEC), eliminando hacia 2006 las perforaciones existentes
- Regímenes especiales comunes, que deberán negociarse hasta 2006
- Zonas francas
- Negociaciones externas comunes
- Defensa comercial común, inclusive salvaguardias para el comercio extrazona cuyos regímenes se negociarán hasta 2004 y se adoptarán en 2006
- Definición de los instrumentos aplicables para la eliminación gradual de medidas antidumping y derechos compensatorios en el comercio intrazona, cuya negociación se haría hasta 2004 y entraría en vigor en 2006
- Política común de defensa de la competencia, que entraría en vigor en 2006
- Integración productiva con promoción de los foros de competitividad; definición de instrumentos de financiamiento; y programas de capacitación y reconocimiento mutuo de sistemas de evaluación de la conformidad
- Disciplina sobre incentivos, negociada hasta 2004 y en vigencia en 2006
- Coordinación macroeconómica
- Refuerzo de la institucionalidad

Programa de base para el Mercado Común
- Liberalización de servicios
- Mercado regional de capitales
- Promoción de inversiones regionales
- Bases para una moneda común
- Compras gubernamentales, cuyo Acuerdo debería estar concluido en 2003
- Circulación de mano de obra y promoción de los derechos de los trabajadores

Programa de la nueva integración
- Educación para el MERCOSUR
- Programas de cooperación en ciencia y tecnología
- Integración productiva avanzada
- Integración física

Fuente: Secretaría administrativa del MERCOSUR (SAM), MERCOSUR/XXIV CMC/DI Nº 01/03.

Recuadro 2
Resumen de la Declaración de Quirama
(Comunidad Andina)

El propósito de este programa general es iniciar una segunda generación de políticas de integración y establecer las directrices estratégicas siguientes:

Dimensión política
- Configurar una agenda de gobernabilidad
- Proponer lineamientos de política de seguridad común andina
- Poner en marcha el Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras
- Adoptar un programa para la difusión y ejecución de la Carta Andina de Promoción y Protección de los Derechos Humanos
- Implementar el Plan Andino de lucha contra las drogas y los delitos conexos
- Preparar un Plan Andino de lucha contra la corrupción
- Establecer los lineamientos de una política de seguridad alimentaria subregional y de planes de acción concretos en materia de lucha contra la pobreza y la marginalidad
- Celebrar la I Reunión del Diálogo Político y Cooperación CAN-MERCOSUR y Chile; continuar las negociaciones para un acuerdo de diálogo político y de cooperación con la Unión Europea y proseguir las negociaciones con otros países y grupos de países

Dimensión social y cultural
- Formular un plan integrado de desarrollo social
- Reglamentar las decisiones en materia de migración laboral, de seguridad social y de seguridad y salud en el trabajo. Adoptar la normativa pertinente para el reconocimiento de licencias, títulos profesionales y acreditaciones en la subregión
- Asegurar la participación social en el proceso de integración y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y del consumidor
- Preparar pautas para mejorar la calidad, cobertura y pertinencia de la educación
- Promover la creación de una Comisión Andina de inversión en salud

Dimensión económica
- Propiciar una reflexión política sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la inserción internacional de la Comunidad Andina
- Analizar las causas que han motivado los incumplimientos a la normativa comunitaria
- Evaluar el proceso de integración andino para cada uno de los países miembros
- Formular una política agropecuaria común
- Formular programas para la liberalización del comercio subregional de servicios y la interconexión entre las aduanas

Integración y desarrollo fronterizos
- Establecer un plan integral de integración y desarrollo fronterizos
- Respaldar la ejecución de la Iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana (IIRSA)
- Promover el establecimiento de zonas de integración fronteriza

Desarrollo sostenible
- Diseñar y ejecutar programas sobre temas ambientales, mercado energético comunitario y prevención y reparación de los daños causados por desastres naturales
- Desarrollar un plan andino de seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo y del Plan de aplicación de dicha Cumbre

Institucionalidad
- Respaldar y fortalecer el Sistema Andino de integración
- Preparar propuestas para la resolución extrajudicial de conflictos
- Acelerar la elección directa de los parlamentarios andinos.

Fuente: Comunidad Andina, Declaración de Quirama [en línea], Secretaría General, 28 de junio de 2003 (http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/Quirama.htm),

Recuadro 3
Resumen del Plan de Acción del Mercado Común Centroamericano e Iniciativa del Mercado Único de la CARICOM

Plan de Acción del Mercado Común Centroamericano, 2002 (AVANCES)

El plan de acción sobre la integración económica centroamericana se aprobó el 24 de marzo de 2002. El plan busca una integración más profunda en las dimensiones siguientes:

Dimensiones políticas, institucionales y legales

- Trabajar en una agenda completa para lograr los objetivos del Plan de Acción
- Armonizar el arancel exterior común (cambios arancelarios por consenso)
- Adoptar el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios (ya en vigor)
- Se aprobó el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA)
- Aprobar el Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales
- Integración del Comité Ejecutivo del Sistema de Integración Económica Centroamericana

Dimensión económica

- Convergencia macroeconómica, especialmente en el logro de
  a) supervisión recíproca de la financiación;
  b) armonización de los mercados de deuda pública centroamericanos para eliminar obstáculos a las corrientes de capital

Integración y desarrollo fronterizos

- Respaldo a la implementación del Plan Puebla-Panamá para mejorar la infraestructura de la región con miras a lograr y promover el desarrollo regional y la integración de los países centroamericanos con México en energía, infraestructura, telecomunicación y facilitación del comercio

Desarrollo sostenible

- Respaldo de la ejecución del Plan Puebla-Panamá para reforzar la iniciativa mesoamericana de desarrollo sostenible, desarrollo humano y prevención y reparación de desastres naturales.

Iniciativa del Mercado Único de la CARICOM (AVANCES)

La región ha proseguido e intensificado sus esfuerzos para consolidar la integración de los países del Caribe y ha establecido el Mercado y Economía Únicos (CSME) de la CARICOM

Dimensiones políticas, institucionales y legales

- Las autoridades de la CARICOM decidieron establecer una dependencia para trabajar dentro de la Secretaría de la CARICOM
- Acciones conjuntas para mantener una sola voz en los órganos internacionales y hemisféricos (Mecanismo regional de negociación)
- Armonización de la legislación, reglamentos y documentación aduaneros
- Establecimiento de la Corte de Justicia del Caribe
- Establecimiento de la Organización Regional de Normas y Calidad de la CARICOM
- Aprobación de medidas para evitar la doble fiscalidad

Dimensión económica

- Convergencia macroeconómica, especialmente en el logro de:
  a) Requisitos de reservas externas (cobertura de las importaciones de tres meses con el 80% de los depósitos de moneda extranjera en los bancos centrales durante un período de 12 meses);
  b) Requisito del tipo de cambio (estable frente al dólar con una banda del 1,5% para un período de 36 meses); y
  c) Coeficiente del servicio de la deuda exterior (no más del 15%).

Fuente: Página web del SIECA (http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm) y CEPAL (2003), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003.

Impedimentos al comercio interregional Sur-Sur

Dos problemas relacionados entre sí ofrecen una posible explicación del bajo nivel y el moderado crecimiento de los intercambios interregionales Sur de los LAC: la composición por países y la composición por productos. Las corrientes comerciales entre los LAC y el Asia en desarrollo (AD) y los países de Europa Central y Oriental (ECO), por ejemplo, se concentran en unos pocos países (Kuwayama, Mattos y Contador 2000, y Maldonado y Durán 2004); aunque los mercados de importación y exportación de ambas regiones se han vueltos más diversificados, se espera que ese proceso siga en lo futuro. Por lo que atañe a la composición de productos, los flujos comerciales son notablemente diferentes según la dirección del comercio: las importaciones procedentes del AD y de los ECO se componen de manufacturas, mientras que las exportaciones del AILA son sobre todo productos primarios. La índole de esos flujos es casi puramente intersectorial. El problema se ha visto agravado por las distancias geográficas en general y la falta de transporte directo y la irregularidad de los servicios ofrecidos a través del Pacífico en particular, que han dificultado los intercambios comerciales entre ambas regiones, afectando negativamente a la competitividad de los productos de exportación.

Habida cuenta de las diferentes pautas de especialización internacional de los LAC, el AD y los ECO, la expansión del comercio de la primera de esas regiones con las otras dos se hará muy probablemente sobre todo en la esfera de los productos tradicionales más bien que en los de índole intraindustrial, que en teoría presentan mayor valor añadido y un contenido tecnológico. No obstante, como se ha demostrado en varios países LAC (Kuwayama y Durán 2003), es perfectamente posible aumentar el valor añadido y los contenidos de tecnología y conocimientos en los productos tradicionales de exportación mediante la incorporación de servicios de calidad y otros métodos de producción tales como el empleo de tecnología de la información.

Por otra parte, una mejor articulación intraindustrial entre regiones del Sur resulta especialmente prometedora en los casos en que los países son menos asimétricos en términos de desarrollo y capacidad industrial, y puede verse fomentada por una integración productiva y financiera *de facto* mediante inversión o empresas conjuntas. Se espera que ese proceso proporcione otra vía para que los países LAC se integren mejor, especialmente con el AD. También promovería la inversión y la incorporación de tecnología y pericia empresarial, lo que se verá facilitado si se cuenta con países que han cerrado con rapidez la "brecha tecnológica" con el mundo desarrollado.

Asimismo, dado el bajo nivel actual de los intercambios económicos, los acuerdos comerciales deberían incorporar, desde sus comienzos, una cooperación económica para una interacción interregional más profunda. La cooperación podría agregar instrumentos tales como sistemas de promoción del comercio y la inversión, programas de formación de gestores, una cooperación científica y técnica y una colaboración en materia de energía. Debería alentarse la "facilitación empresarial", y habría que hacer hincapié en las reglas y procedimientos aduaneros y en las prescripciones técnicas, así como en las verificaciones y certificados correspondientes. También habría que estimular a la pequeña y mediana empresa (PYME), con mejores recursos humanos, acceso a información y conocimientos, tecnología y financiación compartidas, y empresas mixtas[8]. Es importante, asimismo, que se resuelvan los problemas relacionados con los sistemas

[8] La APEC se ha desenvuelto tradicionalmente en 13 áreas de cooperación económica y técnica que podrían ser los principales componentes de esa labor; esas áreas son: desarrollo de recursos humanos; ciencia y tecnología industrial; pequeña y mediana empresa; infraestructura económica; energía; transporte; telecomunicaciones e información; turismo; datos sobre comercio e inversión; promoción comercial; conservación de recursos marinos;

de carga y el transporte de pasajeros, se identifiquen sectores en que haya cuellos de botella y se formulen propuestas para mejorar el transporte y promover los acuerdos de cooperación. Para incrementar el comercio interregional de los LAC también es esencial que se suministren BPR.

Proliferación de los acuerdos comerciales regionales y del comercio Sur-Sur

A. Observaciones preliminares

Entre las diversas vías hacia la liberalización (es decir, bilaterales, subregionales, multilaterales y hemisféricas) que se han aplicado en la región, los acuerdos de libre comercio (ALC) han predominado sobre las uniones aduaneras desde mediado el decenio de 1990. Asimismo, los gobiernos de los LAC han estado trabajando activamente para establecer una red de acuerdos con países tanto de la región como de fuera de ella, sin perjuicio de proseguir con las negociaciones sobre la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). México y Chile han concertado ALC con bastantes países y regiones que no son colindantes geográficamente, tal como la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). Chile ha firmado un ALC con los Estados Unidos, y se han concertado otros acuerdos de esa índole con el Canadá, la Unión Europea, la AELC y otros. Los países centroamericanos han negociado un ALC con los Estados Unidos. El MERCOSUR está estableciendo una asociación interregional con la Unión Europea y hay iniciativas para hacerlo con la India y China, entre otros.

Basándose en los ALC en vigor al 31 de marzo de 2004, incluidos aquellos que han sido firmados pero que no están todavía ratificados[9], las estimaciones de la CEPAL sugieren que aproximadamente 61% de las exportaciones de los LAC en el primer trimestre de 2004 estaban cubiertas por acuerdos de ese tipo (esto es, tanto bilaterales como plurilaterales) de un modo u otro, y que el incremento de ese porcentaje ha sido especialmente pronunciado desde mediados del decenio de 1990 y, ha continuado en la presente década. Conviene señalar que durante ese período los progresos mayores se registraron en los ALC con países de fuera de la propia región latinoamericana (figura 3), en particular con países del Norte, como los Estados Unidos, el Canadá, la UE y la AELC. En el transcurso de ese proceso, Chile y México se han convertido en verdaderos centros de distribución del comercio en el hemisferio. Del 61% de las exportaciones de los LAC mencionadas antes, 49,5% corresponde a mercados extrarregionales, en contraste con una proporción pequeña (11,6%) para mercados intrarregionales. En la primera categoría, predomina el tipo Norte-Sur.

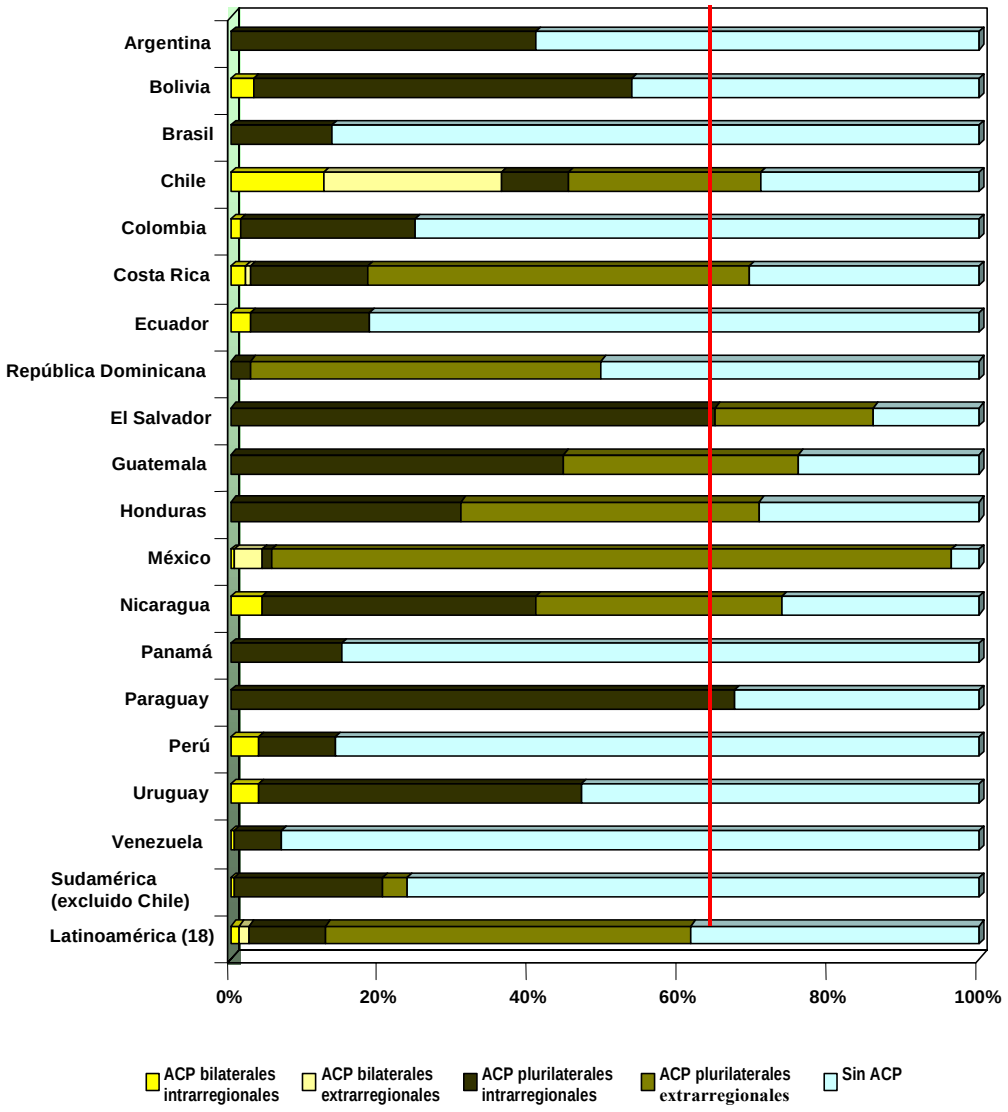
pesquerías y tecnología agrícola. La protección ambiental no aparece en la lista, pero se menciona en el contexto de algunas de las áreas.

[9] Entre ellos figura el Acuerdo de Libre Comercio de Centroamérica, que ya ha sido firmado, y el ALC entre la República de Corea y Chile, que ya está en vigor.

Figura 3

Latinoamérica (18 países): Corrientes de exportación, por acuerdos comerciales preferentes, 2004[a]

(Porcentaje del comercio total)



Fuente: Cepal, División de Comercio Internacional e Integración, con información de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

[a] En la estimación de 2004 se usó el promedio bienal de las exportaciones de cada país para determinar la estructura del comercio, y se tomaron en cuenta los ACP en vigor al 31 de marzo (incluidos aquellos cuyas negociaciones han concluido.

B. Integración "profunda" en los acuerdos Norte-Sur y Sur-Sur

Tal vez el cambio más notable en el proceso de integración de los LAC haya sido el cambio desde un planteamiento intrarregional (Sur-Sur) a un interés creciente en acuerdos interregionales (Norte-Sur). Ese cambio significó que los LAC están ahora intentando vincularse con países del Norte por medio de ALC recíprocos, en contraste con el enfoque no recíproco y tradicional al que esos países estaban más acostumbrados. Esta mayor tendencia a perseguir acuerdos comerciales bilaterales (ACB) en paralelo a las negociaciones sobre el ALCA,

especialmente el reciente interés de los Estados Unidos por iniciar y/o concluir ACL con Chile, Centroamérica, la Comunidad Andina y otros, supone un posible riesgo para llegar a un acuerdo completo y equilibrado en la OMC y también para el ALCA. Además, ha habido una proliferación de ALC Sur-Sur en la región bajo la dirección principalmente de Chile y México como focos regionales. Los progresos de un regionalismo basado en unos centros de recogida y distribución de mercancías en el hemisferio occidental han sido rápidos, a pesar de reconocerse que las preferencias obtenidas por los ACB se verían gradualmente menoscabadas y diluidas por otros ACP con el paso del tiempo. Esas estrategias podrían sofrenar la formación de un ALCA equilibrada y tener efectos negativos sobre el bienestar económico y social[10].

Conviene advertir en primer lugar, con respecto a esos ACB con el Norte, que tales acuerdos tienden a establecer y consolidar el acceso que ya gozan los países LAC con el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En segundo término, los ALC comprenden disposiciones sobre inversión, política de competencia, compras del sector público y facilitación del comercio que revisten especial interés para el Norte, con disciplinas "OMC plus" para las que no existen actualmente normas multilaterales. En tercer lugar, cuestiones que afectan a los signatarios latinoamericanos, como medidas de ayuda interna en agricultura o legislación antidumping, se remiten al foro de las negociaciones multilaterales.

Por tanto, los países LAC persiguen acuerdos de libre comercio Norte-Sur para lograr un acceso mayor y más estable a los mercados, para atraer inversión extranjera directa y para "cerrar" y añadir credibilidad a las disciplinas relacionadas con el comercio que son frecuentemente "OMC plus" y que figuran en los ALC. No obstante, los compromisos de liberalización comercial contenidos en esos acuerdos con el Norte tienden a reforzar ventajas comparativas de los países del Sur, ya sea en productos primarios (verbigracia en países sudamericanos), o bien en manufacturas intensivas en trabajo no cualificado (por ejemplo, México y Centroamérica y varios países del Caribe). Al mismo tiempo, es probable que esos ALC desvíen comercio intra-LAC en varios sectores manufactureros importantes. Del mismo modo, los ALC Sur-Sur con otros países en desarrollo de fuera de la región (por ejemplo, el ALC Chile-Corea) también reforzarían las ventajas comparativas de los países LAC en sectores tradicionales, al tiempo que aumentan las complementariedades en las relaciones intersectoriales más bien que en las intrasectoriales.

Otro rasgo importante de los ALC Norte-Sur en que participan los Estados Unidos es que esos acuerdos no incluyen por lo general un componente de "cooperación" y, por tanto, carecen de orientación mercantilista o empresarial en su idea inicial, aunque esa orientación pueda cambiar en un próximo futuro (Devlin y Estevadeordal 2002). Desde la perspectiva de la exclusión de los aspectos de cooperación en esos compromisos, el TLCAN, los nuevos ACB y el ALCAL del decenio de 1960 pueden seguirse considerando "someros", a pesar de su amplia cobertura de disciplinas y del carácter tan extenso de los compromisos.

En contraste, los viejos sistemas de integración subregional de los LAC contemplan acuerdos de cooperación en sus compromisos iniciales. Mientras tanto, Europa occidental es un buen ejemplo de cómo la interdependencia comercial mediante los intercambios ha evolucionado a una mezcla

[10] La Declaración de Santiago repite la Declaración de la IV Reunión Ministerial sobre Comercio en San José, Costa Rica, donde se estipula que el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales en tanto en cuanto los derechos y obligaciones de esos instrumentos no estén cubiertos por los derechos y obligaciones del ALCA o vayan más allá de ellos (enfoque de avanzar por pasos); y que el ALCA debería basarse en compromisos que estén equilibrados, sean equitativos y también ventajosos para todos y cada uno de los miembros.

amplia de comercio y cooperación. Los socios del TLCAN parecen estar pasando de una orientación puramente comercial a una mezcla de comercio y cooperación. La APEC es más bien única al poner mucho el acento en la cooperación y en los compromisos voluntarios sobre liberalización comercial. La ASEAN puede ser un caso singular cuando cambió de hacer hincapié en la cooperación a una combinación de comercio y cooperación. El proceso de las Cumbres de las Américas, que entraña una negociación sobre el libre comercio unida a un conjunto de iniciativas de cooperación no comercial más bien autónomas en más de 20 esferas, podría considerarse otro tipo[11]. Por otra parte, el Japón está empezando a aplicar la pauta ya establecida de su Acuerdo con Singapur para una nueva asociación económica, que se centra mucho en la cooperación, a otras negociaciones sobre ALC con países del Sur (Aoki 2004), incluido México[12]. Desde la perspectiva del comercio Sur-Sur de los LAC, en el Acuerdo India-MERCOSUR se contemplan varios planes de cooperación[13]. En un ALC Sur-Sur interregional, el suscrito entre Chile y Corea, figuran en el texto firmado iniciativas sobre cooperación binacional en esferas como medidas fitosanitarias y sanitarias, certificados y normas de conformidad, y tecnología de la información.

Hay que destacar que, además del enfoque mercantilista, casi todos los ALC firmados en el decenio de 1990 y durante la actual década que incluyen a países en desarrollo de América siguen el modelo del TLCAN en cuanto a temas cubiertos, con la posible excepción de la política de competencia. Los ALC Sur-Sur existentes en la región no son una excepción a esa regla. Estos ALC de segunda generación tienen mayor alcance, no sólo porque son "amplios" en lo que hace al número de sectores negociados e incorporados, sino también por la "profundidad" de los compromisos que suponen en aquellos sectores que son disciplinas "OMC-plus". Ello es especialmente cierto para los servicios[14], la inversión y la propiedad intelectual (Blanco y Zabludovsky 2003). Tales ALC, claro está, no son idénticos al TLCAN y toman en consideración los intereses específicos del socio o socios comerciales de que se trate, estableciendo así un programa realista para los participantes. No obstante, no sólo todos esos ALC comparten la filosofía y el formato del TLCAN, sino que algunos textos en ciertas disciplinas son casi idénticos a los de ese tratado (Blanco y Zabludovsky 2003). También introducen planteamientos nuevos respecto de asuntos más antiguos como normas de origen, medidas contingentes para las importaciones y solución de diferencias.

En suma, los ACB, especialmente aquellos con una dimensión Norte-Sur, mejoran el acceso a los mercados, consolidan y expanden las preferencias comerciales, establecen obligaciones y derechos mutuos (mecanismos de solución de diferencias), apuntalan la labor de liberalización y pueden favorecer la modernización institucional. No obstante, muchos ACB presentan algunos costos: desviación del comercio intrarregional, gastos administrativos (con el llamado "plato de fideos"), menor poder de negociación para países menores, el que se acepten algunas demandas

[11] Tal como se dice en el Programa de Cooperación Hemisférica, suscrito por los ministros de comercio en la reunión celebrada en Quito, Ecuador, el 1º de noviembre de 2002, la cooperación técnica disponible será fundamental para que el ALCA redunde en beneficio de sus miembros. Tal cosa no debería limitarse a facilitar asistencia técnica, sino también tendría que reforzar la capacidad productiva y estimular la competitividad, la innovación y la transferencia tecnológica.

[12] En el caso del ALC Japón-México, fuentes del Gobierno mexicano señalan que ese acuerdo hará mucho hincapié en la cooperación económica, especialmente en lo que atañe al fomento de las PYME mexicanas.

[13] Por ejemplo, la India y el Brasil firmaron cinco acuerdos en los que figura una cooperación bilateral en el uso pacífico del espacio exterior, el turismo, la cultura y otras esferas.

[14] En el caso de los servicios, por ejemplo, el ámbito de los ACB tiende a ser similar al de TLCAN, y así existe una relación fundamentalmente compatible entre este acuerdo y los firmados por los países de la región (Kuwayama 2003).

en esferas que van más allá de las cuestiones comerciales comúnmente aceptadas, etc. También menoscaban los incentivos para impulsar la evolución regional y la predisposición del mundo desarrollado a celebrar negociaciones multilaterales. Además, debería tenerse presente que los ALC (y el ALCA) son una oportunidad y no una "panacea", lo mismo que tampoco lo eran las reformas estructurales del decenio de 1990.

En el mismo contexto, la CEPAL (2004a) ha aducido que para asegurar su desarrollo, los países generalmente deben gozar de alguna flexibilidad para estimular el crecimiento productivo, fomentar la competitividad y gestionar la cuenta de capital como un instrumento de la política macroeconómica. Asimismo, para lograr la convergencia final del grado de desarrollo de los países participantes, son vitales iniciativas nuevas, entre ellas la creación de fondos de cohesión o integración[15] y el incremento de la movilidad internacional de la mano de obra (Assael 2004, Bustillo y Ocampo 2003). Los países de la región deberían mantener un cierto grado de flexibilidad dentro de su subregión, en la OMC y en el ALCA a fin de que puedan adoptar políticas activas de desarrollo productivo e incrementen así su competitividad sistémica.

