
REGIONALISMO GLOBAL:
LOS DILEMAS PARA AMÉRICA LATINA

Editores:

ANTONI ESTEVADEORDAL
Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

RAMON TORRENT
Observatorio de la Globalización, Universitat de Barcelona

Contribuciones de:

ROBERTO BOUZAS
Profesor de la Universidad de San Andrés e investigador del Consejo Nacional
de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)

FERNANDO GONZÁLEZ VIGIL
Profesor de la Universidad del Pacífico, Perú

ALEJANDRO JARA
Embajador de Chile ante la OMC

BERNARDO KOSACOFF
Director de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires

WONHYUK LIM
Investigador principal. Korea Development Institute

PEDRO DA MOTTA VEIGA
FUNCEX y Ecostrat Consultores

FÉLIX PEÑA
Director del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Internacionales
de la Universidad Nacional de Tres de Febrero y del Instituto
de Comercio Internacional de la Fundación BankBoston

ADRIÁN RAMOS
Investigador principal. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

SANDRA RIOS
Ecostrat Consultores y profesora de la Universidad Pontificia Católica de Río de Janeiro

ROBERT SCOLLAY
Coordinador del Foro Comercial CCEP, profesor asociado de Economía y director
del APEC Study Centre de la Universidad de Auckland, Nueva Zelanda

JAIME ZABLUDOVSKY
Consultor. Embajador de México ante la Unión Europea (1998-2000) y jefe del equipo
mexicano para la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea

Interrogar la actualidad
Serie América Latina

ANTONI ESTEVADEORDAL
Y RAMON TORRENT (eds.)

REGIONALISMO GLOBAL:
LOS DILEMAS
PARA AMÉRICA LATINA

Diseño de la cubierta: Joaquín Monclús

© 2005 para cada uno de los trabajos:

Roberto Bouzas, Antoni Estevedeordal, Fernando
González Vigil, Alejandro Jara, Bernardo Kosacoff,
Wonhyuk Lim, Pedro da Motta Veiga, Félix Peña,
Adrián Ramos, Sandra Rios, Robert Scollay, Ramon
Torrent, Jaime Zabludovsky.

© Fundació CIDOB, 2005
Elisabets, 12, 08001, Barcelona
<http://www.cidob.org>
e-mail: subscripciones@cidob.org

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España
Printed in Spain

ISBN: 84-87072-53-4
Depósito Legal: B. 40.232-2005

Impreso por Hurope, S.L., Lima, 3 bis. 08030 Barcelona

Índice

Presentación, *Narcís Serra*, 9

Introducción, *Antoni Esteveordal y Ramon Torrent*, 11

PRIMERA PARTE

Visiones estratégicas del regionalismo global

¿Globalización o fragmentación de la integración en América Latina?,
Sandra Rios, 17

La ventana europea: retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea, *Jaime Zabudovsky*, 45

Las virtudes de la promiscuidad: la apertura comercial de Chile, *Alejandro Jara*, 89

SEGUNDA PARTE

Perspectivas sectoriales del regionalismo global

La globalización de la integración y el «nuevo regionalismo»: ¿adónde conducen las negociaciones del ALCA?, *Roberto Bouzas*, 125

El Mercosur frente a los acuerdos y las negociaciones sobre servicios e inversiones, *Pedro da Motta Veiga*, 147

TERCERA PARTE

Las políticas domésticas y los nuevos desafíos del regionalismo global

Las políticas de competitividad en Argentina, *Bernardo Kosacoff* y *Adrián Ramos*, 191

Inversión extranjera directa y acuerdos comerciales preferenciales: reflexiones preliminares aplicadas al caso de América Latina, *Fernando González Vigil*, 219

Algunos desafíos políticos e institucionales que plantea la globalización de la integración: el caso de los países socios del Mercosur, *Félix Peña*, 245

CUARTA PARTE

Perspectivas extrarregionales y multilaterales del regionalismo global

Globalización e integración regional en Asia oriental, *Wonhyuk Lim*, 273

Globalización e integración: una perspectiva multilateral, *Robert Scollay*, 293

Presentación

La Fundació CIDOB organiza, desde 2003 y con la colaboración del Santander Central Hispano, un seminario anual con el objetivo de impulsar un debate sobre la evolución de las políticas públicas en América Latina. La edición de 2004 ha dado lugar a la publicación de este libro, que recoge las ponencias de gran parte de los autores que participaron en el seminario «La globalización de la integración en América Latina: nuevos enfoques».

Después de publicar las conclusiones de la edición de 2003 bajo el título Descentralización y políticas sociales en América Latina, el Programa América Latina de la Fundació CIDOB prosigue, a través de la realización de seminarios como éste, con su voluntad de impulsar el debate en profundidad sobre temas de relieve, actualidad y repercusión en la región. Asimismo, los objetivos del Programa pasan por el fortalecimiento de las capacidades de Cataluña y España como actores internacionales para el estudio de los procesos de desarrollo y consolidación democrática de Latinoamérica, y por el fomento del intercambio de conocimientos y experiencias entre la sociedad civil y las instituciones de dicha región y Europa.

Uno de los procesos más determinantes y presentes en América Latina es, precisamente, el que este libro se propone estudiar: la integración regional y su interrelación con la globalización.

Desde su nacimiento en las décadas de los sesenta y setenta y después de una interrupción de dichos procesos en los ochenta, el regionalismo en América Latina recuperó su esplendor en los años noventa, momento en que la globalización empezaba a mostrarse como un fenómeno imparable. Este libro y su precedente seminario pretenden dar respuesta

a los interrogantes que se plantean a raíz de la combinación de ambos fenómenos. Aparte de su análisis teórico y sectorial, la obra también aborda las consecuencias de la globalización de la integración sobre las políticas domésticas y su encaje en procesos extrarregionales y multilaterales.

Quisiera, finalmente, agradecer a los coordinadores de la edición de este seminario, Antoni Estevadeordal y Ramon Torrent, el esfuerzo dedicado a este proyecto, a la vez que animo al Programa América Latina de la Fundació CIDOB a continuar profundizando en el debate sobre la evolución de las políticas públicas en América Latina.

NARCÍS SERRA
Julio de 2005

Introducción

Desde principios de la década de los noventa, acompañando a la aceleración del proceso de globalización de las relaciones económicas internacionales, ha tenido lugar un resurgimiento espectacular del regionalismo en todo el mundo. En Europa, tras el proceso de aplicación del Acta Única para profundizar el mercado interior, se han sucedido las reformas institucionales (en particular la puesta en marcha de la Unión Monetaria) así como los procesos de ampliación a nuevos miembros. En las Américas, el proceso de regionalización, de amplia tradición histórica con los movimientos integracionistas de los años sesenta y setenta, resurgió nuevamente con gran ímpetu durante la década de los noventa. A mediados de esta década, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TL-CAN) entre Estados Unidos, Canadá y México, el acuerdo Mercosur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y el lanzamiento de las negociaciones del ALCA en la Cumbre de Miami de 1994 marcaron el gran punto de inflexión en el proceso de integración del continente. En Asia, después de una larga tradición de cooperación regional en temas no económicos, los países han abordado también el regionalismo desde el ámbito estrictamente comercial y económico. Finalmente, en África el regionalismo sigue siendo cada vez más una piedra angular en las relaciones intrarregionales. En los últimos años, las iniciativas de carácter interregional han ido adquiriendo también una relevancia creciente.

Así, hoy en día es casi imposible estar al corriente del sinnúmero de acuerdos comerciales y de integración que de forma bilateral o regional están dominando la agenda de negociaciones comerciales entre países, en detrimento en parte de la agenda multilateral. Existen muchas posibles explicaciones para este resurgimiento de la integración regional, pero el

motivo principal parece ser la búsqueda de instrumentos adicionales de política por parte de los países para hacer frente al proceso de globalización y de competencia mundial. Así, la dimensión regional se ha ido transformando en uno de los componentes más importantes y dinámicos dentro del abanico de políticas que están al alcance de los países para atender los desafíos y oportunidades del proceso de globalización.

Sin embargo, la agenda de la integración regional no puede (o no debe) prosperar sin un sistema multilateral vigoroso, que regule el comercio mundial y los acuerdos regionales que cada vez dejan sentir más su influencia sobre él. Culminar con éxito las negociaciones de la Agenda de Desarrollo de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC) es esencial para asegurar una mejor base de sustentación a los acuerdos regionales.

Más allá de este objetivo, es necesario reflexionar seriamente sobre la integración de los enfoques bilateral, regional y multilateral y el posible conflicto entre los mismos. Durante los años noventa, este problema fue tratado en ocasiones de manera demasiado sesgada en cuanto estos enfoques sólo se veían como vías complementarias para avanzar en el proceso de liberalización comercial, concebido como un fin en sí mismo. En los inicios del nuevo milenio, parece estar emergiendo una revisión de este planteamiento. Por un lado, se ponen de manifiesto los límites de una política de liberalización comercial que no vaya adecuadamente acompañada por un conjunto coherente de otras políticas públicas; así, dicha política comienza a verse como un instrumento (entre otros) más que como un fin en sí mismo. Por otro lado, existe una conciencia creciente de la importancia de los problemas «sistémicos» y de «arquitectura» del orden mundial (tanto político como económico), entre los cuales figura muy prioritariamente (al menos en la opinión de algunos) el de los enfoques —unilateral, bilateral, regional, multilateral— a partir de los cuales se construye y que pueden orientar su desarrollo en direcciones muy distintas; así, dichos enfoques dejan de ser tratados como una mera cuestión instrumental.

La importancia de los acuerdos bilaterales y regionales, así como de las negociaciones multilaterales, ha sido crecientemente percibida por el sector privado y la sociedad civil, que desean ser escuchados en estos procesos de negociación que claramente los afectan. Esta demanda democrática exigirá el desarrollo de canales de comunicación que permitan la participación de la sociedad civil, pero que al mismo tiempo protejan

a los responsables de formular políticas de la «captura» por parte de los grupos de interés y no deslegitimen los canales de representación parlamentaria. La persistencia en la liberalización económica a través de la integración regional —por no mencionar la apertura unilateral o la multilateral— requerirá más que nunca la construcción de un consenso interno, en particular en el contexto actual, en el cual las reformas liberalizadoras están siendo cuestionadas por diferentes sectores de la población.

En este contexto se insertan las contribuciones de este libro, que tiene por objetivo presentar una visión actualizada e interdisciplinaria de los procesos de integración en América Latina comparándolos con otros procesos de integración, en particular en Asia, y relacionándolos con las iniciativas de integración global (OMC). El énfasis de las contribuciones reside en el carácter global que han adquirido estos procesos, con estrategias de integración que superan los límites estrictamente geográficos de la región y la vinculan con América del Norte, Europa y Asia.

En su primera parte, el libro incluye tres colaboraciones que analizan este problema desde la perspectiva paradigmática de Brasil (por parte de Sandra Rios), de México (por parte de Jaime Zabłudovsky), y de Chile (por parte de Alejandro Jara). En la segunda parte se recogen dos contribuciones específicas, una de Pedro da Motta Veiga sobre los ámbitos de servicios e inversiones y otra de Roberto Bouzas que, si bien está más centrada en el comercio de bienes, trata en realidad de los límites de los procesos de integración denominados «Norte-Sur». La tercera parte del libro incluye tres trabajos en los que se trata la interdependencia entre los procesos de liberalización comercial e integración regional y otros ámbitos de las políticas públicas: las políticas de competitividad (a cargo de Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos), las de captación de inversión extranjera directa (a cargo de Fernando González Vigil) y los problemas de construcción institucional (a cargo de Félix Peña). Finalmente, el volumen se cierra con dos contribuciones que tratan la cuestión desde una perspectiva externa a América Latina y Europa: la del Asia Oriental por parte de Wonhyuk Lim y la multilateral por parte de Robert Scollay.

Los coordinadores quieren dejar constancia de su agradecimiento a la Fundació CIDOB por haber propuesto este tema en su agenda de actividades sobre América Latina. La CIDOB no sólo fue una constante fuente de inspiración y entusiasmo durante el transcurso de todo el proyecto, sino que apoyó financieramente la realización del mismo, en par-

ricular con la organización de una conferencia que tuvo lugar en la Fundació CIDOB (Barcelona) los días 1 y 2 de abril de 2004. En aquella ocasión los autores tuvieron la oportunidad de discutir versiones preliminares de los trabajos con la participación de un número excepcional de comentaristas y participantes. Entre ellos queremos destacar y agradecer la tarea de quienes comentaron las distintas contribuciones recogidas en este libro: Germà Bel, Josep Brañas, Jorge Blázquez, Christian Freres, Francesc Granell, Mario López-Roldán, Josep Lladós, Óscar Mascarilla, Elisenda Paluzié, Luis de Sebastián y Jaume Ventura, así como las contribuciones al seminario de Robert Devlin y Alfredo Valladao. Nuestro agradecimiento se dirige muy particularmente a Narcís Serra y Josep Ribera, presidente y director, respectivamente, de la CIDOB, así como a Jacint Jordana y Anna Ayuso, director y coordinadora de su programa de América Latina, por sugerir esta colaboración y por su constante apoyo intelectual durante la concepción y desarrollo del proyecto.

ANTONI ESTEVADEORDAL

Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

RAMON TORRENT

Observatorio de la Globalización, Universitat de Barcelona

PRIMERA PARTE

VISIONES ESTRATÉGICAS
DEL REGIONALISMO GLOBAL

¿Globalización o fragmentación de la integración en América Latina?

Sandra Rios

1. Introducción

El proceso de globalización ha asistido, en la década de los noventa, a la concurrencia de tres grandes fuerzas: multilateralismo, megaregionalismo y proliferación de bloques subregionales o de acuerdos bilaterales. Esta concurrencia ha suscitado un acalorado debate entre multilateralistas y regionalistas en torno a un tema central: ¿serán estas tendencias complementarias u opuestas? O, citando a Bhagwati, ¿*stumbling blocks* (escollos) o *building blocks* (bloques de construcción)?

En los inicios del nuevo milenio, ese debate parece haber perdido gran parte de su relevancia. En los últimos años hemos presenciado una dificultad evidente para impulsar tanto el multilateralismo como el megaregionalismo, lo cual ha dejado espacio para que se fortaleciera el crecimiento de los pequeños bloques regionales. Para los países que desean ampliar o profundizar sus proyectos de inserción internacional, esta última vía parece ser la única posible en un plazo razonable de tiempo. No se trata, por lo tanto, de escoger el mejor tren en la vía de la integración comercial, sino de embarcarse en el que está disponible.

La década de los noventa se caracterizó por el fuerte interés de los países latinoamericanos en el regionalismo. La proliferación de acuerdos subregionales, con modelos y grados de profundidad variables, parecía ser uno de los fundamentos de los procesos de modernización y de apertura comercial emprendidos por la mayoría de las economías de la región.

Al activismo de países como México y Chile en ese período, se contraponen la incapacidad de los países del Mercosur para establecer una agenda adecuada que les permita participar en ese movimiento con una ex-

presión acorde a la importancia económica y política correspondiente al bloque en América Latina. Transcurrida la primera mitad de la década, durante la cual el interés se centró en la formación del bloque y en la negociación de los acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia, el Mercosur no obtuvo el éxito en ninguna otra iniciativa relevante en el ámbito de los acuerdos comerciales.

Para Brasil, esa tendencia implicó altos costes en términos de desviación de comercio y de dificultades en la formulación de estrategias de integración comercial adecuadas. A la prioridad ya anunciada de una mayor integración con los vecinos de América del Sur o de un acercamiento a México, no se sumaron propuestas capaces de atraer a los socios para el establecimiento de acuerdos comerciales. Como consecuencia de ello, el bloque se enfrentó a procesos negociadores prolongados, con escasos resultados concretos.

En este escenario, la formación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con una agenda extensa y el cumplimiento del principio de *single undertaking* (paquete único), parecía ser la fuerza integradora que diluiría los acuerdos subregionales en uno más amplio, renovando los impulsos de liberalización comercial y de armonización de normativas en el continente americano.

Si, por un lado, la fuerza del megarregionalismo representada por el ALCA significaba una amenaza para la supervivencia de los bloques subregionales, considerados por muchos como fundamentales para el fortalecimiento económico y político de los países del Sur en las negociaciones con los países del Norte, por otro presentaba el atractivo de armonizar preferencias a largo plazo y de aumentar la eficiencia en las relaciones económicas entre los países del continente americano.

Para suavizar los riesgos de una concentración excesiva de las relaciones comerciales con Estados Unidos y para mantener relaciones pendulares con Europa, Chile y el Mercosur trataron de seguir el camino de México, aportando el contrapunto de las negociaciones comerciales con la Unión Europea. Chile consiguió suscribir el acuerdo el año 2002 y el Mercosur sigue implicado en las negociaciones birregionales.

El lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones multilaterales (Ronda de Doha) en la Organización Mundial del Comercio a finales de 2001 dio un nuevo impulso a las estrategias de los países con preferencias manifiestas por el multilateralismo, como es el caso de Brasil. Con este frente de negociaciones abierto, quedaba formada la llamada Triple

Negociación, con la ventaja de que los plazos previstos para la conclusión de las negociaciones en los tres tableros convergían en una misma fecha: finales de 2004.

La posibilidad de jugar simultáneamente en las tres mesas permitía a los países del Mercosur perseguir estrategias maximizadoras: búsqueda de concesiones significativas en el acceso a los mercados en las iniciativas regionales y concentración en la OMC de los esfuerzos relativos a las negociaciones de normativas.

Al aproximarse la fase final prevista para cada una de las grandes negociaciones el escenario no parece muy prometedor. El multilateralismo se encuentra en jaque con los puntos muertos de la Ronda de Doha; el ALCA se enfrenta a una crisis de identidad de la que emergerá, probablemente, con un perfil muy diferente al trazado en los inicios. En ambos casos se observa, en el último período, una evidente reducción del grado de ambición de los países desarrollados. Con espacios políticos internos limitados para afrontar el núcleo duro de su proteccionismo, Estados Unidos y la Unión Europea han emprendido un recorte de su agenda de peticiones para compensar el estrecho margen de maniobra del que disponen para negociar los temas agrícolas.

Al mismo tiempo, los acuerdos entre los países latinoamericanos han perdido fuerza desde que Estados Unidos ha recuperado el modelo *hub and spoke* (nodo y radio) de negociaciones, avanzando o mostrando su disposición a negociar acuerdos bilaterales con muchos de los países del continente.

El Mercosur, impulsado por el interés de Brasil, procura retomar el camino de las negociaciones con los países vecinos, en particular con los andinos, además de tender puentes con otros países en desarrollo, como Suráfrica y la India. La actual agenda de política exterior brasileña incluye también otras iniciativas como el acercamiento a China, las propuestas de acuerdos comerciales con los países del G-20 o una nueva ronda de profundización del SGPC (Sistema General de Preferencias Comerciales) bajo el paraguas de la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo).

Si persisten las tendencias observadas en el último período, no hay señales de ninguna convergencia de los procesos de integración en el continente americano, sino de una carrera hacia la liberalización competitiva, con el mercado americano como objetivo común. Esta carrera es estimulada por el hecho de que Estados Unidos avanza en la suscripción

de acuerdos bilaterales no sólo con países del continente, sino también con países de fuera del área, muchos de ellos exportadores de productos que compiten directamente con los que venden los países americanos.

Con el objetivo de perfilar, aunque de forma muy impresionista, las visiones estratégicas sobre la manera en que podía avanzar ese proceso de integración en América Latina, es importante analizar, desde una perspectiva brasileña, la evolución actual en las principales mesas de negociación que intervienen en dicho proceso.

2. ¿Cómo afecta el futuro de la Ronda de Doha a la perspectiva latinoamericana?¹

El punto muerto en el que se detuvo la V Reunión Ministerial de la OMC, en Cancún, el 14 de septiembre de 2003, pone de manifiesto las dificultades a las que se están enfrentando los países miembros para sacar adelante una ronda de negociaciones cuyo inicio quedó aplazado durante dos años en Seattle, en 1999, y que fue lanzada en Doha, a finales de 2001, tras intensos esfuerzos para superar las diferencias en las agendas de sus principales actores. En realidad, en el origen de las dificultades de la Ronda parece estar la ausencia de patrocinadores realmente interesados en su éxito.

Los países latinoamericanos recogieron dos resultados primordiales de esa reunión: un resultado sin duda positivo fue su fortalecimiento como interlocutores relevantes en el proceso negociador, a partir de la creación del G-20.² Trece países latinoamericanos llegaron a participar, durante la Reunión Ministerial de Cancún, en el grupo creado para construir alternativas que permitiesen lograr avances concretos en las negociaciones agrícolas y que reunía a países con suficiente peso específico como para hacer notar sus posiciones frente a la propuesta producida por el consenso entre Estados Unidos y la Unión Europea

Por otra parte, el punto muerto en la OMC y un eventual debilitamiento del multilateralismo no interesan a los países con una participación pequeña en el comercio internacional, pero con relaciones comerciales y económicas diversificadas geográficamente, como es el caso de varios de los países latinoamericanos. Muchas veces, la falta de un acuerdo es mejor que la consolidación de un mal acuerdo, lo que no convierte

sin embargo las condiciones en que terminaron los trabajos de Cancún en un resultado positivo.

La creación del G-20 y los temas polémicos

La flexibilidad que los países desarrollados mostraron en Doha ante los temas de interés para los países en desarrollo en el momento del lanzamiento de la Ronda no estuvo presente en Ginebra, dificultando avances concretos en las negociaciones. Por otra parte, en el caso de los países exportadores de productos agrícolas, las expectativas positivas se fueron desvaneciendo tras la aprobación del Farm Act por el Congreso de Estados Unidos, que aumentaba significativamente las medidas de apoyo interno a la producción agrícola, y por la tímida reforma de la política agrícola común anunciada por la Unión Europea al final del primer semestre de ese año.

El escenario se complicó aún más a partir de la presentación, a mediados de agosto, de una propuesta acordada por Estados Unidos y la Comunidad Europea referente a las modalidades de negociación en agricultura. La propuesta puso de manifiesto la disposición de los principales líderes a limitar sus grados de ambición en la liberalización de la agricultura a las sensibilidades de los dos, recordando los acontecimientos que habían precedido al final de la Ronda de Uruguay con el acuerdo de Blair House, en el que Estados Unidos y la Comunidad Europea llegaron a un acuerdo sobre un paquete de compromisos muy limitados para la liberalización agrícola y que hicieron prevalecer sobre los intereses de los demás.

Esa propuesta generó una reacción de indignación por parte de un grupo importante de países interesados en esas negociaciones, y acabó estimulando el surgimiento de un nuevo agrupamiento de países en el seno de la OMC para elaborar una propuesta alternativa. Este grupo, conocido desde entonces como G-20, reunió, bajo el liderazgo brasileño, a países con intereses económicos distintos pero que, con su importancia económica y política y su disposición para encontrar elementos comunes para alcanzar la liberalización del comercio de bienes agrícolas, fueron capaces de elaborar una propuesta extensiva.

Quince días antes de la reunión de Cancún, el presidente del Consejo General de la OMC presentó un proyecto de Declaración Ministerial que, en lo relativo a los temas agrícolas, reflejaba básicamente la pro-

puesta presentada por el acuerdo UE-Estados Unidos, ignorando el documento del G-20.

Las negociaciones para la liberalización del comercio de productos agrícolas abarcan tres grandes pilares: acceso a los mercados, subvenciones a las exportaciones y medidas de apoyo interno. El mandato de Doha afirma el compromiso de los países miembros de la OMC con negociaciones amplias que promuevan: mejoras sustantivas en el acceso a los mercados, una reducción orientada a la eliminación de todas las formas de subvención a las exportaciones y una reducción sustancial en las medidas de apoyo interno que distorsionen el comercio

Dos acontecimientos en los países desarrollados hicieron difícil que ese mandato se cumpliera. Por un lado, la reforma de la PAC dejó claro que Europa no podría comprometerse con la eliminación de las subvenciones a las exportaciones y que no tendría un margen importante de maniobra para la reducción sustancial de los aranceles. Podría hacerse algún movimiento respecto a las medidas de apoyo interno cuando la reforma definiese la reducción de los apoyos basados en los precios de sustentación. Por otro lado, Estados Unidos aumentó en gran medida sus subvenciones a la producción interna con el Farm Act, haciendo incluso difícil el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país en la Ronda de Uruguay en esa área. Los resultados del acuerdo entre los dos grandes fueron pequeños movimientos en los tres pilares de negociación.

Para formar el G-20 y compatibilizar los intereses claramente diferentes de los países que lo componen con relación a la agricultura, fue necesario que los países exportadores, como Brasil y Argentina, redujesen sus grados de ambición en lo referente al acceso a los mercados de bienes agrícolas en los países en desarrollo. El grupo centró sus esfuerzos en la eliminación de las prácticas que distorsionan el comercio agrícola, básicamente en la eliminación de las subvenciones a las exportaciones y en la reducción sustancial de las medidas de apoyo interno. Las diferencias evidentes en la composición de las agendas de intereses de los países que integran o integraron en algún momento el G-20 llevaron a algunos a pensar que la supervivencia del grupo sería corta. Ya en el propio Cancún, esas diferencias fueron explotadas por otros miembros, que preferirían ver debilitada la unión del grupo.

Resulta evidente que el eje de la unión entre los países del G-20 es el deseo de ver reducidas las subvenciones a la agricultura de los países desarrollados. Incluso en relación con la liberalización del acceso a los

mercados para bienes agrícolas los intereses no son convergentes, puesto que muchos de sus miembros son importadores netos de alimentos. Si los intereses comunes en agricultura se limitan a las cuestiones relacionadas con las subvenciones, en los otros temas de la agenda de la Ronda los intereses son aún más variables. La renuncia a buscar una actuación coordinada en las demás áreas fue fundamental para mantener la unidad del grupo. Brasil, quien como líder del grupo hubiese preferido una actuación más concertada en otros temas de la agenda, percibió claramente los límites que esa iniciativa podría tener.

Las perspectivas para la Ronda

El fracaso de la reunión de Cancún hizo irrealizable un objetivo que ya era considerado por la mayoría de los analistas como inalcanzable: la conclusión de la Ronda en enero de 2005. La reanudación de las negociaciones exigirá la reorganización de los trabajos. Además, en Ginebra los negociadores tienen un margen de maniobra más limitado, siendo necesarias consultas frecuentes a las capitales. No será fácil superar en la sede de la OMC, en poco tiempo, puntos muertos que los ministros reunidos no consiguieron superar.

Tras el frustrante desenlace de la Reunión Ministerial de Cancún, los principales actores se dedicaron al estéril ejercicio de señalar a los culpables. Durante ese período, la paralización dominó las actividades en Ginebra de los grupos de negociación. La declaración final de la Reunión de Cancún establecía que el Consejo General se reuniría el 15 de diciembre para definir cómo deberían continuar los trabajos. La fase preparatoria de esa reunión no permitía un gran optimismo. De hecho, en el resumen de la reunión del Consejo General, celebrada los días 15 y 16 de diciembre, el presidente reconoció que, a pesar de que todos los países mencionen su disposición a la flexibilidad, el acuerdo y el compromiso, sigue existiendo una distancia entre las demostraciones de buena voluntad y su traducción a nuevas posiciones. La única decisión concreta resultante de esa reunión hacía referencia a la reanudación de las actividades de los grupos de negociación y de los demás órganos implicados en la agenda de Doha sin que, sin embargo, haya habido ninguna recomendación o propuesta específica.

La decisión de reanudar las actividades tiene un significado limitado al no haber novedades en lo referente a los aspectos sustantivos de las

diferencias de posición de los países en los principales temas de negociación. Una iniciativa norteamericana a comienzos de 2004 contribuyó a renovar las expectativas de que la ronda de negociación seguiría girando. La carta enviada por el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, a los ministros de Comercio de los países miembros de la OMC, convocándoles a un compromiso efectivo con la Ronda, aportó elementos importantes. También fue importante la declaración del comisario de Comercio, Pascal Lamy, ante al Parlamento Europeo el 13 de enero de 2004. La carta del representante comercial de Estados Unidos y la declaración del comisario de Comercio europeo dan algunas indicaciones sobre cómo podrían empezar a moverse las piezas del tablero.

El punto de vista americano

La propuesta norteamericana empezaba por sugerir que el trabajo se concentrase en los temas centrales de acceso a los mercados: agricultura, bienes y servicios. Esta propuesta no llega a representar un cambio de posición, puesto que Estados Unidos nunca se mostró muy interesado en la negociación de las cuestiones de Singapur,³ por ejemplo.

En la carta, Zoellick reconoce que un resultado ambicioso en las negociaciones agrícolas es decisivo para el éxito de la Ronda y que, para ello, es fundamental avanzar en los tres pilares interrelacionados: acceso a los mercados, subvenciones a las exportaciones y apoyo interno. A pesar de ello, la propuesta pone el acento en las subvenciones a las exportaciones, sugiriendo que la única forma de resolver el rompecabezas de la Ronda es fijar una fecha para la completa supresión de dichas subvenciones. En esa propuesta, el establecimiento de la fecha exacta debería dejarse para la fase final de las negociaciones, cuando hubiese una percepción más clara del paquete final. Respecto a las medidas de apoyo interno, Estados Unidos sugiere que se preste mayor atención a aquellas que más distorsionan el comercio.

En lo referente al acceso a los mercados, el documento presenta tres afirmaciones: 1) es necesaria una apertura sustancial en los mercados de los países desarrollados y en desarrollo, en particular en aquellos que son competitivos en el sector agrícola y cuyas economías son más fuertes; 2) en el caso de que la liberalización arancelaria se produzca mediante la aplicación de una fórmula mixta que siga permitiendo aranceles muy ele-

vados, debería establecerse un techo para dichos aranceles; y 3) debe aplicarse una metodología común para la liberalización arancelaria de países desarrollados y en desarrollo (la propuesta del G-20 preveía metodologías diferentes), y así incorporar niveles de liberalización diferentes y plazos de desgravación más largos para los países en desarrollo que necesiten más tiempo para adaptarse.

En cuanto al acceso a los mercados para bienes industriales, Zoellick empieza reconociendo que sería muy difícil progresar en las negociaciones de esos productos antes de llegar a un acuerdo más concreto en agricultura. Habiendo reconocido este aspecto, el representante norteamericano afirma que es necesaria una fórmula ambiciosa para la reducción de los aranceles de bienes manufacturados que incorpore una flexibilidad suficiente para que la metodología pueda ser aplicada por todos los países. En cuanto a las cuestiones de Singapur, Estados Unidos propone que se empiece por aceptar la negociación de medidas para facilitar el comercio, tema que encuentra menores resistencias en la mayoría de los países.

Para concluir, el representante comercial de Estados Unidos hace un llamamiento a los socios para que eviten que 2004 sea un año perdido con relación a la Ronda de Doha. Zoellick sugiere que los países deberían plantearse como meta la definición de los marcos negociadores hasta mediados de año y que la próxima reunión ministerial, que no debería celebrarse hasta el año que viene, sea realizada antes de fin de año en Hong Kong.

El punto de vista europeo

Tras la reunión de Cancún, las autoridades y los empresarios europeos iniciaron una reflexión sobre los factores que habían llevado las negociaciones a un punto muerto y sobre la necesidad de ajustar las estrategias del bloque. A principios de diciembre de 2004, la Unión de Confederaciones Industriales de Europa (Unice) difundió un documento presentando la opinión de los empresarios sobre cuáles deberían ser las estrategias europeas posteriores a Cancún.

El primer punto que llama la atención en este documento difundido por los empresarios europeos es el cambio de tono respecto a los acuerdos regionales y bilaterales. Antes de Cancún habían defendido que el re-

gionalismo no podría sustituir al multilateralismo. En ese documento afirman que, aunque los acuerdos regionales sean sólo complementarios respecto al armazón multilateral, pueden ser un medio útil para la liberalización y que la prioridad europea debería ser avanzar en acuerdos que puedan prometer volúmenes significativos de comercio y de acceso a los mercados para los empresarios europeos. A continuación, el documento manifiesta el apoyo de los empresarios a la reanudación de las negociaciones multilaterales y presenta sus prioridades en el contexto posterior a Cancún: reducción de los aranceles y de las barreras no arancelarias, liberalización de los servicios e inicio de las negociaciones sobre la facilitación del comercio.

Respecto a las prioridades, el principal cambio en el enfoque de los europeos hace referencia a las cuestiones de Singapur. La Unice consideraba la negociación de un acuerdo multilateral sobre inversiones como una de sus principales prioridades antes de la reunión de Cancún. El deseo de ver avanzar la Ronda hizo que los empresarios europeos adoptasen una postura más pragmática, centrandó su atención en la facilitación del comercio.

En líneas generales, las posiciones de los empresarios parecen estar reflejadas en la declaración que el comisario de Comercio, Pascal Lamy, hizo el 13 de enero de 2004 ante el Parlamento Europeo. A pesar de no haber entrado en detalles sobre las nuevas estrategias europeas, Lamy afirmó que ahora el bloque está mejor preparado para avanzar en las negociaciones que en el período inmediatamente posterior a Cancún. El comisario muestra su disposición a proseguir el diálogo con los países en desarrollo, en particular con grupos como el G-20. Lamy reconoce la importancia que ese grupo ha adquirido en el contexto de las negociaciones, pero expresa la esperanza de que adopte una postura constructiva en todas las áreas de negociación y que no se mantenga sólo como una alianza defensiva para cuestiones agrícolas. Lamy termina su declaración afirmando estar convencido de que es posible realizar progresos durante 2004.

Implicaciones para la agenda latinoamericana

Los recientes movimientos tienen como principal aspecto positivo la esperanza de reanudación de los trabajos de la Ronda, manteniendo el in-

terés por el sistema multilateral de comercio. Para los países en desarrollo, en particular para los latinoamericanos, el peor escenario sería el abandono de las negociaciones, junto con la pérdida de relevancia de la OMC. En ese sentido, las invitaciones al compromiso procedentes de los principales actores, incluso con propuestas de metas para alcanzar, son indicios positivos. Mientras tanto Sin embargo, esos movimientos deben ser analizados con atención y cautela. Aunque haya señales importantes de flexibilización, el significado real de cada una de ellas debe ser estudiado detenidamente. Incluso de modo preliminar, algunas cuestiones llaman la atención:

- Tanto Estados Unidos como la Unión Europea indicaron estar dispuestos a centrarse en las negociaciones sobre el acceso a los mercados. Esto conllevará una mayor presión para la liberalización en las áreas de bienes industriales y de servicios.
- Los países que todavía no han presentado sus ofertas en servicios en la OMC, como es el caso de Brasil, serán presionados para que lo hagan. Las exigencias en términos de contenido de las ofertas tenderán también a incrementarse.
- Aunque reconoce que es necesario avanzar en las negociaciones de los tres pilares del proteccionismo agrícola, la principal novedad de la postura norteamericana radica en su énfasis en el establecimiento de una fecha concreta para la completa supresión de las subvenciones a las exportaciones. Esa posición sitúa bajo presión a la Unión Europea, que tendrá dificultades en aceptar dicha propuesta.
- El documento de Zoellick hace referencia a la necesidad de abrir los mercados de productos agrícolas, tanto de los países desarrollados como de los que están en vías de desarrollo, en particular de los que son competitivos en los sectores agrícolas y cuyas economías son más fuertes. Esa demanda supone una presión sobre la unidad del G-20, cuya propuesta prevé un trato diferenciado para los países desarrollados y para los que están en vías de desarrollo en términos de liberalización arancelaria de los productos agrícolas.
- La cuestión del trato diferenciado para los países en desarrollo resultará cada vez más difícil para países como Brasil. La carta del representante norteamericano, así como la declaración del co-

misario europeo, indican que habrá una mayor presión para la apertura de los mercados de los países en desarrollo con economías más fuertes, mientras que el trato especial y diferenciado se dará a los países con menor desarrollo económico relativo.

En resumen, el hecho de que se produzcan movimientos claros en el sentido de reanudar los trabajos de la Ronda es, sin duda, una buena noticia. Pero no significa que los puntos muertos y las dificultades estén superados. Las manifestaciones de buena voluntad de los miembros más importantes de la OMC no son suficientes para sustentar unas expectativas muy optimistas. Lo más probable es que los principales actores procuren compensar la flexibilidad en algunas áreas con mayores aspiraciones que otras en las que también estén interesados.

En términos de definición de la agenda, un escenario posible sería el abandono por parte de los países europeos de las cuestiones de Singapur y una mayor concentración en las cuestiones directamente relacionadas con el acceso a los mercados de bienes agrícolas y no agrícolas y de servicios. En este caso, es preciso reconocer que el equilibrio implicará mayores demandas de liberalización de los mercados de productos industriales y de servicios en los países en desarrollo.

Si el futuro de la Ronda es incierto, tanto en lo referente a los plazos como a la cobertura temática, es necesario reflexionar sobre las repercusiones de los resultados de Cancún en la agenda de las iniciativas regionales, en particular sobre las negociaciones del ALCA y las de Mercosur y la Unión Europea. Estos dos frentes de negociación dependen en gran medida de los progresos que puedan lograrse en cuestiones sistémicas en la OMC, pero pueden verse afectados de manera diferente.

En el ALCA, Estados Unidos se ha resistido a negociar en el ámbito regional temas como las medidas de apoyo interno a la agricultura y las normativas comerciales, en particular *antidumping*, remitiendo a la OMC cualquier acuerdo relativo a esos temas. La discusión sobre la reformulación de la agenda negociadora del ALCA, al disminuir el grado de ambición en varias áreas de negociación, como se describe en el próximo apartado de este artículo, dejó para el ámbito multilateral el establecimiento de acuerdos adicionales efectivos en temas como propiedad intelectual, legislación sobre inversiones y sobre servicios y compras gubernamentales públicas, por ejemplo, así como *antidumping* y subvenciones agrícolas.

La Unión Europea también ha estado remitiendo a la OMC los avances en reglas relativas a las subvenciones agrícolas. Corresponderá ahora a los europeos indicar si están dispuestos a hacer algún movimiento más importante en el acceso a los mercados de bienes agrícolas para beneficiar a los países del Mercosur y desbloquear la agenda de negociaciones. En el caso de que esto sea posible, tal vez se consiga avanzar más rápidamente en las negociaciones entre los dos bloques, teniendo en cuenta el menor grado de ambición de Europa en temas que son sensibles para Brasil, como la propiedad intelectual o las normativas sobre inversiones.

Parece que queda claro que la negociación de las normativas que interesan a los países latinoamericanos, como subvenciones agrícolas y defensa comercial, sólo será posible en el ámbito multilateral. Ninguno de los frentes megarregionales (ALCA o Mercosur-Unión Europea) será capaz de obtener resultados importantes en estas áreas.

Por último, no se puede menospreciar el riesgo de que la falta de progreso en el frente multilateral produzca un recrudescimiento del proteccionismo y del unilateralismo, fantasmas que rondan el comercio internacional desde finales de la década pasada. La combinación de períodos preelectorales en países centrales con una mayor preocupación por la seguridad es un campo abonado para este tipo de medidas.

Por lo tanto, el fracaso de Cancún no puede ser visto como neutral para los objetivos latinoamericanos. Los riesgos inherentes a ese resultado no son despreciables y requieren una actuación rápida de los países interesados en la definición de las mejores vías para neutralizarlos. Esa actuación exigirá, por parte de los países miembros del G-20, claridad en los objetivos y flexibilidad para poder preservar el espacio conquistado en el proceso preparatorio y durante la Reunión Ministerial de Cancún.

3. La nueva estructura del ALCA: ¿una reedición de la ALADI?

Desde mediados de 2003, el proceso del ALCA está enredado en un amplio debate protagonizado por los principales actores —Brasil y Estados Unidos— en torno a la redefinición de la arquitectura del proyecto de integración. Tras más de ocho años de negociaciones y a un año y medio de la fecha prevista para su conclusión, los negociadores parecen incapaces

de superar los puntos muertos que ya eran evidentes desde el lanzamiento del proyecto.

Las negociaciones para la formación de un área de libre comercio que abarcará a 34 países con grados de desarrollo y estructuras productivas como las de los que están negociando en el ALCA son, en cualquier caso, complejas. Esta complejidad aumenta por el nivel de ambición y urgencia de la agenda negociadora. Además de las características estructurales de dicha negociación, la aproximación a la fase final del proceso, en la cual deben afrontarse las decisiones fundamentales, aumenta la presión sobre los actores. Es importante tener en cuenta que al final del año pasado Brasil y Estados Unidos asumieron la copresidencia del proceso negociador con la responsabilidad de dirigirlo hasta su término, previsto para diciembre de 2004. Esta atribución supone el reconocimiento de la importancia de esos dos socios para el éxito de la iniciativa. Brasil y Estados Unidos tienen prioridades diferentes en este proceso. En temas en los que Brasil tiene intereses ofensivos, las preocupaciones de Estados Unidos son defensivas y viceversa.

Dimensiones de los obstáculos en las negociaciones

La agenda temática del ALCA es bastante extensa y su establecimiento fue objeto de discusiones durante el período preparatorio iniciado en 1995 y que se prolongó hasta 1998, cuando los temas de la negociación quedaron definidos. La agenda incluye los siguientes temas: acceso a los mercados, agricultura, servicios, inversiones, compras públicas, política de competencia, subvenciones, *antidumping* y medidas compensatorias, derechos de propiedad intelectual y solución de controversias. Además, Estados Unidos y Canadá están presionando para incluir medidas relativas al ámbito laboral y al medio ambiente en la agenda negociadora.

El debate sobre la conveniencia o incluso la posibilidad de negociar temas llamados «sistémicos», más propios del ámbito multilateral, en el contexto regional originó una polémica a lo largo de todos estos años. Los principales protagonistas de ese debate han sido Estados Unidos y Brasil, con los temas más sensibles para cada uno. Los norteamericanos han afirmado siempre que precisamente los temas más interesantes para Brasil —como son las subvenciones a la producción interna en la agri-

cultura y las cuestiones relacionadas con el *antidumping* y las medidas compensatorias— deberían negociarse en la OMC, ya que ellos no estaban en condiciones de aplicar medidas más favorables en esas áreas sólo a los países de la región y que necesitarían tener a la Unión Europea y a Japón en la misma mesa de negociación para un intercambio equilibrado de concesiones.

Brasil, a su vez, procuraba mostrar que se enfrenta al mismo tipo de dificultades con otros temas de la agenda, como derechos de propiedad intelectual e inversiones, para los cuales Estados Unidos presentaba expectativas muy ambiciosas. A pesar de las dificultades, Brasil, hasta finales de 2002, cuando finalizaba el gobierno Cardoso, se mostraba dispuesto a negociar dichos temas en cuanto se produjesen avances en agricultura y defensa comercial, áreas en las que estaba interesado. Con el gobierno de Lula, la mayor preocupación por garantizar grados de libertad para aplicar medidas activas de política industrial ha llevado a Brasil a adoptar una postura de mayor cautela respecto a la negociación de compromisos (normativos) en compras gubernamentales públicas, servicios e inversiones, además de en propiedad intelectual. Para evitar compromisos en esas áreas, el nuevo gobierno brasileño redujo el nivel de ambición de sus demandas en las áreas sensibles para Estados Unidos como son las medidas de apoyo interno a la agricultura y *antidumping*.

A las dificultades en la agenda negociadora vino a sumarse un nuevo ingrediente perturbador del proceso, introducido por Estados Unidos durante la presentación de las ofertas de acceso a los mercados de bienes a principios de 2003: la discriminación en las concesiones ofrecidas. En su oferta, los norteamericanos clasificaron a los países del ALCA en cuatro grupos y presentaron ofertas de liberalización de acceso a los mercados para bienes diferentes para cada uno de los grupos. La oferta más amplia fue la presentada a los países del Caribe. En segundo lugar, venían los países de Centroamérica. En tercero, la Comunidad Andina. Y la oferta menos generosa era la presentada al Mercosur. Esas diferencias se mantendrían durante el proceso de liberalización. Una vez concluida la desgravación arancelaria, los aranceles aduaneros serían eliminados para todos los miembros. Los demás países presentaron ofertas únicas.

Esta discriminación entre grupos de países provocó reacciones negativas, en particular en Brasil. Uno de los principales atractivos de la creación de un área de libre comercio en el hemisferio para un país como Brasil, era la disolución de las desviaciones de comercio provocadas por

la maraña de acuerdos preferenciales comerciales en vigor en los países del continente americano. Al discriminar a los socios con ofertas diferenciadas, Estados Unidos tendía a hacer más profundas las diferencias de acceso al mercado norteamericano en el período de desgravación.

La propuesta brasileña de las tres vías

A mediados de 2003, el gobierno brasileño empezó a defender la necesidad de revisar la estructura de las negociaciones del ALCA para luchar contra las evidentes dificultades para avanzar en las negociaciones en el formato actual y concluir las en el plazo previsto. La propuesta de reforma de la estructura del ALCA que se conoce desde entonces como la «Negociación de las tres vías» fue presentada como una reacción frente a dos características de la postura negociadora norteamericana. La primera era el rechazo de Estados Unidos a avanzar en compromisos relativos a temas sistémicos en el ALCA, como *antidumping* y subvenciones agrícolas, y la segunda, la diferenciación entre bloques de países en la oferta de acceso a los mercados de bienes.