Programa de integración profunda y acuerdos Sur-Sur

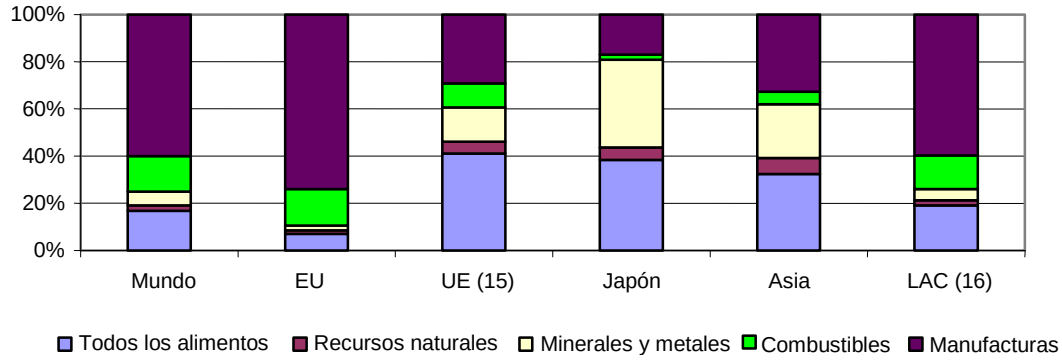
A. Acuerdos Sur-Sur como solución para las limitaciones del lado de la oferta

A menudo se señala que la composición por productos del comercio intrarregional es muy diferente a la del comercio interregional, y que el primero está sobre todo compuesto de manufacturas con mayor valor añadido, en contraste con los intercambios con el resto del mundo.

Ese es precisamente el caso de los LAC: casi el 60% del comercio intrarregional consiste en manufacturas, el 20% de productos alimentarios, el 2% de materias primas agrícolas, el 5% de minerales y metales y el 14% de combustibles. En cambio, la composición de sus exportaciones al mercado estadounidense está sesgada hacia las manufacturas (74%) cuando se incluye a México, mientras la parte de las manufacturas para el mercado de la UE es bastante pequeña (29%) y todavía menor en el caso del Japón (17%). Las exportaciones de los LAC a la UE (15) y el Japón consisten sobre todo en alimentos y minerales y metales. Es interesante señalar que la parte de las manufacturas con el AD es sustancialmente mayor (33%), lo que pone una vez más de manifiesto la importancia del comercio Sur-Sur como fuente potencial de aprendizaje tecnológico para los países LAC (véase la figura 4).

[15] Con respecto a lo que dice el ALCA en este particular, en la Tercera Cumbre de las Américas (abril de 2001, Canadá) varios dirigentes pidieron que se creara un fondo de cohesión social o integración que daría mayor respaldo al acuerdo hemisférico. En esa reunión, el Presidente de México se refirió a un fondo de cohesión, mientras que varios primeros ministros caribeños destacaron la importancia de los fondos de integración. El Gobierno del Ecuador, al que incumbía coordinar las negociaciones hasta noviembre de 2002, propuso con posterioridad la creación de un fondo para promover la competitividad (Assael 2004). Venezuela ha avanzado varias propuestas sobre el asunto de los fondos de convergencia estructural (véase ALCA.TNC/w/242, 16 de febrero de 2004, en la página web del ALCA).

Figura 4
Estructura de las exportaciones de los LAC por destinos y grandes grupos de productos, 2002
(*En porcentajes*)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, basándose en datos oficiales. Las clasificaciones de grupos de productos son las de la UNCTAD.

La composición por productos de las exportaciones de los LAC y por destinos (mercados intrarregionales en contraposición con mercados del Norte) y por intensidad tecnológica ha experimentado cambios sustanciales con los años. Entre el período de 1990-1992 y el de 2000-2002, la parte de las manufacturas en el comercio LAC-Norte aumentó desde 56 a 74%, por causa sobre todo de la expansión tan notable de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense. Ese comercio de tipo maquiladora de México y varios países centroamericanos y caribeños con los Estados Unidos se traduce en una proporción relativamente elevada de 20,5% de productos de alta intensidad tecnológica (véase el cuadro 7.A). Merece la pena señalar que la parte de manufacturas en el comercio intrarregional se incrementó al 75% para el período de 2000-2002 desde un nivel ya elevado de 71% durante el período anterior.

El desglose del comercio intrarregional de manufacturas en 2000-2002 fue como sigue: predominaron las manufacturas basadas en recursos naturales (MBRN) (29%) y productos de intensidad tecnológica media (ITM), mientras la parte de los productos de intensidad tecnológica alta (ITA) se mantuvo en un nivel bajo (7%), aunque iba en aumento. El cuadro resulta más nítido cuando se excluye a México (cuadro 7.B): la parte de las manufacturas en el comercio LAC-Norte fue del orden del 50% y las MBRN representaron otro 25%. En contraste, el comercio intrarregional mostró una parte elevada de manufacturas, compuestas principalmente de MBRN (27%) y de productos de ITM (28%). En cambio, la diferencia en productos de ITA del comercio entre Norte-Sur y Sur-Sur casi desaparecía cuando se excluye a México.

Si se considera la estructura de las exportaciones de cada subregión con arreglo a la intensidad de tecnología, en Sudamérica la tendencia hacia la diversificación de los productos que componen la cesta de exportación fue particularmente vigorosa en el decenio de 1980, pero luego se estabilizó a principios de los noventa. La subregión sigue dependiendo mucho de los productos primarios (véase la figura 5.d). Aunque la parte de manufacturas de ITI e ITA ha aumentado, sigue muy a la zaga de los incrementos observados en Centroamérica y México. Esa tendencia positiva se debe mayormente a la expansión del comercio de bienes de consumo duraderos y de manufacturas en el MERCOSUR y la Comunidad Andina.

Cuadro 7
LAC: Estructura de las exportaciones por destinos Norte/Sur e intensidad tecnológica 1990-1992 y 2000-2002
(*En porcentaje de las exportaciones totales*)

A. LAC (incluido México)

Destinos / Sectores	1990-1992			2000-2002		
	LAC-Norte[a]	LAC-Sur		LAC-Norte[a]	LAC-Sur	
		LAC	Resto[b]		LAC	Resto[b]
Productos primarios	**43,6**	**29,3**	**28,9**	**26,0**	**24,8**	**43,8**
Manufacturas	**56,4**	**70,7**	**71,1**	**74,0**	**75,2**	**56,2**
Manufacturas basadas en RN	21,4	25,5	23,1	13,0	26,2	29,3
Tecnología baja	9,4	14,3	10,9	12,7	13,7	5,9
Tecnología media	20,3	26,2	27,7	27,8	28,3	13,9
Tecnología alta	5,3	4,7	9,4	20,5	7,0	7,1
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

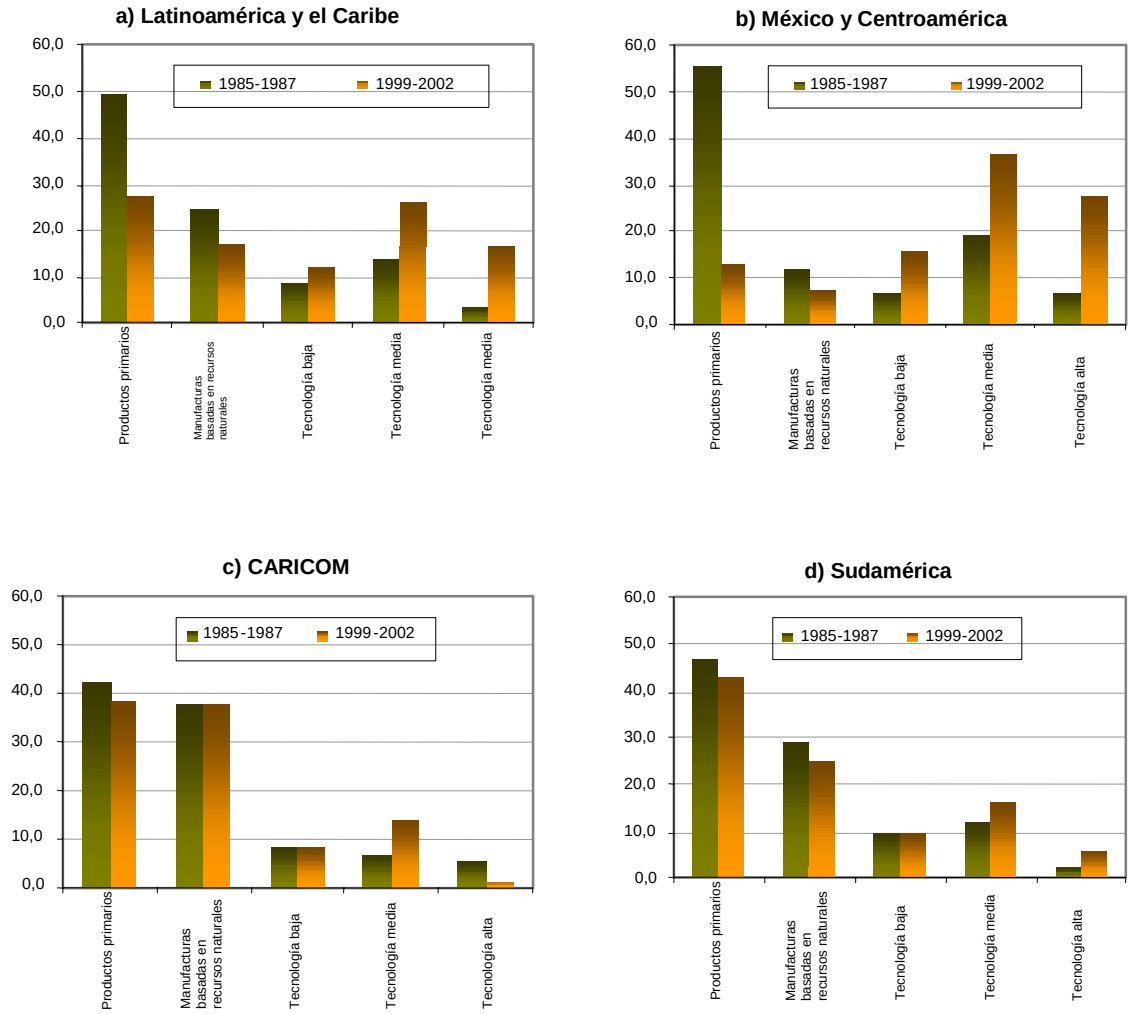
B. LAC (excluido México)

Destinos / Sectores	1990-1992			2000-2002		
	LAC-Norte[a]	LAC-Sur		LAC-Norte[a]	LAC-Sur	
		LAC	Resto[b]		LAC	Resto[b]
Productos primarios	**51,6**	**28,2**	**44,0**	**50,6**	**26,2**	**46,2**
Manufacturas	**48,4**	**71,8**	**56,0**	**49,4**	**73,8**	**53,8**
Manufacturas basadas en RN	27,3	25,5	29,5	25,4	27,2	32,0
Tecnología baja	9,8	15,6	11,6	7,9	13,2	6,2
Tecnología media	9,3	26,8	14,1	9,9	27,6	10,1
Tecnología alta	2,0	3,9	0,8	6,2	5,9	5,5
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, con información de Comtrade.
[a] Comprende el comercio con los Estados Unidos, el Canadá, la UE y el Japón.
[b] Comprende el comercio con el Asia en desarrollo, África y el Oriente Medio.

Centroamérica y México han hecho muchos más progresos para reducir su dependencia de los productos primarios. Tal como se indica en la figura 5.b, han cambiado completamente la pauta de sus exportaciones, pasando desde una cesta en la que los productos básicos representaban aproximadamente 56% a otra en la que las manufacturas, incluidos los productos intensivos en tecnología, suponen 87%. Un proceso similar, aunque mucho más limitado, se ha observado en los países del Caribe (véase la figura 5.c). Sin embargo, un examen más detallado del comercio intrarregional de los LAC por grupos subregionales sugiere que la importancia de las manufacturas, y de los productos de ITM en particular, se aplica a cada uno de los cuatro sistemas de integración (MERCOSUR, Comunidad Andina, MCCA y CARICOM) (véase el cuadro 8).

Figura 5
Estructura de las exportaciones según la intensidad de tecnología, 1985-1987 Y 1999-2002
(*Porcentaje del total*)



Fuente: CEPAL, basándose en cifras oficiales.

En 2000, por ejemplo, los productos de ITM e ITA representaron más del 34% y del 7%, respectivamente, del comercio total intra-MERCOSUR. Del mismo modo, el MCCA registró proporciones notablemente elevadas de comercio intrazonal en cada una de las tres categorías de intensidad tecnológica (es decir, baja, media y alta). Un caso interesante es Chile, que arrojó coeficientes relativamente crecidos para las manufacturas, incluidos productos de ITM, en su comercio intrarregional; tal cosa supone un fuerte contraste con la cesta de exportaciones de ese país al Norte, en el que los productos primarios ocupan un lugar preponderante. Las observaciones anteriores parecen corroborar la tesis de que, al menos en los LAC, la integración regional ha sido, y puede ser, un instrumento que fomente una diversificación de las exportaciones hacia aquellas no tradicionales, productos diversos e incluso bienes de más valor añadido y mayor intensidad de conocimientos. En realidad, la curva de aprendizaje asociada a la experiencia de los mercados regionales puede servir de plataforma para nuevos mercados internacionales (Devlin y French-Davis 1998). Esta idea ha sido una de las líneas maestras del

concepto de "regionalismo abierto" que la CEPAL ha estado propugnando desde mediado el decenio de 1990 (CEPAL 1994).

Cuadro 8
Exportaciones del comercio intrarregional de los LAC por intensidad tecnológica, 2000

	LAC	MERCOSUR	Comunidad Andina	CACM	CARICOM	México	Chile
A. Productos primarios	**25,0**	**26,5**	**37,2**	**12,3**	**21,0**	**7,4**	**24,8**
B. Manufacturas	**75,0**	**73,5**	**62,8**	**87,7**	**79,0**	**92,6**	**75,2**
Manufacturas basadas en RN	26,4	19,8	32,4	30,5	52,1	16,5	46,8
Tecnología baja	13,3	12,3	12,1	23,4	12,5	14,7	9,7
Tecnología media	26,9	34,2	15,0	23,0	12,6	36,1	16,0
Tecnología alta	8,3	7,3	3,3	10,7	1,8	25,3	2,7
Total (A+B)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, con información de Comtrade.

Los ALC Norte-Sur tienden a reforzar las ventajas comparativas del Sur, como en el caso de Sudamérica, cuyas exportaciones principales son MBRN, o México, Centroamérica y algunos países del Caribe cuya ventaja comparativa se basa sobre todo en diferencias de precios, por causa sobre todo de mano de obra barata. Aunque México y algunos países centroamericanos y caribeños han aumentado sus exportaciones en sectores de tecnología alta y rápido crecimiento, las maquiladoras aportan poco valor añadido a la economía; los insumos importados representan entre 70 y 80% del valor bruto de las actividades de maquila (Kuwayama y Durán 2003). Si bien es cierto que las zonas de libre comercio hacen una aportación en términos de creación de empleo y generación de divisas, esas zonas deberían desempeñar un papel más dinámico en el proceso de desarrollo.

Como ya se dijo, en muchos países LAC los recursos naturales pueden ser una fuente importante para aumentar el valor añadido y el contenido de conocimientos de las exportaciones, poniendo el acento en la dotación de recursos naturales tales como paisaje, clima y biodiversidad como elementos de competitividad internacional. Para fomentar más ese proceso, convendría: i) crear redes y conglomerados en áreas de recursos naturales; ii) alentar la aparición e incorporación de servicios intensivos en tecnología para respaldar el proceso de producción y el turismo; iii) promover las PYME y su participación en actividades de exportación; y iv) incentivar el uso de tecnologías de información y comunicación como instrumento para impulsar las exportaciones. En suma, el papel de los recursos naturales tiene que revisarse y volverse a examinar como promotor potencial de transferencia de tecnología desde el punto de vista de las ventajas de los ALC, tanto Norte-Sur como Sur-Sur.

B. ACR/ALC Sur-Sur como respaldo de la "competitividad sistémica" de los LAC en tanto que región

La integración regional debería tener varias dimensiones de "integración profunda" en un contexto de "regionalismo abierto" procediendo para ello a suministrar bienes públicos regionales (BPR). Ello entraña reducir las dispersiones arancelarias y las barreras no arancelarias, y abordar las medidas "detrás de la frontera", sin perjuicio de armonizar los ordenamientos, mejorar la infraestructura (por ejemplo, transporte, comunicaciones, cooperación en energía mediante interconexiones regionales, y puertos), y reforzar los mecanismos de solución de diferencias. La armonización de normas entre los países miembros en áreas tales

como servicios, inversión, derechos de propiedad intelectual, normas de origen, antidumping, salvaguardias, prescripciones sanitarias y fitosanitarias, trámites aduaneros y movilidad de los factores debería incrementar la competitividad sistémica de cada país y de la región en su conjunto. Además, este planteamiento de la integración requiere adoptar acuerdos que contribuirán a la estabilidad macroeconómica y al desarrollo productivo de todos los países. En suma, el que los gobiernos proporcionen muchos de esos bienes públicos es uno de los determinantes fundamentales para promover la competitividad regional.

En el comercio de servicios, que ya representa cerca del 20% de las exportaciones totales de la región y que es de especial importancia para los países del Caribe por causa del turismo y los servicios financieros, conviene incorporar explícitamente sus exportaciones a la estrategia de promoción comercial de cada país, lo que conducirá a establecer y/o armonizar en el plano regional las normas sobre ese comercio. También convendrá adoptar medidas para expandir las exportaciones de servicios mediante: i) reconocimiento mutuo de diplomas académicos, registros y prescripciones técnicas; ii) acuerdos de doble fiscalidad y de cotización a la seguridad social; iii) protección y promoción de las inversiones; y iv) facilitación de los movimientos temporales de las personas, especialmente de empresarios y sus representantes, mediante iniciativas tales como el visado regional para esas personas (Prieto 2003).

a) Coordinación macroeconómica en los sistemas de integración subregional

La inestabilidad financiera y la ineficiencia del mercado son un importante "perjuicio público global" para los países en desarrollo y los esfuerzos en el plano regional para establecer instituciones regionales y mecanismos de coordinación económica pueden claramente considerarse un BPR.

Desde principios del decenio de 1990, la idea de complementar los aspectos relacionados con el comercio de los procesos de integración regional mediante la coordinación de la política macroeconómica ha ido ganando terreno. El renovado interés en esa esfera se ha visto promovido por: i) el reconocimiento de que la incorporación de variables macroeconómicas a los sistemas de integración comercial ha venido a convertirse en un factor fundamental en la profundización y continuidad de los acuerdos subregionales; ii) la aceptación de que cada vez se transmiten más impulsos para crecer mediante variables financieras, más bien que limitándose a las condiciones comerciales como en lo pasado.

En la región de los LAC, la coordinación de la política macroeconómica se ha intensificado en todos los sistemas de integración, pero no se han cumplido las esperanzas iniciales. Con todo, la solución europea clarificó tres importantes puntos empíricos con respecto a algunas posiciones teóricas divergentes; i) la convergencia macroeconómica es viable incluso entre países con asimetrías apreciables en el nivel de desarrollo y en la vulnerabilidad a perturbaciones externas; ii) la estabilidad macroeconómica es esencial para incrementar la integración comercial, y recíprocamente, un comercio dinámico es un requisito previo para la convergencia macroeconómica; y iii) las soluciones individuales, especialmente las devaluaciones competitivas, no son óptimas desde el punto de vista tanto nacional como regional. La experiencia europea ha mostrado que no es necesario esperar a que se alcancen condiciones teóricamente óptimas antes de coordinar la política económica. Como el caso europeo parece sugerir, los requisitos de una cooperación cabal en esa esfera comprenden un nivel mínimo de comercio intrarregional y la movilidad de mano de obra y capitales, así como flexibilidad en los

precios de bienes, servicios y factores de producción, y voluntad política para mantener esa cooperación en el tiempo.

b) Reglamentación de la competencia

Hasta hace poco, casi todos los países LAC carecían de una política oficial en materia de competencia. Cuando un gobierno percibía un comportamiento anticompetitivo, a menudo intervenía directamente. No obstante, la última serie de desregulaciones, privatizaciones y liberalizaciones ha cambiado la situación. Cada vez se reconoce más que en el plano nacional, sin una política apropiada de la competencia, las medidas de privatización pueden menoscabar el bienestar social, especialmente en los servicios públicos, mientras que desde una perspectiva internacional el auge de las fusiones transfronterizas plantea una amenaza potencial a la competencia en la región. Del mismo modo, junto con sus posibles beneficios, la inversión extranjera directa en un país presenta riesgos potenciales; a falta de una política nacional apropiada y efectiva en materia de competencia, las empresas extranjeras pueden expulsar a la inversión interior, ahogar la competencia en el país y reducir el crecimiento de la productividad dentro de sus fronteras. Unas corrientes comerciales más vigorosas impulsadas por el proceso de integración, junto con los posibles conflictos, están planteando retos a la política comercial y demandando más atención sobre los posibles inconvenientes del mercado. Con esta idea muy presente, muchos países latinoamericanos crearon o reforzaron en el decenio de 1990 sus instituciones en materia de competencia y empezaron a coordinar y compartir información, e incluso incluyeron algún elemento sobre el particular en los acuerdos de integración subregional (por ejemplo en el MERCOSUR, la Comunidad Andina o la CARICOM), o bien agregaron disposiciones sobre la competencia en esos acuerdos (TLCAN) y en los convenios bilaterales. Pero en algunos países falta esa reglamentación, mientras otros todavía están en una fase incipiente de su ejecución. En esta esfera hay mucho margen para la cooperación regional (Silva 2004).

c) Cohesión social y fondos estructurales

A pesar de su importancia, la dimensión social no ha sido debidamente abordada en los sistemas de integración regional de Latinoamérica. La aplicación de los programas sociales suele ser lenta o posponerse, mientras que sólo esporádicamente ha habido una preocupación por los efectos distributivos. Los mecanismos de los acuerdos regionales y subregionales únicamente proporcionan contados recursos financieros para mejorar la cohesión entre grupos sociales y zonas. Por tanto, uno de los grandes retos de la integración regional latinoamericana ha sido la adopción de políticas de desarrollo económico efectivas y sostenibles, y de medidas de integración social para todos los sectores sociales que han sufrido una marginalización cumulativa en los últimos 20 años.

A decir verdad, los procesos de integración se han visto muy influidos por el hecho de que: i) las disparidades entre los Estados y regiones suponen un riesgo para el propio proceso; ii) los mercados no pueden, por sí solos, promover la integración económica cuando los Estados y regiones son los responsables de esas disparidades; iii) el crecimiento, la competitividad y el empleo son los instrumentos principales para lograr cohesión social; iv) es muy necesario integrar las políticas económicas y sociales con el fin de garantizar a los ciudadanos un sistema universal de protección social; v) la reducción de las disparidades en formación, educación y empleo (de mujeres, jóvenes y parados de larga duración), así como en el ingreso y la riqueza, constituye una base importante de cohesión social; y vi) es menester una fuerte voluntad política

para respaldar a los Estados y las regiones menos desarrolladas si se quiere lograr la convergencia.

d) Inclusión de la migración dentro de la zona en el programa regional

Aunque más bien de modo insuficiente, los sistemas regionales (MERCOSUR, Comunidad Andina, MCCA, CARICOM) ya han realizado algunos progresos para extender su ámbito más allá de la esfera del comercio y están empezando a avanzar en sus programas sociales, que han de incluir un reconocimiento específico de la importancia de la migración. En este sentido, los acuerdos de integración subregional brindan una oportunidad, ya que representan un espacio particularmente adecuado para abordar la migración como un componente vital de la asociación entre miembros cuyas asimetrías son menores que en el caso de los países desarrollados. Materias de interés mutuo, como el tránsito por las fronteras, la movilidad de la mano de obra, la seguridad social, el retorno de emigrantes y el reconocimiento mutuo de diplomas y estudios, pueden tratarse más eficazmente en acuerdos subregionales o bilaterales. Hay importantes precedentes en ese particular, con medidas cuyo examen y renovación están pendientes: tal es el caso del Instrumento andino de migración de mano de obra, dentro del marco de la Convención Simón Rodríguez, que promete sentar las bases para un tratamiento equitativo de los trabajadores que emigran.

e) Facilitación del comercio

La región LAC en su conjunto tiene una necesidad clara y urgente de medidas adicionales que faciliten el comercio y la actividad empresarial. Y lo que es más importante, debería ponerse el acento en normas y reglamentos que modernicen los sistemas aduaneros. Sin embargo, reformar las aduanas de los países en desarrollo requiere cambios institucionales complejos y sustanciales en el sector público, que son por lo general de índole sistémica y muy costosos. En consecuencia, se necesita una cooperación financiera y técnica internacional coordinada y eficiente para que esos países logren un grado apropiado de modernización. Esto es también pertinente en el plano interregional y subregional, así como a nivel bilateral y nacional, pero reviste particular importancia a la hora de facilitar las transacciones internacionales a la pequeña y mediana empresa (Izam 2003).

f) Medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio

Con el fin de que las negociaciones sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias y los reglamentos técnicos alcancen su objetivo y permitan que la región se beneficie de la integración, es esencial que los países cuenten con estructuras institucionales nacionales adecuadas sobre el terreno para administrar los acuerdos y cumplir los compromisos que hayan asumido. Casi todos los países latinoamericanos necesitan robustecer y modernizar unas estructuras institucionales que les permitan mantener un sistema cabal y flexible para difundir sin demora datos nacionales, regionales e internacionales, lo que posibilitaría aprovechar plenamente las ventajas económicas. Los países de la región, por tanto, harían muy bien en armonizar más las normas y reglamentos sanitarios y técnicos, en primer lugar en la esfera nacional y luego en la internacional. Establecer una equivalencia entre las medidas adoptadas por los signatarios de acuerdos regionales o subregionales es ventajoso, en parte porque reduce el riesgo de una discriminación de los productos entre ellos y facilita las importaciones (Larach 2003). Como es probable que, además de beneficiar a los importadores regionales o subregionales redunde en provecho de los consumidores nacionales, tales medidas deberían

contemplarse como una política pública muy beneficiosa para la producción, el consumo y el comercio[16].

g) Infraestructura material y desarrollo sostenible

En los LAC son muchas las cuestiones y los retos en materia de infraestructura y desarrollo sostenible que aconsejan la cooperación regional. El transporte y el turismo son buenos ejemplos. El asunto del transporte ha ganado importancia en el debate sobre los instrumentos para promover el comercio y la inversión en un mundo de aranceles bajos y progresiva eliminación o armonización de las barreras no arancelarias, ya que unos costos de transporte más bajos fomentan directamente la exportación y la importación y equivalen en realidad a una reducción de los derechos de aduana. Al mismo tiempo, las fallas e imperfecciones del mercado que elevan esos costos tienden a concentrar actividad industrial y económica en zonas que ya disponen de una infraestructura humana y física adecuada (Venables y Gasiorek 1998). Entre las principales iniciativas figuran la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) y el Plan Puebla-Panamá (PPP). La Organización de Estados del Caribe Oriental ha establecido también un programa titulado "Unificación del Caribe por aire y mar", que se propone encauzar los esfuerzos públicos y privados de los países miembros y estimular la cooperación regional. Los países caribeños también colaborarán en programas de formación en el sector del transporte aéreo.