Las tres vías propuestas en nombre del Mercosur eran: 4 + 1 (Mercosur + cada uno de los socios del ALCA); ALCA y OMC. En la vía 4 + 1 estarían agrupadas las negociaciones de acceso a los mercados. Brasil actuaría en conjunto con los otros miembros de Mercosur y negociaría bilateralmente con los demás miembros del ALCA. La vía ALCA se limitaba, en la propuesta brasileña, a temas como reglas de origen, subvenciones a las exportaciones, solución de controversias y temas institucionales. Todos los temas sistémicos relevantes serían remitidos a la vía OMC: normativas para servicios, inversiones, compras públicas, medidas de apoyo interno a la agricultura, *antidumping* y propiedad intelectual.

Dificultades a las que se enfrenta la estrategia brasileña: falta de apoyo de los socios

La primera dificultad a la que tuvo que hacer frente la propuesta brasileña fue la falta de entusiasmo del resto de los actores del ALCA. Esta falta de entusiasmo se puso de manifiesto no sólo en Estados Unidos, sino también en la mayoría de los países latinoamericanos e, incluso, en algu-

nos de los socios del Mercosur. Otros países como Venezuela y los caribeños manifestaban coincidencias puntuales, pero no apoyaban íntegramente su postura.

La dificultad de convergencia entre los intereses de la mayoría de los países latinoamericanos y los brasileños se caracteriza por la singularidad de las posturas defensivas brasileñas. Brasil es prácticamente el único actor importante en las negociaciones con inquietudes defensivas en temas como inversiones, servicios o compras públicas. Los demás países tienen, en general, mercados más abiertos que el brasileño y ya suscribieron diversos acuerdos bilaterales de protección de inversiones, con estándares elevados en términos de compromisos. Para ellos, un ALCA ambicioso sería poco efectivo en términos de necesidad de ajuste a reglas adicionales.

Por otra parte, la mayoría de los países latinoamericanos está interesada en la eliminación de las subvenciones agrícolas y en una aplicación más rigurosa de las medidas *antidumping* en Estados Unidos, y cuenta con el apoyo específico de Brasil para obtener algún beneficio en estas áreas. Por lo tanto, la propuesta de trasladar esos temas al ámbito de la OMC no es vista con entusiasmo por la mayoría, que prefiere insistir en la posibilidad de algún avance en esas áreas en el ALCA.

La vía 4 + 1 tampoco resulta atractiva para la mayoría. Una gran parte de los socios del ALCA tienen, o están negociando, acuerdos comerciales con Estados Unidos (además de México, Canadá y Chile, que ya tienen acuerdos, Centroamérica y República Dominicana acaban de concluir los suyos) o reciben preferencias unilaterales (países del Caribe y Comunidad Andina en el programa de ayuda a la lucha contra el narcotráfico). Además, existe ya una amplia red de acuerdos subregionales en América Latina. Por lo tanto, la mayoría de los países ya tienen o van a tener la posibilidad de negociar bilateralmente y la vía 4 + 1 es vista por muchos como una nueva edición del modelo de la ALADI, que no cumple los objetivos de integración hemisférica.

La reforma de la estructura del ALCA

Si Brasil no obtuvo un éxito completo con su propuesta de las «Tres vías», si consiguió, ciertamente, suscitar el debate sobre la reforma de la arquitectura del ALCA: la Reunión Ministerial de Miami (en noviembre

de 2003) definió un nuevo «enfoque» para el acuerdo del ALCA basado en tres conceptos generales: extensión, equilibrio y flexibilidad. Más allá de los principios generales, la Reunión definió la nueva arquitectura del ALCA como un acuerdo de dos pisos. El primer piso está formado por un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones, aplicables a todos los países, que podrá ser completado mediante obligaciones y beneficios adicionales aplicables a los países que decidan negociar con mayor profundidad temas de acceso y /o normas (acuerdos plurilaterales).

Este nuevo «enfoque», ciertamente menos ambicioso que el que se concibió originariamente, encontró fuertes resistencias en los países partidarios del enfoque tradicional, como Canadá, México, Chile y Costa Rica, entre otros. A pesar de haber aceptado el nuevo diseño, los países siguieron manifestando innumerables divergencias en la Reunión de Miami en lo que respecta a los elementos que deberían componer cada una de las áreas temáticas del acuerdo básico (*baseline agreement*) así como a los procedimientos para la negociación de los acuerdos plurilaterales. Frente a esas dificultades, los ministros decidieron trasladar a una instancia jerárquicamente inferior —el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC)— la tarea fundamental de definir los límites del contenido mínimo de cada una de las áreas del acuerdo básico.

En la siguiente reunión del CNC, celebrada en Puebla a principios de febrero, las discusiones se centraron en la definición del ámbito del acuerdo básico. En esta reunión, el Mercosur y un grupo de 14 países (el G-14) presentaron propuestas para la composición de ese piso. El análisis de la dinámica de dicha reunión pone de manifiesto dos facetas muy importantes de las tendencias que despuntan en las negociaciones del ALCA. En primer lugar, el alineamiento explícito de diversos países latinoamericanos con las posiciones norteamericanas presentadas en el documento del G-14, compuesto por: Estados Unidos, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. La adhesión de los países andinos a ese documento fue particularmente delicada para las pretensiones brasileñas, en la medida en que Brasil esperaba tenerlos como aliados en esas negociaciones.

En segundo lugar existe, sorprendentemente, una convergencia razonable entre las posiciones de los dos bloques y, por parte del G-14, una reducción significativa de las aspiraciones en relación con el ámbito del

acuerdo. Esta evolución sugiere que está en curso, en las negociaciones del ALCA, una especie de *race to the bottom* en lo que se refiere a la amplitud y la profundidad del acuerdo: cada país reduce sus demandas para no tener que ceder en áreas que considera sensibles para sus intereses. A pesar de ello, no fue posible llegar a un consenso sobre el mandato que habría que dar a los grupos de negociación, que debería concluirse en una nueva reunión marcada para finales de abril.

Hubo, en las propuestas discutidas en Puebla, una reducción significativa de las exigencias de los países del G-14, capitaneados por Estados Unidos, en los compromisos sobre servicios, inversiones, compras públicas y propiedad intelectual. Por último, el Mercosur promovió una revisión de objetivos en cuanto a subvenciones agrícolas y *antidumping*.

A pesar del acercamiento de las posiciones, se mantuvieron las diferencias que impidieron la conclusión de acuerdos para establecer el contenido del *baseline agreement* en la reunión de febrero del CNC. Entre estas diferencias podemos destacar:

- Cobertura de productos cuyos aranceles serán eliminados —el Mercosur presiona para que no haya excepciones en la liberalización—, temiendo que precisamente los productos en los que tiene mayor interés sean los que queden excluidos de la liberalización. Estados Unidos no pretende comprometerse con la liberalización para el universo de productos.
- Supresión de las subvenciones a las exportaciones condicionada a la aplicación de los mecanismos para neutralizar importaciones subvencionadas procedentes de países externos al ALCA. Esta condición exigida por Estados Unidos introduce un elemento de incertidumbre sobre la supresión efectiva de las subvenciones.
- Posibilidad de añadir compromisos adicionales al acuerdo básico. Esta propuesta de Estados Unidos deja abierta la estructura del primer piso, dificultando el avance de los trabajos.

A las diferencias, poco numerosas pero importantes en términos de sustantivos, que aún persisten en la definición del primer piso del ALCA, se suman las relativas a la interpretación de la constitución del segundo piso (los acuerdos plurilaterales) y a los mecanismos de comunicación entre ambos pisos.

Una de las cuestiones pendientes de Puebla hace referencia al número de acuerdos plurilaterales que podrán ser suscritos en cada área: ¿habrá un único acuerdo por tema o un grupo de países podrá firmar acuerdos diferentes para un mismo tema, lo que significaría más de un acuerdo por tema? Existen también diferentes enfoques sobre los procedimientos de negociación de los acuerdos: ¿cómo será la participación de los países que no son parte integrante de una negociación determinada?, ¿tendrán derecho de voz en ese grupo negociador?

Otra duda hace referencia al mecanismo de compensación entre derechos y obligaciones asumidos por los países en cada piso. ¿Habrá concesiones cruzadas entre el primer y el segundo piso y entre áreas diferentes de un mismo piso? Dichas cuestiones son una consecuencia natural del abandono del principio de *single undertaking* (paquete único) impuesto por esa nueva arquitectura.

Más allá de las dudas mencionadas anteriormente y aún sin respuestas adecuadas, no debemos menospreciar las complicaciones jurídicas e institucionales derivadas de esa nueva estructura, que han sido analizadas en un reciente artículo de Torrent (2004).

En ese escenario complejo en el que se mueven los acuerdos para rediseñar un nuevo ALCA, que permita superar los puntos muertos fundamentales y pueda ser aceptado por todos los miembros, se observa una combinación de flexibilidad por parte de los actores principales, de incomodidad por parte de los actores menores, que ven que sus intereses serán desestimados, y de perplejidad por parte de los agentes económicos, que tienen dificultades para entender el nuevo modelo y temen los costes operativos y de información que pueden tener que afrontar como resultado final de ese proceso.

¿Cómo influirá el ALCA en el diseño de la integración en América Latina?

Desde que Estados Unidos presentó ofertas diferenciadas para la liberalización arancelaria de bienes por bloques de países, varios analistas han hecho referencia a la «aladización» del ALCA. Dos elementos plasmados en la nueva arquitectura hacen la comparación inevitable. En primer lugar, la idea de que es posible tener un paraguas común de obligaciones mínimas junto a acuerdos plurilaterales con obligaciones variables. En

segundo lugar, la bilateralización de las concesiones en el acceso a los mercados, con una maraña de acuerdos preferenciales.

No hay duda de que los que se refieren a la «aladización» del ALCA lo hacen de forma negativa. Es posible que dicho modelo sea el único capaz de superar los puntos muertos que dominaban en el proceso del ALCA y conducirlo a término en el plazo preestablecido. Mientras tanto, hay que valorar cuáles serán los beneficios aportados por la celebración de un acuerdo como éste, frente a las alternativas posibles de integración en el hemisferio.

Como ya se argumentó en apartados anteriores de este capítulo, el principal beneficio que se espera de la formación del ALCA es tal vez el establecimiento de un canal para la integración de los bloques subregionales que minimice la discriminación y las desviaciones de comercio en la región. Este beneficio sale perjudicado en el nuevo modelo. La posibilidad de concesiones diferenciadas por países, resultantes de negociaciones en formato bilateral con el abandono de la cláusula NMF regional, traslada la posibilidad de igualar las preferencias al final del período de transición, cuando los aranceles hayan sido suprimidos. Incluso de este modo, esto dependerá de que no haya productos con excepciones o de que los productos de un país determinado que se mantengan fuera del esquema de desgravación sean los mismos en todas las listas bilaterales.

Además, el ALCA no sería necesario si el objetivo fuese la negociación de acuerdos de liberalización comercial de carácter bilateral. En realidad, la producción de acuerdos comerciales bilaterales o subregionales a lo largo de la década de los noventa en el continente americano fue impresionante. El paraguas de la ALADI ya existe y tener un nuevo paraguas semejante, que proteja también a Estados Unidos y a Canadá, no parece suponer un beneficio importante. En realidad, existe una propuesta de convergencia de los acuerdos actuales al amparo de la ALADI para un acuerdo único de libre comercio que incluya a todos los países miembros.

En el período más reciente, Estados Unidos parece haber entrado de forma decidida en la carrera y ha suscrito o está negociando diversos acuerdos bilaterales con los países latinoamericanos. El nuevo formato del ALCA contribuyó a que se retomase el modelo «nodo y radio», que el socio mayor del ALCA trató de aplicar al principio del proceso y que parecía haber sido desterrado tras la adopción del principio de *single undertaking* (paquete único).

Otro objetivo del proyecto, tal vez excesivamente ambicioso para un ejercicio que implica a países tan diferentes entre sí y con poderes relativos tan asimétricos, era la búsqueda de una mayor convergencia de normativas. La agenda temática del ALCA siempre pareció ser demasiado extensa para un acuerdo regional que implicara a países muy diferentes. Pero la posibilidad de negociar acuerdos plurilaterales tiende a producir compromisos diseñados por el socio mayor. Los demás países podrán adherirse «voluntariamente» a esos acuerdos, pero apenas tendrán capacidad de modificar sustancialmente su diseño.

La pérdida de importancia del ALCA en ese nuevo formato, como iniciativa integradora de los acuerdos subregionales de comercio, no significa que no tendrá ninguna repercusión positiva. En el caso de que sea posible negociar en el primer piso compromisos amplios de acceso a los mercados para bienes y servicios, junto con normas comerciales integradoras como un régimen único de reglas de origen para el comercio en el continente americano o estándares más transparentes y eficientes para los procedimientos aduaneros, podrán obtenerse ciertos beneficios en la dirección esperada. Sin embargo, esos beneficios quedarán muy lejos de los objetivos, de los esfuerzos y de las energías gastadas por los negociadores en ese proceso.

4. El panorama de integración comercial en el continente americano: motivaciones y objetivos

La década de los noventa presenció la reanudación de las iniciativas de integración entre los países de América Latina. Diversos acuerdos subregionales fueron firmados con modelos y agendas variadas. Entre los países más activos dentro de esos movimientos estaban México y Chile, dos economías que eligieron la vía de la inserción internacional como motor propulsor de sus proyectos de desarrollo. En ese período, la región latinoamericana vio cómo se multiplicaba la red de acuerdos que ya estaba en vigor al amparo de la ALADI.

A principios de los años noventa surgió el Mercosur, como un proyecto de integración supuestamente más profundo que los demás, y con objetivos que iban más allá del ámbito comercial. La constitución de una unión aduanera en la región traía consigo la noción de un bloque con

una política comercial común, que reforzaba el poder de negociación de los países miembros en las mesas de negociación comercial. El Mercosur agrupó a países con motivaciones diferentes frente al proyecto de integración. Mientras que el socio mayor pretendía, de hecho, ampliar su poder de negociación frente al resto del mundo, los socios menores eran atraídos por el tamaño del mercado brasileño. La decisión de poner en marcha una unión aduanera era esencial para los intereses brasileños. Con ese modelo Brasil conseguiría liderar la formulación de la política comercial externa del bloque, así como promover la adopción de un arancel externo común que reproducía en gran medida su propia estructura de protección.

La estrategia de integración internacional brasileña pretendía consolidar el Mercosur y avanzar en acuerdos comerciales en América del Sur, a la vez que trataba de apoyar iniciativas multilaterales. La negociación de acuerdos comerciales que implicaran a los países desarrollados, Estados Unidos y Europa, vendría en una segunda etapa, cuando el poder relativo del país estuviese reforzado por la integración suramericana.

Sin embargo, en su estrategia Brasil no fue capaz de valorar adecuadamente los intereses de sus vecinos para poder formular propuestas que fuesen atractivas para los socios. La mayoría de los países suramericanos ya tenían preferencias negociadas en el patrimonio histórico de la ALADI que les permitían el acceso necesario al mercado brasileño. Además, esos países tienden a temer a Brasil, considerado como la mayor amenaza para sus mercados internos. De esta manera, tras la creación del Mercosur, Brasil logró consolidar acuerdos de libre comercio bajo el formato 4 + 1 con Chile y Bolivia, pero no tuvo éxito con la Comunidad Andina. Las negociaciones con ese bloque se prolongan desde hace años y deben concluir ahora con resultados muy modestos en términos de beneficios adicionales de acceso a los mercados para los productos brasileños. Con México, tras muchas rondas negociadoras y la suspensión por un período de tiempo de las preferencias de los acuerdos de la ALADI, fue posible llegar a un acuerdo bilateral de preferencias fijas, bastante limitado en términos de cobertura de productos.

El proyecto de integración suramericana fue más difícil de lo que suponía Brasil y no produjo los efectos deseados en términos de aglutinación de intereses y de posiciones en torno a la estrategia negociadora brasileña. La primera manifestación concreta fue la firma de un acuerdo bilateral entre Chile y Estados Unidos. Las posiciones independientes

que los países suramericanos vienen asumiendo en las negociaciones del ALCA son otra manifestación de esas dificultades. Con mucho esfuerzo Brasil está consiguiendo mantener la unidad del Mercosur en las mesas de negociación regionales, lo que no sucedía en el ámbito de la OMC.

En el otro polo, Estados Unidos abandonó su preferencia por el multilateralismo, que había dominado la política comercial norteamericana hasta finales de la década de los ochenta, e inauguró, con la firma del TLCAN, una nueva fase en la que avanzará en los acuerdos regionales y bilaterales. A partir de ese momento, Estados Unidos firmó acuerdos bilaterales con Israel, Jordania, Vietnam, Singapur y Chile, y acaba de concluir negociaciones con los países de Centroamérica (Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) formando el CAFTA-Acuerdo de Libre Comercio de América Central (Tachinardi, 2004).

Además de una búsqueda agresiva de acuerdos bilaterales o subregionales, Estados Unidos con el TLCAN inauguró un nuevo modelo de regionalismo. Los acuerdos negociados con países menores incluyen una agenda que va mucho más allá de los temas estrictamente relacionados con el comercio y que establece estándares elevados para normativas en áreas como inversiones, propiedad intelectual e incluso cláusulas ambientales y laborales. Para los países de menor porte, con economías centradas en la producción de pocos productos, la posibilidad de firmar acuerdos con Estados Unidos, que garanticen estabilidad en el acceso al mercado americano, con la consolidación de las preferencias vigentes en el SGP-Sistema de Preferencias Generalizadas, y la ampliación de cuotas para productos en los que son competitivos, resulta atractiva. La ampliación de las cuotas en cantidades que no llegan a ser relevantes para los productores de productos sensibles en Estados Unidos puede ser importante para exportadores de muchos países latinoamericanos, pero no válida para exportadores argentinos o brasileños.

Otra motivación de los países que están negociando acuerdos bilaterales con Estados Unidos es la expectativa de atraer inversiones extranjeras. Para ello, dichos países tienden a aceptar reglas más rigurosas en temas como inversiones o propiedad intelectual, en cuanto, en general, no pretenden aplicar políticas industriales con objetivos de diversificación de la industria local y, por lo tanto, están más abiertos a asumir compromisos en normativas que afectan a su libertad de aplicación de políticas autónomas.

En dirección opuesta caminan Brasil y Argentina, cuyos gobiernos actuales están propugnando la aplicación de políticas industriales que

puedan fortalecer el parque productivo interno. Temerosos de ver sus grados de libertad limitados por acuerdos internacionales que impongan nuevos compromisos en inversiones, en compras públicas o en propiedad intelectual, estos países están rechazando acuerdos profundos en dichas áreas dentro del ámbito regional. Las iniciativas de negociación comercial lanzadas por Brasil tienen agendas centradas en los temas tradicionales de acceso a los mercados y de normativas relativas al comercio de bienes.

5. Consideraciones finales

El escenario actual parece apuntar hacia una tendencia a la fragmentación de la integración que va en sentido opuesto a los principales beneficios que se esperaban de la globalización de la integración: reducción de la discriminación y aumento de la eficiencia y del bienestar. Si quieren tener un espacio en el comercio internacional, los países latinoamericanos tendrán que seguir participando en el juego de las liberalizaciones competitivas, buscando neutralizar las desviaciones de comercio y de inversiones generadas por los acuerdos de los que no forman parte.

Sin embargo, hay aspectos positivos que pueden generar esa «parada para una puesta a punto» en los grandes frentes de negociación (OMC y ALCA), que incluyen la revisión de las agendas y de las estructuras de los acuerdos comerciales. Es posible que se puedan producir nuevas arquitecturas más adecuadas a las necesidades de los países en desarrollo. Hasta hace muy poco tiempo, el enfoque dominante señalaba que, siguiendo paralelamente los caminos multilateral y regional, la liberalización del comercio mundial se produciría más rápidamente. Esa estrategia de velocidades múltiples contribuiría a generar resultados más significativos en términos de apertura comercial, puesto que presionaría a la vía multilateral para mejorar su comportamiento (Lawrence, 1996). Como ya apuntaba dicho autor:

Even if they do not erect new barriers, or thwart multilateral liberalization, the emergence of these arrangements could lead to some undesirable outcomes. Major regional agreements could be dominated by considerations of market power rather than the principles of a liberal trading order. In a scenario called «imperial harmonization», the world economy is do-

minated by two major regional agreements, one led by the United States, and the other by the European Union. Other nations either sign up and play by the rules of the one or the other, or remain left out in the cold. Although such an outcome allows for closer economic ties among participants, the rules of the game are determined in the United States or in the EU and do not reflect the needs or wishes of the others.

Sin embargo, para que el proceso en curso de revisión de las agendas de los acuerdos comerciales pueda aportar beneficios a los países en desarrollo es necesario, como condición fundamental, que éstos tengan claros sus objetivos. Preservar espacios para la aplicación de políticas internas ajustadas a determinadas estrategias de desarrollo que un país pretende aplicar, puede ser un objetivo para los acuerdos comerciales internacionales.

El diseño de agendas adecuadas a las necesidades y a las características de los países en desarrollo presupone que éstos han elaborado enfoques estratégicos sobre sus modelos de desarrollo y que han definido los instrumentos de política industrial que pretenden utilizar. A partir de esa identificación resulta más fácil establecer los límites de la agenda de negociaciones y buscar alternativas que puedan adaptarse a las necesidades de todos.

Ésta parece ser la dificultad básica del momento actual en los principales frentes de negociaciones comerciales. Las agendas establecidas por los países desarrollados implican acuerdos que restringen excesivamente la capacidad de aplicación de políticas autónomas en los países en desarrollo. Evidencias de esas restricciones aparecen en cuestiones relacionadas con las patentes y la salud pública y con los créditos para la exportación, por ejemplo.

Por otro lado, el debate sobre los modelos e instrumentos de política industrial en los países en desarrollo está ganando espacio en los últimos años, tras una década de destierro de este tema de las agendas de discusión de las políticas públicas. La falta de maduración de ese debate dificulta la delimitación y la construcción del consenso en torno a mecanismos aceptables.

A falta de dicha delimitación, la prudencia lleva a los negociadores de los países en desarrollo con economías más sofisticadas a tratar de preservar espacios más amplios para la aplicación de políticas. Ese escenario acaba produciendo dos tendencias negativas para las iniciativas de

la integración: paralización de las negociaciones o modelos excesivamente flexibles que permiten que los países escojan a la carta los compromisos que desean asumir. Esta segunda tendencia genera como resultado una fragmentación creciente del proceso de integración.

Notas

1. Este apartado se basa, en gran medida, en Rios (2003).
2. El G-20 sufrió modificaciones en su composición, incluso a lo largo de la Reunión de Cancún. Llegaron a integrar el grupo los siguientes países: Suráfrica, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Senegal, Tailandia, Turquía y Venezuela. A pesar del número variable, el grupo siguió siendo conocido como G-20.
3. Las cuestiones de Singapur se denominan así por haber sido incluidas en la agenda de negociaciones de la OMC pendiente desde la II Reunión Ministerial de la OMC, en Singapur, en 1997. Este grupo de temas incluye cuestiones muy diferentes entre sí: inversiones, competencia, transparencia en compras públicas y medidas para facilitar el comercio.

Bibliografía

- Lawrence, Robert (1996), *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, The Brookings Institution, Washington.
- Rios, Sandra (2003), «O impasse em Cancún e os impactos sobre a Agenda Brasileira», *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n° 77, octubre/diciembre de 2003, Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, Río de Janeiro.
- Tachinardi, Maria Helena (2004), «Acordos Bilaterais de Livre Comércio com os Estados Unidos: Objetivos e Motivações», *ICONE*, marzo de 2004.
- Torrent, Ramon (2004), «Como pensar a arquitetura de uma Alca Light?», *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n° 78, enero/marzo de 2004, Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, Río de Janeiro.

La ventana europea: retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea

Jaime Zabłudovsky¹

Cuando se habla de «estrechar lazos», la gente comienza a sonreír [...] La mejor de las causas se ha venido así desprestigiando. El hispanoamericanismo no es sólo cuestión de «fuerza de la sangre»: también de fuerza de la razón [...] Hay que acostumbrar al español a que tenga siempre una ventana abierta hacia América.

Alfonso Reyes²

1. Introducción

Después de más de seis años de gestiones diplomáticas y complejas negociaciones, el primero de julio de 2000 entraron en vigor las disposiciones para liberalizar los flujos de comercio de bienes entre México y la Unión Europea (UE). Estas disposiciones son parte del Tratado de Libre Comercio (TLCUEM) que, a su vez, es uno de los componentes del Acuerdo de Concertación Política, Asociación Económica y Cooperación («Acuerdo Global»)³.

Con sus tres vertientes —el diálogo político, la liberalización comercial y la cooperación—, el Acuerdo Global constituyó, en su momento, el convenio más ambicioso celebrado por la UE. El componente de la asociación económica incluido en el Acuerdo Global —el TLCUEM— fue el primer tratado de libre comercio transatlántico y un importante precedente para negociaciones ulteriores de la UE con otros países latinoamericanos.

El propósito de este ensayo es analizar cuáles fueron las razones que llevaron a México y a la UE a la celebración de este tratado; describir los principales retos de la negociación de los diferentes componentes del Acuerdo Global y revisar, someramente, los resultados obtenidos durante los primeros tres años de vigencia del TLCUEM.

2. Las razones de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea

Las razones de México

Desde el punto de vista económico existieron tres razones principales que justificaron la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM):

1. Profundizar y consolidar el proceso de modernización económica y de liberalización comercial;
2. Eliminar la discriminación en el mercado mexicano contra inversionistas y exportadores europeos; y
3. Mejorar las condiciones de acceso de los exportadores mexicanos al mercado europeo.

La primera razón detrás del TLCUEM, y probablemente la más importante, fue continuar con los procesos de apertura y reforma económica iniciados unilateralmente en la segunda mitad de los ochenta y profundizados con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a principios de los noventa.

La negociación de un acuerdo ambicioso con la Unión Europea (UE), el segundo socio comercial de México, haría posible proseguir con la eliminación de los aranceles y las barreras no arancelarias en el marco de la reciprocidad exigida por el sector privado nacional a partir de la firma del TLCAN.

Efectivamente, uno de los factores más importantes detrás de la aceptación que tuvo el TLCAN por parte del empresariado mexicano, fue el acceso preferencial a Estados Unidos y Canadá. Hubiera sido muy difícil promover la apertura de la economía mexicana derivada del TLCAN sin que el acceso privilegiado a los mercados estadounidenses y canadienses se convirtiera en uno de los puntos de venta más atractivos. El resultado no buscado fue, sin embargo, que el criterio de reciprocidad pasó a ser uno de los condicionantes más importantes de la política comercial de México posterior al TLCAN. Con ello se redujo significativamente el margen para realizar esfuerzos unilaterales de apertura que, por muy justificados que fuesen desde el punto de vista de eficiencia económica, re-

sultaban poco viables políticamente. Así, el TLCUEM permitiría continuar con la reforma estructural, al tiempo que se obtendría acceso preferencial al segundo mercado global.⁴

Adicionalmente, y por paradójico que pudiese parecer, el TLCUEM constituiría también un aliado útil para fortalecer el TLCAN. Al extender a los europeos un trato similar al ya otorgado a los socios norteamericanos, el TLCUEM elevaría el costo de dar marcha atrás a la apertura mexicana, contribuyendo a reducir la vulnerabilidad del TLCAN. La combinación de los dos tratados significaría que más del 80 % del comercio de México se realizaría al amparo de una liberalización pactada y consolidada con las dos principales potencias comerciales mundiales.

La segunda razón detrás de la negociación del TLCUEM fue continuar promoviendo los flujos de inversión extranjera hacia México. El acuerdo permitiría eliminar el sesgo que el TLCAN introdujo en contra de los usuarios de bienes europeos y de los inversionistas del viejo continente en el mercado mexicano. Como sucede en todo acuerdo preferencial, las disposiciones del TLCAN, tanto en comercio de bienes como en inversión, servicios y compras del sector público, implicaban una discriminación en contra de inversionistas y exportadores que no fuesen partes de la zona de libre comercio. El TLCAN no sólo otorgó exenciones arancelarias a los productores estadounidenses y canadienses en sus ventas al mercado mexicano, sino que también les permitió invertir en sectores anteriormente reservados a mexicanos.

Si bien es cierto que la mayor parte de la liberalización del régimen de inversión extranjera mexicano pactado en el TLCAN fue extendida *erga omnes* dentro de parte del paquete legislativo que instrumentó el pacto norteamericano, en algunos sectores —bancario y de seguros, principalmente— se mantuvieron preferencias exclusivas para los inversionistas de países con los que México hubiese firmado tratados de libre comercio. Aunque las empresas europeas podían gozar de algunos de estos beneficios a través de sus subsidiarias en Estados Unidos y/o Canadá, la ausencia de un acuerdo con la UE implicaba privilegiar la relación comercial y económica de México con sus socios de América del Norte. Así, por ejemplo, durante los noventa los bancos y compañías de seguros europeos (españoles en el primer caso y holandesas en el segundo) pudieron adquirir el control accionario de empresas financieras mexicanas, pero tuvieron que hacerlo a través de sus subsidiarias establecidas en América del Norte, al amparo del TLCAN.

En comercio de bienes, el régimen de importación temporal y de maquila permitía, al menos para las actividades de exportación, eliminar la discriminación arancelaria a los bienes procedentes de Europa. Al permitir que dichos bienes entraran en territorio mexicano sin tener que pagar los impuestos de importación bajo la condición de que fuesen reexportados, estos mecanismos aislaban a los usuarios de bienes intermedios procedentes de fuera de América del Norte del impacto desfavorable de los relativamente altos niveles de protección existentes en México.

El mismo TLCAN, sin embargo, introdujo disciplinas que obligaban a México a modificar estos regímenes. A partir del primero de enero de 2001, la exención de los aranceles motivados por la importación de bienes procedentes de terceros países para ser incorporados en exportaciones destinadas a América del Norte estaría limitada por nuevas condiciones. La entrada en vigor del artículo 303⁵ del TLCAN, amenazaba con afectar a la competitividad de las exportaciones mexicanas que utilizaban bienes de fuera de la región y convertirse en una traba adicional a la inversión europea en México. La negociación del TLCUEM constituía, por tanto, el vehículo idóneo, no sólo para hacer frente a este problema, sino también para evitar que productores de Estados Unidos o Canadá, usuarios de bienes europeos, pudiesen tener mejores condiciones para competir en el mercado mexicano que los mismos productores nacionales.⁶ El TLCUEM solucionaría ambos retos de manera integral y pragmática.

La tercera razón que daba sentido a la negociación del TLCUEM fue, por supuesto, mejorar las condiciones de acceso de los exportadores mexicanos al viejo continente. El proceso de integración europeo,⁷ la proliferación de acuerdos comerciales de la UE con sus ex colonias y con los países ex socialistas y la extensión unilateral de preferencias al amparo del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), el Acuerdo de Lomé y otros convenios similares, se tradujeron en una discriminación creciente en contra de las exportaciones mexicanas. Los productores de México tenían que pagar aranceles en el mercado europeo que no sólo no se aplicaban a los quince socios de la unión aduanera, sino tampoco a los miembros del Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) y a diversas naciones de Europa del Este, Caribe y África del Norte.⁸

Es cierto que los exportadores mexicanos gozaban de cierto acceso preferencial al amparo del SGP europeo,⁹ pero era limitado y estaba sujeto a la posibilidad de modificaciones unilaterales por parte de la UE,

como se hizo evidente en 1995. El nuevo esquema que entró en vigor ese año obligó a México a pagar, para la mayoría de sus exportaciones beneficiadas por el SGP,¹⁰ una parte importante del arancel de «nación más favorecida» (NMF),¹¹ lo que hizo prácticamente irrelevantes las preferencias.

Como resultado de las modificaciones realizadas al SGP, sólo una quinta parte de las exportaciones mexicanas estarían bajo la categoría de «no sensibles» —libres de arancel—, en comparación con el 70 % establecido en el esquema anterior.¹² El 80 % restante se clasificó en tres categorías: «supersensible» —que pagarían el 85 % del arancel NMF—, «sensibles» —70 % del arancel NMF— y «semisensibles» —35 % del arancel NMF—. Lo anterior hizo patente que el SGP, al ser un esquema de preferencias arancelarias unilaterales, no proporcionaba una base permanente para construir una plataforma exportadora hacia Europa. El TLCUEM, por el contrario, establecería una base contractual que brindaría certidumbre, permanencia y seguridad jurídica de acceso al mercado comunitario.

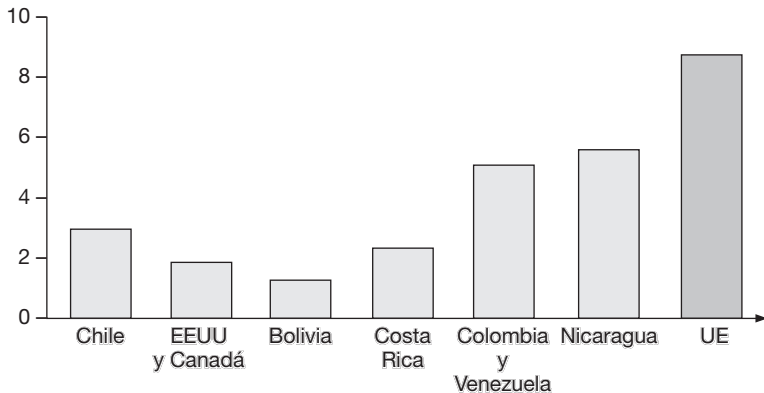
Más allá del terreno económico, el acuerdo con Europa tenía también una racionalidad política y diplomática. En los momentos en que la UE se encontraba inmersa en un proceso de ampliación e integración y apenas concluida la negociación del TLCAN, resultaba evidente la necesidad de un instrumento que permitiese diversificar las relaciones exteriores de México y fortaleciera los vínculos con un interlocutor cada vez más importante en el ámbito global. Si bien México había decidido aprovechar su vecindad con la economía más grande del mundo para impulsar su desarrollo, no estaba dispuesto a renunciar a sus relaciones con otras regiones.

Las razones europeas

El TLCAN fue, sin lugar a dudas, el catalizador del interés europeo en una negociación con México. Desde la perspectiva económica, la discriminación en materia comercial y de inversión, resultante de la entrada en vigor del acuerdo con Estados Unidos y Canadá, despertó el interés de inversionistas y exportadores europeos por un instrumento que los pudiese en igualdad de condiciones en el mercado mexicano con respecto a las que gozaban sus competidores de América del Norte.

En 1999, en México las exportaciones europeas afrontaban impuestos a la importación del promedio de un 8,7 %, con aranceles para algunos productos de hasta un 35 % (véase el gráfico 1). En contraste, los aranceles para los socios preferenciales de México estaban acercándose a cero, en virtud de los tratados de libre comercio. La discriminación que afrontaban las exportaciones europeas contribuyó a que, entre 1993 y 1999, la participación de la UE en el comercio total de México se redujera de 9 a 6,4 %.

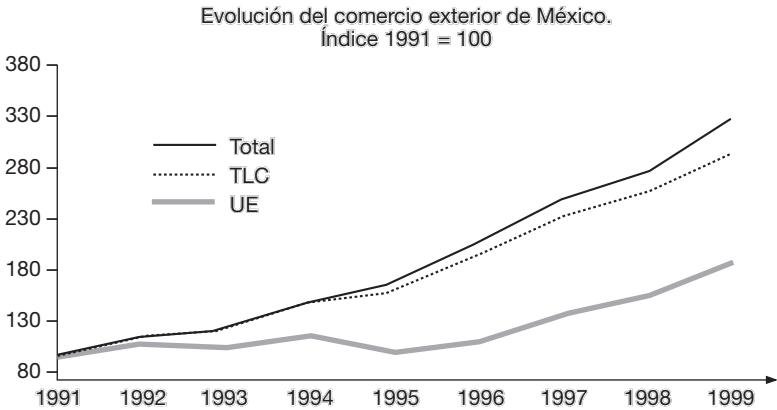
GRÁFICO 1
Desventajas de la UE frente a socios mexicanos con TLC.
Arancel promedio de México en 1999 (%)



FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, 2000.

La desventaja derivada del TLCAN se veía acentuada por el riesgo adicional de que México pudiese elevar, unilateralmente, sus niveles de protección comercial. Así como para México las modificaciones del SGP europeo en 1995 pusieron de manifiesto la fragilidad de no contar con un marco contractual que garantizara las condiciones de acceso a la UE, existía una situación similar para los exportadores del viejo continente en el mercado mexicano. El riesgo de que México tomara medidas unilaterales preocupaba a los europeos. Esta preocupación demostró estar bien fundada. Como parte del paquete de disposiciones para fortalecer los in-

GRÁFICO 2

Pérdida de participación de la UE en el comercio exterior de México

FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, 2000.

gresos fiscales y hacer frente a la crisis macroeconómica de 1995, el gobierno de México modificó la base gravable de las importaciones no preferenciales, para incluir también el coste del flete y los seguros.

Asimismo, dentro de un programa de emergencia con las industrias textil, de la confección y del calzado, México aprovechó la brecha existente entre los aranceles de NMF aplicados y los niveles máximos «consolidados» a los que tenía derecho dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC),¹³ para subir los impuestos de importación a los productos de esas industrias, de niveles de entre un 15 y un 20 % hasta un 25 y un 35 %, por un período de cinco años, según la concepción original de la medida.¹⁴ Esta medida contribuyó a aumentar el malestar europeo que se había generado en 1993 y 1994 por la introducción de un sistema de certificación del origen de los productos importados a México, diseñado para evitar la triangulación de las importaciones de China que estaban sujetas a cuotas *antidumping*.

Es cierto que el comercio con México representaba una cifra menor en el total europeo.¹⁵ Sin embargo, para algunas compañías europeas, particularmente de los sectores automotor, químico y de servicios financieros, el mercado mexicano resultaba muy atractivo y la perspectiva de perder-

lo ante los competidores de América del Norte era lo suficientemente importante como para justificar la negociación de un tratado de libre comercio.

Fuera del ámbito económico había, por lo menos, dos razones que explican el interés europeo de buscar un nuevo acuerdo con México. En primer lugar, el TLCAN y la adhesión al mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) en 1993, y a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) el año siguiente, hicieron de México un interlocutor cada vez más importante e interesante para la UE. Poder establecer un acuerdo ambicioso con un socio tan cercano — geográfica y económicamente — a Estados Unidos era, claramente, un atractivo adicional.

Después de la caída del muro de Berlín, la expansión hacia el Este de Europa se convirtió en el objetivo más importante de la UE. Por razones de seguridad militar y de estabilidad económica, resultaba imperioso dar una señal de apertura a las naciones ex socialistas de que, en un día no muy lejano, podrían formar parte de la gran familia europea. Evidentemente, para Francia y la recién unificada Alemania ésta era la prioridad a medio y largo plazo. Si bien el resto de los Estados miembros compartían la convicción de la importancia estratégica de la expansión europea hacia el Este, los países con vocación atlántica — Gran Bretaña, España y Portugal — temían que esto pudiese traducirse en una pérdida de su influencia relativa dentro de la UE. Ante ello, el Reino Unido defendía su interés en mantener una relación privilegiada entre la Unión Europea y Estados Unidos, buscando fortalecer la alianza transatlántica y, con las diferencias lógicas, España y Portugal procuraban establecer una agenda similar con Iberoamérica.¹⁶ Otro elemento que contribuía a atraer la atención de estos países hacia América Latina era la iniciativa, emanada de la Cumbre de las Américas de 1994, de crear una zona de libre comercio hemisférica. Este proyecto, aunque incipiente en sus primeros años, de concretarse amenazaba con ubicar a la UE en una situación de desventaja comercial frente a Estados Unidos en el continente americano.

3. Retos de la negociación del acuerdo de concertación política, asociación económica y cooperación

La Declaración de París

El 2 de mayo de 1995, bajo la presidencia francesa, se firmó en París la Declaración Conjunta solemne entre México y la Unión Europea, estableciendo el compromiso de negociar un nuevo acuerdo que incluyera: el fortalecimiento del diálogo político entre las dos partes, el mejoramiento de la cooperación económica, técnica, científica y cultural, y la liberalización comercial bilateral progresiva y recíproca de bienes y servicios, congruente con las normas de la OMC.

Si bien muy importante, la firma de la declaración no fue más que el banderazo de salida de un largo y complejo proceso. Durante los cinco años transcurridos entre la Declaración de París y la de Lisboa —el 23 de marzo de 2000—, que marcó la conclusión de las negociaciones, se debieron vencer resistencias tanto en México como en Europa.

Para México, el acuerdo con la UE exigió una perseverante y compleja tarea diplomática y un gran esfuerzo de coordinación interinstitucional entre las autoridades encargadas de la política comercial y las responsables de las relaciones exteriores del país.¹⁷ Se requirió trabajar con diez presidencias del Consejo¹⁸ y dos Comisiones Europeas,¹⁹ incluyendo una crisis institucional entre una y otra, para convencer de las bondades del proyecto, mantener la iniciativa viva, finalizar la negociación y lograr su aprobación en las instancias legislativas, tanto comunitarias como las de los Estados miembros.

En el frente interno existían posiciones encontradas. Por una parte, en amplios sectores de la sociedad mexicana había una gran simpatía por una negociación de largo alcance con Europa. En particular, entre las diferentes fuerzas políticas existía el consenso de que una negociación con la UE era el único balance diplomático posible frente al TLCAN.²⁰

En el sector privado mexicano, empero, no había un gran entusiasmo por la negociación con Europa. Las razones eran varias. En primer lugar, hacer frente a la crisis macroeconómica de finales de 1994 era, comprensiblemente, la prioridad principal del empresariado mexicano que, combinada con los retos derivados de la entrada reciente en vigor del TLCAN, exigía toda su atención y recursos. En segundo lugar, la fal-

ta de presencia de los exportadores mexicanos en el mercado europeo tampoco contribuía a que la negociación del TLCUEM recibiese primacía. Había, sin embargo, un conjunto reducido, pero influyente, de empresarios que reconocían la importancia estratégica de la negociación y la necesidad de que México prosiguiese con su proceso de reforma. Este grupo proporcionó el liderazgo y se encargó de reactivar el mecanismo de consultas utilizado en el TLCAN, a través de la Coordinadora de Organismos Empresariales del Comercio Exterior (COECE), para esta nueva iniciativa.

En la UE el acuerdo también se enfrentaba a fuerzas encontradas. No había consenso respecto a los alcances y tiempos de una negociación con México en los países miembros ni tampoco entre los comisarios responsables de la política exterior y comercial de la UE. En el seno de la Comisión Europea había, claramente, dos posiciones. Por una parte, el comisario británico responsable de las negociaciones comerciales multilaterales y de la relación externa de la UE con Estados Unidos, Canadá y Asia privilegiaba, lógicamente, la promoción de un acuerdo de libre comercio transatlántico entre la Unión Europea y Estados Unidos y, de manera muy especial, los esfuerzos por lanzar la ronda del «milenio» dentro de la OMC.

El otro vicepresidente de la Comisión Europea —de nacionalidad española—, encargado de las relaciones exteriores con América Latina, África y Oriente Medio, pugnaba por no descuidar la relación con estas áreas y, particularmente, con Iberoamérica. Si bien al final fue posible avanzar la agenda que inició el comisario europeo de Asuntos Exteriores con América Latina, la tarea no fue fácil. La ausencia de una visión común entre los dos comisarios responsables de las relaciones externas añadió complejidad a un proceso que ya de por sí era difícil.

Entre los Estados miembros la situación era parecida. Por un lado, había un grupo de naciones liderado por España y Portugal, que insistió desde el principio y durante todo el proceso en la importancia de la profundización de las relaciones de Europa con Iberoamérica. En el otro extremo se encontraba Francia. A pesar de que durante su presidencia la iniciativa se lanzó formalmente, en los años siguientes su entusiasmo por un tratado de libre comercio disminuyó sensiblemente.

Aunque las razones del cambio de postura gala poco tuvieron que ver con México, sí incidieron significativamente en la iniciativa México-Europa. Probablemente la razón más importante del giro francés fue

la «fatiga por negociaciones comerciales», derivada de la conclusión de la Ronda Uruguay en diciembre de 1994. El desgaste político que implicó haber aceptado, finalmente, la inclusión de la agricultura a las disciplinas comerciales multilaterales mermó el apetito liberalizador francés. Esto seguramente se combinó con el temor del precedente que una negociación con México podría sentar para procesos posteriores con Mercosur y, sobre todo, Estados Unidos, en los momentos en que el comisario Brittan estaba promoviendo la iniciativa de un tratado de libre comercio transatlántico. Si bien estaba claro que un tratado con México no representaría una amenaza para la Política Agrícola Común (PAC), ello no era así para las potencias agrícolas suramericanas o estadounidenses.

El resto de los países europeos estaban en una posición intermedia. Simpatizaban con la idea de profundizar relaciones con México y Latinoamérica, pero evidentemente este tema no se encontraba entre sus prioridades. Esta falta de consensos internos, tanto en el interior de la Comisión Europea, como entre los Estados miembros, se tradujo en un proceso largo y complejo para definir el alcance y los tiempos de la negociación entre México y la Unión Europea.

Si bien la Declaración Conjunta solemne de mayo de 1995 hablaba, en principio, de los tres temas que las dos partes buscaban privilegiar: diálogo político, cooperación y comercio exterior, no definía los tiempos de la entrada en vigor de cada una de estas vertientes ni tampoco su respectivo alcance.