En términos de desarrollo sostenible, la región LAC tiene una característica que la distingue de todas las demás: la riqueza e importancia de sus recursos naturales y los riesgos globales inherentes al rápido proceso de degradación ambiental (CEPAL 2002a). En los últimos años ha habido varias propuestas regionales importantes en este particular. Los ocho países signatarios del Plan Puebla-Panamá aprobaron el Programa Mesoamericano de Desarrollo Sostenible como marco estratégico de carácter general que asegure que en todos los proyectos, programas y medidas pertinentes figure una gestión ambiental apropiada y se promueva la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Otro ejemplo notable es la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico, que es una iniciativa de amplio alcance para esta subregión que representa una de las zonas más ricas del mundo en lo que hace a recursos naturales, conteniendo del orden del 25% de la diversidad biológica de todo el planeta. Constituye esa estrategia uno de los primeros intentos de la subregión para desarrollar una plataforma completa de acción comunitaria, promoviendo la cooperación entre los países miembros e infundiéndolos una identidad nueva y única respecto de la comunidad internacional. También es una de las primeras estrategias comunitarias adoptadas a este respecto por un grupo de países signatarios de la Convención sobre Diversidad Biológica, a cuyo cumplimiento hace una contribución específica (Comunidad Andina 2003).

[16] Por ejemplo, los países de la Comunidad Andina han convenido un sistema andino de normalización, acreditación, ensayos, certificación, reglamentos técnicos y metrología (Decisión Nº 376). Una resolución anterior (Decisión Nº 238) definía la equivalencia de las disposiciones nacionales sanitarias y fitosanitarias entre países miembros. Este tipo de acuerdo, con el que los países andinos firmaron un pacto sobre los movimientos transfronterizos de organismos genéticamente modificados, es un ejemplo de armonización de reglamentaciones nacionales sobre seguridad biotecnológica. El MERCOSUR se ha comprometido a armonizar las medidas sanitarias y fitosanitarias, y tiene un comité técnico de normalización cuya misión es intensificar la cooperación regional en ese particular.

Conclusión

El comercio Sur-Sur ocupa ya un lugar importante en los LAC, especialmente cuando se excluye a México; casi la mitad de las exportaciones de la región son Sur-Sur. Ese comercio se divide casi por igual en intrarregional e interregional, representando el primero más del 27% y el segundo el 21% de los intercambios totales de la región. Hay que señalar, sin embargo, que el nivel actual de comercio intrarregional sigue siendo bajo cuando se compara con el máximo relativo del 21,1% registrado en 1997, a pesar de la recuperación de 2003 y su continuación en 2004. Si bien ese comercio tiene un gran potencial de crecimiento futuro, hay una serie de problemas que tendrán que abordarse para que se avance por la vía de la recuperación y de la integración "profunda".

Habida cuenta de su naturaleza, los acuerdos de comercio regional (ACR) desvían intercambios al otorgar un trato preferencial a los países miembros en comparación con los no miembros. No obstante, la integración regional puede aumentar las economías de escala: al existir éstas, lo de que otro modo sería una desviación costosa del comercio puede transformarse en una creación del mismo que reduzca costos e incremente el bienestar. Al mismo tiempo, puede ser un instrumento que promueva una diversificación de las exportaciones hacia productos más conectados con la competitividad general de las economías de que se trata, creando ventajas comparativas dinámicas. Sirve también para consolidar un mejor acceso a los mercados regionales, logrando economías de escala. Puede fomentar exportaciones no tradicionales, productos diferenciados y otros de mayor valor añadido y más intensivos en conocimiento.

La existencia concurrente de un ALCA y de ALC subregionales y bilaterales con países de dentro y fuera de la región aumentará seguramente la complejidad y reducirá la transparencia del sistema multilateral de comercio. Lograr que cuando se entrecruzan entre sí los acuerdos subregionales y éstos con la OMC, las normas sean más compatibles podría reducir los efectos negativos que suscita la mirada de ALC con sus propias y distintas "profundidades" y ámbitos. No obstante, en algunos casos, la coordinación entre los ALC facilita el proceso de convergencia y la compatibilidad con los acuerdos regionales y multilaterales. Cabría aplicar una estrategia de varias vías sobre los aspectos multilaterales, regionales y bilaterales que conducen a un comercio libre y justo más rápidamente que si se sigue una sola vía.

Los ACR deberían tener varias dimensiones de "integración profunda" en un contexto de "regionalismo abierto", con un mayor suministro de BPR: i) arbitrando para ello medidas "detrás de la frontera", sin perjuicio de armonizar los regímenes reguladores en esferas tales como servicios, inversión, derechos de propiedad intelectual, normas de origen, antidumping, salvaguardias, prescripciones sanitarias y fitosanitarias, trámites aduaneros y movilidad de los factores; ii) intensificando la coordinación de la política macroeconómica; y iii) mejorando varios tipos de infraestructura y proporcionando bienes públicos cruciales. Esos esfuerzos acrecerán la competitividad sistémica de cada país y de la región en su conjunto.

Estas iniciativas, que redundarían en menores costos de producción y transacción dentro de la región y evitarían una competencia innecesaria entre los países, probablemente facilitarán también el comercio interregional Sur-Sur. Dado el nivel relativamente bajo de interacción económica de la LAC con otras regiones en desarrollo, es menester institucionalizar el mecanismo de consultas y emprender acciones conjuntas. En esta perspectiva, los ACR/ALC entre los países LAC y otras regiones en desarrollo deberían incorporar desde el principio una cooperación económica y técnica como parte integrante de la liberalización del comercio y la

inversión. Algunas esferas posibles son: i) desarrollo de recursos humanos; ii) ciencia y tecnología; iii) promoción de las PYME; iv) tecnología de la información (IT) y comercio electrónico; v) turismo; vi) seguridad alimentaria; vii) infraestructura del transporte; y viii) protección del medio.

Por lo que atañe a otras regiones del sur, el Asia en desarrollo sigue siendo un mercado de exportación poco explotado por los LAC. Tal como demuestra la experiencia de algunos de estos países en el decenio de 1990 y en los últimos años, el potencial de expansión de las exportaciones de la región basadas en recursos naturales parece ser grande. No obstante, el comercio de los LAC con el Asia en desarrollo ofrece las mismas limitaciones que tiene la región en el comercio internacional en general: sus exportaciones son mayormente bienes primarios y semimanufacturas. Se necesita así encontrar el modo de aumentar el grado de elaboración de esos productos de exportación basados en recursos naturales y buscar mercados nuevos en Asia para productos diferenciados de más valor añadido. La composición actual por productos es sumamente sensible a los ciclos económicos de los países importadores y no ayuda a estabilizar los ingresos de exportación, como evidenció la drástica caída de esos ingresos en los mercados asiáticos durante la crisis financiera. Lo que reviste importancia en lo que concierne a esos productos es, sin embargo, encontrar alianzas estratégicas que aumenten el valor añadido a lo largo de la cadena de producción e incrementen el acceso a los mercados.

Referencias

Aoki, Maki (2004), "New Issues in FTAs: The case of Economic Partnership Agreements between Japan" presentado en la reunión de la APEC titulada Study Centres Consortium - Consorcio de centros de estudio y celebrada en Reñaca (Chile) del 26 al 29 de mayo de 2004.

Assael, Héctor (2004), "Asimetrías, comercio y financiamiento en el Área de Libre Comercio de las Américas, y en América Latina y el Caribe", inédito, CEPAL, Santiago de Chile, enero de 2004.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Integración regional: documento de estrategia*, Washington DC, agosto de 2003.

BID (2002), *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2002*, Washington DC.

Blanco, Herminio, M., Zabludovsky, Jaime, y Gómez Lora, Sergio (2004), "Una llave para la integración hemisférica", documento de trabajo SITI-03, INTAL-ITD, BID, Buenos Aires, marzo de 2004.

Blanco, Herminio, M. y Zabludovsky, Jaime (2003), "Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas", documento de trabajo IECI-01, INTAL, ITD-STA, BID, Buenos Aires, abril de 2003.

Bustillo, Inés y José Antonio Ocampo (2003), *Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas*, serie Informes y Estudios Especiales Nº 13, Oficina de la Secretaría Ejecutiva, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2003.

CEPAL (2004a), Desarrollo productivo en economías abiertas (LC/G.2234 (SES.30/3)), presentado en el decimotercer período de sesiones de la CEPAL, San Juan (Puerto Rico) 28 de junio a 2 de julio de 2004.

CEPAL (2004b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*, Santiago de Chile, mayo de 2004.

CEPAL (2003a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002* (L/C/G.2189-P), Santiago de Chile, junio de 2003.

CEPAL (2003b), "El programa de desarrollo de Doha en la Organización Mundial del Comercio (OMC), capítulo VII, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002* (L/C/G.2189-P), Santiago de Chile, junio de 2003.

CEPAL (2003c), "Istmo centroamericano: competitividad e integración regional, 2001-2003", CEPAL, México, LC/MEX/R.839.

CEPAL (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile, abril de 2002.

CEPAL (2001), *A Decade of Light and Shadow: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, José Antonio Ocampo y Juan Martín, Eds., LC/G. 2205-P/I, Nº de venta: E.03.II.G.79, Santiago de Chile, julio de 2003.

CEPAL (2001), La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico (LC/MEX/L.507, Oficina de México, CEPAL, diciembre de 2001.

CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad,* ((LC/G1801(SEC 25/4)), Santiago de Chile.

Comunidad Andina (2003), "Memorando de Entendimiento entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y Conservación Internacional" [en línea] Secretaría General, 11 de junio de 2003. (http://www.comunidadandina.org/desarrollo/memorando.htm).

Devlin, Robert y Ricardo Ffrench-Davis (1998), "Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina en el decenio de 1990", documento de trabajo INTAL-ITD Nº 2, Buenos Aires, Argentina.

Devlin, Robert y Antoni Estevadeordal (2002), "Trade and Cooperation: A Regional Public Goods Approach", documento presentado en la reunión del Pacific Economic Coperation Council (PECC), Trade Forum on Developing Patterns of Regional Trading Arrangements in the Asia-Pacific Region: Issues and Implications, Vancouver, Canadá, 11 y 12 de noviembre de 2002.

Devlin, Robert y Antoni Estevadeordal (2001), "What is New in the New Regionalism in the Americas?" documento de trabajo INTAL/ITD/STA, Nº 6, BID.

Devlin, Robert, Antoni Estevadeordal, y Ekaterina Krivonos (2003) "The Trade and Cooperation Nexus: How Does the MERCOSUR-EU Process Measure Up?", documento de trabajo INTAL-ITD-STA, Nº 22, BID.

Estevadeordal, Antoni (2002), "RTAs in the Americas", documento preparado para el Foro de política comercial del PECC, Lima, 17 a 19 de mayo de 2002.

Granados, Jaime (1994), "El Alca y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción", documento de trabajo Nº 4 INTAL, Buenos Aires, agosto de 1999.

Izam, Miguel (2003), "Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina", Serie de Comercio Internacional, Nº 28, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2003.

Kuwayama, Mikio (2003), "The Comprehensiveness of Chilean FTAs", en Jiro Okamoto ed., *Whither Free Trade Agreements? Proliferation, Evaluation and Multilateralization*, IDE Development Perspective Series Nº 2, Institute of Developing Economies (IDE)/Japan External Trade Organization (JETRO), Chiba, Japón.

Kuwayama, Mikio y José Durán Lima (2003), "La calidad de la inserción internacional de América Latina, Serie de Comercio Internacional, Nº 26 (LC/L.1897-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.

Kuwayama, Mikio, José Carlos Mattos y Jaime Contador (2000), "Trade and Investment Promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present Position and Future Prospects", Serie de Comercio Internacional, Nº 9 (LC/L.1426-P), Santiago de Chile, CEPAL.

Larach, María Angélica (2004), "El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC: sus implicaciones para América Latina", Serie de Comercio Internacional, Nº 39, CEPAL, Santiago de Chile.

Machinea, José Luis (2003a), "Mercosur: en busca de una nueva agenda: la inestabilidad cambiaria en el Mercosur: Causas, problemas y posibles soluciones", documento de trabajo, BID (IECI-06d), Buenos Aires, 2003.

Machinea, José Luis (2003b), "Impacto de los acuerdos de libre comercio del hemisferio occidental en el sector externo y la sostenibilidad de la deuda", documento de trabajo, BID, presentado a la quinta reunión de la Red de Comercio e Integración, Washington DC, 14 y 15 de agosto de 2003.

Monteagudo, Josefina y Masakazu Watanuki (2003), "*An Empirical Assessment of North-South and South-South Agreements for Latin America*", Cooperación Sur-Sur, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York (de próxima publicación).

Nogués, Julio, J. (2004), "Agricultural exporters in a protectionist world: review and policy implications of barriers against Mercosur", documento de trabajo, Nº 16, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, BID.

OMC (2003), "*The Challenging Landscape of RTAs*", Sección de los acuerdos comerciales regionales de la División de Examen de las Políticas Comerciales, secretaría de la OMC, preparado para el Seminario sobre acuerdos comerciales regionales y la OMC, Ginebra, 14 de noviembre de 2003.

Prieto, Francisco (2003) "Fomento y diversificación de las exportaciones de servicios", Serie de Comercio Internacional, Nº 28 (LC/2041-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.

Robert, Maryse (2001), "*Multilateral and Regional Investment Rules: What Comes Next*?" Washington DC: Estudios de la Unidad de Comercio, Organización de los Estados Americanos (OEA).

Robert, Maryse, Pierre Sauvé y Karsten Steinfatt (2002), "Negotiating Investment Rules: Possible Scenarios for an EU-Mercosur Agreement", en Paolo Giordano ed., *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*, París, Cátedra Mercosur de Sciences Po. págs. 265 a 283.

Secretaría de la Comunidad del Caribe (2000), *Caribbean Trade and Investment Report 2000*. Dynamic interface of Regionalism and Globalization, Kingston (Jamaica).

Silva, Verónica (2004) "*Cooperación en política de competencia y acuerdos comerciales bilaterales en ALC*", División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile (de próxima publicación).

Stephenson, Sherry (2001), "*Multilateral and Regional Services Liberalizatión by Latin America and the Caribbean*". Washington DC: Estudios de la Unidad de Comercio, OEA.

Capítulo X

CÓMO ABORDAR EL ACCESO AL MERCADO Y LOS OBSTÁCULOS A SU ENTRADA MEDIANTE UNA INTEGRACIÓN REGIONAL QUE REPORTE LOS MAYORES BENEFICIOS POSIBLES PARA EL DESARROLLO: LA EXPERIENCIA DE LA CARICOM

Fay Housty

Antecedentes

El 4 de julio de 2004, la Comunidad del Caribe (CARICOM) celebró su 31º aniversario como Comunidad y el 36º desde que sus Estados miembros dieron el primer paso hacia la integración mediante la creación de una Asociación del Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) en 1968. Esto hace que la CARICOM sea, entre los que sobreviven, el movimiento más antiguo de integración entre países en desarrollo y su longevidad sólo se ve rebasada por la Unión Europea. Hoy cuenta con 15 Estados miembros de pleno derecho[1] y 5 miembros asociados[2]. Más de la mitad son microestados y figuran entre los más pequeños del mundo. Habida cuenta de esa realidad, el acuerdo CARICOM hace una distinción entre sus Estados miembros más desarrollados[3] y sus Estados miembros menos desarrollados[4] con medidas especiales para prestar asistencia a esta última categoría.

A comienzos del proceso de integración, todos los Estados miembros de la CARICOM compartían el mismo idioma, unas estructuras sociales y económicas similares, un ordenamiento jurídico común y una herencia colonial, lo que proporcionó las piezas sobre las que se asentó el proceso de integración regional. Con la entrada de Suriname en 1996 y de Haití en 2002, la CARICOM es actualmente una comunidad lingüística, jurídica y culturalmente más diversa.

Sin perjuicio de su número, los Estados miembros han de superar limitaciones grandes relacionadas con:

- Una gama no diversificada de recursos económicos;
- Una apertura con una gran dependencia del comercio exterior, la inversión y la tecnología extranjeras, y de la asistencia internacional para el desarrollo;
- Una base de exportación estrecha, principalmente, azúcar, arroz, bauxita, productos del petróleo, turismo y servicios financieros, y en algunas economías como Trinidad y Tabago un sector creciente de industria ligera;
- Una alta dependencia de los impuestos al comercio;
- Una gran dependencia también de las preferencias acordadas en los mercados estadounidense, europeos, y canadiense;
- Unos recursos administrativos y empresariales limitados;
- Una disponibilidad costosa de infraestructuras y servicios socioeconómicos;

[1] Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.
[2] Anguilla, Bermuda, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos e Islas Vírgenes británicas.
[3] Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago.
[4] Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Haití, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

- Unos elevados costos unitarios del transporte; y
- Una vulnerabilidad extrema a los desastres naturales.

Los Estados miembros de la CARICOM reconocieron que como entidades individuales afrontaban serias limitaciones para estimular el crecimiento económico a un ritmo que respondiera a los deseos de su población de un nivel de vida mejor. La integración regional se concibió, por tanto, desde el principio como un elemento esencial de las estrategias de desarrollo de los Estados miembros. Se percibió que la puesta en común de recursos, mercados y capacidad de negociación podría reportar beneficios económicos y sociales mayores que los esfuerzos de cada país por separado. La existencia hoy en día del Mercado y Economía Únicos (CSME) parece haber convertido esa idea en una realidad más palpable.

En 1989, cinco años antes de que se estableciera la OMC, los jefes de Gobierno de la CARICOM, conscientes de los cambios del entorno mundial y de la necesidad de que sus países se volviesen más competitivos en una economía global rápidamente liberalizada, tomaron la decisión de crear ese Mercado y Economías Únicos. Si bien los primeros empeños de integración estaban encaminados a sustituir importaciones, el CSME actual intenta remover las barreras intrarregionales que quedan y promover el libre movimiento de bienes y servicios, capital y mano de obra. También dispone la libertad de los países miembros para establecer empresas en cualquier lugar de la Comunidad, expandiendo así las fronteras de la producción y brindando la posibilidad a los empresarios de la región de ser más competitivos e integrarse de modo más efectivo en la economía mundial.

El CSME también persigue aplicar otras medidas conforme la región intensifica su integración; entre ellas figuran:

- La revisión del Tratado que estableció la CARICOM y la conversión del Mercado y Economía Únicos en una parte integrante de los acuerdos de la Comunidad.
- Una armonización más completa del derecho mercantil y de la regulación económica de los mercados en materias como aduanas, propiedad intelectual, competencia, compras públicas, impuesto de sociedades dumping y subvenciones. Como todos, excepto uno, de los Estados miembros de la CARICOM son miembros de la Organización Mundial del Comercio, todas esas leyes han de cumplir con lo acordado en la OMC. Esa labor se encuentra todavía en la fase embrionaria del desarrollo intrarregional y los Estados miembros están impulsando su capacidad nacional para cumplir lo convenido.
- Una reforma de las instituciones de la Comunidad, incluidos sus sistemas y procedimientos administrativos, y el establecimiento y gestión conjunta de servicios comunes con particular referencia a las oficinas de aduanas y a la recogida de datos e información.
- Una coordinación más intensa de la política y la planificación macroeconómicas, del comercio exterior y de las relaciones económicas.
- La aplicación total del Arancel Exterior Común (AEC).

Con el fin de implementar efectivamente el Mercado y Economía Únicos, se han arbitrado otras medidas y se han creado nuevas instituciones como el Órgano Regional de Normas en 2003 y el Tribunal Supremo del Caribe, institución jurisdiccional para resolver las diferencias que suscite el Tratado de la CARICOM.

Uno de los principales elementos del CSME es la supresión de las restricciones y barreras al comercio de servicios. Esa labor se está llevando a cabo por fases y al menos cuatro Estados miembros se han comprometido a completar el proceso a finales del año en curso. La parte del sector de servicios en el producto interior bruto (PIB) de los países de la CARICOM es por término medio del 73%, con una gama que va desde el 88% en Antigua y Barbuda hasta un 28% en Guyana. No obstante, es difícil hoy por hoy diferenciar y comparar el comercio de los Estados miembros con el del resto del mundo y distinguir los intercambios que se registran entre países de la Comunidad.

La introducción de los elementos requeridos para implantar un CSME que funcione cabalmente se ha hecho a un ritmo más lento del previsto en un principio, pero ha habido progresos constantes. El proceso de creación de un Área interna de Libre Comercio de mercancías se ha completado en lo esencial. La Comunidad ha prescindido de las restricciones cuantitativas como medida de protección. Diez Estados miembros han aplicado plenamente el Arancel Exterior Común.

Se está prestando asistencia en la confección de leyes, una esfera en la que en lo pasado se detectó un gran cuello de botella. En el plano político, la realización de que hay un plazo límite para establecer el ALCA y el comienzo de las negociaciones con la Unión Europea incitaron a algunos Estados miembros a acelerar su integración.

Evaluación del comercio

La CARICOM se ha caracterizado por una pauta comercial más bien compleja a lo largo de los años. El proceso de liberalización del comercio de mercancías entre los Estados miembros empezó con la creación de la Asociación de Libre Comercio (CARIFTA). Con ello se fomentó el comercio interregional mediante la supresión de prácticamente todos los derechos sobre las mercancías y el empleo de unas normas de origen muy rudimentarias. El principal sector que se benefició de ese proceso fue la industria ligera, una actividad que producía, sin embargo, bienes con muy poco valor añadido. Habida cuenta de la estructura de las economías caribeñas, la liberalización del mercado intrarregional reportó sólo pequeños beneficios. A pesar de que la proporción del comercio intrarregional respecto del total se duplicó después de esa Asociación, dicho comercio únicamente representaba el 10% de todos los intercambios. En consecuencia, cinco años más tarde se decidió profundizar la integración con la formación de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Ésta se creó en 1973 mediante una integración económica al establecerse un Mercado Común, que constituye uno de los tres pilares de la Comunidad. Sin embargo, esas disposiciones arrojaron también contados beneficios. Se introdujeron nuevas normas de origen que requerían un grado de elaboración mayor para poder entrar en el Mercado Común. Muchos Estados miembros dejaron de aplicar el AEC en los plazos convenidos, especialmente los países menos adelantados de la Comunidad, que adujeron graves perturbaciones en sus ingresos fiscales. Algunos críticos han descrito el Mercado Común de la CARICOM como el mercado menos común.

En el decenio de 1980, al menos dos de las mayores economías experimentaron graves problemas de balanza de pagos e impusieron restricciones cuantitativas a las importaciones. Los productos intrarregionales no quedaron exentos de esas medidas y como consecuencia de ello la corriente interregional de mercancías disminuyó a menos de la mitad de su nivel de 1981.

Las repercusiones de ese hecho se dejaron sentir en muchas fábricas de la región cuando algunas empresas redujeron su actividad y muchos empleos se vieron amenazados.

Habida cuenta de todo ello se reconoció que los productores de la región tenían que empezar a buscar mercados internacionales en lugar de depender de la protección del mercado regional. Sus empresas tenían que hacerse internacionalmente competitivas y penetrar en mercados extrarregionales. Los Estados miembros, como parte de sus acuerdos de ajuste estructural con el FMI, también convinieron en mejorar la gestión de su sector público, reformar sus sistemas fiscales y suprimir las subvenciones a la agricultura y la industria.

En los años noventa, el flujo intrarregional de mercancías mejoró y a comienzos del decenio siguiente esos intercambios constituían alrededor del 20% de las exportaciones totales.

Algunas de las lecciones que cabe extraer de esa experiencia son:

- La eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias es una condición necesaria pero no suficiente para que se incremente el comercio intrarregional.
- Es importante contar con normas de origen apropiadas que estimulen la inversión y la producción.
- Las compañías necesitaban ser competitivas para ofrecer un producto de calidad según normas internacionales con el fin de competir con las mercancías extrarregionales, a pesar de la protección ofrecida por el AEC.
- En tiempos de crisis en las economías intrarregionales, las empresas tienen que ser flexibles y aquellas marginales y menos eficientes tendrán que desaparecer.
- En el caso de la CARICOM el tamaño importa. Su pequeño mercado intrarregional no diversificado de 6 millones de personas antes de la entrada de Haití y ahora de 14 millones no es lo bastante grande para estimular las economías de escala y la demanda de productos y elevar apreciablemente el nivel del comercio en la región. Por este motivo, se ha empezado a mirar a mercados nuevos y a aplicar el CSME con el fin de que las economías regionales cuenten con una plataforma económica y administrativa que saque todo su provecho al acceso a los mercados extrarregionales.

Si bien los beneficios del comercio intrarregional han sido modestos, la integración económica ha favorecido a los Estados miembros gracias a otras acciones conjuntas, tales como un enfoque colectivo en la mejora de normas, un programa común para incrementar la competitividad del sector privado por conducto de la Agencia de Exportación del Caribe y una voz colectiva en las negociaciones internacionales. En los acuerdos de cooperación económica de la CARICOM también figuran programas que abordan la oferta, y los aspectos sectoriales de la economía en esferas tales como agricultura, turismo, transporte e industria.