La prioridad para México era la obtención de un tratado de libre comercio. Sin menospreciar la importancia de la cooperación y los vínculos políticos con la UE, la percepción mexicana era que estas dos vertientes podrían avanzarse sin necesidad de un nuevo convenio, aprovechando el acuerdo marco de 1991 para dar cabida a estos temas. Por ello, el énfasis mexicano estaba en la negociación comercial y, en particular, en lograr un tratado de libre comercio similar al TLCAN.

El diálogo preparatorio para la negociación

El lenguaje de la Declaración de París abría la posibilidad, pero no lo garantizaba. Una «liberalización comercial bilateral progresiva y recíproca de bienes y servicios, congruente con las normas de la OMC» podría sig-

nificar, por supuesto, un tratado de libre comercio, pero también era congruente con una interpretación mucho menos ambiciosa como podría ser, por ejemplo, limitarse a una liberalización *erga omnes*, en el marco de la OMC. Por ello, para México resultaba fundamental asegurar que el mandato de negociación que se acordase para dar contenido a la Declaración de París de 1995 fuese muy claro. Nada más y nada menos que un tratado de libre comercio, congruente con el artículo XXIV del GATT y el artículo V del GATS.²¹

El segundo tema importante para México era asegurar que la negociación y entrada en vigor del tratado de libre comercio no fuesen relegadas con respecto a los apartados de cooperación y diálogo político. El temor mexicano residía en que, con el enfoque de dos etapas propuesto por los europeos, se corría el riesgo de aplazar indefinidamente la negociación comercial.

Ambas preocupaciones — la del mandato de la negociación y la de la secuencia de la entrada en vigor de los diferentes acuerdos —, demostraron estar bien fundadas. Al mismo tiempo que México estaba promoviendo su acuerdo, Chile y Mercosur llevaban a cabo procesos similares con la UE. En esos casos la UE insistió, en aquel entonces, en evitar el compromiso explícito de una negociación que implicase un tratado de libre comercio y pugó por la adopción del enfoque secuencial ofrecido a México, en el cual las negociaciones comerciales que pudiesen llevarse a cabo serían, en el mejor de los casos, posteriores no sólo a la negociación, sino también a la entrada en vigor de los capítulos de cooperación y diálogo político.

En diciembre de 1995, bajo la presidencia española, Mercosur y Chile firmaron en Madrid sus acuerdos correspondientes con la UE.²² En su momento, México manifestó que un formato similar al de los países suramericanos no era aceptable pues no garantizaba el libre comercio entre las partes, y tenía menos plazos específicos para su negociación. México temía que bajo el enfoque que Chile y Mercosur habían aceptado, se corría el riesgo de que una vez celebrados los acuerdos de concertación política y cooperación, Europa perdiera interés en seguir negociando. La firma de estos acuerdos, con una gran ambigüedad con respecto a la liberalización comercial y sin fecha para concretarla, abría la posibilidad de satisfacer la presión política por dotar a las relaciones entre Europa y América Latina de un nuevo instrumento, aunque éste no tuviese mucha sustancia.

Resolver estas diferencias con Europa exigió tiempo e imaginación para lograr, dentro de las restricciones institucionales de la UE, el andamiaje legal que permitiese cumplir con los objetivos mexicanos. Finalmente, el proceso preparatorio para la negociación del tratado de libre comercio concluyó el 8 de diciembre de 1997 con la firma, a nivel ministerial, de tres instrumentos jurídicos:

- a) Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por la otra (Acuerdo Global).
- b) Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre la Comunidad Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra (Acuerdo Interino).
- c) Declaración Conjunta entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y los Estados Unidos Mexicanos (contenida en el Acta Final).

Fue necesario idear estos tres instrumentos para atender las preocupaciones mexicanas. El Acuerdo Global contenía las disposiciones específicas que reglamentarían la relación bilateral en materia de concertación política y de cooperación. En esta última área se incluyeron los mecanismos institucionales para que las partes desarrollasen actividades de colaboración conjunta en una treintena de apartados, que van desde la cooperación industrial y la sociedad de la información, hasta esfuerzos conjuntos en la lucha contra las drogas y en la erradicación de la pobreza.²³ En materia comercial, el acuerdo establecía la instancia institucional necesaria (el Consejo Conjunto) y el mandato específico para negociar el TLCUEM.

El Acuerdo Interino confirmaba el mandato comercial, de forma que, una vez que este instrumento fuese aprobado por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo y por el Senado de México, se iniciase la negociación de los temas comerciales que competían a la Comunidad Europea, sin tener que esperar que la aprobación del Acuerdo Global por parte de las instancias legislativas de los 15 Estados miembros y de la Comunidad concluyese.²⁴ De la misma manera, la Declaración Conjunta facultaba a la Comisión Europea a negociar los temas de competencia compartida con los Estados miembros: servicios, inversión y propiedad intelectual, sin esperar a terminar la aprobación del Acuerdo Global.

Adicionalmente, el Acuerdo Global establecía que la aplicación de los títulos relativos al diálogo político y a la cooperación quedaría suspendida hasta la adopción de las decisiones correspondientes en materia comercial, es decir, de los resultados de la negociación del tratado de libre comercio.²⁵

El Acuerdo Global, una vez ratificado, sería el instrumento que regiría la relación entre México y la Unión Europea en sus tres vertientes: el diálogo político, los intercambios comerciales y económicos y la cooperación.²⁶

Este esquema implicaba en la práctica que, si bien las disciplinas relacionadas con los temas que se percibían como de interés europeo (cooperación y diálogo político) se pactaron con anterioridad a las de interés mexicano (comercio), la negociación del tratado de libre comercio se realizaría de forma simultánea al largo y complejo proceso de aprobación del Acuerdo Global en los Parlamentos de los 15 Estados miembros.²⁷ Esto se complementaba con la cláusula que impedía que las reglas de cooperación y diálogo político entraran en vigor antes que los temas comerciales.

De hecho, el acuerdo comercial fue negociado y aprobado por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo y el Senado mexicano antes de que concluyese el proceso de ratificación de todas las disposiciones del Acuerdo Global en los quince poderes legislativos de los países miembros de la UE, lo cual explica que el tratado de libre comercio haya entrado en vigor ocho meses antes —julio de 2000— de lo que lo hicieran las vertientes de diálogo político y cooperación —marzo de 2001—. ²⁸ En el cuadro 1 se presenta un resumen de este complejo andamiaje jurídico, así como de sus respectivos procesos de aprobación.

De esta forma se resolvía el reto relativo a los tiempos de la negociación y entrada en vigor del acuerdo; quedaba entonces atacar el asunto del alcance del mandato para la negociación en materia comercial.

El alcance del mandato para la negociación comercial

La manera como se conciliaron los objetivos de México y de la UE en materia del contenido de la negociación comercial fue la siguiente: para atender a la preocupación europea de evitar mencionar explícitamente que el objetivo sería negociar un tratado de libre comercio y, al mismo

CUADRO 1
*Andamiaje jurídico para resolver el reto de los tiempos de la negociación
 y la entrada en vigor de las tres diferentes vertientes del acuerdo*

Instrumento	Objetivo	Contenido	Procedimiento de aprobación	Fecha de aprobación	Entrada en vigor
Acuerdo Global	Regir la relación comercial, política y de cooperación entre México y la UE.	<i>Tres vertientes: diálogo político, cooperación y comercio.</i> A diferencia de cooperación y diálogo político, la sección comercial no contiene los resultados de la negociación, sino exclusivamente el mandato de negociar el TLCUEM.	Parlamento Europeo y Consejo de la UE	6 de mayo de 1999	1 de julio de 2000 (reglas comerciales en áreas de gestión comunitaria).
			Senado mexicano	20 de marzo de 2000	1 de marzo de 2001* (disciplinas comerciales de competencia mixta, cooperación y diálogo político).
			Estados miembros de la UE	18 de julio de 2000	
Acuerdo Interino	Permitir el inicio de la negociación comercial en áreas en aquel momento, de competencia comunitaria, sin	<i>Vertiente comercial</i> Mandato para la negociación de: aranceles, reglas de origen, normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, salvaguardias, <i>antidumping</i> , compras	Senado mexicano Parlamento Europeo y Consejo de la UE	23 de abril de 1998 13 de mayo de 1998	1 de julio de 1998

CUADRO 1 (continuación)

Instrumento	Objetivo	Contenido	Procedimiento de aprobación	Fecha de aprobación	Entrada en vigor
	esperar la aprobación del Acuerdo Global.	públicas, propiedad intelectual, competencia y solución de controversias.			
Declaración Conjunta	Permitir negociar las áreas en aquel momento de competencia mixta, al mismo tiempo que el Acuerdo Interino.	<i>Vertiente comercial</i> Mandato para la negociación de: comercio de servicios, inversión y propiedad intelectual.			

* En el cuadro 2 se describe el procedimiento de aprobación de los resultados de la negociación comercial. La existencia de dos grupos de disciplinas comerciales, uno de competencia de la Comisión Europea y otro de competencia compartida con los Estados miembros, cada cual con procedimientos de ratificación distintos, tuvo como consecuencia un desfase en los tiempos de entrada en vigor de las distintas reglas contenidas en el TLCUEM.

CUADRO 2
Procedimiento de aprobación de los resultados de la negociación comercial

Instrumento	Objetivo	Contenido	Procedimiento de aprobación	Fecha de aprobación	Entrada en vigor
Acuerdo Interino	Dar contenido al Acuerdo Global en las materias de competencia comunitaria.	Resultados de la negociación comercial en áreas en aquel momento de competencia comunitaria. La negociación se llevó a cabo del 9 de noviembre de 1998 al 24 de noviembre de 1999.	Senado mexicano Consejo de la UE	20 de marzo de 2000 16 de marzo de 2000	Este instrumento desapareció; su contenido se integró al Acuerdo Global.
Acuerdo Global	Darle contenido al Acuerdo Global en las materias de competencia de los Estados miembros.	Resultados de la negociación comercial en áreas en aquel momento de competencia mixta. La negociación culminó en noviembre de 1999; sin embargo, el proceso de aprobación fue más lento que en el caso de los resultados de la negociación comercial en el marco del acuerdo interino.	Senado mexicano Estados miembros Parlamento Europeo y Consejo de la UE	20 de marzo de 2000 18 de julio de 2000 Enero de 2001	1 de marzo de 2001

tiempo, asegurar el propósito mexicano de avanzar hacia este tipo de instrumento, los acuerdos Global e Interino recuperaron el lenguaje de la Declaración de París de 1995, agregando la palabra «preferencial» al objetivo de «...promover el desarrollo del comercio de bienes y servicios incluyendo la liberalización comercial *bilateral y preferencial, progresiva y recíproca* de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes...».²⁹ El texto de estos acuerdos indicaría también que dicha liberalización se llevaría a cabo «...de conformidad con las normas pertinentes de la OMC, en particular el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y teniendo en cuenta la sensibilidad de determinados productos.»³⁰

La descripción unívoca de que la liberalización sería «preferencial» y de acuerdo con los artículos XXIV del GATT y V del GATS eliminaba toda sospecha de que no se estuviese hablando de un tratado de libre comercio, aunque, para acomodar las preocupaciones europeas, se evitó una mención explícita.³¹

La «Cláusula democrática»

El tercer tema importante de este proceso de negociación fue la definición de la «Cláusula democrática». Aunque, en su momento, se percibió que México se oponía a ella, las dificultades tuvieron que ver más con su redacción que con su inclusión en el acuerdo y con su contenido. Es cierto que al principio de las conversaciones las autoridades comerciales de México veían con desconfianza la vinculación de temas comerciales con asuntos no comerciales. Tras la experiencia reciente de la negociación con Estados Unidos de los acuerdos laborales y ambientales suplementarios al TLCAN, México sospechaba que la cláusula democrática podría esconder motivaciones proteccionistas y, en su momento, ser fuente de hostigamiento comercial.

En la negociación con Estados Unidos quedó claro que algunos de los grupos que con mayor vehemencia se habían opuesto a la negociación del TLCAN en 1992 veían la negociación de los acuerdos paralelos como la oportunidad para reabrir el tratado comercial y, también, introducir medidas que, *de facto*, menoscabaran la apertura lograda en el TLCAN. Cuando se entendió, sin embargo, el alcance y motivación de la cláusula democrática y que su inclusión era práctica común en todos los tratados

instituidos por la Unión Europea, la decisión del gobierno mexicano fue de plena aceptación del contenido de la cláusula.

La percepción de que México se oponía a ella surgió del hecho de que, en la sesión final de negociación de los acuerdos Global e Interino, dicho país pugnó por un lenguaje que modificaba ligeramente el texto original presentado por Europa y tradicionalmente incluido en sus acuerdos de asociación.³² Además, incluyó una declaración unilateral que hacía referencia a los principios constitucionales que rigen en la política exterior mexicana —y, por ende, a su relación con la UE—. ³³ La Comisión Europea aceptó la propuesta mexicana y, en principio, pactó el cierre de la negociación.

Cuando unos días más tarde, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER)³⁴ del Consejo revisó el texto, los Estados miembros rechazaron la posibilidad de hacer cualquier modificación al lenguaje europeo, por el precedente que esto pudiese implicar y por el hecho de que la cláusula democrática ya estaba consagrada en un número muy importante de acuerdos previos. Después de cerca de un mes de intensa actividad diplomática, México finalmente aceptó retirar su propuesta e incluir el texto europeo original. Estos intercambios llegaron a la prensa, calaron en la misma, y lo que eran modificaciones de redacción, entendibles y naturales en cualquier proceso de negociación de esta naturaleza, se interpretaron como diferencias de fondo inexistentes.³⁵

Los tres instrumentos se convirtieron en la nueva base jurídica para las relaciones México-Unión Europea. El 8 de diciembre de 1997 se firmaron el Acuerdo Global, el Interino y la Declaración Conjunta. El 23 de abril y el 13 de mayo de 1998, el Senado mexicano y el Consejo de la UE, respectivamente, aprobaron el Acuerdo Interino, allanando con ello el camino para el inicio de la negociación del tratado de libre comercio entre México y la UE.

La negociación del TCLUEM, la Cumbre de Río y el cambio de comisiones

Para llevar a cabo la negociación del TLCUEM, México y la UE acordaron un calendario muy ambicioso de negociación, que fijaba como fecha de inicio el 9 de noviembre de 1998 y como meta mediados de junio de 1999, con el propósito de aprovechar el impulso de la primera reunión

cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y El Caribe del 28 y 29 de junio de 1999, en Río de Janeiro, para concluir el proceso.

Hubo, sin embargo, dos factores que hicieron que la negociación se prolongara y que en la Cumbre de Río no se firmara el TLCUEM, como originalmente se deseaba. El primero de ellos fue la postura de algunos Estados miembros que, aunque aceptaban el TLCUEM, deseaban evitar que la cumbre girara alrededor del comercio y, sobre todo, se convirtiera en una oportunidad para que otros países de América Latina exigiesen un acuerdo similar al que México estaba negociando. Para evitar que esta preocupación europea se convirtiera en un obstáculo para el avance del TLCUEM, México decidió modificar su postura original respecto a que el tema central en Río debería ser el comercial y, en especial, el TLCUEM, relegándolo de la cumbre.

El segundo factor que incidió sobre los tiempos de la negociación fue la crisis institucional de la Comisión Europea en marzo de 1999. Como resultado de una investigación sobre corrupción en el órgano colegiado europeo, el presidente y su comisión en pleno renunciaron a su cargo el 16 de marzo de 1999. Y aunque no fue sino hasta el 20 de septiembre de 1999 cuando la nueva Comisión entró en funciones, los últimos seis meses de la administración saliente fueron propios de una institución debilitada por la crisis, sin capacidad ni liderazgo para tomar las decisiones necesarias para concluir la negociación.

El reemplazo de la comisión acabó siendo un factor favorable para la firma del TLCUEM. No sólo porque se trataba de una Comisión nueva, en el inicio de un mandato por cinco años, a diferencia de la anterior que se encontraba, incluso en ausencia de crisis, debilitada por ser su último año en funciones, sino también por la muy importante reestructuración de responsabilidades de los comisarios. El nuevo presidente acabó con la ambigüedad que existía en la división de atribuciones entre comisarios para liderar las negociaciones comerciales con América Latina. Al separar claramente la cartera de relaciones exteriores de la de negociaciones comerciales, la autoridad en materia de comercio exterior se concentró clara e indiscutiblemente en el comisario francés Pascal Lamy, mientras que el británico Christopher Patten quedó a cargo de las relaciones exteriores.

La nueva Comisión heredó una negociación del TLCUEM avanzada y con un mandato claro y renovado por el Consejo Europeo en Colo-

nia del 4 de junio de 1999.³⁶ Los comisarios de Comercio y Relaciones Exteriores trabajaron en equipo para cumplir con la instrucción del Consejo. El responsable de las relaciones externas dio el impulso político a la negociación desde el principio de su mandato, mientras que el comisario de Comercio tomó las riendas de la negociación comercial, involucrándose personalmente en las consultas con los Estados miembros durante la fase final del proceso, liderando el equipo europeo y cerrando la negociación con el secretario de Comercio y Fomento Industrial de México, el 24 de noviembre de 1999. Así, el cambio de la Comisión Europea que amenazaba con hacer peligrar la negociación, acabó siendo un factor que contribuyó a su exitosa conclusión.

Principales retos de la negociación comercial

La negociación de un tratado de libre comercio con la UE representó un nuevo reto para el gobierno mexicano.

Si bien la experiencia del TLCAN constituyó, sin lugar a dudas, un activo muy importante para la negociación del TLCUEM, existieron diferencias significativas entre los dos procesos que exigieron tácticas nuevas y estrategias diferentes.

En primer lugar, la complejidad de afrontar una instancia supranacional, la Comunidad Europea, así como su interrelación con los 15 Estados miembros, requirió un enfoque distinto al de la negociación con Estados Unidos y Canadá, en el que la relación se producía entre tres países y sus equipos de negociación.

Una segunda diferencia fue que para la negociación del TLCAN no existían precedentes importantes que delimitaran el contenido y estructura del acuerdo. Por el contrario, el tratado norteamericano abrió brecha en diversos aspectos, al incluir por primera vez en la agenda comercial ambiciosas disciplinas en temas como servicios, propiedad intelectual e inversión, algunos de los cuales se convirtieron en precedentes importantes para lo acordado multilateralmente en Marrakech en abril de 1994.

En el momento de iniciar la negociación comercial con la UE, a finales de 1998, la situación era muy diferente. El bloque europeo no sólo contaba con una veintena de acuerdos comerciales en vigor, sino que éstos partían del andamiaje jurídico utilizado para liberalizar el comercio

intracomunitario, emanado del Tratado de Roma de 1956. Si bien compartían los conceptos centrales para regular el comercio de bienes establecidos en acuerdos comerciales modernos, del tipo del TLCAN, lo hacían con una estructura legal distinta. En ese contexto resultaba poco realista esperar que la UE se apartara de esos formatos tradicionales por solicitud de un socio lejano, de importancia relativa menor en su comercio exterior.

Por ello, México decidió que, a pesar de que el TLCAN se había convertido en el modelo de sus acuerdos celebrados con países latinoamericanos, para avanzar en esta negociación habría que abandonar ese formato y adoptar el europeo. Los textos que México presentó en la primera reunión de negociación, celebrada en noviembre de 1998, en la ciudad de México, estaban basados en los acuerdos que la UE ya tenía en vigor, aunque, por supuesto, con las modificaciones necesarias para reconocer los intereses de México y conseguir espacio negociador.

Contenido de la negociación

Los principales retos de la negociación del TLCUEM se concentraron en cuatro grandes temas:

1. Aranceles para productos industriales.
2. Agricultura.
3. Reglas de origen.
4. Servicios e inversión.

Aranceles para productos industriales

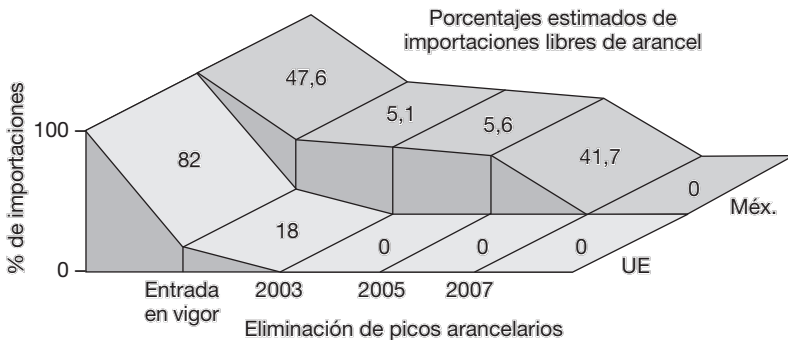
El planteamiento inicial de la UE en materia de liberalización de aranceles para productos industriales tenía como objetivo que sus exportadores se ubicaran en condiciones iguales a las de sus competidores estadounidenses y canadienses al amparo del TLCAN. En particular, la UE buscaba lograr la eliminación total de los aranceles para productos industriales en el mercado mexicano el año 2003, cuando concluyó la desgravación arancelaria para los productos industriales en el TLCAN. La búsqueda de esta «paridad TLCAN» no debe sorprender, pues la discriminación co-

mercantil derivada del pacto norteamericano era una poderosa razón detrás del interés europeo en una negociación con México. Adicionalmente, la «paridad TLCAN» resultó muy útil para los que los negociadores europeos disciplinaron las consultas con los Estados miembros, evitando abrir la puerta para acomodar excepciones a los calendarios de desgravación de los productos industriales.

México, por su parte, manifestó desde el principio de la negociación su interés por contar con plazos de desgravación más largos para algunos sectores sensibles. A pesar de que para finales de la década de los noventa el proceso de ajuste de la economía mexicana —y del sector industrial, en particular— ante la liberalización establecida en el TLCAN iba ya muy avanzado, para algunas industrias el esfuerzo adicional de afrontar la competencia europea hacía necesario pactar plazos de desgravación que fuesen más allá de 2003.

Los resultados de la negociación lograron estos dos propósitos. El TLCUEM establece calendarios de desgravación distintos para los dos socios. Mientras que para la UE, la liberalización concluyó el primero de enero de 2003, la de México no terminará hasta 2007. Los calendarios pactados fueron:

GRÁFICO 3
Eliminación de aranceles de productos industriales



FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, diciembre de 1999.

Agricultura

En toda negociación comercial, el sector agrícola es uno de los temas más delicados y la del TLCUEM no fue una excepción. Tanto en México como en la UE, había consideraciones importantes que hacían difícil una liberalización universal del sector primario, similar a la del TLCAN.

El primer obstáculo era la PAC³⁷ de la UE. La utilización por parte de la UE de subsidios a la exportación para compensar los elevados niveles de protección comercial de la PAC, hacía muy difícil que México aceptase el desmantelamiento de los aranceles aplicables a los productos agrícolas más sensibles: cereales, lácteos y cárnicos, principalmente. La UE, por su parte, se enfrentaba a resistencias para dar acceso franco a algunos productos de interés exportador mexicano: cítricos, miel, azúcar, aguacate y flores, entre otros.