Un reto sustancial que afronta la Comunidad del Caribe es la necesidad de encontrar un modo efectivo de que su voz colectiva se oiga en el plano hemisférico y mundial. Para que su causa avance fuera de sus fronteras, es fundamental una coordinación y gestión eficaces de su política exterior y de sus relaciones económicas con el extranjero. Como también lo es sacar el mejor partido posible de lo que cada Estado miembro puede ofrecer, con el fin de aprovechar la capacidad colectiva en materia diplomática y negociadora. Gracias a una labor colectiva y estratégica, los Estados miembros de la CARICOM fueron capaces de desempeñar un papel fundamental en la negociación de los convenios entre los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la Unión Europea.

Hoy la CARICOM ha de hacer frente a un entorno mundial que está registrando muchos cambios y donde el acceso preferente a los mercados de Europa, los Estados Unidos y el Canadá se está erosionando con rapidez o se habrá desmantelado en 2008. Con el fin de que pueda operar más eficazmente en ese medio nuevo, la CARICOM está procurando al mismo tiempo profundizar su proceso de integración y negociar acuerdos bilaterales con sus vecinos, esto es, Costa Rica, Cuba y la República Dominicana. Actualmente se examina cómo intensificar las relaciones comerciales con el Canadá y se estudia una oferta del MERCOSUR para negociar un acuerdo. Paralelamente, la región está participando activamente en las conversaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y suscribir un nuevo convenio de asociación con la Unión Europea, y participa en las negociaciones de la OMC sobre cómo aplicar el Programa de Desarrollo de Doha.

Con miras a robustecer la posición de la CARICOM en esas negociaciones complejas y variadas, los jefes de Gobierno de la Comunidad acordaron en 1997 establecer un Mecanismo de Negociación Regional del Caribe (CRNM). Su propósito era diseñar estrategias para las principales negociaciones que afronta la región y preparar esas estrategias mediante un enfoque coordinado. De este proceso forman parte los estudios para orientar la posición de la región en asuntos comerciales, las recomendaciones a los negociadores políticos y técnicos, y una labor de coordinación que asegure la coherencia.

El CRNM opera bajo la dirección política y la supervisión de un subcomité ministerial de negociaciones con el exterior. También brinda respaldo técnico y de otro tipo a tres portavoces nombrados en 2002 por los jefes de Gobierno para impulsar las negociaciones más importantes a nivel ministerial.

Además de los Estados miembros de la CARICOM, Cuba y la República Dominicana son miembros del CRNM.

Este órgano dirige las negociaciones de la CARICOM con "socios desiguales", a fin de asegurar, entre otras cosas, que las circunstancias especiales que enfrentan las economías menores se tengan en cuenta; tal cosa se ajusta a los acuerdos de la Comunidad que establecen medidas especiales para sus PMA.

En sus negociaciones con Colombia, Cuba, la República Dominicana y, más recientemente, Costa Rica, la CARICOM ha sido capaz de obtener que sus PMA sigan aplicando los derechos arancelarios a las mercancías de esos terceros países, sin perjuicio de beneficiarse del acceso a sus mercados.

La CARICOM ha negociado con éxito en el ALCA que se establezca un Grupo Consultivo sobre economías más pequeñas. También ha logrado que en las declaraciones ministeriales se reconozcan debidamente las cuestiones que afectan a las economías menores. Con todo, los grupos negociadores tienen todavía que materializar ese compromiso. La CARICOM también respaldó los esfuerzos del MERCOSUR para que se modificara y reexaminara el alcance y las ambiciones del ALCA. En la OMC, junto con otras economías de su tamaño, los países de la Comunidad lograron que se arbitrara un programa de trabajo. Sin embargo, no consiguieron que se crease una nueva categoría de países.

La CARICOM inicialmente entró en las negociaciones del ALCA con una actitud muy defensiva ante lo que parecía una gran amenaza a sus preferencias tradicionales en los mercados. Sin embargo, se reconoció que ese acuerdo, si se diseñaba apropiadamente, facilitaría el acceso a

mercados nuevos, especialmente para el emergente sector de servicios de la región, y podía atraer más inversiones, en particular procedentes del Hemisferio. La CARICOM ha invertido mucho tiempo, dinero y talento negociador en el proceso del ALCA y quisiera que las conversaciones se reanudaran lo antes posible. No se encuentra vinculada al plazo límite de 2005 para esas negociaciones, pero le gustaría un resultado de ambiciones equilibradas y que brinde una flexibilidad apropiada a las economías menores con miras a promover su desarrollo.

Algunas de las disposiciones fundamentales relacionadas con las necesidades de esas economías menores, que la región desearía que se incluyeran en el ALCA, son: obligaciones diferenciadas; una aplicación por fases de esas obligaciones; unos mejores compromisos de desempeño en algunas esferas; exenciones de productos sensibles; asistencia técnica y formación; y facilitación del ajuste mediante la creación de un fondo de integración regional. El ALCA también debería ser compatible con el proceso de integración y respetarlo.

Al evaluar la experiencia de la CARICOM en el ALCA cabe aprender unas cuantas lecciones:

- La necesidad de que haya congruencia entre los procesos intrarregionales y las negociaciones externas. El tratado de la CARICOM requiere de sus miembros una integración mayor que la concertada con terceros países. En el ALCA, la negociación interna y la externa no estuvieron siempre sincronizadas. Tal cosa se hizo muy patente en las disciplinas que se estaban negociando en materia de compras públicas, política de competencia y propiedad intelectual, donde el proceso hemisférico estaba demandando obligaciones en esferas en las que la región del Caribe todavía no tiene facultades.
- Del mismo modo, en el caso de los servicios el proceso hemisférico ayudó a galvanizar la aplicación del régimen intrarregional.
- Algunos de los países menores de la CARICOM no están todavía seguros de que el ALCA vaya a beneficiarlos y se traduzca en un crecimiento económico y no en un mayor empobrecimiento de la población.
- Los diez años de negociación del ALCA han resultado ser un útil aprendizaje para los especialistas en comercio regional y desarrollado la capacidad regional y nacional a la hora de formular políticas comerciales y discutir nuevos asuntos en esa esfera. Las negociaciones también han ayudado a la Comunidad a identificar sus necesidades y sus insuficiencias en materia de capacidad comercial.

El Caribe no buscará un acuerdo de libre comercio tradicional en las negociaciones con Europa. Espera que el Acuerdo de Asociación Económica contribuya claramente al crecimiento y desarrollo de la región. Se confía en que la primera fase de esas negociaciones se centre en reforzar la integración de la región.

La CARICOM todavía sigue prestando todo su respaldo a la OMC, a pesar de las repercusiones negativas sobre las economías del Caribe oriental, especialmente Dominica, a raíz de la decisión sobre el régimen de los plátanos de la UE, y de la actual amenaza a la industria azucarera caribeña. Se considera que la OMC y el sistema multilateral aún pueden desarrollar normas equitativas y predecibles para la promoción del comercio internacional. La CARICOM, con el apoyo de la secretaría del Commonwealth, ha estado trabajando con las secretarías de los Foros del Pacífico y del Océano Índico sobre la cuestión de los Estados pequeños y las economías menores. También ha estado participando con los demás países en el G-90 para asegurar que

pueda arbitrarse un marco mutuamente aceptable con el que se reinicie el proceso de la OMC en julio de 2004.

La CARICOM aprecia mucho la labor de la UNCTAD sobre los pequeños Estados. Resultado de ese trabajo es la publicación "*Turning losses into gains - SIDS and the Multilateral trade Liberalization in Agriculture*" que se ha facilitado en la reunión. Con demasiada frecuencia en lo pasado, los asuntos que interesan y preocupan a las economías menores se han trivializado en otros organismos multilaterales. Al centrarse en datos empíricos y en la experiencia del sector agropecuario, ese estudio de la UNCTAD ha mostrado que las preocupaciones caribeñas son fundadas y ha ido más allá al proponer alternativas de las posiciones negociadoras. La región seguirá respaldando a la UNCTAD y a su programa de trabajo.

Capítulo XI

ACUERDOS DE COOPERACIÓN REGIONAL Y POLÍTICA DE COMPETENCIA: EL CASO DE LA COMUNIDAD ANDINA

Richard Moss Ferreira

La Comunidad Andina es el resultado de un momento historicoeconómico en el que convergen la necesidad de una reacción colectiva para enfrentar el subdesarrollo y la experiencia exitosa de la integración europea, aspectos ambos que sirvieron de base para el acuerdo regional.

Desde el punto de vista institucional, el artículo 48 del Acuerdo de Cartagena define a la Comunidad Andina como una organización subregional con personalidad jurídica internacional compuesta, por un lado, por los cinco Estados miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y, por el otro, por los órganos e instituciones que conforman el denominado "Sistema Andino de Integración" (SAI). Ubicados en América del Sur, los cinco países andinos agrupan a 120 millones de habitantes en una superficie de 4.710.000 km^2, cuyo producto bruto interno asciende aproximadamente a 300.000 millones de dólares.

De otra parte, en el marco el Sistema Andino de Integración, los órganos e instituciones trabajan coordinadamente encaminando su actuación a lograr la profundización de la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso.

Formando parte del SAI, la Secretaría General es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina que, a partir del 1º de agosto de 1997, asumió, entre otras, las atribuciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Tiene capacidad proponente, por cuanto está facultada para formular propuestas al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina, órganos decisorios. Son también sus funciones administrar el proceso de integración subregional, resolver los asuntos sometidos a su consideración en el marco andino y velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios.

El Acuerdo de Cartagena establece como los principales objetivos de la Comunidad Andina:

- Promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus países miembros en condiciones de equidad;
- Acelerar el crecimiento por medio de la integración y la cooperación económica y social;
- Impulsar la participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; y
- Procurar un mejoramiento persistente del nivel de vida de sus habitantes.

Como proceso de integración que lleva 35 años de trayectoria, se pueden identificar distintas etapas en la evolución de la Comunidad Andina:

- Décadas de 1960 y 1970: mercado ampliado con la presencia de un proteccionismo compatible con modelos de desarrollo nacional por sustitución de importaciones (ISI) y protección de la industria local;

- Década de 1980: crisis de la deuda, políticas de ajuste y estancamiento del comercio intracomunitario;
- Década de 1990: apertura internacional bajo el concepto de "regionalismo abierto".

Durante el referido proceso se ha logrado concretar una zona de libre comercio intracomunitario con mejoras sustanciales y continuas en la calidad de dicho comercio (mayor valor agregado que genera nuevas fuentes de empleo); una plataforma de aprendizaje para proyectarse a terceros mercados; avances significativos hacia el mercado común (libre tránsito de personas y migración laboral -Decisiones Nos. 503 y 545, respectivamente); la constitución de un patrimonio jurídico e institucional andino; nuevas esferas de cooperación en el marco de la APEC, seguridad, derechos humanos, lucha contra las drogas); y un importante trabajo conjunto en negociaciones con países no miembros (SGP, ATPDEA, MERCOSUR).

Sin embargo, aún nos quedan grandes desafíos tanto en la agenda interna (superación de la pobreza, exclusión y desigualdad, fortalecimiento de la gobernabilidad democrática) como en la externa (compatibilidad con las relaciones multilaterales, hemisféricas y regionales con la intención de negociar acuerdos de libre comercio con los principales socios comerciales), las mismas que deben ser articuladas para responder a las necesidades del desarrollo y la globalización.

Para ello, trabajamos a través de ejes estratégicos que desarrollando áreas medulares permitan impulsar el desarrollo de la región andina desde la integración. Esos ejes son: una convergencia hacia el libre comercio y la profundización del Mercado Común Andino; el fomento de la competitividad; la ejecución de una agenda social andina y de cooperación política; y temas nuevos tales como energía, biodiversidad, desarrollo sostenible, y sociedad de la información y conectividad.

Se cuenta como base fundamental con un ordenamiento jurídico comunitario compuesto por distintos instrumentos como:

- El Acuerdo de Cartagena, sus protocolos e instrumentos adicionales;
- El Tratado del Tribunal de Justicia y sus protocolos modificatorios;
- Las decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina;
- Las resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina, y,
- Los convenios que adopten los países miembros entre sí, en el marco del proceso de la integración andina.

Las características más distintivas de este ordenamiento jurídico provienen de su naturaleza supranacional expresado en lo que la doctrina ha denominado "aplicabilidad directa" y "preeminencia". La aplicación directa como primera característica derivada del concepto de supranacionalidad implica que "las decisiones obligan a los países miembros desde la fecha en que sean aprobadas por la Comisión" y que "las decisiones de la Comisión serán directamente aplicables en los países miembros a partir de la fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial* del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior...".

De esta manera, las normas andinas son de obligatorio e inmediato cumplimiento por los países miembros en todas sus instancias, por los órganos de la Comunidad Andina y por los particulares. Lo anterior significa que la normativa andina obliga a todos los poderes de los

Estados sin distinción en todo su territorio, sin limitaciones de orden estatal, regional o municipal, y que el ciudadano común adquiere obligaciones y derechos cuyo cumplimiento puede exigir ante sus tribunales e instancias nacionales.

Por su parte, la preeminencia, como segunda característica del derecho comunitario andino, establece que el ordenamiento comunitario prima sobre toda norma de derecho interno que se le oponga, cualquiera sea su rango. De esta manera, de presentarse un conflicto entre las normas nacionales de los países miembros y las normas comunitarias, estas últimas se aplican con preferencia a las primeras.

Las normas de competencia en la Comunidad Andina

Dentro del marco normativo andino, las disciplinas relacionadas con la competencia cuentan con un espacio en desarrollo. En el ámbito nacional, a la fecha, Colombia, el Perú y Venezuela disponen de legislación nacional en materia de competencia. Por su parte, Bolivia y el Ecuador se encuentran en un proceso de elaboración y aprobación de sus respectivas normas.

Desde el punto de vista comunitario y por mandato de los artículos 93 y 94 del Acuerdo de Cartagena, la Comunidad Andina dispone de la Decisión Nº 285 cuyo objetivo es prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas restrictivas de la libre competencia. El ámbito de aplicación de referida decisión son:

- Las prácticas originadas en un país miembro con efecto en otro miembro;
- Las prácticas originadas en más de un país miembro con efecto en otro miembro, y;
- Las prácticas originadas fuera de la subregión con efecto en dos o más países miembros.

Asimismo establece que las conductas que deberán sancionarse son los acuerdos, prácticas concertadas o actuaciones paralelas entre competidores y el abuso de posición de dominio. Es objetivo de la Comunidad Andina actualizar la Decisión Nº 285 en el curso del presente año para promover y proteger la libre competencia en su territorio.

Un aporte significativo sería que las autoridades nacionales en materia de competencia apoyasen en una primera etapa de la investigación a la Secretaría General al efecto de disponer de elementos a la hora de adoptar su determinación.

Convenios de cooperación técnica internacional

Con el fin de fortalecer las normas nacionales y andinas en materia de competencia, la Secretaría General de la Comunidad Andina ha suscrito algunos convenios de cooperación técnica internacional. A la fecha, se encuentran operando dos convenios de cooperación técnica internacional tendientes a reforzar las políticas de competencia en la Comunidad Andina: el Convenio de Cooperación Técnica con la Unión Europea "Armonización de las Reglas de Competencia en la Región Andina" (proyecto Competencia) y el Convenio de Donación de Objeto Especial entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y los Estados Unidos (USAID) para la participación de la Comunidad en el Área de Libre Comercio de las Américas, de la que la competencia forma parte integrante.

En el primero de dichos proyectos, la Secretaría General, en representación de los países miembros de la Comunidad Andina, y la Comisión Europea, en representación de la Comunidad

Europea, suscribieron un convenio de financiamiento para el desarrollo del proyecto de Competencia citado, que inició sus actividades en noviembre de 2002. Cuenta con un presupuesto de 2 millones de euros de la Comisión Europea y de 1,5 millones de euros aportados por los beneficiarios y tiene una duración de tres años.

Los beneficiarios son los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), así como las entidades comunitarias, la Secretaría General y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, instituciones responsables de la aplicación de la legislación en materia de competencia y del control de su aplicación a nivel comunitario. Este proyecto tiene por objetivos:

- Mejorar el marco legislativo y administrativo, subregional y nacional, en materia de derecho de la competencia;
- Apoyar a las instituciones andinas responsables de la aplicación y control de las normas de competencia, y;
- Promover la cultura de la competencia.

Para alcanzar estos objetivos se realizan las actividades siguientes con la participación de expertos europeos y andinos: seminarios subregionales y nacionales; consultorías jurídicas y estudios sectoriales; capacitación de los funcionarios y magistrados responsables de la aplicación y control de las normas de competencia; pasantías; equipamiento; mejoramiento de las páginas web de los beneficiarios; promoción de foros y redes virtuales en materia de competencia; formación de bibliotecas; y publicaciones.

Por su parte, el Convenio de Cooperación Técnica Comunidad Andina-USAID/Competencia se ejecuta a través de la oficina regional de esa agencia estadounidense. Esta asistencia técnica del Gobierno de los Estados Unidos se inició en julio de 2003 y se espera que concluya en febrero de 2005. Es parte de la asistencia que se facilita regionalmente para fortalecer la capacidad de comercio exterior de los países miembros de la Comunidad Andina en el marco del Convenio de Donación de Objetivo Especial entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y los Estados Unidos para la participación en el Área de Libre Comercio de las Américas.

El objetivo es apoyar a que los países miembros de la Comunidad Andina dispongan de criterios armonizados en sus políticas de competencia a través de seminarios o talleres sobre técnicas investigativas de nivel avanzado acerca de las diferentes prácticas anticompetitivas. Estos eventos están dirigidos a los funcionarios de las agencias de competencia o de los organismos gubernamentales encargados de la elaboración de las normas nacionales en la materia y de la Secretaría General.

Asimismo, como Bolivia y el Ecuador aún no disponen de legislación sobre la competencia, el Programa prevé asistencia técnica especial para dichos países con el objeto de apoyarlos en la elaboración y difusión de sus proyectos de ley en esa esfera.

De otra parte, en octubre de 1999, el Secretario General de la Comunidad Andina y el Secretario General de la UNCTAD firmaron una declaración conjunta con el objeto de profundizar la cooperación entre ambas instituciones. En materia de competencia, acordaron la elaboración de un programa específico para el fortalecimiento de las políticas de competencia en la región andina. En general, el objetivo de la cooperación es dotar a la Comunidad Andina de instrumentos modernos y eficientes para hacer frente a los requerimientos de los procesos de integración y globalización que afrontan los países miembros.

Capítulo XII

COOPERACIÓN EN MATERIA DE COMPETENCIA EN LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: EL EJEMPLO DE LA SACU

James H. Mathis[1]

1. Integración regional y política de competencia

Aunque no sea un hecho nuevo, hablar de política de competencia en los acuerdos de integración regional se ha convertido en una práctica común, y también se está haciendo patente una mayor diversidad en los planteamientos. El argumento tradicional para reforzar la liberalización del comercio con normas antitrust tiene mucha solera, como demostró el Tratado de Roma por el que se creó la CEE. En él se requería que se terminara con las medidas nacionales antidumping (en el capítulo sobre la competencia) en el momento en que la política común en esa esfera fuese institucionalmente efectiva. Una vez en vigor en la CE esa política, en sus primeras decisiones el Tribunal Europeo de Justicia estableció que tenía que ocuparse en primer lugar de la segmentación vertical, ya que los acuerdos exclusivos estaban "afectando al comercio" entre los Estados miembros. Sin pretender ser exhaustivos, esa temprana acción sobre política regional de la competencia puede resumirse desde el punto de vista académico como sigue:

- Cuando hay restricciones privadas que segmentan el mercado, las empresas pueden hacer *dumping* con sus bienes a través de las fronteras para evitar el riesgo de una reimportación a precios inferiores (arbitraje). Las normas regionales en materia de competencia pueden sustituir a las medidas comerciales que en otro caso los Estados considerarían necesarias (eliminación de las medidas comerciales internas).
- Cuando los obstáculos oficiales (aranceles y cupos) se reducen con arreglo a un plan o un calendario, las barreras privadas que segmentan los mercados nacionales o bien quedan al descubierto o bien se revisan cuando las empresas responden al libre comercio (segmentación del mercado, restricciones verticales).
- Un mercado regional abierto puede hacer que las empresas concluyan con más facilidad acuerdos horizontales que afecten negativamente a la competencia en todo el mercado, o se distribuyan parte de éste entre ellas (distorsiones espaciales, cárteles).

Cuando los acuerdos regionales de comercio (ARC) han ampliado su ámbito para incluir los servicios y la inversión, los argumentos más antiguos se ven complementados por algunas consideraciones adicionales del tipo siguiente:

- Los mercados únicos (mercados comunes) de mano de obra, servicios e inversión requieren estructuras legales territoriales para poder operar en ellos. El comercio de ámbito regional requiere normas comunes suficientes o reglas nacionales muy armonizadas que brinden certidumbre jurídica. La calidad interna del mercado determina mucho la capacidad para facilitar los movimientos tanto en su interior como desde fuera de él (control de fusiones, medidas de inversión, ayudas estatales).

[1] En este capítulo se amplía la presentación hecha por el autor en el sexto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Legislación y Política de la Competencia, UNCTAD, Ginebra, 8 de noviembre de 2004. Partes de este documento también proceden de un estudio preparado por el autor para la SACU a petición de Lesotho, que fue parcialmente patrocinado por la UNCTAD.

- Una región tendrá capacidad para representarse a sí misma en el exterior siempre que cuente con bastante poder institucional para aglutinar y dar cohesión al mercado interno. Una agrupación regional puede dejarse oír con más fuerza a la hora de establecer vínculos cooperativos con otros grupos regionales y mercados primarios que faciliten la investigación y el cumplimiento de la normativa (cárteles internacionales, posiciones de dominio en el exterior, reducción eficaz de fusiones y adquisiciones).

El hincapié reciente en los acuerdos regionales permite ampliar la política de competencia con independencia de si se aplica en el plano regional o por instrumentos nacionales de cooperación. Si bien las presiones externas para acceder a los mercados requiere que se eliminen las barreras a los servicios y a la inversión, la necesidad de una legislación y una política funcionales en materia de competencia se incrementa para asegurar consecuentemente un mercado interno competitivo (con carácter general). Hablar simplemente de los beneficios de la competencia no los garantiza en el plano regional más de lo que lo hace a nivel nacional.

1.1. Medidas y objetivos en los tratados

Cada acuerdo comercial puede abordar de manera ad hoc una o más de las consideraciones que quedan dichas. En un determinado acuerdo, el tratamiento de la competencia en relación con la calidad y el alcance de la actividad económica figurará normalmente en el preámbulo al hablar de las disposiciones sobre el libre comercio, la política y las leyes de la competencia, y la estructura institucional.

La vinculación entre las disposiciones sobre la competencia y la libre circulación tiene, claro está, su importancia. En teoría, es posible concebir un acuerdo en el que el hecho de poner mucho el acento en el libre comercio obligue a los Estados miembros a proceder contra todas las interferencias públicas y privadas en los movimientos a través de las fronteras, con independencia de si esas trabas infringen o no una ley nacional (aplicación regional de la legislación). En el otro extremo, no es difícil imaginar un acuerdo que requiera que las disposiciones nacionales sobre competencia se cumplan sólo por razones internas, sin hacer, por tanto, referencia a que esos actos realmente "menoscaban" o "distorsionan" el comercio entre los miembros o el que discurre en el plano regional.

En el primer caso, los objetivos del libre comercio pueden efectivamente ampliar el derecho de la competencia para englobar la política comercial externa con miras a un cumplimiento más cabal de la libre circulación. En el segundo caso, la obligación de asumir la legislación y la política sobre la competencia se considera en general como una parte de la convergencia, que sólo incidentalmente se ha incluido en un tratado que también obliga a los miembros a suprimir gravámenes y restricciones cuantitativas que obstan el libre comercio.

También es posible un término medio que se base en la legislación y la política nacionales, pero que se proponga asegurar o promover acciones internas respecto de aquellas prácticas anticompetitivas que afecten al comercio entre los miembros. Ese proceder sólo es una reiteración de lo que las leyes nacionales sobre la competencia pueden hacer en cualquier caso, pero subraya las implicaciones transfronterizas. En este contexto, se suscita la cuestión de los principios comunes aplicados por las autoridades nacionales, fundamentalmente coordinación y cooperación, para determinar si esas estructuras pueden realmente robustecer los objetivos de la integración. El asunto de qué instrumentos conviene aplicar dependerá de un equilibrio entre

necesidad y suficiencia que se desenvuelve en dos niveles, interno dentro del mercado, y externo en lo que atañe al resto del mundo.

1.2. Capacidad regional

Si bien cabría preparar una lista de comprobación más detallada, pueden señalarse algunos elementos que muestren qué capacidad regional hay que incluir en la legislación y la política de competencia. Una primera lista es *de jure*, cuyos componentes se indicarán en el tratado. Una segunda lista es más funcional y tratará de las posiciones de las Partes y de las circunstancias de sus mercados particulares cuando interactúan dentro del contexto de la integración regional.

1.2.1. Factores (institucionales) de los tratados

Si la cooperación en materia de legislación y política de competencia se incluye en un acuerdo regional de comercio, entonces el propio tratado es el texto legal para situar la cooperación prevista y sugerir instrumentos más específicos.

Forma jurídica - Unión Aduanera/ALC

> Una unión aduanera requiere un arancel externo que funcione. Esto presionará aún más para que se mitiguen las medidas comerciales internas y mostrará la necesidad de una política comercial exterior común [2]. Ambas cosas tienen implicaciones para una cooperación apropiada en el derecho de la competencia, y alguna merma de la soberanía nacional en esa esfera será inevitable en la integración incluso cuando no se establezcan instituciones comunes.
>
> Tanto en las zonas de libre comercio como en las uniones aduaneras, la cooperación en materia de derecho de la competencia debería mejorar la calidad de la integración. Incluso en una zona de libre cambio, existe el problema de las medidas que frenan el comercio entre los miembros. Así, cabe preguntarse qué nivel de cooperación puede eliminar o reducir el uso de esas medidas y si la estructura del tratado es suficiente para que se instrumente dicho aspecto.