En la negociación fue posible, sin embargo, encontrar un compromiso entre los intereses ofensivos y defensivos de las dos partes. En primer lugar, se acordó una categoría especial para productos agrícolas extraordinariamente sensibles —en particular los cereales, lácteos y cárnicos que se benefician de subsidios a la exportación en la UE al amparo de la PAC—, y se pospuso el establecimiento de su calendario de liberalización hasta 2003, año en que se esperaba que la UE hubiese concluido la revisión de la PAC, para decidir, entonces si sería posible incluir estos productos en el programa de apertura. La falta de reforma en la PAC ha significado que, hasta el momento, estos productos continúan, *de facto*, excluidos de la liberalización del TLCUEM.

En segundo lugar, para acomodar los intereses exportadores mexicanos y, al mismo tiempo, lograr un acuerdo aceptable para los Estados miembros, se acordó el establecimiento de cuotas preferenciales permanentes y ventanas estacionales para las exportaciones mexicanas. De esta forma se atendía al potencial exportador de México y, al mismo tiempo, se garantizaba a los productores europeos que no habría una desestabilización del mercado como resultado del TLCUEM. Desde la perspectiva de las importaciones mexicanas, el hecho de que, por razones de subsidios en Europa, gran parte de los productos lácteos, cárnicos y granos quedaran excluidos, evitó hacer frente a sensibilidades importantes en estos sectores en México.

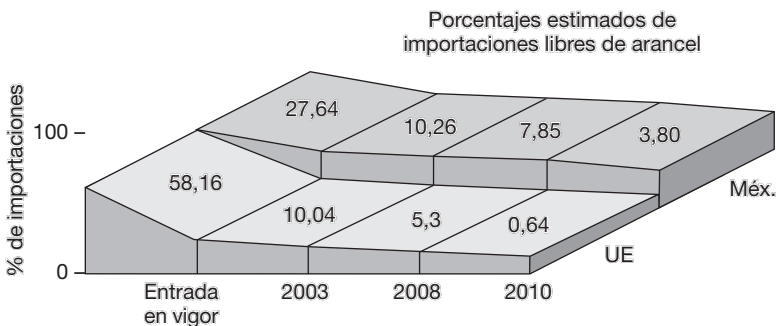
La liberalización del comercio agropecuario que resulta de la negociación del TLCEUM reconoce las condiciones especiales del sector, es-

tableciendo una desgravación paulatina, en diez años, con cuatro calendarios de desgravación y, como se mencionó anteriormente, una lista de espera para productos en los que la UE otorga importantes apoyos a la producción y la exportación. Adicionalmente, se otorgó acceso preferencial a través de cuotas y ventanas estacionales para el 21 % de las exportaciones mexicanas a Europa en productos tales como jugos de frutas, frutas cocidas, congeladas o en conserva, miel natural, aguacate, albúminas, espárragos, flores, huevos, legumbres, atún, chicle y melaza de caña.

Reglas de origen

Las reglas de origen definen los requisitos³⁸ que deben cumplir los productos para beneficiarse de las preferencias arancelarias establecidas en un tratado de libre comercio. Por ello constituyen la otra cara de la moneda de la liberalización arancelaria, aunque, a diferencia de los calendarios de desgravación que son, por definición, transitorios, las reglas de origen son permanentes. En la práctica estas reglas, junto con los aranceles, determinan el grado de apertura efectiva en la zona de libre comercio.

GRÁFICO 4
Eliminación de aranceles de productos agrícolas



FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, diciembre de 1999.

La negociación de reglas de origen del TLCUEM presentaba dificultades adicionales a las afrontadas normalmente. Por un lado, los ne-

gociadores de la Comisión Europea tenían orden explícita del Consejo de la UE de replicar en toda negociación comercial preferencial, independientemente del socio que se tratase, las reglas de origen establecidas en la llamada «lista única europea de reglas de origen». Como parte de este esfuerzo de homogenización, desde 1997 la UE había venido unificando todas las reglas de origen preferenciales, sustituyendo incluso los protocolos correspondientes de los acuerdos comerciales anteriores a esa fecha. La lógica de esta instrucción era facilitar las operaciones de los exportadores europeos ante la multiplicidad de acuerdos preferenciales que la UE había suscrito y, suscribiría en el futuro.³⁹ La existencia de esta «lista única» restaba significativamente el margen de maniobra de los negociadores europeos.

La segunda dificultad a la que se enfrentó tuvo que ver con la naturaleza de la relación comercial de México y la UE. La estructura productiva de México era diferente a la de la mayoría de los socios preferenciales de la UE, principalmente países de Europa del Este o de África del Norte, relativamente integrados al bloque europeo. En consecuencia, las reglas de la «lista única» exigían un contenido regional o un grado de transformación demasiado alto, difícil de cumplir para los productos mexicanos —e incluso en ocasiones para los propios bienes europeos—⁴⁰ implicando el riesgo de no poder beneficiarse de la desgravación arancelaria que el acuerdo estableciera.

Una dificultad adicional en esta negociación se explica por la importante integración económica de México con Estados Unidos. La estrecha vinculación de la estructura productiva del sector industrial mexicano con la de Estados Unidos representó un reto más en la discusión de este tema, pues había temor entre los europeos de que reglas de origen muy laxas pudiesen significar extender, siquiera parcialmente, las preferencias del TLCUEM a Estados Unidos, mediante la incorporación de valor agregado estadounidense en las exportaciones mexicanas beneficiadas por el TLCUEM.

La combinación de estos factores generó en que la negociación de este capítulo fuese, probablemente, el tema más álgido del TLCUEM.

Finalmente se llegó a una solución de compromiso a través de flexibilidades, transitorias⁴¹ y permanentes, en las reglas europeas que eran más relevantes para México. Estas reglas se ubican en los sectores automotriz, químico, electrónico, textil y confección y calzado.

Servicios e inversión

La discusión de los temas de servicios e inversión representó una de las grandes paradojas de la negociación. Si bien en los años anteriores al inicio de las conversaciones con Europa, México había abierto su economía a la participación de proveedores de servicios e inversionistas extranjeros, dicha liberalización se había consolidado⁴² únicamente para sus socios preferenciales, a través de los respectivos acuerdos de libre comercio. Esto implicaba que aunque todos los inversionistas y proveedores de servicios extranjeros gozaban, en términos generales, de las mismas condiciones en el mercado mexicano, los socios de México con acuerdos de libre comercio contaban con la certeza de que la apertura actual no se revertiría, mientras que el resto, incluyendo a los de origen europeo, no contaba con la misma garantía.⁴³

Existían, además, algunos sectores, como el de servicios financieros, para los que México había realizado una liberalización adicional unilateral, posterior a la entrada en vigor del TLCAN. Esta apertura se otorgó únicamente a los socios con acuerdos preferenciales, sin extenderse al resto del mundo.

En consecuencia, la UE era el gran *demandeur* en la negociación de los temas de servicios e inversión en el TLC con México. Así lo demostró desde el inicio de la discusión de los Acuerdos Global e Interino, insistiendo en que los temas de servicios —incluyendo los financieros— e inversión, fuesen parte integral del acuerdo comercial.

Resultados de la negociación en inversión. Paradójicamente, el capítulo de inversión, por solicitud europea, no incluye las tradicionales disciplinas contenidas en un capítulo de protección de las inversiones de última generación, tales como trato justo y equitativo, trato nacional, reglas sobre expropiación e indemnización, manejo de transferencias y un mecanismo de solución de controversias entre un inversionista y una parte. Tampoco se establece el compromiso de consolidar la apertura existente en el territorio de las partes en materia de inversión extranjera, conocido en la jerga comercial internacional como *stand still*.⁴⁴

Este apartado se limita a hacer un llamamiento a los países miembros a desarrollar un marco legal favorable para la inversión basado en la negociación de acuerdos de promoción y protección recíproca de las inversiones (APPRI), para los que la responsabilidad negociadora recae sobre cada Estado miembro de la UE y no sobre la Comunidad Europea.

En la práctica, México cuenta con este tipo de acuerdos con trece de los quince países miembros originales de la UE.⁴⁵ Si bien estos instrumentos sí cuentan con disciplinas modernas de protección de las inversiones —tales como trato justo y equitativo, trato nacional, expropiación e indemnización y transferencias y solución de controversias entre un inversionista y una parte—, al igual que el TLCUEM no incluyen el compromiso de consolidar la apertura existente o *stand still*.

El capítulo de inversión indica también que, como mucho al tercer año de entrada en vigor del acuerdo, las partes revisarían el marco jurídico correspondiente, con el objetivo de avanzar hacia la liberalización progresiva de los flujos de inversión. Sin embargo, no se indica explícitamente el alcance de esta revisión, en particular no se determina si implicaría la inclusión de las tradicionales reglas internacionales para la protección de la inversión y una lista de reservas sectoriales que detallara la cobertura del acuerdo. No obstante, aunque el plazo originariamente previsto venció en 2003, esta revisión no se ha llevado a cabo. Los funcionarios encargados de la administración del acuerdo han decidido posponer el cumplimiento de dicho compromiso hasta 2005.

Resultados de la negociación en servicios. A diferencia del capítulo de inversión, el correspondiente al comercio de servicios sí incluye los principios fundamentales contenidos en todo acuerdo internacional de última generación, tales como trato nacional, trato de la nación más favorecida, además del compromiso de mantener el grado de apertura existente al momento de la entrada en vigor del acuerdo —consolidación de la legislación nacional o *stand still*.

Sin embargo, el tratado con la UE no incluye una lista de reservas, es decir, de los sectores y actividades económicas en los que se restringe la participación de los proveedores de servicios de la otra parte. Contrariamente a lo ocurrido en otros acuerdos suscritos por México, como el TLCAN, en donde, por razones de transparencia, cada miembro del acuerdo codifica los sectores y actividades excluidos de los compromisos del acuerdo, el TLCUEM se limita a garantizar que ninguno de los socios adoptará una legislación más restrictiva a la actualmente en vigor, sin indicar cuál es el régimen vigente en cada parte.⁴⁶

Las disposiciones de este apartado se aplican a los cuatro modos de prestación de servicios: a) del territorio de una parte al territorio de la otra; b) del territorio de una parte a un consumidor de servicios de la otra; c) por

un proveedor de servicios de una parte mediante la presencia comercial en el territorio de la otra; d) por un proveedor de servicios de una parte mediante la presencia de personas físicas en el territorio de la otra.

El tratado no prevé liberalización adicional a la existente en la legislación nacional de las partes en el momento de la entrada en vigor del acuerdo. A este respecto, el TLCUEM indica que al tercer año de la entrada en vigor, o bien por decisión del Consejo Conjunto, un año después de la conclusión de las actuales negociaciones de servicios en la OMC, los socios intercambiarán listas de compromisos, incluyendo la posibilidad de negociar una apertura mayor en el sector. Dado el retraso de la Ronda Doha, este intercambio de listas aún no se ha producido.

Finalmente se estableció un apartado sobre servicios financieros, que contempla disciplinas en materia de acceso a los servicios bancarios, servicios de seguros y relacionados con seguros, así como otros servicios financieros. En esta área, México y la UE también garantizan que ninguno de los países adopte una legislación más restrictiva a las que actualmente mantiene en vigor. Sin embargo, a diferencia del resto del capítulo de servicios, en esta sección sí se incluyó una lista de actividades excluidas de los compromisos generales. En la práctica, en materia de servicios financieros México otorgó a sus socios europeos una apertura en las mismas condiciones que la concedida a sus socios del TLCAN.

Principales explicaciones de los resultados en servicios e inversión. La del TLCUEM era la primera negociación de la UE en la que se incluían los temas de servicios e inversión en un acuerdo de libre comercio. Esto dio lugar a dos factores que pueden explicar la defensiva postura europea en el momento de definir los compromisos específicos en estas áreas. El primero tiene que ver con la división de competencias, vigente en aquel momento,⁴⁷ entre los Estados miembros y la Comunidad Europea; el segundo con consideraciones estratégicas respecto a negociaciones distintas a la de México.

Como se ha mencionado anteriormente, de los once temas comprendidos en el TLCUEM, en 1999, ocho eran competencia exclusiva de la Comunidad Europea y tres —comercio de servicios, inversión y pagos relacionados, y propiedad intelectual— de responsabilidad compartida mixta entre la Comunidad Europea y los Estados miembros. Una posible explicación de la postura europea en las discusiones con México, principalmente para el capítulo de inversión, radica en que los países miem-

bros de la UE no estaban dispuestos a establecer el precedente de que la Comisión Europea, responsable de la discusión del TLCUEM, asumiera el control de la negociación de un tema de competencia compartida.

Un segundo factor que explica la cautelosa posición europea está relacionado con las reglas para servicios, específicamente la cobertura sectorial. La negativa europea a establecer listas de los sectores y actividades económicas excluidos de los compromisos en servicios e inversión del acuerdo —listas de reservas—, se podría explicar por el hecho de que la UE tampoco tenía precedente de este tipo de reservas en un acuerdo bilateral. El problema, además de técnico —el ejercicio de identificación y codificación de las disposiciones legales vigentes es complejo— parecía ser estratégico.

Al recopilar y transcribir en un instrumento internacional las actividades económicas que una parte no está dispuesta a incluir en un acuerdo comercial, se hacen evidentes sus sensibilidades para negociaciones futuras en otros frentes. Con las discusiones de servicios pendientes en la Ronda Doha de la OMC, la elaboración de listas de reservas con México abriría las cartas europeas para las negociaciones sobre esta materia en Ginebra.

Éstas, en nuestra lectura, son dos de las principales razones que empujaron a la UE a modificar su postura de «gran *demandeur*» previo al inicio de las discusiones sobre el contenido de los capítulos de servicios e inversión, a una más defensiva, en la que aquélla se conforma con disciplinas «modestas» si se las compara con otros acuerdos comerciales de última generación.

Otros capítulos del tratado

Un capítulo de gran relevancia para el tratado es el relativo a la solución de controversias. Se trata del instrumento a través del cual se garantiza el cumplimiento de las disposiciones establecidas a lo largo del acuerdo. En el TLCUEM, México y la UE acordaron un procedimiento ágil de solución de disputas que otorga certeza sobre bases de equidad, seguridad jurídica y neutralidad. El tratado prevé un mecanismo de solución de diferencias entre Estado y Estado que busca prevenir o dirimir conflictos derivados de la interpretación o aplicación de las disposiciones del acuerdo, o cuando un socio considere que una medida vigente resulta incompatible con las disposiciones del TLCUEM.

El procedimiento consta de dos etapas. La primera, no contenciosa, a través de consultas ante el Comité Conjunto, órgano encargado de la administración y supervisión del tratado. La segunda consiste en el establecimiento de un grupo arbitral para determinar si existe alguna violación a las disposiciones establecidas en el TLCUEM. Para la disposición de los paneles se establecen reglas claras y precisas: el procedimiento de elección de los árbitros; los plazos para llevar a cabo consultas ante el Comité Conjunto y para que el grupo arbitral rinda sus informes; los procedimientos que cabe seguir para el cumplimiento de la decisión del panel arbitral, así como para suspender beneficios cuando no se cumpla con la decisión del panel.

El mecanismo establecido es similar al contemplado en los otros tratados de libre comercio que México ha firmado. Sin embargo, para la UE es el primer acuerdo comercial bilateral en el que acepta un mecanismo que contemple plazos reducidos y suspensión de beneficios en caso de que el socio demandado no cumpla con la decisión del panel arbitral.

En total, el TLCUEM establece disciplinas en once materias diferentes. El listado completo es el siguiente:⁴⁸

- acceso a mercados;
- reglas de origen;
- medidas sanitarias y fitosanitarias;
- medidas relativas a la normalización;
- salvaguardias;
- compras del sector público;
- competencia;
- comercio de servicios;
- inversión y pagos relacionados;
- propiedad intelectual y
- solución de controversias.

Resultados del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea

Los resultados del tratado a tres años y medio de su entrada en vigor muestran un crecimiento del comercio bilateral del 27 %.⁴⁹ Las exporta-

ciones europeas a México aumentaron un 30 %, mientras que las ventas mexicanas a Europa crecieron el 19 %.⁵⁰ En el mismo período, las exportaciones mexicanas al mundo crecieron un 18 %.

La relativamente baja tasa de crecimiento de las exportaciones mexicanas se puede deber, entre otras razones, a que los primeros meses de la entrada en vigor del acuerdo coincidieron con un euro relativamente débil con respecto al dólar y un peso relativamente fuerte, al poco conocimiento por parte de los exportadores mexicanos del mercado europeo y, finalmente, a que muchas de las decisiones de exportación de las multinacionales establecidas en México se toman en la casa matriz, independientemente de las ventajas comparativas que tienen las diferentes localidades en las que están establecidas sus plantas.

En la parte de la liberalización del mercado mexicano, el tratado ha cumplido con su cometido. En primer lugar permitió a las empresas usuarias de bienes europeos establecidas en México hacer frente exitosamente a la entrada en vigor del artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En ausencia del tratado, la modificación del régimen de maquila seguramente hubiera impactado de manera negativa a la competitividad de estas empresas.

Adicionalmente, el TLCUEM permitió consolidar la apertura comercial iniciada por México. Aunque siempre es difícil buscar argumentos contrafactuales, hay evidencia suficiente que sugiere que en ausencia del tratado no sólo no se hubieran liberalizado los intercambios comerciales con Europa,⁵¹ sino que seguramente, por lo menos para algunos productos, los niveles de protección comercial de México se hubieran elevado. Entre 1993 y 2000, el arancel NMF promedio aplicable por México a sus importaciones no agrícolas pasó del 13,3 % al 16,5 %.

El TLCUEM se constituyó también en una herramienta para promover la liberalización de la economía mexicana frente a socios comerciales distintos a la UE, particularmente los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) y Japón. Con objeto de evitar una situación de discriminación para sus exportadores e inversionistas respecto a los de la UE, los países miembros de la EFTA han adoptado una política de negociar acuerdos de libre comercio con todos los socios con los que la Comunidad Europea lo haga. En ese contexto, México y la EFTA pusieron en marcha un TLC el 1 de julio de 2001.

En lo que respecta a Japón, no debe sorprender el interés del gobierno de ese país asiático en concluir un acuerdo con México, una vez

que exportadores e inversionistas estadounidenses y europeos gozaban de condiciones preferenciales en el mercado mexicano. Al igual que el TLCAN lo fue para la negociación con Europa, la adición del TLCUEM ha sido para los japoneses un fuerte incentivo para modificar los términos de su relación comercial con México, contribuyendo de esta forma, a continuar avanzando la apertura de la economía mexicana.⁵²

Además de asegurar la liberalización de la economía mexicana, el tratado ha tenido un valor estratégico por lo menos desde dos puntos de vista. El primero de ellos es su contribución a fortalecer la posición negociadora de México en la OMC. La combinación del TLCAN, del acuerdo con Europa y de los otros diez⁵³ tratados de libre comercio que México firmó en la última década, significa haber resuelto el grueso de la relación comercial con 34 países que representan la mitad del comercio mundial⁵⁴ y entre los cuales se encuentran los interlocutores más importantes de la agenda comercial internacional.

La segunda consideración estratégica tiene que ver con el proceso de expansión que vive la Unión Europea. La incorporación de 10 nuevos países al espacio económico europeo significa abrir un mercado adicional para los exportadores mexicanos de más de 74 millones de personas con un producto interno bruto que supera en conjunto los 400 mil millones de dólares.

Finalmente, el acuerdo con México tuvo un impacto positivo en las relaciones de Europa con otros países latinoamericanos. Poco después de la conclusión de la negociación con México, Chile pudo concluir un tratado similar y, aunque plagada de dificultades por la dimensión agrícola, se inició una negociación comercial entre Europa y Mercosur. Estas iniciativas difícilmente hubieran prosperado en ausencia del acuerdo con México. Es más, probablemente Chile y Mercosur no hubieran llegado más lejos de lo establecido en los acuerdos globales que firmaron en la cumbre de Madrid, en diciembre de 1995.

Además del favorable precedente que el TLCEUM ha representado para el desarrollo de nuevas negociaciones comerciales entre la UE y países de América Latina, este acuerdo podría constituirse también en una vía para avanzar procesos de negociación que actualmente se encuentran detenidos. En particular, los países centroamericanos han manifestado su interés por negociar un acuerdo comercial con la UE. Una ruta hacia el libre comercio entre estos países y Europa podría ser el tratado entre México y la UE, por medio de la adhesión de Centroamérica al

TLCUEM. Una segunda opción, menos ambiciosa, es explorar la posibilidad de utilizar de la figura de acumulación diagonal⁵⁵ para permitir la inclusión de bienes centroamericanos en las exportaciones preferenciales mexicanas a la UE. Esta situación podría ser aplicable también para los países andinos, quienes por su cercanía geográfica y consiguiente integración económica con Chile podrían usar el acuerdo entre la UE y este país para obtener acceso al mercado europeo, ya sea por la vía de la adhesión al TLC eurochileno, o bien a través de la acumulación diagonal.

En el terreno de la cooperación, aunque el acuerdo es muy ambicioso, hasta hoy los resultados todavía no son satisfactorios. Con el beneficio que da la perspectiva de ver la negociación a unos años de distancia, se puede especular si el enfoque adoptado en el acuerdo global fue el idóneo. Probablemente la enumeración de una treintena de áreas para desarrollar la agenda de colaboración conjunta fue un enfoque demasiado ambicioso. Quizá hubiera sido preferible concentrarse en un par de temas con mayor profundidad. Pretender avanzar en todos los temas que el Acuerdo Global establece es, probablemente, demasiado pretencioso y rebasa los recursos y capacidad de gestión que la Comisión Europea posee.

A tres años y medio de la entrada en vigor del Acuerdo Global, es obvio que su negociación representó para México el aprovechamiento de una oportunidad para continuar el proceso de reforma económica iniciado a mediados de los ochenta, acceder en condiciones preferenciales al mercado europeo, establecer un nuevo marco institucional para profundizar las relaciones diplomáticas con la UE y buscar nuevos espacios para la cooperación bilateral.

Agradecimientos

El autor agradece los comentarios de Fernando de Mateo, coordinador mexicano de la negociación del TLCUEM, de Ramon Torrent, ex director de Relaciones Internacionales en el Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea y actual director del Observatorio de la Globalización de la Universitat de Barcelona, así como aquellos recibidos durante el seminario «La globalización de la integración en América Latina», organizado por la Fundació CIDOB, en la ciudad de Barcelona, en abril de 2004.

Notas

1. Jaime Zabludovsky fue embajador de México ante la Unión Europea (1998-2000) y jefe del equipo mexicano para la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea. Actualmente es consultor en asuntos económicos y comerciales. Este análisis forma parte del trabajo elaborado para el Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo en junio de 2004. Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no necesariamente del Banco.

2. Alfonso Reyes, *Textos, Una antología general*, SEP/UNAM, México, SEP/UNAM, 1981, pp. 38-39.

3. La liberalización del comercio de bienes, por ser competencia explícita de la Comunidad Europea, no requirió de la aprobación de las instancias legislativas de los 15 Estados miembros. El resto de las disposiciones del Acuerdo Global, bajo responsabilidad de los Estados miembros, sí exigió la aprobación de los Parlamentos nacionales. Ello explica el desfase entre la entrada en vigor de la liberalización del comercio de bienes en julio de 2000 y el resto del Acuerdo Global, ocho meses más tarde.

4. De acuerdo con el Informe Anual de la Organización Mundial del Comercio de 2002, la Unión Europea es el segundo importador mundial (933 miles de millones de dólares en ese año), sólo después de Estados Unidos (1.202 miles de millones de dólares). El bloque europeo concentra alrededor de la quinta parte del comercio mundial. En 2002, el intercambio de bienes de la UE sumó 1.873 miles de millones de dólares (sin tomar en cuenta el comercio intracomunitario).

5. El artículo 303 del TLCAN establece reglas para los programas de devolución o exención de aranceles a los bienes utilizados en la producción de otros bienes que serán exportados a otro país miembro del TLCAN. México se comprometió a eliminar dichos programas el 1 de enero de 2001. A partir de esa fecha, el monto de aranceles que un país puede eximir o devolver no debe exceder el menor de: a) los aranceles pagados o que se adeuden sobre materiales importados no originarios de la región de América del Norte y empleados en la producción de un bien que después se exporte a otro país miembro del tratado; o b) los aranceles pagados en el país importador por concepto del bien manufacturado con los bienes extrarregionales.

6. En general, los niveles de protección comercial de «nación más favorecida» de Estados Unidos y de Canadá son sustancialmente menores que los de México. Ello implica que productores establecidos en esos dos países puedan utilizar bienes europeos para artículos manufacturados que, de cumplir las reglas de origen del TLCAN, pudiesen entrar al mercado mexicano beneficiándose de las preferencias establecidas en el acuerdo. Los productores en México, por el con-

trario, tendrían que pagar aranceles superiores en los bienes europeos que utilizan para producir en su mercado nacional.

7. La UE inició su construcción hace cincuenta y dos años con seis miembros originarios y fue aceptando nuevos socios con el paso del tiempo: tres en 1973; otro más en 1981; dos adicionales en 1986; y los tres más recientes en 1995, dando origen a la Europa de los quince. En 2004, diez países más han ingresado en la UE, conformando un bloque de 25 estados.

8. En 1995, año en que México y la UE ratifican su voluntad de buscar un acuerdo de asociación, el bloque europeo contaba con uniones aduaneras con cuatro países y 17 acuerdos de libre comercio.

9. Por la vía del SGP, la UE, así como otros países desarrollados, otorgan preferencias arancelarias unilaterales a países en desarrollo. Estos sistemas de preferencias son compatibles con las reglas de la Organización Mundial de Comercio.

10. Un año antes de la modificación del SGP, el 58 % de las exportaciones de México a la UE fueron manufacturas, el 30 % productos petroleros y el 12 % agropecuarios y materias primas. Dentro de las exportaciones manufactureras, alrededor del 70 % se ingresaba en la UE a través del esquema de preferencias arancelarias al amparo del SGP entonces en vigor. Si a la cifra anterior se le agregan los productos libres de arancel NMF, entonces prácticamente todas las exportaciones mexicanas de productos manufacturados entraban a los países de la UE sin pagar aranceles. El antiguo SGP de la UE mantenía, para algunos productos «sensibles», límites cuantitativos de importación libres de arancel. Al cubrirse esos límites se reestablecía el arancel NMF. En virtud de que, por lo regular, México no alcanzaba dichos límites, prácticamente todas las exportaciones beneficiadas por el SGP entraban libres de arancel a ese mercado.

11. El arancel de «nación más favorecida» es aquel que los países miembros de la Organización Mundial del Comercio aplican a los países a los que no extienden preferencias unilaterales, o con los que no cuentan con acuerdos preferenciales.

12. En el marco de esta modificación del SGP europeo, las exportaciones brasileñas clasificadas como «no sensibles» disminuyeron del 52 al 40 %; mientras que para Argentina, las exportaciones «no sensibles» pasaron de un 56 % en 1994, a sólo un tercio en 1995.

13. Los aranceles «consolidados» son los niveles máximos a los que los socios de la OMC se han comprometido contractualmente. En algunos casos, como el de México a finales de los ochenta y principios de los noventa, los derechos de importación efectivamente aplicados pueden ser inferiores a los consolidados. El arancel promedio consolidado de México en la OMC se ubica en el 35 % para manufacturas.

14. A mediados de 2003 se cumplieron ocho años de vigencia de esta medida para los países con los que México no ha suscrito tratados de libre comercio.

15. En 1994, el comercio bilateral de la Unión Europea con México era sólo el 0,95 % del total del comercio extracomunitario.

16. El vicepresidente español dentro de la Comisión Europea, Manuel Marín, utilizó toda su influencia para avanzar en el fortalecimiento de las relaciones de la UE con Iberoamérica.

17. Estas tareas fueron encabezadas por los secretarios de Relaciones Exteriores y de Comercio y Fomento Industrial durante los cinco años que duró el proceso de negociación con la Unión Europea: José Ángel Gurría (1994-1998) y Rosario Green (1998-2000) en su calidad de cancilleres y M. Herminio Blanco como responsable de las negociaciones comerciales internacionales (1994-2000).

18. Órgano de decisión de la UE, conformado por los representantes de los gobiernos de los 15 países miembros.

19. Brazo ejecutivo de la UE. Formado por un presidente y diecinueve comisarios, cada uno de éstos responsable de una cartera. Actualmente existe un comisario responsable de las Relaciones Exteriores y otro del Comercio Internacional.

20. Adicionalmente, y de manera muy especial para la izquierda mexicana (Partido de la Revolución Democrática, PRD), la perspectiva de que el acuerdo con la UE incluyese no sólo una liberalización comercial similar a la del TLCAN, sino también un mecanismo para el diálogo político y un ambicioso programa de cooperación, representaba un atractivo importante. Durante la negociación del TLCAN, algunas de las críticas de la izquierda eran, precisamente, que el acuerdo norteamericano se limitaba a la relación comercial y de inversión. El PRD tenía la esperanza de que el TLCUEM permitiría hacer frente a estas limitaciones y, por ello, votó a favor del Acuerdo Global en la Cámara de Senadores, el 23 de abril de 1998, lo que hizo posible que la aprobación fuese por unanimidad. Veintitrés meses después, cuando el ejecutivo presentó a la consideración de ese cuerpo legislativo los resultados de la negociación comercial, algunos senadores del PRD votaron en contra, arguyendo que el capítulo de cooperación no era la suficientemente ambicioso, pues no iba más allá del listado de las diferentes áreas en las cuales los trabajos estaban todavía por desarrollar y, también, que las facultades otorgadas al Consejo Conjunto del acuerdo eran excesivas, pues podían modificar los términos pactados sin estar aprobados por las instancias legislativas de las partes. Los senadores del PRD distribuyeron su voto de la siguiente forma: 89 votos a favor, 11 en contra y 2 abstenciones.

21. Estos artículos, el XXIV del GATT para bienes y el V del GATS para servicios, establecen los requisitos que los acuerdos preferenciales deben cumplir para ser congruentes con las reglas multilaterales de comercio.

22. Una descripción muy completa de la relación entre América Latina y Europa la encontramos en Grisanti, Luis Xavier, *El nuevo interregionalismo transatlántico: la asociación estratégica Unión Europea-América Latina*, Publica-

ciones INTAL-ITD, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de divulgación-IECI-044, Buenos Aires, 2004.

23. Los ámbitos de cooperación son los siguientes: industrial, fomento de las inversiones, servicios financieros, pequeñas y medianas empresas, reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad, cooperación aduanera, sociedad de la información, sector agropecuario, sector minero, sector de la energía, transportes, turismo, estadísticas, administración pública, lucha contra las drogas, el lavado de dinero y control de los precursores químicos, ciencia y tecnología, formación y educación, cultura, audiovisual, información y comunicación, medio ambiente y recursos naturales, sector pesquero, asuntos sociales y superación de la pobreza, cooperación regional, refugiados, derechos humanos y democracia, protección al consumidor, protección de datos, y salud.

24. El Acuerdo Interino fue aprobado por la Cámara de Senadores de México el 23 de abril de 1998, y por el Parlamento Europeo el 13 de mayo de 1998, entrando en vigor el 1 de julio de ese mismo año.

25. El artículo 60 del Acuerdo Global establece que «La aplicación de los títulos II (diálogo político) y VI (cooperación) quedará suspendida hasta la adopción, por parte del Consejo Conjunto de las decisiones previstas en los artículos 5 (comercio de bienes), 6 (comercio de servicios), 9 (movimientos de capital y pagos relacionados), 10 (compras del sector público), 11 (competencia) y 12 (propiedad intelectual)».

26. Ramon Torrent, ex director de Relaciones Internacionales en el Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea y actual director del Observatorio de la Globalización de la Universitat de Barcelona, participó en el diseño del andamiaje institucional que hizo posible la negociación con México, y ha elaborado un testimonio reciente de ese proceso. Para Ramon Torrent, las razones principales que explican el éxito del proceso México-UE son: «a) el nuevo gobierno español de José María Aznar apoyó desde el inicio, en el seno del Consejo de la Unión Europea, una liberalización comercial con México; en cambio, el gobierno de Felipe González no había apoyado en lo más mínimo la propuesta de zona de libre cambio para Mercosur presentada por la Comisión y se había conformado con la posibilidad de organizar una vistosa ceremonia de firma del acuerdo marco en Madrid bajo su presidencia del Consejo de la Unión; b) los funcionarios españoles destinados en Bruselas lucharon con una tremenda tenacidad para conseguir, bajo instrucciones de su gobierno, que el acuerdo marco con México, ya que no incluía la liberalización comercial, fuera al menos mejor, desde el punto de vista institucional, que el acuerdo con Mercosur; c) el gobierno alemán dio cierto apoyo a las posiciones del gobierno español; d) los funcionarios de la Comisión y del Servicio Jurídico del Consejo inventaron la novedad institucional del acuerdo con México de crear un Consejo Conjunto dotado de un poder de decisión (adaptado del acuerdo de

Ankara con Turquía)». Ramon Torrent, «Argentina, el ALCA y la UE. El falso precedente de México», mimeo, 2000.

27. A diferencia de la cooperación y el diálogo político, la gran mayoría de los asuntos comerciales son de competencia exclusiva de la Comunidad Europea y, por ende, no requieren aprobación de los países miembros de la UE. La instancia responsable de ratificar los temas comerciales de competencia de la Comunidad Europea es el Consejo de la UE, con una participación, variable según los casos, del Parlamento Europeo. En aquel momento, los temas de competencia compartida entre la Comunidad Europea y los Estados miembros eran inversión, servicios y propiedad intelectual. Esta situación cambió después de la negociación entre México y la UE, con la entrada en vigor del Tratado de Niza.

28. El Acuerdo Global fue ratificado por el último Estado miembro correspondiente dieciocho días después de la entrada en vigor del TLCUEM. Por lo anterior, los resultados de la negociación comercial en las áreas, en aquel momento de competencia compartida entre Estados miembros y Comunidad Europea —servicios, inversión y propiedad intelectual—, no pudieron entrar en vigor al mismo tiempo que las reglas de competencia comunitaria. Las disciplinas comerciales de competencia compartida entraron en vigor el 1 de marzo de 2001, incorporándose en ese momento al resto de las reglas del TLCUEM, en marcha desde el 1 de julio de 2000. De conformidad con el artículo 60 del Acuerdo Global, la aplicación de las vertientes de diálogo político y cooperación quedó suspendida hasta la puesta en marcha de la totalidad de las reglas comerciales, es decir, el 1 de marzo de 2001.

29. Artículo 4 del Acuerdo Global y 2 del Acuerdo Interino.

30. Artículo 5 del Acuerdo Global y 3 del Acuerdo Interino.

31. El artículo 5 del Acuerdo Global indica más adelante: «En la decisión se incluirán, en particular, los siguientes asuntos: a) cobertura y períodos transitorios; b) derechos de aduana sobre importaciones y exportaciones y gravámenes de efecto equivalente; c) restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones y medidas de efecto equivalente; d) trato nacional incluyendo la prohibición de la discriminación fiscal con respecto a los impuestos con que se gravan los bienes; e) medidas *antidumping* y compensatorias; f) medidas de salvaguardia y de vigilancia; g) reglas de origen y cooperación administrativa; h) cooperación aduanera; i) valor en aduana; j) normas y reglamentos técnicos, legislación sanitaria y fitosanitaria, reconocimiento mutuo de la evaluación de la conformidad, certificaciones, marcado, entre otros; k) excepciones generales justificadas por motivos de moralidad pública, orden público o seguridad pública; protección de la vida o salud de los seres humanos, los animales o las plantas; protección de la propiedad industrial, intelectual y comercial, entre otros; l) restricciones en caso de dificultades en la balanza de pagos».

32. El texto propuesto por México para la llamada «cláusula democrática» difería del lenguaje que la UE incluye tradicionalmente en sus acuerdos de asociación, dado que no incluía las palabras... «inspiran las políticas *internas e internacionales*». El texto, como promovido por México, establecía: «El respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspiran las políticas de las Partes y constituye un elemento esencial del Presente Acuerdo». La enmienda mexicana se inspiró en el hecho de que su política exterior, por razones constitucionales, se inspira en siete principios, que si bien no son incompatibles con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, incluyen una serie de conceptos que van más allá de la protección de éstos.

33. El texto de la Declaración unilateral de México respecto a la cláusula democrática señala:

«La política exterior de México se fundamenta en los principios que consagra su Constitución:

La autodeterminación de los pueblos.

La no intervención.

La solución pacífica de controversias.

La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

La igualdad jurídica de los Estados.

La cooperación internacional para el desarrollo.

La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Por su experiencia histórica y el supremo mandato de su Constitución política, México expresa su plena convicción de que sólo la observancia plena del derecho internacional es fundamento de la paz y del desarrollo. Manifiesta, asimismo, que los principios de convivencia de la comunidad internacional, como se expresan en la Carta de las Naciones Unidas, los principios enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los principios democráticos, son guía permanente de su participación constructiva en el quehacer internacional y son el marco de referencia en su relación con la Comunidad y sus Estados miembros, regida por el presente Acuerdo, o en su relación con cualquier otro país o grupo de países».

34. El COREPER está integrado por los embajadores ante las instituciones europeas de los 15 países miembros de la UE.

35. Esta interpretación es totalmente coincidente con la de Ramón Torrent, quien vivió la experiencia, del otro lado de la mesa, como director de relaciones internacionales en el servicio jurídico del Consejo de la UE (véase, Torrent, pp. 5-6).

36. Como resultado de gestiones diplomáticas del gobierno mexicano con el gobierno español, se logró que este último presionara para que en la de-

claración de Colonia, los jefes de gobierno de los 15 países miembros de la UE dieran el mandato para que las negociaciones concluyesen, como mucho, antes de finales del año 1999. Este mandato facilitó que en el tránsito entre comisiones, la negociación con México se convirtiera en uno de las instrucciones prioritarias del Consejo Europeo al nuevo gobierno de Prodi.

37. Con objeto de colocar sus excedentes de producción en el mercado internacional y así mantener los precios estables en el mercado interno, la UE ha creado un mecanismo de «reembolsos a la exportación». A través de este mecanismo, la UE otorga subsidios a los exportadores europeos de ciertos productos agrícolas por un valor aproximado a la diferencia entre el precio internacional del producto en cuestión y su precio de referencia (establecido por los quince ministros de Agricultura de los Estados miembros) en la Unión.

38. Las reglas de origen se establecen en términos de mínimos de valor agregado conjunto que deben cumplir los bienes y, también, suele utilizarse el método conocido como «salto arancelario» en el marco del sistema armonizado de clasificación arancelaria. En términos generales, este método consiste en definir reglas a partir del cambio que un bien clasificado en cierta partida arancelaria debe sufrir para convertirse en otro producto, clasificado en otra partida arancelaria, que debe ser «suficientemente diferente» de la primera, para indicar que implícitamente se ha dado un proceso de «transformación sustantiva».

39. La UE cuenta actualmente con más de 25 acuerdos comerciales preferenciales. Este número disminuyó en mayo de 2004, una vez que se incorporaron los 10 nuevos países miembros al bloque europeo.

40. Si bien la «lista única» fue creada en 1997, ésta recuperaba una gran cantidad de reglas de origen establecidas en acuerdos preferenciales de los años setenta. En consecuencia, algunas de las reglas de esta lista no reconocen las modificaciones en la estructura productiva europea.

41. Como resultado del compromiso en la negociación, el contenido regional de algunas reglas se modifica con el tiempo, de forma que en el país exportador las estructuras productivas cuenten con plazos razonables para adaptarse a las reglas de origen establecidas en el TLCUEM.

42. Entendemos por consolidar el hecho de obligarse a no dar marcha atrás a la apertura vigente.

43. Si bien no se beneficiaban de la certidumbre jurídica ofrecida por un TLC, los inversionistas y proveedores de servicios europeos no se encontraban completamente desamparados en el mercado mexicano. Contaban con protección en virtud de los compromisos de liberalización asumidos por México a través de los Códigos de Conducta de la OCDE y de la cláusula de nación más favorecida de la OMC.

44. En materia de presencia comercial para los prestadores de servicios,

el acuerdo sí incluye el compromiso de consolidación de la legislación nacional. Sin embargo, este tema se trata en el capítulo de servicios.

45. Reino Unido e Irlanda no han suscrito APPRI con México. La próxima incorporación al TLCUEM de 10 nuevos países, como resultado del proceso de ampliación de la UE, implicará, entre otros, que el número de socios del acuerdo sin APPRI se incrementará de 2 a 11.

46. En caso de controversia, en el marco del TLCUEM habría que indagar cuáles eran las disposiciones legales relevantes vigentes en julio de 2000; mientras que, en acuerdos que cuentan con una lista de «reservas», el trabajo se limita a verificar si las actividades en disputa forman parte del inventario de excepciones acordado.

47. La repartición de competencias en materia comercial entre la Comunidad Europea y los Estados miembros de la UE se modificó en años posteriores, con la entrada en vigor del Tratado de Niza.

48. Una descripción detallada de cada una de estas disciplinas se presenta en el artículo de Jaime Zabłudovsky, «Resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea», en la revista *Mercado de Valores*, vol. LX, n° 6, junio de 2000, pp. 12-20.

49. Debido a que el tratado entró en vigor el 1 de julio de 2000, se usa como referencia para el desempeño en sus tres primeros años de vida el período julio 1999-junio 2000, con respecto al período julio de 2002-junio de 2003. Se utilizan cifras de importación de cada una de las partes (Banxico para las importaciones mexicanas provenientes de la UE y Eurostat, para las importaciones comunitarias provenientes de México).

50. Para la contabilidad de las importaciones europeas provenientes de México se utiliza una paridad promedio mensual del euro respecto al dólar.

51. De hecho, como se menciona en el apartado «Las razones europeas», en vísperas de la primera sesión de negociación del tratado con Europa, la delegación mexicana tuvo que afrontar la irritación de la parte contraria por la elevación generalizada de los aranceles con propósitos recaudatorios en diciembre de 1998.

52. En el momento de elaborar el presente trabajo, las negociaciones entre México y Japón mostraban un importante grado de avance. En marzo de 2003, los negociadores mexicanos y japoneses habían pactado la parte sustantiva del acuerdo de asociación.

53. Chile (1992), Estados Unidos y Canadá (TLCAN, 1994), Colombia y Venezuela (G-3, 1995), Bolivia (1995), Costa Rica (1995), Nicaragua (1998), UE (15 países, julio de 2000) Israel (julio de 2000), Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein (EFTA, 2001), Guatemala, Honduras y El Salvador (Triángulo Norte, 2001), Uruguay (2003).

54. El comercio total mundial sumó 10,1 billones de dólares en 2002, de los cuales, aproximadamente 5 billones corresponden a los intercambios realiza-

dos por los países con los que México ha firmado tratados de libre comercio (*Informe anual de la OMC*, 2003).

55. La acumulación diagonal es un concepto utilizado por la UE en diversos acuerdos comerciales, a través del cual permite que algunos de sus socios en acuerdos de libre comercio utilicen bienes de terceros países, como si fueran originarios de su territorio, siempre y cuando la parte proveedora del bien adopte las reglas de origen del acuerdo de libre comercio.

Bibliografía

- Antón Cortés, Alberto (2001), «Las relaciones políticas de la Unión Europea con América Latina tras la Primera Conferencia Intergubernamental. Agenda y Perspectivas», *Revista CIDOB d'Afers Internacionales*, nºs 54-55, Barcelona.
- Chacón, Mario (2000), «La nueva naturaleza de la diversificación: la negociación con Europa», *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 61, octubre de 2000, pp. 114-127, Instituto Matías Romero, México.
- Estadísticas del Comercio Internacional* (2003), Ginebra Organización Mundial de Comercio, Ginebra. http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2003_s/its03_toc_s.htm
- Estadísticas del sector externo*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Banco de Información Económica (BIE). <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/BDINE/J10/J10.HTM>
- Estevadeordal, Antoni y Kati Suominen (2004), «Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement», *Publicaciones INTAL-ITD, Banco Interamericano de Desarrollo*, documento de trabajo, nº 15, Buenos Aires.
- Europa de los quince: cifras clave* (2000), Comisión Europea, Dirección General de Educación y Cultura; Eurostat, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- García Amaral, Jaime y Javier Basulto Poot (2003), «México y Europa: evolución y perspectivas de una relación multilínea», *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 69, junio de 2003, pp. 9-28.
- McCormick, John (2002), *Understanding the European Union. A Concise Introduction*, Palgrave, Londres.
- Minian Isaac y H. Toens, eds. (1989), *Cambio estructural en Europa y México*, Fundación Friedrich Ebert, México.
- Ornelas, Ruth, G. y Mario Rodarte (2000), *El comercio potencial de México y la Unión Europea*, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CE-ESP), México D.F.