Otros movimientos y/o tratamiento regional

> Si el tratado engloba otros movimientos (mano de obra, capital, servicios, inversión), entonces la cooperación en materia de competencia debería reflejar también esos objetivos. Esto no sólo afecta a la cooperación; puede asimismo sugerir las leyes nacionales que habrá que promulgar y aplicar en esa esfera.
>
> El tratamiento regional de la circulación de mercancías o de otros factores puede aconsejar que se examinen también las distorsiones producidas por el Estado mediante subvenciones

[2] La relación entre el derecho de la competencia y la forma de integración ya ha sido señalada por otros autores. "La idea es que el mercado se vuelva más competitivo, las empresas intenten concertar acuerdos estratégicos para mantener un nivel de beneficios suficientemente alto. … En particular, en el caso de formas intensas de integración regional tal como ocurre en los casos de unión aduanera y mercado común, todavía es mayor la necesidad de una política común de competencia". S. Bilal y M. Olarreaga, *Regionalism, Competition Policy and Abuse of Dominant Position*, Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), Maastricht, 1998, pág. 5.

y otras medidas. Esto haría necesaria alguna autoridad adicional en el plano regional, al menos para facilitar las definiciones comunes y coordinar las respuestas de los miembros.

Disposiciones efectivas, derechos de los Estados y derechos de las personas

¿Qué derecho de participación tienen los Estados miembros a la hora de aplicar las disposiciones del tratado, incluidas las que se refieren a la cooperación? ¿Tienen los particulares algún derecho de petición a las autoridades o pueden presentar demandas sobre solución de diferencias? ¿Hay variaciones apreciables en las leyes de los miembros sobre el derecho de participación y sobre el cumplimiento, que podrían menoscabar la cooperación? Si bien esos aspectos pueden incluirse en un instrumento de cooperación, también pueden abordarse en el tratado al hablar de la solución de diferencias.

Establecimiento de una autoridad ejecutiva regional

Cuando un tratado no prevea una política común de competencia en el plano regional, la primera cuestión en esa esfera será el papel de una autoridad ejecutiva regional, y si esta autoridad podrá funcionar con capacidad supranacional. De ser así, será posible abordar las prácticas regionales y quizá las medidas estatales que distorsionan el mercado (subvenciones oficiales).

Mecanismo de solución de diferencias-aplicación a Estados y personas

En los casos en que en el tratado figure un mecanismo de solución de diferencias, ¿cuáles podrían ser los efectos jurídicos de esas normas sobre la política de competencia? Si se supone que son vinculantes, ¿tendrían consecuencias para las instituciones de los Estados miembros? ¿Ocurrirá también que el tratado otorgue unos derechos individuales que, cuando se invoquen, los tribunales nacionales estarán obligados a aplicar?

1.2.2. Aspectos y prácticas funcionales

El carácter de cada uno de los miembros forma un contexto más que permite hacerse una idea general de lo que deberían lograr los instrumentos para promover la cooperación en materia de competencia. Aquí también, la lista es sólo indicativa.

Tamaño del grupo

En un grupo grande de Estados es más fácil que converjan sus leyes, con algún mecanismo que propicie esa labor a lo largo del tiempo. También brinda la posibilidad o la conveniencia de un mecanismo de revisión por parte de los propios miembros.

Niveles de desarrollo

En un acuerdo Norte-Sur, la reciprocidad obligaría a que los instrumentos de cooperación se ajusten para reflejar las diferencias no sólo de los mercados sino también en lo que atañe a dictar normas y a contar con la capacidad institucional correspondiente. Si bien en un determinado acuerdo comercial cabría imponer la idea de "una medida única para todos", las Partes pueden ser tan variadas que los instrumentos de cooperación tendrían que acomodarse en consecuencia.

Tamaño del mercado

> ¿Es realista suponer que las autoridades podrían razonablemente ocuparse del cumplimiento de las normas en el caso de un pequeño mercado nacional, especialmente cuando uno de los socios sea una Potencia económica regional o mundial considerable, con la mayor concentración de empresas de la zona?

Capacidad nacional/leyes o autoridades existentes

> Si la cooperación se basa en lo que dispongan las autoridades, ¿qué ocurrirá cuando algunos miembros no cuenten con la legislación o la capacidad necesaria? ¿Significa ello que no podrá haber cooperación? ¿O bien que habrá que considerar diferentes tipos de instrumentos que se basen en organismos distintos? ¿Es posible que organismos que no se ocupan de la competencia y sí del comercio, las prácticas restrictivas o la protección del consumidor desempeñen también algún papel en la cooperación?

1.2.3. Las prácticas comerciales de carácter territorial

Si bien se trata también de un aspecto funcional, la cuestión de las normas tanto internas como externas reviste la suficiente importancia como para seguir debatiéndola. En los acuerdos regionales donde no hay un ordenamiento común para todo el mercado, los tratados tienden mucho a ceñirse a la dimensión territorial de los miembros. Ello hace que se ponga el acento en los remedios antitrust para suprimir obstáculos a la importación.

En ese modo de proceder se suscita el problema de que el libre comercio obliga a eliminar restricciones tanto a la exportación como a la importación. Cuando las barreras a la exportación se abordan en su conjunto, la tendencia de los instrumentos arbitrados hasta ahora ha sido promover un mejor acceso a los mercados (importaciones) o incluso establecer una comunicación más sencilla, puramente voluntaria, entre las autoridades, que tendrán entonces que aplicar sus propias disposiciones. Cuando haya una gran disparidad en los factores funcionales, es razonable preguntarse si esos instrumentos pueden eliminar las restricciones concretas generadas en las fronteras nacionales. Tal como ocurre entre territorios desarrollados y en desarrollo unidos en un acuerdo regional, el equilibrio a que se llegue entre importación y exportación revelará la balanza general de concesiones.

En Jenny (1999) se encontrará una clasificación del derecho de la competencia que guarda relación con el comercio[3].

> Tipo 1: "fronteras anticompetitivas" (exportaciones). Con esto se hace referencia a los cárteles de exportación, las fusiones, los abusos transfronterizos, los cárteles internacionales. Los efectos en un mercado dependerán de lo que hagan los agentes de otro mercado.
>
> Tipo 2: restricciones a la importación (acceso excluyente al mercado). Será el caso de los cárteles de importación, las restricciones verticales, las normas excluyentes, los abusos

[3] F. Jenny, "Globalization, Competition and Trade Policy", 1999, citado en P. Marsden, *Exclusionary Practices*, UNCTAD, 2004, pág. 11.

nacionales. También los aspectos de procedimiento dentro de un mercado que impiden la entrada en el mismo[4].

Las leyes nacionales sobre la competencia se ocupan de lo que sucede en el territorio propio. Pueden afectar a agentes extranjeros cuando que lo que hagan éstos tenga efectos en ese territorio. Tal cosa significa que las autoridades de cada miembro por separado estarán mejor capacitadas para responder a las medidas del tipo 2, que se desenvuelven en el territorio nacional.

La cooperación puede facilitar la capacidad para abordar las medidas del tipo 2, pero fundamentalmente todo lo que en realidad se necesita es que cada miembro cuenten con una legislación eficaz que se ocupe de esas medidas en cuanto afectan al comercio, y se tenga entonces la seguridad de que esa legislación se aplica sobre la base del trato nacional (no discriminación) y de que se atienden las quejas de las empresas extranjeras.

En cuanto a las medidas del tipo 1, la situación es más difícil. A falta de un derecho regional superior, esas prácticas tendrán que tratarse por las autoridades en los territorios donde se estén dejando sentir efectos anticompetitivos. No obstante, para estudiar y resolver la situación, esas autoridades tendrán que contar con recursos suficientes para poder llegar hasta los agentes extranjeros. Hay limitaciones inherentes en lo que una autoridad puede decidir sobre los nacionales de otro territorio, incluso en el caso de que gocen de amplias facultades.

En materia de cooperación se suscita la cuestión de cuáles son los instrumentos posibles para prestar asistencia en el caso de las prácticas del tipo 1. Como una variación sobre este tema, cuando existan instrumentos para luchar contra las medidas del tipo 2, ¿qué otros arreglos regionales podrían arbitrarse para lograr un equilibrio mejor entre las prácticas del tipo 1 y las del tipo 2 cuando los efectos de las primeras sean evidentes? Esto tendrá que examinarse especialmente en los ACR donde por "libre comercio" se entiende eliminar las restricciones tanto a la exportación como a la importación y en los acuerdos entre territorios desarrollados y en desarrollo.

2. La cooperación en los ACR

En esta sección se señalan y debaten brevemente algunos instrumentos. Se ha procurado hacer una clasificación ascendente sobre el grado de soberanía nacional que se cede en pro de una mayor eficacia, así como examinar la capacidad de esos instrumentos para prestar asistencia en el cumplimiento o ampliación de las disposiciones "más allá del territorio" a la hora de tratar de las prácticas anticompetitivas del tipo 1 que restringen el comercio de exportación.

2.1. Cooperación voluntaria

El término "cooperación voluntaria" se aplica a toda la serie de acciones con las que una o más jurisdicciones pueden prestarse asistencia, coordinarse o comunicarse entre sí. En este sentido general, entre las modalidades principales figuran:

- Una cooperación informal en cuestiones analíticas, prácticas, políticas y de procedimiento, así como en el suministro de información previa sobre leyes y reglamentos propuestos o sobre posibles enmiendas a los mismos;

[4] F. Jenny, ibíd.

- Una cooperación específica en cada caso; y
- Una cooperación que habitualmente queda bajo el amplio paraguas de la implantación de capacidad y de la asistencia técnica[5].

2.2. La voluntariedad tradicional (negativa)

Las investigaciones fuera del propio territorio a menudo tropiezan con resistencias, y con medidas para bloquearlas e impedir que afecten a nacionales de otro Estado. La expresión tradicional de "buena vecindad" es la que fomenta el que cada país haga sus investigaciones de un modo que respete los intereses de los demás. Esto puede hacerse notificando dichas pesquisas al otro país cuando puedan afectar a intereses importantes de terceros y realizándolas sin perjudicar tales intereses.

2.3. Convergencia

La convergencia obliga a los miembros a contar con una legislación apropiada y también con unos principios por los que se rijan las leyes. Hay dos subcategorías.

2.3.1. Convergencia blanda

Algunos acuerdos procuran arbitrar unos principios generales para que se incorporen a la legislación nacional sobre la competencia, para después señalar las prácticas que es probable afecten al comercio transfronterizo. Además esas leyes tendrán que establecer unas garantías procesales y sustantivas que con el tiempo promuevan una cierta convergencia entre las Partes, al hacer que esa legislación respalde la liberalización del comercio.

Un ejemplo de ello es la propuesta canadiense sobre el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Uno de sus apartados dice que:

> "… todos los países de la región deberían quedar obligados a adoptar o mantener una legislación en materia de competencia que promueva la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores. En ella se debería prohibir, como mínimo, ciertos comportamientos anticompetitivos fundamentales que es muy probable afecten de modo adverso al comercio transfronterizo o a los intercambios dentro de la región, a saber, cárteles, abuso del poder de mercado y fusiones y adquisiciones anticompetitivas[6]"

Además, cada miembro debería contar con un organismo sobre la competencia:

> "… que sea independiente y tenga facultades para emprender acciones apropiadas en materia de cumplimiento y para propugnar soluciones pro competitivas a la hora de preparar y aplicar la legislación y la política del gobierno.

A partir de este punto, se pone el acento en la relación de leyes y autoridades con la transparencia, los procedimientos adecuados y el trato nacional. Basándose en esa plataforma para la convergencia, se sugiere que las partes puedan avanzar (bilateralmente) para una cooperación más formalizada, incluidos acuerdos voluntarios.

---

[5] OCDE, *Modalities for Voluntary Cooperation*, informe de 2003, CCNM/GF/COMP/TR(2003)11.

[6] Canadá (ALCA), "Draft Chapter on Competition Policy, Canada's Position and Proposal", página web del Ministerio. El Canadá también recomienda que se dicten disposiciones sobre los monopolios públicos.

Esta convergencia blanda sirve claramente para difundir una cultura de competencia y también respeta las posiciones en un grupo grande y diversificado. En tanto en cuanto las autoridades nacionales vayan actuando mejor, también propicia una mayor capacidad para abordar los problemas del tipo 2. También de pasada esas autoridades podrán atender mejor a las cuestiones del tipo 1; con todo, la convergencia blanda no se ocupa de ninguna forma de responsabilidad estatal respecto de las restricciones a la exportación que afecten a otros miembros regionales.

2.3.2. Convergencia "de arriba a abajo"

Cuando el acento se ponga en las leyes y las autoridades nacionales, pero en el plano regional institucional se esté estableciendo algún tipo de capacidad, esa forma de convergencia podrá clasificarse más bien de "arriba a abajo". El MERCOSUR parece reflejar algunos de esos elementos cuando define el área en su conjunto que se intenta establecer y presta alguna atención a las prácticas anticompetitivas con una "dimensión MERCOSUR". Sobre la base de esas ideas, es concebible que la representación exterior de la zona pueda evolucionar, como también la posibilidad de abordar las prácticas públicas anticompetitivas que los miembros no resolverían de otro modo.

La posibilidad de mezclar capacidad institucional regional con las facultades de los Estados miembros tiene que considerarse un campo primordial de experimentación para resolver aquellos aspectos que no puedan abordar razonablemente las autoridades de cada país. Si bien esto puede requerir alguna supranacionalidad, la cosa no tiene necesariamente por qué ser así. Cabe establecer comisiones nacionales que se ocupen de los problemas transfronterizos y de los de la zona en su conjunto. Sin embargo, un nivel institucional más alto sería más apropiado para las distorsiones estatales y para la representación externa. Al mismo tiempo, tales medidas pueden evolucionar e intensificarse conforme las estructuras regionales adquieran experiencia.

Mientras esta convergencia de arriba a abajo parece más apropiada para una unión aduanera o un mercado común, algunos de sus aspectos podrían también estar indicados en las zonas de libre comercio. Lo que quizá revista más importancia desde el principio es que al preparar un tratado no se prescinda de modo poco razonable de la posibilidad de crear alguna capacidad regional, incluso si se hace hincapié en la cooperación de las autoridades nacionales.

2.4. Voluntariedad positiva

La OCDE es un ejemplo de instrumento internacional que establece una forma proactiva de cooperación mediante una voluntariedad positiva. A raíz de la petición de una autoridad de que se le preste asistencia o de que se tomen medidas, la parte solicitada podrá:

1) Examinar de modo completo y favorable la petición de otro país de que establezca o desarrolle una ley o reglamento que permita poner remedio a una conducta en su territorio que esté afectando de manera sustancial y adversa a los intereses de otro país, y

2) Emprenda cualesquiera medidas que consideren apropiadas para poner remedio a esa situación con carácter voluntario y habida cuenta de sus legítimos intereses[7].

[7] OCDE, informe de 1999, íbíd., pág. 11, que repite en parte recomendaciones de la OCDE de 1995.

Este modo de proceder se divide a menudo en formal o informal, vinculante o voluntario, pero los intentos de clasificarlo pueden también confundir las definiciones más que esclarecerlas. Buena parte de lo que ocurre en la realidad es de índole informal y basada en un conjunto de relaciones, con independencia de que exista o no un instrumento en cuanto tal. La noción misma de cooperación obligatoria es también en parte un término contradictorio, ya que ningún Estado cooperará si piensa que ello va contra sus intereses.

Desde el punto de vista regional, más importante que las clasificaciones es que los instrumentos funcionen cuando se solicite, así como que se emprendan acciones únicamente a tenor de las leyes de los países solicitados. Esto limita los instrumentos a las prácticas del tipo 2. Si bien ello promoverá sin duda el acceso al mercado regional, el resultado es malo cuando la voluntariedad positiva brinda tan pocas posibilidades de resolver los problemas del tipo 1. Cuando un país desarrollado y otro en desarrollo establecen disposiciones de voluntariedad positiva en un ACR, hay que concluir que la parte desarrollada puede salir mejor librada en el trato si es la que tiene mayor interés en el acceso al mercado[8]. Por último, aunque parezca sumamente apropiado para las fusiones y adquisiciones, el que haya una situación más restrictiva a la hora de examinar las notificaciones va contra el enfoque de la voluntariedad positiva.

2.5. Notificación

Un posible instrumento para equilibrar la voluntariedad positiva es el de la notificación, por la que una autoridad informa a otra de posibles infracciones a su propia legislación por nacionales del país notificado. Puesto que cualquier acción que se emprenda incumbirá al territorio donde se hayan dejado sentir los efectos, las notificaciones siguen respetando el concepto tradicional de jurisdicción. Lo que añade, sin embargo, es el hecho de que, si bien las autoridades siguen ocupándose de sus propios asuntos, también están siguiendo de cerca actividades que puedan suponer violaciones de la legislación de sus socios. El texto siguiente pertenece al Acuerdo Estados Unidos-Australia:

> "Las Partes aceptan prestarse asistencia y cooperar con carácter recíproco para facilitar u obtener información antitrust que pueda servir para determinar si una persona ha infringido o va a infringir las leyes antitrust de su país, o para facilitar la administración o cumplimiento de esas leyes[9]."

El propósito de ofrecer tal información suscita ciertamente cuestiones de confidencialidad, y la interpretación estadounidense del instrumento hace mucho hincapié en las garantías sobre la información empresarial. Al mismo tiempo, sin embargo, el instrumento cuenta con algunos rasgos de mucho alcance, incluida la posibilidad de que un tribunal nacional facilite información y testimonios adicionales que puedan ser usados por la autoridad extranjera.

Otro ejemplo es que figura en las disposiciones del Acuerdo Canadá-Costa Rica. Si bien comienza con una cláusula de notificación de voluntariedad tradicional (negativa), lo que se define como "acciones que afectan a los intereses de la otra parte" se amplía para incluir tanto:

[8] Hay dos cautelas: el instrumento puede usarse para restringir las exportaciones cuando existan efectos externos evidentes; y también utilizarse para abordar restricciones verticales frente al *dumping* de mercancías que se reexportan al mercado nacional.

[9] Acuerdo de Asistencia Mutua Antitrust Estados Unidos-Australia, página web de ABA, Internacional Practice Section. Autorizado por 15 USC 88, section 6201, et seq.

- Actividades anticompetitivas, distintas de fusiones o adquisiciones, comprendidas en todo o en parte en el territorio de la otra Parte y que pueden afectar a la primera Parte; y
- Medidas que requieran o prohíban expresamente conductas en el territorio de la otra Parte o que apunten de otro modo a conductas en ese territorio…[10]

La pertinencia de este tipo de política de buena vecindad se manifiesta cuando las partes ya se han comprometido en un acuerdo de libre comercio que busque eliminar las restricciones a la importación y la exportación. En cuanto tal, esa cooperación brinda alguna seguridad de que los gobiernos podrán tener la capacidad adecuada para ocuparse cada uno de lo que hacen los particulares. Aunque todo cumplimiento siga basado en la territorialidad en cuanto a los efectos, la importancia de las investigaciones en el propio país y de las peticiones correspondientes disminuirá cuando cada autoridad comience a examinar lo que hace la otra. En este sentido, existe alguna capacidad adicional que pasa a la autoridad que actúa para perseguir las prácticas de tipo 1, ya que la información que se facilita a esa autoridad es probable que comprenda actos de personas o empresas extranjeras en el mercado de la autoridad receptora.

Al remover la necesidad de emprender acciones nacionales como una condición de las, notificaciones, surge la idea más lúcida de que las autoridades deberían contar sólo con la libertad de notificarse entre sí las infracciones registradas en el territorio de otra parte como una cuestión aceptada y como instrumento para respaldar el libre comercio.

2.6. Delegación

Una categoría más es la que se refiere a los casos en que una autoridad conviene en tomar en cuenta el otro territorio en sus análisis de mercado. Un ejemplo es el del control de las fusiones en la reglamentación sobre las concentraciones de la Comunidad Europea. Las fusiones que superen unos umbrales establecidos y tengan una dimensión comunitaria han de notificarse a la Comisión Europea. Además, un Estado miembro puede también pedir a la Comisión que examine una fusión o concentración prevista a la luz del mercado nacional[11].

Si bien este ejemplo se refiere a una autoridad regional, la existencia de ésta no tiene por qué constituir un requisito previo. Cuando en una agrupación regional haya un Estado grande donde se requiera la notificación de las fusiones, es concebible que ese Estado investigue en los demás miembros regionales o también, por delegación, en la zona en su conjunto.

2.7. Acciones "fuera del territorio" o las competencias sobre los nacionales en el extranjero

Estos dos conceptos finales se refieren a cuestiones competenciales al ampliar la jurisdicción nacional a los no residentes o al extender la jurisdicción a lo que hagan en el extranjero los residentes. Si bien se comprende que ese planteamiento no respeta los límites de la legislación tradicional nacional en materia de competencia ni las facultades jurisdiccionales, tales facultades pueden establecerse mediante una obligación estatal (responsabilidad del Estado) en un acuerdo comercial regional. El resultado es, bien una extensión de la legislación sobre la competencia, bien la concesión de facultades a organismos comerciales que se ocupen de relaciones externas.

[10] Presentación conjunta de Costa Rica y el Canadá. Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Costa Rica. unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/crica. El texto del Acuerdo está disponible en: http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/11-en.asp. Véase el artículo XI.3.

[11] Artículo 22 del reglamento original europeo de control de las operaciones de concentración, la llamada cláusula holandesa.

Un ejemplo de acuerdo comercial regional que trata de las acciones fuera del territorio es el Acuerdo ANZCERTA entre Australia y Nueva Zelandia que crea un área de libre comercio, pero que también contiene disposiciones en materia de inversión, servicios y armonización de las actividades reguladoras. Según Hoekman, el objetivo de eliminar el antidumping entre los miembros requería la aplicación de leyes similares sobre la competencia, pero además se tomaron las medidas siguientes:

> Un acuerdo de que la jurisdicción de los organismos de la competencia se extenderá a asuntos que afecten al comercio entre Nueva Zelandia y Australia. En este sentido, se convino en que los nacionales de un Estado podían ser investigados por las autoridades de la competencia del otro Estado y quedar obligados a responder a las solicitudes de información.
>
> La legislación australiana y neozelandesa se modificó para ampliar su ámbito a empresas de ambos países con un poder de mercado en cualquiera de los mercados nacionales del conjunto Australia/Nueva Zelandia.
>
> Se facultó a los tribunales para que actuaran en el otro país; los autos serán válidos en él; y los fallos de los tribunales o las decisiones de las autoridades de un país también tendrán que cumplirse en el otro[12].

Estas técnicas claramente requieren una cesión apreciable de facultades de un Estado sobre sus nacionales. En tal caso es bien sabido que ello guarda relación con una diferencia apreciable en los niveles económicos de los dos mercados de que se trate, y con la presencia de un predominio sustancial en uno de ellos.

Lo que destaca en el ANCZCERTA es el que un Estado ejerza jurisdicción sobre sus nacionales cuando cometen infracciones en el extranjero. No existen ejemplos de ello en los acuerdos comerciales regionales en lo que atañe a las leyes de la competencia, aunque sí en otras esferas. En los Estados Unidos, la legislación fiscal establece que sus ciudadanos están sujetos a los impuestos sobre el ingreso incluso si no residen en el país o no perciben ingresos en él. Un ejemplo más pertinente es el que existe en materia de soborno y corrupción, donde según la Convención correspondiente de la OCDE los nacionales de los Estados Unidos infringen las leyes de su país cuando cometen actos ilegales en el extranjero.

Una posible base legal de una jurisdicción regional de esa índole en la esfera de la competencia podría ser la prohibición en los tratados de los cárteles de exportación y demás restricciones que afecten a las importaciones de otro país miembro. Esto podía permitir acciones entre los Estados que se resolvieran en que uno de ellos ordenara a sus nacionales que pusieran fin a tales actividades[13].

---

[12] B. Hoekman, *Competition Policy and Preferential Trade Agreements*, Banco Mundial y CEPR, donde se cita a Ahdar (1991).

[13] Se prestó poca atención al efecto legal de establecer una prohibición internacional contra los cárteles de núcleo duro en los debates del Grupo de Trabajo de la OMC. La CE no tiene una autoridad externa para penalizar a los cárteles por cualquier efecto que puedan tener en mercados de fuera de su zona, pero alguna información sugiere que una prohibición "internacional" podría servir de base desde el exterior para que la Comunidad dictase sanciones y órdenes de terminación de una actividad en nombre de otros miembros de la OMC.

3. El ejemplo de la Unión Aduanera del África Meridional (SACU)

Una vez visto lo anterior, en esta sección se examinan los instrumentos en materia de competencia de la Unión Aduanera del África Meridional (SACU); en primer lugar, se indican las cláusulas del tratado que permiten interpretar las disposiciones sobre competencia, y luego se señalan brevemente los aspectos funcionales que atañen a los miembros de la Unión, antes de concluir con unas recomendaciones.

3.1. Aspectos del Tratado

La SACU tiene dos disposiciones sobre prácticas anticompetitivas. El artículo 40 requiere de los miembros que apliquen una política de la competencia y cooperen en la aplicación de las leyes correspondientes. El artículo 41 se refiere a las prácticas desleales y recaba del Consejo de la Unión que combata esas prácticas. El significado y el alcance de esas disposiciones se desprenden del conjunto del Tratado, a saber, preámbulo, objetivos, instituciones y preceptos sobre movimientos.

3.1.1. Preámbulo

El Acuerdo de la Unión Aduanera Sudafricana[14] se firmó por los jefes de Estado (o sus representantes) el 21 de octubre de 2002. En el preámbulo se reconoce que el acuerdo anterior de 1969 ya no satisfacía las necesidades de la Unión Aduanera y se indica que su aplicación se veía "obstada por una ausencia de políticas e instituciones comunes". El principal objetivo que se señala en el preámbulo es el restablecimiento de una "Zona Aduanera Común" y la aplicación de los mismos derechos de aduana y de los reglamentos comerciales a las mercancías de terceros países que se importen en la zona.

3.1.2. Objetivos indicados

Las metas que fija el acuerdo en su artículo 2 proporcionan más detalles sobre lo que se persigue en los artículos 40 y 41. Lo que se procura concretamente es[15]:

a) Facilitar el movimiento de mercancías entre los Estados miembros;
b) Crear instituciones que aseguren unos beneficios comerciales equitativos a los Estados miembros;
c) Promover condiciones de competencia leal en la Unión Aduanera;
d) Incrementar las oportunidades de inversión en la Unión;
e) Fomentar el desarrollo económico, la diversificación, la industrialización y la competitividad de los Estados miembros;
f) Integrar a éstos en la economía mundial impulsando el comercio y la inversión; y
g) Arbitrar políticas y estrategias comunes.

Al hablar de los objetivos se hace referencia en varias ocasiones a la zona aduanera común y a las circunstancias de los Estados miembros. La circulación de mercancías entre ellos se verá facilitará y se establecerán instituciones para lograr que los miembros se beneficien del comercio

[14] Entre los Gobiernos de la República de Botswana, el Reino de Lesotho, la República de Namibia, la República de Sudáfrica y el Reino de Swazilandia.

[15] Los objetivos del Acuerdo aclaran el significado de disposiciones concretas, donde los términos deberían determinarse de conformidad con el "significado ordinario" que ha de darse "en su contexto" y a la luz del "objeto y propósito" del Tratado. VCLT, art. 31.

de un modo equitativo. Asimismo, el desarrollo económico, la diversificación, la industrialización y la competitividad deberán redundar en provecho de los Estados miembros, con el objetivo de integrarlos en la economía mundial.

La Zona Aduanera Común (y no los Estados miembros) es el punto de referencia, tanto en lo que toca a establecer condiciones de competencia leal como en lo que se refiere al objetivo de fomentar la inversión en la zona.

3.1.3. Disposiciones sobre la libre circulación

La entidad jurídica más precisa que se crea en el Acuerdo sobre la SACU es la unión aduanera. En el artículo 3 se indica que se establecerá una "Unión Aduanera del África Meridional". Gozará de la condición de organización internacional con personalidad propia (art. 4). Las disposiciones sustantivas en este particular figuran en la parte quinta, titulada "Liberalización del comercio". El artículo 18 sobre "Libre circulación de productos nacionales" señala que los bienes cultivados, producidos o fabricados en la Zona de la Unión Aduanera podrán importarse por cualquier Estado miembro "exentos de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas, salvo cuando se indique otra cosa en el Acuerdo".

Las mercancías procedentes de fuera de la zona aduanera pero importadas por un Estado miembro desde otro, salvo que se indique otra cosa en el Acuerdo, no pagarán derechos de aduana (art. 19).

La dimensión externa de la Unión Aduanera queda establecida en el artículo 31 sobre "Relaciones comerciales con terceros". Los miembros pueden mantener los acuerdos existentes con terceros países, pero también establecerán un mecanismo de negociación común y no concertarán nuevos acuerdos ni modificarán los vigentes con otros Estados sin el consentimiento de los demás miembros de la SACU.

3.1.4. Instituciones de la SACU

La función legislativa en la SACU incumbe al Consejo de Ministros, compuesto de al menos un ministro de cada país. A ese Consejo compete dirigir la política general y el funcionamiento de las instituciones de la Unión Aduanera. Esa tarea consiste en disponer medidas, procedimientos y pautas, así como supervisar "la aplicación de la política económica de la SACU" (art. 8, párrs. 1, 2 y 6).

La Comisión de la Unión Aduanera, constituida por altos funcionarios de los Estados miembros, ejerce una función ejecutiva. Le incumbe ejecutar las decisiones del Consejo y aplicar en general el Acuerdo (art. 9, párrs. 1 a 3). Cuando, como en el caso del artículo 41 (Prácticas comerciales desleales), el Consejo actúa a propuesta de la Comisión, cabe decir que ésta también tiene cierta capacidad de iniciativa a la hora de aplicar la política común.

En el artículo 12 figura un mecanismo de apoyo adicional, al establecer varios comités técnicos de enlace. Su propósito es ayudar a la Comisión en materia de agricultura, aduanas, comercio e industria y transporte. Ese mismo artículo dispone que el Consejo tendrá facultades para fijar las atribuciones de esos comités y modificarlas. Por lo que atañe a la competencia y a las prácticas comerciales desleales, la esfera del comercio y la industria es lo bastante amplia para englobar esos aspectos cuando así lo decida el Consejo. En todo caso, éste puede crear nuevos comités y otras instituciones, y fijar y modificar sus atribuciones (art. 8, párr. 9).

3.1.5. Resumen de los objetivos del acuerdo de la SACU

Consideradas en su conjunto, esas disposiciones fijan un ámbito claro pero estrecho a la SACU al estar dedicado el acuerdo a la creación de una unión aduanera para el comercio de mercancías. En él no figuran normas sobre el movimiento de servicios o de quienes los prestan, a diferencia de los acuerdos de integración económica previstos en el artículo V del AGCS. Tampoco se dice nada sobre la libre circulación de personas o de capital entre los miembros. Aunque al hablar de los objetivos se hace referencia a promover la inversión en la zona de la unión aduanera, como no hay prescripciones sobre la libertad de movimientos en materia de inversión o servicios, no existe el objetivo de establecer un área común en ese particular. Tampoco se otorga a la unión aduanera facultades para representar a los Estados miembros en acuerdos externos relacionados con los servicios, el desplazamiento de mano de obra o la inversión.

A la luz de esos artículos y objetivos, el significado y el alcance de la política común establecida en el Acuerdo deberían interpretarse en un contexto más bien limitado, lo que parece sugerir que ni se puede ni se quiere ir más allá del objetivo de la libre circulación de mercancías.

3.1.6. Política común de la SACU

El Acuerdo cuenta con una parte dedicada a cuatro esferas de política común:

Desarrollo industrial (art. 38);
Política agropecuaria (art. 39);
Política de competencia (art. 40);
Prácticas comerciales desleales (art. 41).

Los artículos 40 y 41 también disponen lo siguiente:

1. Todos los Estados miembros deberán adoptar medidas en materia de competencia (artículo 40 sobre política de competencia).
2. Los Estados miembros cooperarán entre sí para cumplir las disposiciones en materia de competencia (art. 40).
3. El Consejo, oída la Comisión, establecerá las medidas e instrumentos para abordar las prácticas comerciales desleales entre Estados miembros. Esas disposiciones se anexarán al Acuerdo (artículo 41 sobre prácticas comerciales desleales).

Los artículos presentan variaciones y cada uno tiene, por tanto, su propio planteamiento de la política económica común. El concepto mismo de "política común" ha de contemplarse en términos amplios para tener presentes las diferencias entre los artículos y las diversas medidas preconizadas en cada uno.

Los artículos no se refieren del mismo modo a las instituciones o tratan de lo que incumbe a cada Estado miembro de la misma manera. Todos los artículos hablan de "política económica", pero sólo uno de ellos habla de "política común". No cabe presumir que en razón de que el título de esa parte se refiera a la política común que existen normas para toda la SACU o una legislación superior en ella. Más bien ocurre lo contrario, y cada uno de los artículos tiene que interpretarse en sus propios términos.

Aquellos que se refieren al desarrollo industrial y a las prácticas comerciales desleales son las disposiciones sustantivas e institucionales más sólidas del título sobre política común. En la

disposición sobre el desarrollo industrial (art. 38) se habla concretamente de esa política común. El artículo que se refiere a las prácticas (art. 41) también trata de la política económica, pero no de una política común. No obstante, en él se dice que "El Consejo, oída la Comisión, deberá arbitrar medidas e instrumentos para abordar las prácticas comerciales desleales entre Estados miembros…".

La disposición sobre política de competencia (art. 40) también habla de "política económica" pero no indica que deberá haber una política "común", tal como se dice en el artículo 38, ni tampoco dice nada sobre el cometido de las instituciones, a diferencia del artículo 41. De aquí que la política económica corresponda a cada Estado miembro, que tendrá que decidir cada uno el tomar medidas en materia de competencia. Las referencias son a la política económica nacional y no a la común. Si bien puede haber algún tipo de convergencia gracias a la cooperación entre los miembros, el Tratado no se propone de entrada ofrecer un marco jurídico único a nivel de la SACU o de sus instituciones.

Esta interpretación sugiere que si bien los artículos 40 y 41 se refieren a una "política común" acorde con el título de la parte octava, hay diversas vías para lograr esa homogeneidad. La primera sería establecer disposiciones "zonales" para la inversión y las prácticas comerciales desleales; la segunda vía sería una cooperación activa entre las normas nacionales y la política sobre agricultura y competencia.

Si esta interpretación es correcta, el artículo 40 ha de leerse consecuentemente en ese contexto más restrictivo al no requerir que se establezca una legislación o política sobre la competencia en la zona de la unión aduanera, al ser de incumbencia de los Estados miembros arbitrar una política nacional al respecto, y al tener entonces que cooperar los Estados en el cumplimiento de sus distintos reglamentos y leyes.

3.2. Aspectos funcionales en la zona de la SACU

La celebración de un seminario para los miembros de la SACU brindó la posibilidad de que los participantes describieran qué prácticas de la región los preocupan. La atención se centraba en los problemas de los miembros pequeños, en contraste con los mayores, así como en las dificultades de las empresas nacionales que intentan competir en sus propios mercados con las empresas de Sudáfrica que son mayores. También se manifestó inquietud sobre las altas concentraciones de mercado de algunas empresas; las dificultades de las empresas locales para acceder a las cadenas de proveedores en sus propios mercados territoriales; las negativas a cerrar contratos (de suministro o de compra); el *dumping* (precios por debajo de los normales); y el que las corrientes de inversión puedan verse afectadas por prácticas comerciales restrictivas. Se hizo el símil de que la SACU significaba que todas las Partes estaban presentes en la sala de cine, pero que las mejores plazas estaban ya ocupadas por las empresas del país mayor.

Esto suscitó la cuestión de la liberalización entre socios desiguales y apuntaba a que las empresas sudafricanas ocupaban partes apreciables (predominantes) en bastantes sectores productivos. Como un ejemplo más se citó cómo las empresas extranjeras ofrecen una financiación a sus clientes que no pueden igualar las empresas nacionales. Para otro Estado miembro, los efectos de las fusiones eran importantes. El ejemplo que se dio fue el del sector bancario, donde dos entidades sudafricanas operan en el mercado (sin que haya ninguno nacional). Si bien la autoridad sobre competencia de Sudáfrica bloqueó la fusión entre ambas, de no haberlo hecho habría habido en ese mercado un solo banco. También se hizo referencia al problema de los

derechos exclusivos, por lo que una empresa dominante elige un solo distribuidor en el Estado miembro.

Todos los miembros indicaron que su legislación nacional sobre prácticas desleales, cuando la tienen, adolecía de problemas de aplicación por falta de capacidad, de la ausencia de disposiciones prácticas y de la escasez de recursos frente a las muchas necesidades.

Desde la perspectiva del mayor miembro de la SACU, los problemas de los demás eran una indicación de sus propios problemas, ya que su mercado nacional se caracterizaba hasta cierto punto por empresas dominantes. Casi todas las quejas principales se referían a los monopolios, juntamente con las dificultades que enfrentaban quienes querían entrar en el mercado por primera vez. Si bien ese Estado miembro cuenta con un órgano regulador al respecto, las actividades anticompetitivas de las empresas pueden superar los medios de que dispone. Aunque los cárteles no habían ocupado hasta entonces un lugar prominente, también estaban apareciendo.

Al mismo tiempo, sin embargo, cuando una práctica no afectaba a la competencia en un mercado nacional, la solución no se encontraba en la legislación sobre competencia de ese país, sino más bien en que todos los miembros tuvieran e hicieran efectivas sus propias leyes y luego aplicaran la doctrina de los efectos en relación con sus propios territorios. Había, así, diversas prácticas que no entraban en el ámbito de la legislación de competencia de los miembros por separado, como el *dumping* predatorio[16].

3.3. La aplicación práctica del Tratado

La SACU cuenta con un gran país (Sudáfrica), juntamente con varios miembros muy pequeños, a saber, Botswana, Lesotho, Namibia y Swazilandia (BLNS). Casi todos los ejemplos señalados se refieren al predominio y a los efectos transfronterizos de las prácticas predominantes en mercados ajenos, en relación con los competidores o los consumidores nacionales o con la calidad de la propia competencia.

Una práctica concreta podrá considerarse desleal a tenor del artículo 41, o bien con arreglo al artículo 40. También es muy posible que se le pueda aplicar los preceptos de ambos artículos cuando, por ejemplo, un proceder desleal entre competidores perjudica a la competencia en general. Cada hecho concreto tendría que analizarse para determinar qué artículo del tratado de la SACU es el que corresponde.

Todo intento de clasificar las disposiciones de la SACU ha de tener también en cuenta la vinculación entre la legislación comercial, las leyes de la competencia y las propias normas sobre prácticas comerciales desleales (véase el cuadro 1). Esa relación ha de contemplarse en el contexto de una unión aduanera donde se quiere eliminar los derechos arancelarios y también desarmar los cupos comerciales de los miembros como una solución propicia. Al mismo tiempo, hay que tener presentes las limitaciones territoriales inherentes a las leyes de la competencia para apreciar lo que esas leyes pueden y no pueden hacer para respaldar la libre circulación. Cuando exista un abuso de posición dominante se hará más patente el que una cooperación centrada en estrategias de acceso al mercado no permite resolver bien esa situación.

[16] Cabe presumir que esa práctica no entraría en el ámbito de la ley, ya que sus efectos se dejan sentir en otra jurisdicción.

Cuadro 1
Legislación sobre la competencia y las prácticas comerciales desleales en la exportación y la importación

Respuesta nacional **País y práctica**	**Respuesta de la legislación comercial - País de importación o exportación**	**Respuesta de la legislación sobre la competencia - País de exportación**	**Respuesta de la legislación sobre la competencia - País de importación**	**Legislación sobre comercio desleal, normas sobre ventas en el mercado nacional - País de importación**
"Comportamiento restrictivo"				
País de exportación: cupos/cártel de exportación	El derecho mercantil del país de importación no lo corrige	Reclamación extraterritorial (Ley Nº 301 de los Estados Unidos)	La legislación nacional actúa sobre efectos locales, pero los agentes son extranjeros	Perjuicios a un competidor, negativa a suministrar o tratar, precios o condiciones desleales
País de importación: restricción cuantitativa/ cártel de importación/ exclusiones	El derecho mercantil del país de exportación no lo corrige	Reclamación extraterritorial (Ley Nº 301 de los Estados Unidos)	Una empresa extranjera invoca la legislación nacional sobre la competencia	Una empresa extranjera se acoge a la legislación sobre comercio desleal cuando proceda
Precios más bajos/dumping				
País de exportación: precios predatorios	Derechos antidumping, excepto cuando la unión aduanera prohíba esos derechos	Sin jurisdicción territorial, pero reclamación sobre obstáculos a la reimportación (restricción vertical)	Efectos basados en abuso de monopolio	Leyes sobre márgenes mínimos, prohibición de vender por debajo del costo
País de exportación: *dumping* (sin carácter abusivo)	Derechos antidumping, excepto cuando la unión aduanera prohíba esos derechos	Sin jurisdicción territorial, pero reclamación sobre obstáculos a la reimportación (restricción vertical)	Se aplica la ley, pero no aparecen efectos anticompetitivos	Leyes sobre márgenes mínimos, prohibición de vender por debajo del costo

Los objetivos del Tratado de establecer el libre comercio de mercancías y una unión aduanera son claros, como también lo es el que se requiera explícitamente un derecho de la competencia y una cooperación en materia de política económica a tenor de la obligación de los Estados miembros de tener una legislación sobre la competencia. No obstante, los vínculos entre la cooperación en esa esfera y los objetivos generales del Tratado no están señalados de modo expreso, como tampoco las prácticas que quedarán sujetas a esa legislación nacional. Cabe encontrar una relación entre el hecho de que tales leyes deberían aplicarse a aquellas cuestiones que afecten al comercio entre los miembros y el que se desenvuelvan en un ámbito situado entre las disposiciones nacionales. Como la SACU es una unión aduanera también cabe contemplar una relación más intensa con el comercio a fin de abordar las prácticas que lo afecten, incluso cuando no exista una infracción de una ley nacional sobre la competencia, por más que los miembros no hayan convenido explícitamente en establecer esa relación en el Tratado. El preámbulo, los objetivos y los artículos sobre la libre circulación indican más bien implícitamente un régimen común de unión aduanera en el caso de la circulación de mercancías, pero sin sugerir una cooperación más amplia respecto de las prácticas que distorsionan el comercio dentro de la zona o en una parte sustancial de ella.

En conjunto, la limitación del Tratado en cuanto a la circulación de mercancías puede verse como un parámetro obligando tanto en las leyes nacionales requeridas como en las formas de cooperación de los miembros. Esto puede parecer poco lógico habida cuenta de la estrecha relación entre mercancías, servicios e inversión, pero en tanto en cuanto el Tratado se ocupa sólo de la cooperación en el ámbito de la competencia, se trata de una limitación dictada por el propio instrumento.

Los países miembros de la SACU divergen mucho en el tamaño, la importancia de su mercado y las actividades internacionales de sus empresas. La unión aduanera se caracteriza por tener un solo agente "importante", y a su lado mercados intermedios y menores. Por lo que atañe al grado de desarrollo, mientras todos presentan aspectos comerciales poco estructurados propios de países en desarrollo, el territorio mayor también ofrece elementos importantes de país desarrollado, como un derecho de la competencia y un aparato institucional que funcionan cabalmente.

3.4. Instrumentos de cooperación en la SACU

No se ha hecho un estudio sistemático de las prácticas empresariales restrictivas en la SACU. El poco material reunido indica, lo que no resulta sorprendente, que los miembros se ocupan de las situaciones dominantes y también hacen algún hincapié en las prácticas comerciales desleales, como muestra el fuerte contenido institucional del artículo 41 del Tratado.

Estos factores permiten señalar algunas ideas sobre los instrumentos que cabría aplicar. En primer lugar, cuando un tratado requiera de los Estados miembros que cuenten con una legislación y cooperen en su aplicación, de ello se desprende, aunque no sea obligatorio, un planteamiento convergente. En tal caso sería razonable un protocolo que señalara las prácticas que contemplarían las leyes nacionales y los aspectos de procedimiento correspondientes.

Si la SACU quiere completar una zona de circulación de mercancías, convendría alguna convergencia de "arriba a abajo" en las prácticas internas que afecten al conjunto de la Unión y también debería contar con una voz externa común en materias relacionadas con la competencia. Este último aspecto fortalecería la armonización externa lograda por el arancel común y la política comercial. Un modo de comenzar la coordinación en la SACU podría ser mediante un comité técnico de enlace, ya que el Consejo tiene facultades para crearlo.

En la SACU no hay necesidad de introducir una voluntariedad positiva, al menos no desde el comienzo. El medio comúnmente empleado es el de la reciprocidad y no todos los miembros tienen organismos que puedan presentar peticiones o responder a ellas. Habida cuenta de la situación más fuerte de las empresas del país mayor en todo el mercado de la SACU, la aplicación de ese medio sin ningún equilibrio para abordar las medidas de tipo 1 podría también considerarse como una forma de cooperación unilateral. Si bien cabe pensar en que el miembro mayor podría adoptar una voluntariedad positiva no recíproca, también es posible que sean muy pocas las prácticas que afectan a los miembros menores a las que cabría aplicar las leyes sobre la competencia de aquél. Una posible aplicación, sin embargo, es la reimportación de mercancías con *dumping*. Cuando éste se haya declarado una práctica comercial desleal, un procedimiento de voluntariedad positiva podría ayudar a abordar las restricciones verticales punibles en que se base la estrategia del *dumping*.

Convendría estudiar la viabilidad de un instrumento de notificación en el caso de la SACU. Como el miembro mayor tiene en curso investigaciones respecto de sus propias empresas en su propio mercado, esas acciones podrían comunicarse a los demás miembros mediante una cooperación basada en notificaciones. Si bien se trata de un gesto que requiere muchos recursos e incluso un órgano bien establecido, es también algo que puede incitar a que en los otros miembros se establezcan leyes e instituciones. Todos los miembros de la SACU saldrán ganando cuando las autoridades sean capaces de señalar en sus propios mercados a sus empresas que la información obtenida en un país se facilitará a los demás. Se trata ciertamente de un concepto que se compadece muy bien con la noción de unión aduanera.

Un instrumento por delegación también podría desempeñar un papel en las actividades del miembro mayor respecto de las fusiones y adquisiciones notificadas. Además, serviría de puente en cuanto a las prácticas externas sujetas a investigación y tratamiento por el miembro mayor hasta que pueda establecerse una representación externa por conducto de las instituciones de la SACU.

La cooperación fuera del territorio requeriría unos órganos que funcionaran en todos los miembros, lo que no será factible si no existe capacidad en los países BNLS.

Por otra parte, podría ampliarse la jurisdicción de Sudáfrica para que sus autoridades actuaran contra el proceder de nacionales suyos en otros Estados miembros. Se trataría de un gesto apreciable de esa nación con sus socios comerciales, y cabe imaginar una suerte de reciprocidad, tal vez en forma de organismos en los demás Estados miembros que respondieran a las peticiones del miembro mayor de emprender acciones voluntarias positivas.

4. Conclusión

El comercio y la competencia son complementarios por sus efectos positivos sobre el bienestar de los consumidores. Pero como también muy reconocido, los objetivos del comercio nacional y las leyes sobre la competencia no son piezas del rompecabezas de la integración que se junten fácilmente. El mayor o menor grado en que los objetivos comerciales predominen en la política interna es una cuestión de equilibrio que ha de negociarse en los acuerdos regionales. Como la política interna cobra mayor peso cuando no existe un derecho común de la competencia, debería quedar clara la relación entre la política de cada país y los objetivos comerciales de la región. Si bien en el presente estudio se han destacado unos pocos instrumentos que sirven para cumplir los objetivos regionales, se está innovando y cabe esperar que surjan con el tiempo nuevos instrumentos.

Dos esferas aquí señaladas que merecen en general más estudio son la convergencia de "arriba a abajo" y la notificación. Ambas encierran interesantes posibilidades en los acuerdos comerciales regionales y concretamente en los que suscriben miembros desarrollados y en desarrollo.

Capítulo XIII

CÓMO ABORDAR EL ACCESO AL MERCADO Y LOS OBSTÁCULOS A SU ENTRADA MEDIANTE LA INTEGRACIÓN REGIONAL: LA EXPERIENCIA DEL COMESA

Mark Pearson[1]

Antecedentes del COMESA

El Mercado Común del África Oriental y Meridional (Common Market for Eastern and Southern Africa-COMESA) es una agrupación regional de 19 Estados africanos que han convenido en promover la integración regional mediante el desarrollo del comercio y el aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos en beneficio mutuo de todos sus habitantes.

Los Estados miembros del COMESA son: Angola, Burundi, Comoras, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, República Democrática del Congo, Rwanda, Seychelles, Sudán, Swazilandia, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

El COMESA se estableció en 1994 sucediendo al Área de Comercio Preferencial (ACP) para los Estados del África oriental y meridional, que había estado en vigor desde 1981 dentro del marco del Plan de Acción y del Acta Final de Lagos de la Organización de la Unidad Africana.

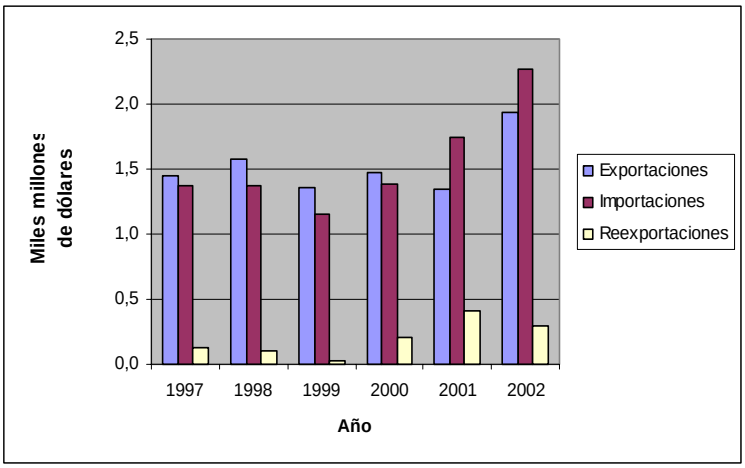
El Tratado por el que se estableció el COMESA abarca un gran número de sectores y actividades. No obstante, cumplir todo lo que se propone en él se considera un objetivo a largo plazo y para que ese mercado común sea una institución más efectiva ha definido sus prioridades a plazo mediano como una "Promoción de la integración regional mediante el comercio y la inversión". El papel de la secretaría del COMESA es ayudar a sus Estados miembros que hagan los necesarios ajustes para ser parte de la economía mundial dentro del marco de la OMC y otros acuerdos internacionales. Esto se hará impulsando una integración regional "orientada hacia el exterior". Las metas y los objetivos tal como se definen en el Tratado y sus Protocolos son, por tanto, suprimir las debilidades estructurales e institucionales de los Estados miembros con miras a lograr un desarrollo conjunto y sostenido.

[1] Mark Pearson es Asesor de Integración Regional en la Secretaría del Mercado Común del África Oriental y Meridional, que tiene su sede en Lusaka, Zambia. Las opiniones que se exponen en este trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente ni las de la secretaría del COMESA ni las de sus Estados miembros.

Comercio intrarregional - Lecciones obtenidas

Once países del COMESA (Burundi, Djibouti, Egipto, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Rwanda, Sudán, Zambia y Zimbabwe) intensificaron sus relaciones económicas cuando empezaron a aplicar a su comercio condiciones de franquicia y exención de cupos a partir del 31 de octubre de 2000 (excepto en el caso de Burundi y Rwanda, que se sumaron al ALC en enero de 2004). Esos países, sin embargo, han mantenido cada uno su arancel exterior para mercancías procedentes de fuera del COMESA. El comercio entre los miembros del ALC y los demás del COMESA se hace en condiciones preferentes determinadas por el nivel de reducción arancelaria hecha por el país que no haya suscrito el ALC.

Figura 2
Tendencias del comercio en el interior del COMESA 1997-2002



Con el establecimiento del Área de Libre Comercio, los intercambios dentro del COMESA aumentaron de modo apreciable y se calcula que están creciendo a una tasa anual del orden del 20%, tal como muestra la figura 2.

El ALC ha puesto de relieve la necesidad de establecer bastantes instrumentos o factores para que el libre comercio se convierta en una pieza útil de la integración regional y el crecimiento económico, mediante:

- unas normas de origen sencillas pero orientadas hacia el desarrollo;
- un sistema comercial que responda a unas pautas;
- unas reglas iguales para todos, conforme la región avanza hacia un arancel exterior común y una unión aduanera;
- un entorno regional regulado de modo eficaz y eficiente, con una competencia leal, unas normas armonizadas y un observatorio para las barreras no arancelarias;
- una política de inversiones abierta y la aplicación del trato nacional; y
- un alto nivel de defensa de los intereses regionales y la existencia de "campeones" en esa labor.

El programa de actividades aborda muchas de esas cuestiones. Las normas de origen son relativamente sencillas y buscan promover el desarrollo industrial, el empleo y la economía en general, sin perjuicio de reconocer que la región no puede atender a todas sus necesidades y requiere insumos de los que no disponen fácilmente los países miembros.

Al haber un Tribunal de Justicia, cabe decir que el COMESA es una institución basada en el derecho y que está procurando que sus miembros se desenvuelvan en un pie de igualdad mediante un progreso gradual hacia una unión aduanera, respaldada por la libre circulación de

personas, mano de obra y servicios, y el derecho de establecimiento y residencia; una política regional en materia de competencia; un programa sobre compras públicas; diversos instrumentos para facilitar el comercio regional (como un observatorio sobre barreras no arancelarias, mejora del transporte y las telecomunicaciones, etc.); y la introducción de una zona común para las inversiones.

Una esfera que requiere más atención en el COMESA es la defensa de los intereses comunes y una concreción de los beneficios que el libre comercio está aportando y ha traído a la región. En este particular, es menester dar mayor publicidad al apreciable aumento del comercio entre los miembros de manufacturas como aceite de cocina, chocolate en tabletas o en polvo; harina de trigo y sus productos; neumáticos; leche y zumos de fruta envasados; autobuses y camionetas; cobre refinado; y acero y productos siderúrgicos. También ha habido un incremento sustancial del comercio transfronterizo en pequeña escala, que suele estar poco o nada registrado.

Los empresarios de la región también están concertando rápidamente alianzas y vínculos estrechos. Los productores de azúcar y del textil de Mauricio están encontrando que Madagascar es un centro de producción con costos más bajos, con lo que están invirtiendo en ese país para aprovechar las ventajas del COMESA y también del mercado estadounidense gracias al acuerdo AGOA, así como del mercado de la UE a tenor del acuerdo de Cotonú y la iniciativa Todo Menos Armas. Por lo demás, hay inversiones egipcias en la región, alianzas entre expedidores zambianos e importadores de azúcar kenianos; aseguradores malawianos y zambianos y exportadores e importadores de Kenya y Egipto. El potencial de las inversiones y del comercio es mucho mayor de lo que actualmente se está aprovechando, en parte por causa de los limitados fondos disponibles para invertir.

El ALC también ha permitido mejorar la política comercial y aspectos concretos tales como las medidas correctivas y las salvaguardias de un modo muy práctico. Como consecuencia de la apertura de las economías nacionales y del establecimiento de un marco equitativo mediante la eliminación de los derechos arancelarios, la competencia se ha vuelto más intensa en el mercado común y los productores más débiles han de enfrentarse con la posibilidad de tener que cerrar sus empresas. Para abordar esa eventualidad, en el tratado del COMESA se han incluido disposiciones sobre remedios y salvaguardias, que se han invocado y aplicado con éxito desde que comenzó el ALC.

Los agentes económicos y los funcionarios han aprendido mucho en la práctica sobre *dumping*, subvenciones, salvaguardias generales y normas de origen preferentes y recíprocas. La experiencia también ha permitido incrementar las negociaciones comerciales entre los Estados miembros, no sólo en el plano regional sino también en el multilateral.

Acceso al mercado, obstáculos a la entrada, la OMC y el regionalismo

Los Ministros de Comercio de la Unión Africana se reunieron en Kigali, Rwanda, el 26 y 27 de mayo de 2004, para debatir, entre otras cosas, sus posiciones respectivas sobre las negociaciones de la OMC. Suscribieron el "Consenso de Kigali" y la "Declaración de Kigali" donde figura en lo principal cómo querrían los ministros africanos que la OMC consiguiera un sistema mundial de comercio más equitativo. No se oponen *per se* al multilateralismo y no temen tomar parte en las negociaciones. El colapso del programa de Doha para el desarrollo ha hecho que el *status quo* se mantenga intacto en la OMC y ello no ha beneficiado a los países africanos. El problema de

África no es el sistema multilateral de comercio, sino el hecho de que ese sistema no se aplica, y los culpables de la no aplicación son los países más ricos del mundo.

Lo que los ministros africanos decidieron en Kigali no fue prácticamente muy diferente de lo que pidieron en Doha y también en Cancún. Sus demandas principales se referían a la agricultura, por tratarse de un pilar de la economía de África. En esa esfera, en términos generales, lo que desean los ministros africanos es que se supriman todas las formas de subvención y se conceda o mantenga el acceso preferente a los mercados de los países ricos, con la supresión correspondiente de las barreras, ya sean arancelarias o no arancelarias.

Las subvenciones a la agricultura hacen poco competitivos a los productores africanos de dos maneras. Las relativas a las exportaciones agrícolas significan que los productos subvencionados pueden venderse en el resto del mundo a un precio más barato de lo que se puede producir en otras partes. Ello menoscaba la competitividad de los productores africanos, incluso cuando cuentan con sistemas de producción más eficientes, lo que les impide exportar y vender en mercados nacionales o regionales por causa de la competición desleal de unas importaciones baratas subvencionadas procedentes del mundo desarrollado. Los gobiernos africanos no pueden subvencionar su producción porque ello no está a su alcance. Además, si lo hicieran incumplirían los programas de ajuste estructural apoyados por el FMI y el Banco Mundial, cuyas condiciones son más estrictas que las convenidas en la OMC.

La otra forma de subvención es la de las ayudas nacionales con las que un gobierno, mediante diversos métodos, paga a sus productores nacionales de un determinado cultivo más que el precio mundial de mercado. Actualmente, el ejemplo más inicuo de ese hecho, en lo que atañe a África, es el de las ayudas nacionales al algodón. El Gobierno estadounidense subvenciona a sus productores de algodón, lo que ha conducido a que aumente la producción en ese país (lo que le convierte en un caso único en los últimos años), a pesar del descenso de los precios mundiales, incrementando así la oferta y reduciendo aún más el precio mundial de mercado del algodón lo que impide que sigan en esa actividad incluso los productores africanos más eficientes.

Por tanto, aunque los agricultores africanos sean eficaces, no pueden producir, al combinarse distorsiones del precio generadas externa e internamente. África cuenta con un gran potencial, pero ese potencial exige automáticamente el acceso a los mercados y la supresión de las barreras en ellos.

Parece así que si los países más ricos aplicaran lo convenido en la OMC se resolverían los problemas de las naciones más pobres y el mundo sería un lugar más equitativo. Sin embargo, la paradoja es que si el mundo desarrollado dejara de pagar subvenciones agrícolas inmediatamente, muchos países africanos se encontrarían peor. Esto se debe a que la agricultura subvencionada ha estado en vigor durante tanto tiempo que bastantes países africanos dependen ahora mucho de ese sistema. Esos países no cuentan ni con la infraestructura para producir los alimentos que requieren para su consumo, con lo que recurren a importaciones baratas subvencionadas, o bien tienen sistemas de producción que se basan en ayudas principalmente de la UE. Ésta, con arreglo a varias convenciones y mediante un sistema de cupos, subvenciona productos tales como carne vacuna, azúcar, plátanos y ron, en sus antiguas colonias (grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico). Aunque esas subvenciones han ayudado a que algunas economías, sobre todo a las de los pequeños Estados insulares, se desarrollen, su supresión inmediata se traduciría en el colapso económico de algunos de ellos.

Para resumir el Consenso de Kigali, por lo que hace a la agricultura, lo que están pidiendo los ministros africanos es que se supriman las subvenciones, pero de un modo gradual y con medidas que permitan a los países africanos hacer los necesarios ajustes económicos en sus sistemas de producción. No obstante, si incluso en la próxima reunión de julio del Consejo General de la OMC el resto del mundo aceptara todas las demandas del Consenso de Kigali, seguirían sin resolverse los problemas de los países más pobres de África.

En el proceso de hacer que la OMC sea una organización que vaya más allá de las cuestiones meramente comerciales, en razón sobre todo de que tiene un mecanismo para que se cumplan sus decisiones del que carecen otros organismos internacionales, las expectativas han alcanzado niveles que son muy difíciles, por no decir imposibles, de lograr. También parece cundir la idea de que un sistema multilateral de comercio más equitativo es un fin por sí mismo más bien que sólo una parte del proceso de conseguir una calidad de vida mejor para todos los ciudadanos del mundo. La OMC se ocupa de lo que cabe denominar limitaciones del lado de la demanda en la economía mundial y se propone crear un medio propicio a la producción, lo que quiere decir un sistema con un ordenamiento transparente y acorde a unas normas, unos sistemas fiscales equitativos y una buena oferta de mano de obra productiva, entre otras cosas.

No obstante, al centrarse la OMC en el lado de la demanda de la ecuación, parece haberse perdido de vista la importancia que tiene la oferta en las economías africanas. Esa oferta requiere que se cuente con una infraestructura que respalde una producción competitiva. No basta crear un mundo con una circulación más libre de mercancías, mano de obra, capital y personas, si existen grandes partes del mundo donde no se produce. Un economista podría aducir que una vez que se tiene en cuenta el lado de la demanda y se suprimen las distorsiones económicas, todo país tendrá una ventaja competitiva en algo y será capaz de ofrecer ese algo al resto del mundo. La hipótesis mortal aquí es la de que "todas las demás cosas son iguales". En el mundo real todas las cosas no son nunca iguales. Pensemos, por ejemplo, en la producción de caña de azúcar. Muchos países africanos figuran entre los productores más eficientes de ese producto. Cabría suponer que cuando finalmente se implante un sistema comercial con menores distorsiones del mercado, África podría competir favorablemente en la producción de azúcar en el mercado mundial. Sin embargo, tal cosa puede no ocurrir. El Brasil también es un importante cautivador, muy eficiente, de caña de azúcar que emplea para producir tanto azúcar como etanol. Ese país tiene capacidad para suministrar al mundo entero azúcar y puede, si así lo desea, ajustar la oferta variando qué parte de su caña se usa para producir azúcar y cuál para producir etanol. El Brasil, en teoría, podría dejar de producir totalmente etanol y saturar todo el mercado mundial con azúcar, expulsar a otros grandes productores mundiales y hacerse así con un monopolio, o al menos con una posición dominante en el azúcar, que podría entonces manipular en su beneficio.

Otro ejemplo puede ser el café. Alemania no cultiva café, pero en parte como consecuencia de diversas barreras arancelarias y no arancelarias, que tendrían que suprimirse en un sistema multilateral de comercio, es el mayor exportador mundial de café instantáneo. De esta suerte, cabe suponer que una vez que la UE suprima los obstáculos arancelarios y no arancelarios en el caso del café, la producción de café instantáneo podría desplazarse más cerca de la fuente de la materia prima. Sin embargo, es poco probable que ello ocurra a menos que se preste atención al lado de la oferta en los países donde están los cafetales.

Es en el lado de la oferta donde está el dilema de África. Instituir capacidad o mejorar las infraestructuras como parte del programa de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) es el último intento de abordar los problemas de África del lado de la oferta; por

diversas razones, sin embargo, el componente infraestructural de la NEPAD tendrá dificultades para responder a las expectativas y, en las mentes de muchos, confirmará aún más la idea de que África es una "causa pérdida". La NEPAD es en muchos aspectos un programa convencional de inversión y busca financiar proyectos o planes con rentabilidad económica, que atraigan inversión privada, y con su planteamiento de asociar lo público a lo privado se propone remover las restricciones del lado de la oferta. No obstante, son muchos los países africanos que, por causa de una combinación de tamaño geográfico, poblaciones relativamente reducidas y producto nacional bruto pequeño, podrían considerarse entidades que no son actualmente viables en lo económico. Si esos países fueran a formar parte del sistema multilateral de comercio deberán contar con una infraestructura que permita importar y exportar por carretera y/o por ferrocarril. Sin embargo, en esos países ocurre a menudo que ni el presupuesto nacional ni el ingreso que pueda generarse con la utilización de la propia infraestructura, basta para asegurar ni siquiera el mantenimiento del capital físico y menos aún su sustitución. Así, con arreglo a cualesquiera pautas económicas, esa infraestructura es económicamente inviable y tiene en un futuro inmediato una rentabilidad probablemente negativa. Pero al mismo tiempo es esencial para que un país atraiga inversores, como lo es también para el comercio.

Si se quiere que África se incorpore al sistema mundial de comercio habrá que prestar tanta atención al lado de la oferta como la que se ha dado al de la demanda. No obstante, si tal cosa se hace será menester un gran cambio en el paradigma de los planteamientos. No basta con buscar sólo inversiones infraestructurales rentables a corto plazo. Lo que África requiere es una inyección bien dirigida de capital combinada con una asociación de lo público y lo privado. Un modo de avanzar consistiría en que un país trabajara con una gran compañía internacional para detectar una esfera con alguna ventaja competitiva y que el gobierno conviniera con esa compañía en lo que se necesitaría en términos de desarrollo infraestructural y de cambios en el ordenamiento para que la compañía hiciera una gran inversión en ese país con efectos sobre el PIB y el empleo. Una vez que tal cosa se hiciera, el papel del gobierno sería ocuparse de la normativa. El de la comunidad internacional sería financiar las infraestructuras necesarias para atraer la inversión deseada. Ésta podría destinarse, por ejemplo, a mejorar un ferrocarril o las carreteras que se dirigen al litoral, o bien a hacer un puerto más eficiente y conseguir así menores costos en el plano regional. Esas mejoras infraestructurales tendrían que efectuarse tengan o no rentabilidad económica en el futuro inmediato.

Si ese enfoque concreto de abordar las limitaciones del lado de la oferta se aplicara con carácter regional, entrarían en juego varios multiplicadores y se atraería a otros inversores. De esta suerte, África podría participar en unos intercambios multilaterales viables y sostenibles, que redundarían en beneficio de todos. Esto, a su vez, reforzaría el sistema multilateral de comercio y resolvería para los países africanos el acceso a los mercados y la supresión de las barreras de entrada actuales.

Anexo 1

PROGRAMA DE LA REUNIÓN

ANTECEDENTES

La proliferación, expansión y profundización de los acuerdos comerciales regionales (ACR) es uno de los acontecimientos más importantes habidos en la política económica internacional de los últimos años. Los países en desarrollo han estado participando activamente en ese proceso al intensificar y aumentar la integración entre ellos, así como con los países desarrollados. El comercio y la cooperación Sur-Sur han dado muestras de un nuevo dinamismo, cosa que ha ocurrido en las agrupaciones de integración regional y también cada vez más en las de carácter interregional. El Sistema Globalizado de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) está cobrando mayor fuerza como instrumento para reforzar la cooperación Sur-Sur. Este impulso hacia el regionalismo y la colaboración entre países en desarrollo se ha visto en parte motivado por los lentos progresos de las negociaciones en curso sobre el comercio multilateral. Dicho impulso puede influir en las negociaciones multilaterales y en el sistema mundial de comercio en general. En este contexto, los países se enfrentan con grandes retos para sacar el mayor beneficio posible tanto del multilateralismo como del regionalismo, y para lograr un equilibrio y una coherencia entre los dos procesos. Han de lograr que ambos se respalden mutuamente con el fin de que el sistema internacional de comercio se oriente hacia el desarrollo.

FINALIDAD

El Foro se propone reflexionar sobre cómo maximizar en la práctica los beneficios para los países en desarrollo tanto del regionalismo como del multilateralismo, explorando para ello la interacción entre ambos y examinando sus implicaciones para el progreso económico. Los debates se basarán en los estudios realizados y en las lecciones que brinda la experiencia regional.

RESULTADO PREVISTO

Se espera que el Foro arroje luz sobre los debates y opciones que acompañan a los acuerdos comerciales regionales y su relación con el sistema multilateral de comercio, especialmente en el contexto del Programa de Trabajo de Doha después de Cancún. Se espera que la reunión concluya con un conjunto de recomendaciones sobre cómo los países en desarrollo pueden utilizar ambos procesos de modo coherente para su progreso.

PROGRAMA

9.00 HORAS **SESIÓN DE APERTURA**

Sr. Carlos Fortin, Secretario General Adjunto de la UNCTAD

Sr. Mario Mugnaini Jr., Secretario Ejecutivo de la Cámara de Comercio Exterior del Brasil (Camâra de Comércio Exterior, CAMEX)

9.30 HORAS **SESIÓN 1: DINAMISMO DE LA INTERACCIÓN ENTRE EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO Y LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES - UNA PERSPECTIVA DESPUÉS DE CANCÚN**

Desde la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC en septiembre de 2003 en Cancún, México, parece haberse producido un gran cambio hacia los ACR por parte de los países tanto desarrollados como en desarrollo. El debate, ya antiguo, sobre la interrelación entre los ACR y el sistema multilateral de comercio (SMC) ha girado en torno a la cuestión de si los primeros refuerzan o debilitan el segundo

(es decir, si contribuyen a él o lo obstan). Si bien se esperan beneficios de la apertura de los mercados con carácter preferencial, un asunto de mucho fuste que se suscita en las actuales negociaciones sobre los ACR es el de las importantes restricciones que la disciplina y los compromisos asumidos en esos acuerdos imponen a la política económica de los países en desarrollo, ya se trate de protección en frontera o bien de la que tiene lugar en el interior del país. Esas restricciones limitan las opciones que existen para avanzar en el plano económico, social y humano con miras a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, particularmente la reducción de la pobreza. Las repercusiones de los ACR en los países en desarrollo que no son miembros se han sentido por lo general en forma de desviación del comercio como consecuencia de la erosión de preferencias cuando éstas se otorgan unilateralmente como en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Un ritmo acelerado de liberalización comercial preferente, junto con el alcance cada vez mayor de los ACR, ha transformado a éstos en foros de negociación que han sustituido prácticamente a la OMC, en particular en lo que atañe a cuestiones nuevas. Esos acuerdos "OMC - plus" crean un incentivo para poder "elegir foros" y representan un riesgo sistémico para la viabilidad del sistema multilateral de comercio (SMC).

A continuación figuran algunos de los asuntos que se abordarán en la sesión:

- ¿Cuáles son las oportunidades y los retos de la interacción entre el SMC y los ACR?
- ¿Cómo pueden ambos planteamientos de la liberalización comercial reforzarse mutuamente?
- ¿Sigue siendo el SMC relevante para la liberalización del comercio de un modo que respalde el desarrollo habida cuenta del cambio hacia los ACR?
- ¿Deberían los países en desarrollo centrarse en los ACR?
- ¿Significa la mayor prominencia de los ACR la dilución de la OMC?
- ¿Cuáles son las implicaciones de la proliferación de los ACR para las negociaciones comerciales multilaterales a tenor del Programa de Trabajo de Doha (PTD)?
- ¿Cuál sería la mejor actitud de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales tanto regionales como multilaterales para beneficiar al máximo a su progreso económico, en particular en materia de agricultura, acceso a mercados no agrícolas, servicios y regulación de la "integración profunda"?
- ¿Cuál es el papel de la UNCTAD en la interacción entre negociaciones comerciales multilaterales y regionales?

Moderadora: **Sra. Lakshmi Puri**, Directora de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos de la UNCTAD

Panelistas: **Profesor Ramón Torrent** (Director del Observatorio de la Globalización de la Universidad de Barcelona)
Embajador Nathan Irumba, Representante de Uganda en Ginebra
Sr. Martin Khor, Director de la Organización pro Tercer Mundo

11.00 HORAS **PAUSA PARA EL CAFÉ**

11.15 HORAS **SESIÓN 2: CÓMO RESOLVER ASIMETRÍAS SUBYACENTES: LA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO EN LOS ACUERDOS NORTE-SUR**

La emergencia de acuerdos Norte-Sur ha cambiado las relaciones económicas entre países desarrollados y en desarrollo al pasarse de las basadas en preferencias a una reciprocidad. Tal es el caso de los acuerdos de asociación económica que se están negociando entre los países ACP y la UE, así como del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que se está discutiendo en el Hemisferio Occidental. Recientemente se llevan a cabo diversas iniciativas bilaterales a escala interregional. La asimetría de fondo que existe entre ambos tipos de socios en tamaño, condiciones y capacidad requiere que se incorpore a los acuerdos una asimetría concomitante en obligaciones y compromisos para asegurar un trato igual entre socios "desiguales". Ello sería un requisito para lograr acuerdos y resultados mutuamente

beneficiosos. En términos prácticos, habría que facilitar de un modo comercialmente adecuado el acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo, otorgando a éstos al mismo tiempo un trato especial y diferenciado (TED) para hacer frente a los costos sociales y de ajuste, incluida una transferencia de recursos mediante la asistencia al desarrollo. Los acuerdos de integración regional Norte-Norte, tales como la ampliación de la UE, también tendrán implicaciones para los países en desarrollo.

Entre los asuntos que se abordarán en la sesión figuran:

- ¿Cuáles son los beneficios previstos para los países en desarrollo en los acuerdos Norte-Sur?
- ¿Cuál es el modo mejor de tratar el acceso a los mercados y las barreras a la entrada en sectores cuya exportación interesa a los países en desarrollo habida cuenta de la asimetría en el poder de negociación?
- ¿Qué clase de TED y de cooperación para el desarrollo es necesaria para hacer frente de un modo efectivo a los costos sociales y de ajuste, así como a las necesidades comerciales, financieras y de crecimiento de los países en desarrollo?
- ¿Cómo puede diseñarse un TED para los países en desarrollo cuando las normas existentes de la OMC pueden constreñir la capacidad de los socios de los ACR en ese particular?
- ¿Qué reforma se requiere en esas normas de la OMC para sustanciar los acuerdos Norte-Sur, incluido el artículo XXIV del GATT?
- ¿Cuáles son las implicaciones de los acuerdos Norte-Norte para los países en desarrollo?
- ¿Qué papel puede desempeñar la UNCTAD en la promoción del desarrollo en los acuerdos Norte-Sur?

Moderador: **Sr. Mario Marconini**, Director Ejecutivo del Centro de Relaciones Internacionales del Brasil

Panelistas: **Sr. Piragibe dos Santos Tarragô**, Jefe de la División de Asuntos Económicos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil
Sr. Carlos A. Primo Braga, Asesor Superior en el Banco Mundial
Sr. Antoni Estevadeordal, Economista Principal y Coordinador de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo
Sra. Rosine Plank-Brumback, Especialista en Comercio, Organización de los Estados Americanos

12.45 HORAS **ALMUERZO**

14.30 HORAS **SESIÓN 3: INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN SUR-SUR - LA NUEVA GEOGRAFÍA DEL COMERCIO**

Los acuerdos comerciales regionales entre países en desarrollo han demostrado desde hace tiempo su viabilidad y su potencial para el progreso económico. Recientemente han dado muestras de nuevas posibilidades mediante una variedad de iniciativas, con acuerdos subregionales, regionales e interregionales. El ritmo de la integración y la expansión del alcance de los acuerdos subregionales y regionales tradicionales Sur-Sur se han acelerado y ahora incorporan unos planes de "integración profunda" que incluyen el comercio de servicios y la inversión. Por otra parte, los países en desarrollo han extendido su búsqueda de socios para la cooperación y la integración a regiones diferentes. El SGPC es un ejemplo destacado de ese comercio y cooperación interregionales. Además, recientemente se han lanzado varias iniciativas bilaterales y trilaterales, como el Foro del Diálogo entre la India, el Brasil y Sudáfrica (IBSA). No obstante, bastantes acuerdos Sur-Sur tienen todavía que explotar todo su potencial en lo que atañe al comercio intrarregional, donde lo conseguido parece limitado en comparación con los acuerdos Norte-Sur.

Entre los asuntos que se abordarán en la sesión figuran:

- ¿Cuáles son el alcance y el valor potencial de la integración y la cooperación Sur-Sur? ¿Pueden ser tan importantes como en los acuerdos Norte-Sur?
- ¿Cuáles son los elementos que obstan la expansión del comercio intrarregional?
- ¿Es viable la cooperación interregional Sur-Sur habida cuenta de la diversidad de factores restrictivos, como las distancias geográficas?
- ¿Cómo pueden los países en desarrollo explorar las posibilidades del comercio intrarregional (acceso a los mercados, entrada en ellos y capacidad de oferta), incluidas las que brinda el SGPC?
- ¿Pueden los acuerdos Sur-Sur abordar las limitaciones del lado de la oferta mediante la cooperación regional y, en caso afirmativo, cómo?
- ¿Qué importancia tiene la integración profunda en los acuerdos Sur-Sur para tratar de los obstáculos a la entrada en los mercados (competencia, inversión y normas)? ¿Cuál es el modo mejor de plantear esa integración profunda en los acuerdos Sur-Sur?
- ¿Qué contribución puede hacer la UNCTAD para promover el comercio, así como la integración y la cooperación Sur-Sur?

Moderador: **Sr. Sarquis J B Sarquis**, Coordinador General del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil.

Panelistas: **Sr. Francisco Thompson-Flôres**, Director General Adjunto de la OMC
Excmo. Sr. Jayant Das Gupta, Secretario Adjunto del Ministerio de Comercio de la India
Embajador M. Supperamaniam, ex Representante de Malasia en Ginebra
Embajador Gyan Chandra Acharya, Representante del Nepal en Ginebra
Sr. Mikio Kuwayama, Oficial a Cargo de la División de Comercio Internacional de la CEPAL

16.00 HORAS **PAUSA PARA EL CAFÉ**

16.15 HORAS **SESIÓN 4: CÓMO ABORDAR EL ACCESO A LOS MERCADOS Y LOS OBSTÁCULOS A LA ENTRADA MEDIANTE LA INTEGRACIÓN REGIONAL PARA QUE SE BENEFICIE AL MÁXIMO EL DESARROLLO - EXPERIENCIAS REGIONALES Y LECCIONES APRENDIDAS**

En esta sesión se quiere fomentar un intercambio de las experiencias y de las lecciones adquiridas en las agrupaciones de integración regional e identificar el modo de impulsar una mayor cooperación entre las secretarías de integración regional para maximizar la aportación de esa integración como un paso hacia el multilateralismo, en particular en el contexto de las negociaciones comerciales en curso tanto multilaterales como interregionales.

Entre los asuntos que se abordarán en la sesión figuran:

- ¿Cuáles son las lecciones que brinda la expansión del comercio intrarregional?
- ¿Qué esferas de integración y cooperación comercial han resultado más beneficiosas para los países miembros?
- ¿Cómo ha afectado el SMC a los esfuerzos de integración regional?
- ¿Cómo puede lograrse un tratamiento igual entre socios "desiguales"?
- ¿Qué mecanismos y disposiciones han sido más útiles para tratar del acceso a los mercados y de los obstáculos a la entrada en ellos?
- ¿Cómo han repercutido los programas de integración profunda en los países en desarrollo miembros de acuerdos comerciales regionales y cómo ha afectado ello a su participación en el SMC?

- ¿Ha contribuido la cooperación regional al progreso humano, institucional y empresarial, así como a la infraestructura, la oferta y la capacidad de los países en desarrollo para expandir y diversificar el comercio intrarregional?
- ¿Cómo deberían los países en desarrollo enfocar las negociaciones regionales y multilaterales?
- ¿Qué papel puede desempeñar la UNCTAD a la hora de intercambiar experiencias regionales y de aprovechar las lecciones aprendidas, como, por ejemplo, la identificación de las prácticas mejores, y de explorar la interacción entre multilateralismo y regionalismo?

Moderador: **Sra. Sandra Rios**, Consultora de la Confederación Nacional de Industrias (CNI) del Brasil

Panelistas: **Sr. Richard Moss Ferreira**, Director General de la Secretaría General de la Comunidad Andina
Sra. Fay Housty, Directora de Relaciones Exteriores y Comunitarias, secretaría de la CARICOM
Sr. Mark Pearson, Asesor, secretaría del COMESA
Sr. Renato Baumann, Jefe de la Oficina de la CEPAL en Brasilia

18.00 HORAS SESIÓN DE CLAUSURA

Sra. Lakshmi Puri, Directora de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos de la UNCTAD

18.30 HORAS FINAL DE LAS SESIONES

Anexo 2

INFORME DEL FORO SOBRE MULTILATERALISMO Y REGIONALISMO: LA NUEVA INTERACCIÓN

8 de junio de 2004, Río de Janeiro, Brasil

El "Foro sobre multilateralismo y regionalismo: La nueva interacción" previo a la XI UNCTAD se celebró el 8 de junio en Río de Janeiro, Brasil, en colaboración con el BNDES (Bando de Desenvolvimento) y la FGV-Rio (Fundaçáo Getulio Vargas). La reunión fue abierta por el Sr. Carlos Fortin (Secretario General Adjunto de la UNCTAD) y el Sr. Mario Mugnaini Jr. (Secretario Ejecutivo de la Cámara de Comercio Exterior del Brasil). La sesiones fueron moderadas por la Sra. Lakshmi Puri (Directora de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de Productos Básicos de la UNCTAD), el Sr. Mario Marconini (Director Ejecutivo del Centro de Relaciones Internacionais), el Sr. Sarquis J. B. Sarquis (Coordinador General del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil) y la Sra. Sandra Rios (Consultora de la Confederación Nacional de Industrias del Brasil).

Se debatieron los asuntos siguientes: a) el dinamismo en la interacción entre el sistema multilateral de comercio y los acuerdos comerciales regionales en el contexto posterior a Cancún; b) la dimensión del desarrollo en los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur; c) la integración y la cooperación Sur-Sur; y d) las experiencias regionales y las lecciones aprendidas al abordar el acceso al mercado y las barreras de entrada mediante la integración regional. La nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD titulada "Multilateralismo y regionalismo: la nueva interacción" sirvió de base para los debates.

En la reunión participaron los panelistas siguientes: Profesor Ramón Torrent (Director del Observatorio de la Globalización, Universidad de Barcelona), Embajador Nathan Irumba (Representante de Uganda en Ginebra), Sr. Martin Khor (Director de la Organización pro Tercer Mundo), Sr. Piragibe dos Santos Tarragô (Jefe de la División de Asuntos Económicos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil), Sr. Carlos A. Primo Braga (Asesor Superior en el Banco Mundial), Sr. Antonio Estevadeordal (Economista Principal y Coordinador de Investigación en el Banco Interamericano de Desarrollo), Sra. Rosine Plank-Brumback (Especialista en Comercio, Organización de los Estados Americanos), Sr. Thompson-Flôres (Director General Adjunto de la Organización Mundial del Comercio), Excmo. Sr. Jayana Das Gupta (Secretario Adjunto del Ministerio de Comercio de la India), Embajador M. Supperamaniam (ex Representante de Malasia en Ginebra), Embajador Gyan Chandra Acharya (Representante del Nepal en Ginebra), Sr. Mikio Kuwayama (Oficial a Cargo de la División de Comercio Internacional de la CEPAL), Sr. Richard Moss Ferreira (Director General Secretaría General de la Comunitarias Andina), Sra. Fay Housty (Directora de Relaciones Exteriores y Comunitarias, secretaría de la CARICOM), Sr. Mark Pearson (Asesor, secretaría del COMESA) y Sr. Renato Baumann (Jefe de la Oficina de la CEPAL en Brasilia).

Dinamismo en la interacción entre el Sistema Multilateral de Comercio (SMC) y los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) - Una perspectiva después de Cancún

En todo el mundo está surgiendo rápidamente un nuevo tipo de regionalismo, especialmente desde que se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC). Unos 300 ACR han sido notificados a la OMC y cerca de 200 están actualmente en vigor. Entre ellos los hay Sur-Sur,

Norte-Norte y Norte-Sur. Constituyen un hecho duradero que formará parte integrante del sistema internacional de comercio durante mucho tiempo.

La emergencia de este nuevo regionalismo plantea muchas cuestiones. Una de ellas es la de sus repercusiones sobre el SMC. Se debatió el asunto de si la integración regional sirve de apoyo o bien de freno a los esfuerzos multilaterales. Esto va unido al tema de la incompatibilidad entre los ACR y el SMC, ya que los primeros son una excepción del segundo. No existe una respuesta redonda en ese particular. Se dijo que los ACR podrían menoscabar el SMC y perjudicar a los países en desarrollo. De ser así, estos países tendrían mucho que perder en los planteamientos bilaterales o regionales. Por otra parte, se indicó que, a tenor de su índole y contenido, los ACR podrían contribuir a impulsar el SMC y reportar beneficios importantes a los países en desarrollo. Los ACR también se celebraban por diversas razones estratégicas, por ejemplo por consideraciones políticas o para atraer IED. Es obvio que este asunto sigue siendo una interrogante abierta que merece mayor análisis.

En realidad, por causa de la participación creciente y paralela de los países en diversos ACR, se suscita una importante cuestión estratégica, a saber, cómo equilibrar la integración en diferentes niveles y preservar márgenes en la política económica para definir y aplicar la estrategia nacional de los países en desarrollo y cómo ese "escaparate de foros" donde cabe elegir afectará a las negociaciones. Es crucial asegurarse de que los ACR refuerzan el SMC reduciendo al mínimo sus posibles efectos negativos, sin perjuicio de hacer que los países en desarrollo obtengan las mayores ventajas comerciales posibles en los diferentes niveles de integración. De lo que se trata es de lograr que tanto el SMC como los ACR impulsen el desarrollo al fomentar el progreso económico, humano y social y mitigar la pobreza.

Evaluar y comprender la interacción y la coherencia entre los ACR y el SMC también requiere examinar las consecuencias de la interacción entre los ACR, cuya abundancia ha dado pie al símil del plato de fideos. Por ejemplo, la iniciativa del ALCA que existe paralelamente a los procesos subregionales y bilaterales en materia de comercio e integración en América Latina y el Caribe aumenta la demanda del capital negociador de los países e incrementa la complejidad de los asuntos que hay que tratar. La participación en muchos ACR hace recaer una carga tremenda en la capacidad administrativa de los países en desarrollo. Las economías pequeñas, en particular las de los miembros de la Comunidad del Caribe, se ven especialmente afectadas.

Cómo resolver las asimetrías subyacentes: La dimensión del desarrollo en los acuerdos Norte-Sur

La emergencia de los ACR Norte-Sur fue reconocida por los participantes como uno de los rasgos más notables del nuevo regionalismo y que plantea nuevos retos, pero también oportunidades, a los países en desarrollo participantes. Es probable que los ACR Norte-Sur creen comercio por causa de las complementariedades existentes. Se discutieron los motivos a que obedece esa nueva tendencia. La razón de que los países en desarrollo estén participando en acuerdos Norte-Sur tiene que entenderse en el contexto de las relaciones Norte-Norte. En este particular, se insistió en la cuestión del "regionalismo competitivo". También, el regionalismo en cuanto medio para impulsar el comercio de los países desarrollados más allá de lo que es actualmente posible en el SMC, en particular respecto de temas nuevos (derechos de propiedad intelectual, inversión, competencia, medio ambiente, mano de obra), conduce a unos ACR que son "OMC plus", lo que puede afectar y constreñir la flexibilidad de que disponen los países en desarrollo en su política económica, para la que le quedaría un margen que sería "OMC menos".

Tales cuestiones podrían debatirse, y en realidad se están debatiendo, en las agrupaciones regionales de los países en desarrollo, pero podrían suscitar dificultades al plantearse en el contexto Norte-Sur. La elevada protección arancelaria de los países en desarrollo hace atractiva la liberalización recíproca desde la perspectiva de los países desarrollados. También, las estrategias de las empresas trasnacionales (ETN) y consideraciones políticas se encuentran detrás del nuevo activismo Norte-Sur.

Los países en desarrollo están participando cada vez más en ACR con países desarrollados, por el motivo principal de convertir las preferencias comerciales unilaterales en derechos contractuales para un acceso a los mercados y unas condiciones de entrada mejores. Asimismo, las expectativas de incrementar las corrientes de IED y de tecnología impulsan a los países en desarrollo a negociar este tipo de acuerdos. Son varias las razones en favor de la participación; los ACR sirven de laboratorio para la liberalización, la armonización de normas y el mejoramiento de los mecanismos reguladores, lo que disminuye los riesgos del mercado y fomenta la IED. También existen algunos posibles factores negativos como una menor capacidad de negociación y una mayor complejidad administrativa, por ejemplo en materia de normas de origen. Se destacó que los países tienen que identificar sus objetivos nacionales para desenvolverse en diferentes niveles de integración y enfocar las negociaciones de un modo coherente y estratégico.

Los ACR Norte-Sur pueden tener efectos positivos o negativos en los países en desarrollo, lo que dependerá de muchos factores como la arquitectura y la estructura de los acuerdos; el nivel de protección existente; y la composición y el diseño de las normas. Unas mejores condiciones de entrada en el mercado, con unas normas de origen simplificadas, el reconocimiento mutuo de las prescripciones y de los resultados de las comprobaciones, y medidas de facilitación del comercio, son aspectos que resultarían muy beneficiosos para los países en desarrollo. Se reconoció unánimemente que es menester que esos acuerdos incorporen elementos de asimetría en forma de trato especial y diferenciado (TED) en compromisos y disciplinas, incluido el grado de desmantelamiento arancelario, períodos de transición o soluciones comerciales tales como el nivel *de minimis*. Comprender claramente el impacto de esos acuerdos, las normas que se están negociando y los sectores cubiertos es esencial.

El hecho nuevo de unos ACR Norte-Sur, como los acuerdos de asociación económica (AAE) regionales propuestos ente la UE y los Estados ACP en el Acuerdo de Cotonou, podría afectar a la integración regional africana, a la política de desarrollo y al SMC. Para que esos acuerdos propicien el crecimiento, han de incorporar disposiciones de TED. Con tal fin, las normas de la OMC -particularmente el artículo XXIV del GATT- deberían incluir principios de TED que permitieran a los países africanos desenvolverse mejor y sacar provecho a su participación en los ACR. La reciente propuesta del Grupo de Estados ACP en la OMC sobre la inclusión del TED en el artículo XXIV del GATT fue considerado una iniciativa positiva en esa dirección.

En la cuestión del comercio y la cooperación se destacó la importancia de ambos aspectos en los ACR con miras a que esos acuerdos arrojen resultados beneficiosos. Los acuerdos comerciales regionales combinados con una cooperación regional pueden reportar ventajas a los países en desarrollo en materia de crecimiento. Tal ha sido el caso del CAFTA y de la extensión de los principios de cohesión social y de fondos estructurales en los acuerdos de la UE. Otro ejemplo es el de los programas de infraestructura regional entre el Brasil y el Perú, el Brasil y Venezuela, el Brasil y Bolivia y dentro del MERCOSUR. El nuevo acuerdo BIMST-CE también se propone impulsar el comercio combinado con el desarrollo regional de las infraestructuras para impulsar

la conectividad entre los miembros. Entre otros rasgos relacionados con el desarrollo figuran la reducción de las crestas arancelarias de los países desarrollados; el respaldo a los ajustes, el apoyo tecnológico y la asistencia técnica; una mayor movilidad de la mano de obra; y medidas correctivas comerciales.

Integración y cooperación Sur-Sur - La nueva geografía del comercio

También se abordaron los intercambios comerciales Sur-Sur. Se señaló que han estado creciendo con mayor rapidez que el comercio mundial y presentan así un gran potencial de crecimiento. En esos flujos, corresponde a Asia la parte mayor, lo que muestra la importancia de los intercambios interregionales. El comercio Sur-Sur resulta especialmente beneficioso cuando versa sobre productos de mucho valor añadido e intensivos en tecnología. Tal comercio es más vigoroso en el plano regional y tiene que alentarse a nivel interregional, por ejemplo por medio del SGPC. Se señaló que el comercio Sur-Sur no es una alternativa al comercio Norte-Sur, sino más bien un complemento, ya que el Norte sigue siendo el mercado clave para el Sur.

En África, el regionalismo es una estrategia de desarrollo encaminada a obtener mayores economías de escala y una integración de las diversas regiones y del continente como un resorte para impulsar la participación competitiva en el comercio mundial. Por ejemplo, el COMESA ha formado un ALC y está avanzando hacia una unión aduanera.

La estrategia más amplia de desarrollo de los ACR también se advierte en la ASEAN, cuyos miembros recientemente convinieron en reforzar la integración económica con la creación de una comunidad económica de los países miembros para el año 2020. Esa comunidad facilitaría que discurrieran más libremente mercancías, servicios, capital y personas. El objetivo de lograr una mayor integración también se manifiesta en la Comunidad Andina y la CARICOM.

El papel de la UNCTAD

La UNCTAD tiene un papel importante que desempeñar al prestar asistencia a los países en desarrollo a la hora de enfrentarse con la interacción entre multilateralismo y regionalismo, y con la interrelación entre los ACR a tenor del nuevo paradigma en materia de comercio, desarrollo y cooperación. Esa asistencia puede consistir en: a) facilitar el intercambio de experiencias y de las prácticas mejores entre las agrupaciones de integración regional; b) identificar las cuestiones que requieran medidas de política económica; c) promover la creación de redes de reparto de información entre las agrupaciones regionales; d) propiciar el consenso y la cooperación internacional al abordar la dimensión del desarrollo de los ACR y la interacción con el sistema multilateral de comercio; e) revigorizar el Sistema Globalizado de Preferencias Comerciales (SGPC) entre países en desarrollo.

Se identificaron las esferas siguientes para un mayor estudio: a) flexibilidad, trato diferencial y asimetría de los compromisos de los países en desarrollo en los acuerdos Norte-Sur; b) interrelación entre los ACR que incorporan normas de origen; c) cuestiones del lado de la oferta; d) nuevos enfoques para asegurar una integración beneficiosa de los países en desarrollo en los acuerdos Norte-Sur; e) barreras de entrada en el mercado; f) enfoque integrado del comercio y la cooperación en los ACR; g) evaluación del impacto sobre el desarrollo de los ACR Norte-Sur y Sur-Sur; h) contraposición entre uniones aduaneras y zonas de libre comercio; i) coherencia entre las políticas nacionales, los ACR y el SMC; y j) modalidades para alentar la integración y la cooperación Sur-Sur, incluido el SGPC.

Cuestiones debatidas en el Foro

Seguidamente se indican algunas de las cuestiones debatidas en el Foro. Estas cuestiones tendrían que tratarse y analizarse más conforme los países avancen en sus reformas de la política comercial y en la liberalización como parte de su estrategia general de desarrollo.

i) Dinamismo en la interacción entre regionalismo y multilateralismo: una perspectiva después de Cancún

- ¿Cuáles son las oportunidades y los retos de la interacción entre el SMC y los ACR?
- ¿Cómo pueden ambos planteamientos de la liberalización comercial reforzarse mutuamente?
- ¿Deberían los países en desarrollo centrarse en los ACR?
- ¿Significa la mayor prominencia de los ACR la dilución de la OMC?
- ¿Cuáles son las implicaciones de la proliferación de los ACR para las negociaciones comerciales multilaterales a tenor del PTD?
- ¿Cuál sería la mejor actitud de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales tanto regionales como multilaterales para beneficiar al máximo a su progreso económico, en particular en materia de agricultura, acceso a mercados no agrícolas, servicios y regulación de la "integración profunda"?
- ¿Cómo puede la UNCTAD contribuir a una interacción positiva de las negociaciones comerciales multilaterales y regionales?

ii) Cómo resolver asimetrías subyacentes: la dimensión del desarrollo en los acuerdos Norte-Sur

- ¿Cuáles son los beneficios previstos para los países en desarrollo en los acuerdos Norte-Sur?
- ¿Cuál es el modo mejor de tratar el acceso a los mercados y las barreras a la entrada en sectores cuya exportación interesa a los países en desarrollo habida cuenta de la asimetría en el poder de negociación?
- ¿Qué clase de TED y de cooperación para el desarrollo es necesaria para hacer frente de un modo efectivo a los costos sociales y de ajuste, así como a las necesidades comerciales, financieras y de crecimiento de los países en desarrollo?
- ¿Cómo puede diseñarse un TED para los países en desarrollo cuando las normas existentes de la OMC pueden constreñir la capacidad de los socios de los ACR en este particular?
- ¿Qué reforma se requiere en esas normas de la OMC para sustanciar los acuerdos Norte-Sur, incluido el artículo XXIV del GATT?
- ¿Cuáles son las implicaciones de los acuerdos Norte-Norte para los países en desarrollo?
- ¿Qué papel puede desempeñar la UNCTAD en la promoción del desarrollo en los acuerdos Norte-Sur?

iii) Integración y cooperación Sur-Sur: la nueva geografía del comercio

- ¿Cuán importantes son la integración y la cooperación Sur-Sur? ¿Pueden ser tan importantes como en los acuerdos Norte-Sur?

- Por lo que atañe a los ACR Sur-Sur, ¿cuáles son las implicaciones de establecer un ALC en comparación con una unión aduanera?
- ¿Cuáles son los elementos que obstan la expansión del comercio intrarregional?
- ¿Es viable la cooperación interregional Sur-Sur habida cuenta de la diversidad de factores restrictivos, como las distancias?
- ¿Cómo pueden los países en desarrollo explorar las posibilidades del comercio intrarregional (acceso a los mercados, entrada en ellos y capacidad de oferta), incluidas las que brinda el SGPC?
- ¿Pueden los acuerdos Sur-Sur abordar las limitaciones del lado de la oferta mediante la cooperación regional y, en caso afirmativo, cómo?
- ¿Qué importancia tiene la integración profunda en los acuerdos Sur-Sur para tratar de los obstáculos a la entrada en los mercados (competencia, inversión y normas)? ¿Cuál es el modo mejor de plantear esa integración profunda en los acuerdos Sur-Sur?
- ¿Qué contribución puede hacer la UNCTAD para promover el comercio, así como la integración y la cooperación Sur-Sur?

iv) Coherencia positiva entre multilateralismo y regionalismo

- ¿Cuáles son las lecciones que brinda la expansión del comercio intrarregional?
- ¿Qué esferas de integración y cooperación comercial han resultado más beneficiosas para los países miembros?
- ¿Cómo ha afectado el SMC a los esfuerzos de integración regional?
- ¿Cómo puede lograrse un tratamiento igual entre socios "desiguales"?
- ¿Qué mecanismos y disposiciones han sido más útiles para tratar del acceso a los mercados y de los obstáculos a la entrada en ellos?
- ¿Cómo han repercutido los programas de integración profunda en los países en desarrollo miembros de acuerdos comerciales regionales y cómo ha afectado ello a su participación en el SMC?
- ¿Ha contribuido la cooperación regional al progreso humano, institucional y empresarial, así como a la infraestructura, la oferta y la capacidad de los países en desarrollo para expandir y diversificar el comercio intrarregional?
- ¿Cómo deberían los países en desarrollo enfocar las negociaciones regionales y multilaterales?
- ¿Qué papel puede desempeñar la UNCTAD a la hora de intercambiar experiencias regionales y de aprovechar las lecciones aprendidas, como, por ejemplo, la identificación de las prácticas mejores, y de explorar la interacción entre multilateralismo y regionalismo?

Anexo 3

LISTA DE PARTICIPANTES

Sr. Carlos Fortin
Secretario General Adjunto
UNCTAD
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Fax: (+41) 22 917 0047
carlos.fortin@unctad.org

Sr. Thompson-Flores
Secretario General Adjunto
Organización Mundial del Comercio
Rue de Lausanne 154
1211 Ginebra 21
Suiza

Sr. Mario Mugnaini Jr.
Secretario Ejecutivo
Cámara de Comercio Exterior
Esplanada dos Ministérios
Bloco"J", 7º andar, sala 700
Brasilia DF, Brasil
CEP: 70053-900
Fax: (+55) 61 2109-7049
camex@mdic.gov.br

Sra. Lakshmi Puri
Directora de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos
UNCTAD
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Fax: (+41) 22 917 0044
lakshmi.puri@unctad.org

Sr. Mario Marconini
Director Ejecutivo del Centro de Relaciones Internacionales
Rua Guilhermina Guinle, 127
Botafogo, 22270-060
Río de Janeiro, Brasil
Fax: (+55) 21 25375305
m.marconini@cebri.org.br

Sra. Sandra Rios
Consultora
Confederación Nacional de Industria, Brasil

Sr. Sarquis J.B. Sarquis
Coordinador General
Ministério das Relaçoes Exteriores
Palácio Itamaraty - Esplanada dos Ministérios - Bloco H
Brasilia/DF, Brasil
CEP: 70170-900
Fax: (+55) 61 226 3413
ssarquis@mre.gov.br

Profesor Ramón Torrent
Director
Observatorio de la Globalización
Universidad de Barcelona
Parque Científico de Barcelona, Edificio Florensa, c/Adolf Florensa, 8
08028 Barcelona, España
Fax: (+34) 93 4034478
torrent@eco.ub.es

Excmo. Sr. Nathan Irumba
Ex Embajador de Uganda en Ginebra
nathanirumba@yahoo.com

Sr. Martin Khor
Director de la Organización pro Tercer Mundo
121-S, Jalan Utama
10450 Penang, Malasia
Fax: (+60) 4 2264505
mkkp@pd.jaring.my

Sr. Piragibe dos Santos Tarragô
Jefe de la División de Asuntos Económicos Multilaterales
Ministerio das Relaçoes Exteriores
Palácio Itamaraty - Esplanada dos Ministérios - Bloco H
Brasilia/DF, Brasil
CEP: 70170-900
Fax: (+55) 61 4116010
ptarrago@mre.gov.br

Sr. Carlos A. Primo Braga
Asesor Superior
Banco Mundial
Oficina de Ginebra
3 chemin Louis-Dunant, C.P. 66
1211 Ginebra 20
Suiza
Fax: (+41) 22 7481030
Cbraga@worldbank.org

Sr. Antonio Estevadeordal
Economista Principal y Coordinador de Investigación
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577, Estados Unidos
Fax: (+1) 202-623-3030
ANTONIE@iadb.org

Sra. Rosine Plank-Brumback
Especialista Superior en Comercio
Organización de los Estados Americanos
1889 F Street, N.W., Ste. 867
Washington, DC 20006-4499, Estados Unidos
Fax.: (+1) 202 4583561
rplank@oas.org

Excmo. Sr. Jayant Das Gupta
Secretario Adjunto
Departamento de Comercio
Ministerio de Comercio e Industria, India
jdasgupta@ub.nic.in

Excmo. Sr. Manickam Supperamaniam
Ex Embajador de Malasia en Ginebra
8, Jalan Terasek Satu
Bangsar Baru
59100 Kuala Lumpur, Malasia
Fax: (+60) 3 22 845477
maniams@streamyx.com

Excmo. Sr. Gyan Chandra Acharya
Embajador
Representante Permanente del Reino de Nepal en las Naciones Unidas
y otras organizaciones internacionales en Ginebra
Rue de la Servette 81
1201 Ginebra, Suiza
Fax: (+41) 22 7332722
mission.nepal@bluewin.ch

Sr. Mikio Kuwayama
Oficial a Cargo
División de Comercio Internacional e Integración
CEPAL
Av. Dag Hammarskjold 3477
Vitacura, Casilla 179-D
Santiago de Chile
Fax: (+56) 2 2102727
mkuwayama@eclac.cl

Sr. Richard Moss Ferreira
Director General
Secretaría General de la Comunidad Andina
Paseo de la República 3895, esq. Aramburú, San Isidro, Lima 27, Perú
Fax: (+51) 1 2213329
rmoss@comunidadandina.org

Sra. Fay Housty
Directora
Relaciones Exteriores y Comunitarias
Secretaría de la Comunidad del Caribe
P.O. Box 10827
Avenue of the Republic
Georgetown, Guyana
Fax: (+592) 2264493
fhousty@caricom.org

Sr. Mark Pearson
Asesor
Secretaría del COMESA
COMESA Centre, Ben Bella Road, PO Box 30051, Lusaka 10101, Zambia
Fax: (+260) 1 231751
MPearson@comesa.int

Sr. Renato Baumann
Jefe de la Oficina de la CEPAL en Brasilia
CEPAL
SBS - Edificio BNDES, 17 Andar
70.076-900 Brasilia, D.F., Brasil
Fax: (+56) 61 3214247
rbaumann@cepal.org.br