- Piñón Antillón, Rosa María, coord., *La regionalización del mundo: la Unión Europea y América Latina*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Delegación de la Comisión Europea en México.
- Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 49, invierno de 1995-1996. Número dedicado a «México y la Unión Europea».
- Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 58, octubre de 1999. Número dedicado a «La Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea».
- Reyes, Alfonso (1981), *Textos. Una antología general*, SEP/UNAM, pp. 38-39, México D.F.
- Rodríguez Arriaga, Manuel (2000), «México en el Consejo de Europa», *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 59, febrero de 2000, pp. 207-218.
- Sberro, Stéphan (1997), «Las relaciones entre México y la Unión Europea: ¿el fin del desencuentro?», en *La Unión Europea y México: Una nueva relación política y económica*, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid, pp. 73-98.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Miguel Ángel Porrúa, diciembre de 1993.
- Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea*, Talleres Gráficos de México, 2 volúmenes, agosto de 2000, SECOFI.
- Torrent, Ramon (2000), *Argentina, el ALCA y la UE. El falso precedente de México*, mimeo.
- Zabłudovsky, Jaime (2000), «Resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea», *Revista de Mercado de Valores*, vol. LX, n° 6, junio de 2000, pp. 12-20.
- (2001), «The Mexico-EU FTA: A strategic instrument to position Mexico as the Transatlantic Hub for Trade and Investment», *European Foreign Affairs Review*, vol. 6, n° 2, verano de 2001.

Las virtudes de la promiscuidad: la apertura comercial de Chile

Alejandro Jara

La política comercial de Chile es un caso exitoso. Éxito en este contexto significa continuidad, facilitación del crecimiento liderado por las exportaciones, y un consenso interno sobre la racionalidad y los resultados de dicha política. El comercio internacional ha estado en el centro del desarrollo y crecimiento de la economía chilena. La orientación hacia la apertura de la economía puede medirse en términos de los flujos de las importaciones y exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB: en el período 1975-1979 éstas representaron el 21 % del PIB, hacia 1997 habían aumentado al 56 %, el 66 % en el año 2002, y el 70 % el 2003 (Frohmann, 2004; OMC, 2004).

Durante tres décadas la política comercial de Chile estuvo caracterizada por una estrategia de esfuerzo sostenido de apertura. La esencia de dicha estrategia fue capturada por el título de un artículo publicado en 1999: «Chile y su política comercial “lateral”» (Sáez y Valdés). Como ese título sugiere, Chile ha utilizado todos los medios para liberalizar su comercio: *unilateral*, *bilateral*, *plurilateral*, y *multilateral*. Esta «promiscuidad» en el empleo de los medios ha estado acentuada por los numerosos acuerdos bilaterales que han permitido expandir y profundizar la liberalización. Este trabajo pretende describir dicho proceso y analizar algunos de sus componentes esenciales.*

* El autor quiere agradecer a varias personas que, con mucha paciencia, leyeron borradores de este artículo e hicieron importantes comentarios y aportaciones al mismo. Entre ellas: Daniela Benavente, Sebastián Herreros, Ana Novik, Pablo Furche, Alicia Frohmann, José Miguel Torres, Mario Matus, Mathias Francke, Sebastián Sáez y Francisco Prieto. Un agradecimiento especial al señor Antonio Ceballos, de la Dirección General de

El punto de partida

En el momento del golpe de Estado de 1973, la economía chilena atravesaba por una profunda crisis de alta inflación y por la parálisis del aparato productivo y distributivo, entre otros factores. La estructura arancelaria era diferenciada y el nivel promedio de la protección era del 105 %, sin contar el efecto de numerosas prohibiciones, restricciones cuantitativas, licencias y otras medidas administrativas. En cuanto a la dimensión internacional, Chile era miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino.

La liberalización unilateral-I: apertura pareja y profunda

Como parte del programa de estabilización del régimen militar de Pinochet, se puso en marcha una desgravación arancelaria profunda que culminó hacia 1979 con un arancel parejo del 10 % para todos los productos. Esta «neutralidad tributaria» acabó con el empleo de los derechos de aduana como instrumento de asignación de recursos en la economía y tuvo el efecto de evitar que el nivel de protección para una industria reflejara la capacidad de influencia relativa de ésta sobre el aparato político, más que las necesidades objetivas. Desde 1967, el Ejecutivo tenía facultades legislativas delegadas para alterar los derechos de aduana, sin tener que recurrir al Poder Legislativo. Esas facultades terminaron con la nueva Constitución (1980), que consagró el principio de que todos los tributos, incluyendo los derechos de aduana, son materia de ley y, por lo tanto, su modificación debe ser aprobada por el Congreso nacional. Ello trajo mayor estabilidad a la política arancelaria.¹ Esta política, conjugada con la estabilidad macroeconómica y con una tasa de cambio competitiva, permitió eliminar el sesgo antiexportador que tenía la política de sustitución de importaciones aplicada en Chile, e iniciar un proceso de expansión y diversificación de las exportaciones.

Relaciones Económicas Internacionales de Chile, por su colaboración en la elaboración de algunos cuadros con cifras sobre el comercio exterior de ese país. Obviamente los errores, omisiones y opiniones son de la exclusiva responsabilidad del autor.

Divorcio: Pacto Andino

Una primera víctima de la nueva política económica fue la participación en el Pacto Andino, que Chile había fundado junto a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en 1969.² En efecto, para poder liberalizar la economía, aplicar un nuevo estatuto para las inversiones extranjeras y no estar limitado por los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) que asignaban producción de determinados bienes a los países miembros, Chile decidió retirarse de dicho acuerdo en 1976. Sin embargo, sus exportaciones a esa agrupación siguieron en aumento.³

El GATT

Chile estuvo entre las 23 partes contratantes fundadoras del GATT. Pese a una activa participación de carácter más bien diplomático para una economía pequeña y relativamente cerrada como la chilena, el sistema multilateral de comercio nunca tuvo mucha importancia en la formulación de la política comercial, salvo como cobertura jurídica de las variadas restricciones aplicadas al comercio.⁴ La Lista VII⁵ de consolidaciones arancelarias de Chile registraba pocas concesiones y generalmente en niveles muy altos. El inicio de la apertura de la economía coincidió con el desarrollo de las negociaciones de la Ronda Tokio del GATT (1973-1979). Por primera vez las negociaciones del GATT adquirieron relevancia, principalmente como un medio para apuntalar las políticas internas. Chile fue el primer país que consolidó la totalidad de sus derechos de aduana a un nivel parejo (35 %),⁶ aun cuando conservó mucha «agua» en el arancel.⁷ De esa manera se procuró hacer más difícil aplicar derechos por encima de ese nivel en el futuro y revertir total o parcialmente la nueva política arancelaria. Además, como contrapartida, se lograron consolidaciones de rebajas arancelarias en otros mercados, en los pocos productos en los que Chile era abastecedor principal.

Una breve recaída

A principios de los ochenta, gran parte de América Latina sufrió el impacto de la crisis financiera, caracterizada por los altos niveles de endeu-

damiento externo. Desde 1979 Chile mantuvo una tasa de cambio fija durante tres años para luchar contra la inflación, lo que a la larga ocasionó un importante atraso cambiario que tuvo consecuencias negativas enormes. La sobrevaluación de la moneda quitó competitividad a los sectores transaccionables, tanto a los que competían con importaciones como a los exportadores. Después de la devaluación, el PIB cayó un 14 % y hubo un aumento explosivo del desempleo y subempleo (alrededor del 30 %). La confianza en el modelo económico se erosionó con las consiguientes repercusiones políticas. Nuevas autoridades económicas dieron un vuelco a la política económica más en sintonía con el enfoque prevaeciente en las décadas anteriores, generalmente denominado de sustitución de importaciones. En 1984 todos los derechos de aduana se elevaron de forma pareja a un 35 %. De no haber sido por la consolidación (35 %) en el GATT, los nuevos derechos de aduana hubieran sido más altos.⁸ Este vuelco en la política económica no duró mucho tiempo. En 1985 un nuevo equipo económico retomó la apertura de la economía y, entre otras cosas, rebajó los derechos primero al 30 % (marzo de 1985) y luego al 20 % (junio de 1985).

Estados Unidos vs. Pinochet: exclusión del SGP

En 1988, el gobierno de Estados Unidos excluyó a Chile de la lista de países beneficiarios de su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en virtud del cual una importante cantidad de productos de origen chileno ingresaba libre de derechos de aduana. El incumplimiento con los estándares básicos de protección de los derechos laborales fue la razón esgrimida, aunque en realidad era una sanción al gobierno de Pinochet por la violación de los derechos humanos. El costo estimado de tal medida fue de seis a siete millones de dólares anuales en derechos de aduana adicionales, que las exportaciones chilenas deberían pagar al ser importadas en el mercado de Estados Unidos. La exclusión del SGP tuvo una respuesta rápida y algo sorprendente: el ministro de Hacienda anunció a los pocos días la reducción de todos los aranceles del 20 al 15 %, para abaratar la economía chilena (en especial los insumos y bienes de capital extranjeros) e incentivar las exportaciones. La evidencia indica que la pérdida de las preferencias no alteró la tendencia al crecimiento de las exportaciones de Chile hacia Estado Unidos.⁹

Los prolegómenos: la cultura de la ALADI

Durante muchas décadas, la región latinoamericana se caracterizó por una retórica que proclamaba altos niveles de integración económica, así como de concertación política. Los variados intentos de integración económica chocaron invariablemente con la realidad de economías más bien orientadas por el enfoque de la sustitución de importaciones. El ALALC¹⁰ de los años sesenta dio lugar a la ALADI¹¹ de los ochenta. La primera era un programa de integración económica regional, que debía lograrse mediante el perfeccionamiento de una zona de libre comercio en el plazo de doce años (después prorrogado a veinte).¹² La ALADI, por su parte, reconoció las limitaciones que las políticas económicas de sus miembros imponían a una apertura, eliminó la cláusula de la nación más favorecida y proporcionó cobertura jurídica bajo el GATT¹³ a más de 80 acuerdos bilaterales, plurilaterales y sectoriales que se han firmado entre sus miembros. Estos acuerdos eran de cobertura limitada de productos,¹⁴ mediante los cuales se negociaron márgenes preferenciales, para los productos que ya eran intercambiados. En otras palabras, dichos acuerdos no solían crear nuevo comercio.

Los cuadros de las páginas siguientes muestran la evolución de las exportaciones e importaciones chilenas durante el período de la liberalización unilateral, es decir, desde 1979 hasta 1990.

La contrarreforma

A comienzos de la década de los noventa, se produjo un fenómeno único en la historia de la región. Producto de la «década perdida», como se denominó a los años ochenta, las reformas de las políticas económicas de muchos países de América Latina estuvieron orientadas a la apertura comercial unilateral, junto a cambios en otras esferas. A la vez, por coincidencia o diseño, casi todos los países habían consagrado regímenes democráticos (aunque imperfectos algunos de ellos, como aún lo es el de Chile). Al decir de Félix Peña, un distinguido jurista y analista argentino, fue posible iniciar negociaciones de acuerdos de libre comercio en la región, pues había un sustento político (la democracia) y los sectores privados (y gobiernos) habían aceptado la lógica de la competencia.

CUADRO 1
Exportaciones chilenas

	1979		1990		Crecimiento
	Mill. dól.	% del total	Mill. dól.	% del total	1979-1990 en %
ASIA	687	17,6	2.226	26,2	224
R. P. China	97	2,5	34	0,4	-65
Japón	416	10,7	1.400	16,5	237
Corea del Sur	65	1,7	264	3,1	309
Otros	110	2,8	528	6,2	379
NORTEAMÉRICA	441	11,3	1.506	17,7	241
Estados Unidos	413	10,6	1.448	17,0	251
Canadá	28	0,7	57	0,7	105
AMÉRICA LATINA	952	24,5	1.068	12,6	12
Mercosur	682	17,5	657	7,7	-4
México	44	1,1	58	0,7	31
Comunidad Andina	202	5,2	298	3,5	47
Centroamérica	21	0,5	47	0,6	124
Otros	4	0,1	9	0,1	147
EUROPA	1.610	41,4	3.423	40,2	113
UE	1.553	39,9	3.386	39,8	118
EFTA	4	0,1	14	0,2	248
Otros	54	1,4	23	0,3	-57
RESTO DEL MUNDO	203	5,2	283	3,3	40
TOTAL	3.894	100,0	8.507	100,0	118

FUENTE: DIRECON, Banco Central de Chile.

EFTA: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. UE (CE): 15 Estados miembros. Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

CUADRO 2
Importaciones chilenas

	1979		1990		Crecimiento
	Mill. dól.	% del total	Mill. dól.	% del total	1979-1990 en %
ASIA	862	20,4	857	12,4	-1
R. P. China	26	0,6	57	0,8	117
Japón	319	7,6	525	7,6	65
Corea del Sur	35	0,8	122	1,8	255
Otros	483	11,4	153	2,2	-68
NORTEAMÉRICA	1.032	24,5	1.591	22,9	54
Estados Unidos	954	22,6	1.367	19,7	43
Canadá	79	1,9	224	3,2	185
AMÉRICA LATINA	1.066	25,3	1.734	25,0	63
Mercosur	551	13,1	1.119	16,1	103
México	56	1,3	101	1,5	81
Comunidad Andina	445	10,6	506	7,3	14
Centroamérica	13	0,3	9	0,1	-32
Otros	1	0,0	0,4	0,0	-60
EUROPA	1.002	23,8	2.011	29,0	101
UE	924	21,9	1.861	26,8	101
EFTA	67	1,6	115	1,7	71
Otros	11	0,3	35	0,5	220
RESTO DEL MUNDO	255	6,0	741	10,7	190
TOTAL	4.218	100,0	6.934	100,0	64

FUENTE: DIRECON, Banco Central de Chile.

EFTA: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. UE (CE): 15 Estados miembros. Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

El primer romance: la aventura mexicana

Uno de los pasos iniciales fue el acercamiento entre México y Chile. En 1973 México había roto relaciones diplomáticas con Chile como reacción al golpe de Estado. Estas relaciones se restablecieron diecisiete años después (1990) cuando Chile asumió un gobierno democrático. El rompimiento afectó negativamente el comercio bilateral.¹⁵ En 1990, las nuevas condiciones políticas y económicas hicieron posible el inicio de negociaciones que culminaron en 1991 con la suscripción de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE). El enfoque empleado fue diferente del imperante en la tradición «aladina». Ambos gobiernos dieron la señal a sus sectores privados de que el objetivo era liberalizar *todos* los productos, salvo excepciones. En el caso de Chile, la consigna fue: 1) se liberaliza todo en cuatro años mediante reducciones anuales de los aranceles aduaneros; 2) en aquellos casos en los que el sector pertinente acredite una sensibilidad o dificultad particular de ajuste, la desgravación se hará en seis años; 3) podrán excluirse algunos productos en la medida en que se acredite la existencia de una distorsión en el mercado del otro país; y 4) se excluirán productos en la medida en que su liberalización no sea posible por la aplicación de ciertas políticas públicas.

El resultado fue el primer acuerdo que, efectivamente, puede denominarse de libre comercio realizado entre dos países de la región, y además compatible con el estándar de las normas sobre zonas de libre comercio del artículo XXIV del GATT. No obstante este cambio radical de enfoque sobre cobertura de productos, el ACE mantuvo con México la tradición de consagrar disciplinas comerciales mínimas. Por ejemplo, la disposición sobre trato nacional fue la empleada tradicionalmente en los acuerdos bajo la ALADI, cuyo alcance es más limitado que el del artículo III del GATT, acuerdo del cual ambos países eran partes contratantes.¹⁶ En otras palabras, bilateralmente se pactaba algo de carácter esencial que era inferior a la obligación similar contenida en un acuerdo multilateral ¡que ya obligaba a ambas partes! De igual manera, no se establecieron normas sobre procedimientos aduaneros ni verificación de las normas de origen, entre otras cosas.

Más liberalización unilateral-II

A mediados de 1991, en medio de la negociación del ACE con México, el nuevo gobierno democrático de Chile propuso al Congreso Nacional reducir de forma pareja (del 15 al 11 %) todos los derechos de aduana aplicados, punto que fue aprobado en una semana y por unanimidad. Esta medida la motivó el creciente flujo de capitales que estaba llegando al país, producto del retorno a la democracia. Por tanto, se comenzaba a apreciar sensiblemente el cambio. La rebaja de aranceles, junto con otras medidas, facilitó ese cambio.

Es interesante observar que esta rebaja arancelaria no fue del agrado de los agentes mexicanos que negociaban el ACE, pues veían en ella una erosión de sus márgenes preferenciales en el mercado chileno. ¡A la vez, dicho país tenía la osadía de proponer a Estados Unidos un acuerdo de libre comercio que posteriormente derivó en el NAFTA!

La Ronda Uruguay

Esta Ronda de negociaciones comerciales multilaterales (1986-1994), que culminó con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), fue una nueva oportunidad para consolidar la apertura. En efecto, la estabilización de los derechos de aduana en un 35 % para todos los productos se redujo al 25 %, excepto para los sectores de lácteos, trigo y harina de trigo, azúcar¹⁷ y aceites vegetales, para los cuales la nueva consolidación fue del 31,5 %.¹⁸ En la Ronda Uruguay se creó el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) bajo el cual los miembros negociaron compromisos específicos; los asumidos por Chile, en cambio, fueron algo modestos en relación con la liberalización interna realizada.

No hay primera sin segunda: el modelo mexicano se expande

El aumento del comercio recíproco entre Chile y México¹⁹ fue un incentivo poderoso para continuar la negociación de acuerdos comerciales con otros países de la región. El acuerdo con México fue seguido por otros pactos comerciales similares suscritos con Venezuela (1993), Colombia

(1993), Ecuador (1994) y Perú (1998). El sector privado chileno apoyó e impulsó —con algunas excepciones— esta serie de acuerdos, también motivados por la ofensiva mexicana de suscribir tratados de libre comercio con países de la región (como el suscrito con Colombia y Venezuela, el G-3) que amenazaban con dejar a las exportaciones chilenas en desventaja en esos mercados.

Romance pacífico: APEC

En 1989 se había creado el Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)²⁰ como foro para facilitar el crecimiento económico, la cooperación, el comercio y las inversiones en la Cuenca del Asia-Pacífico, mediante acuerdos y medidas «voluntarias», es decir, sin carácter contractual. El APEC representa más de un tercio de la población mundial, alrededor del 60 % del PIB mundial y del 47 % del comercio mundial. Chile tenía un fuerte interés en participar, pues Asia absorbía alrededor de la tercera parte de sus exportaciones, a lo cual debían sumarse los mercados de América del Norte. Pese a las resistencias de Australia y Estados Unidos, que temían una «latinoamericanización» del APEC, Chile pudo materializar su ingreso en 1994. Ese año coincidió con la adopción de las metas de Bogor (Indonesia), en virtud de las cuales se asumió el compromiso «voluntario» de liberalizar el comercio de bienes y servicios, así como las inversiones hacia el año 2020 para las economías en desarrollo y 2010 para las desarrolladas. Chile declaró su compromiso con el plazo del 2010.

Si bien el APEC no es un foro de negociación comercial, conviene mencionarlo pues permitió participar en variados proyectos de cooperación y facilitación del comercio. Y lo que es más importante, la participación de Chile permitió un nuevo tipo de diálogo con gobiernos de Asia (por ejemplo Japón, Corea y el sureste asiático), con los cuales hasta entonces las relaciones habían sido buenas pero esencialmente formales. Ello, por su parte, estableció la base de posteriores desarrollos en materia de negociaciones comerciales que se verán más adelante. También el APEC, basado en el concepto del «regionalismo abierto» ha servido para apoyar las negociaciones multilaterales y dar una racionalidad a los acuerdos bi y plurilaterales entre sus miembros como una manera de cumplir con las metas de Bogor.

La puesta de argollas: NAFTA

Una vez concluida la negociación del NAFTA y de los Acuerdos de Marrakech que dieron origen a la OMC, los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México invitaron a Chile a negociar su ingreso en el NAFTA, lo que se anunció con motivo de la Cumbre de las Américas celebrada en 1994 en Miami, Florida. Sin embargo, las negociaciones no pasaron de las sesiones de intercambio de información y de algunos textos iniciales, pues pronto quedó en evidencia que la administración del presidente Clinton no obtendría el *fast track*²¹ a tiempo. Ello hacía muy arriesgado, tanto para Estados Unidos como para Chile, avanzar en las conversaciones y éstas se suspendieron *sine die*. La novia se quedó esperando...

El Príncipe Valiente: Canadá

Como corresponde a todo buen cuento de amor, nunca falta el joven osado que corre a salvar a la dama en peligro. Canadá propuso a Chile que, mientras se concretaba su ingreso en el NAFTA, negociaran un acuerdo de libre comercio basado en el texto de ese tratado, menos algunos capítulos que la Ronda Uruguay había considerado redundantes.²² Chile pudo entonces salvar su dignidad herida a raíz de la suspensión de su adhesión al NAFTA, e inició las negociaciones que culminaron en 1996 con la suscripción de un Tratado de Libre Comercio (TLC). Ésta fue la primera vez que Chile negoció capítulos sobre comercio transfronterizo de servicios, telecomunicaciones e inversiones. El enfoque de «lista negativa»²³ empleado en servicios e inversiones obligó a rastrear toda la legislación y regulación vigente, lo que fue decisivo para entrenar al equipo de profesionales en negociaciones distintas de las tradicionales sobre productos, organizar al sector privado proveedor de servicios y entrar de lleno en la nueva agenda ampliada del comercio internacional.

Además Canadá, deseoso de crear precedentes respecto a Estados Unidos y creyendo que tarde o temprano Chile ingresaría en el NAFTA, propuso negociar un capítulo para eliminar cualquier posibilidad de iniciar una investigación por *dumping* en el comercio recíproco. Después de algunos titubeos iniciales, Chile lo aceptó con entusiasmo pues para entonces ya se habían presentado algunas experiencias amargas en materia de medidas *antidumping* en otros mercados.

Junto al TLC se negociaron dos tratados paralelos sobre cooperación en las esferas ambiental y laboral, cuya esencia —al igual que los acuerdos paralelos del NAFTA— era obligar al cumplimiento de las respectivas legislaciones nacionales en dichas esferas, y propiciar la cooperación bilateral.

A la conquista del gran mercado suramericano: Mercosur

Tras la formación del Mercosur (1991), los aranceles aplicados al comercio entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay cayeron rápidamente y se estableció el Arancel Externo Común (AEC) para el comercio con terceros. Argentina y Brasil estaban entre los primeros mercados de destino de las exportaciones chilenas. Los exportadores chilenos se enfrentaron a condiciones desfavorables de competencia en relación con los proveedores del Mercosur. El impacto más fuerte se hizo sentir sobre las exportaciones chilenas de manufacturas al Mercosur, cuyo AEC diferenciado castigaba con derechos más altos. Esas exportaciones eran proporcionalmente más altas al nuevo mercado del Mercosur que los embarques similares a otros destinos. Todo esto afectó en mayor medida a las pequeñas y medianas industrias, las que responden por un porcentaje significativo del empleo.

Políticamente, el Mercosur se perfilaba como un ente que trascendía una unión aduanera y un mercado común. En efecto, sus estatutos reflejaban un vasto proyecto de protección de la democracia, cooperación y desarrollo económico en el Cono Sur, del cual Chile no podía ni debía sustraerse completamente. Sin embargo, un matrimonio pleno con el Mercosur, incluyendo el ingreso en la unión aduanera, era imposible. Había una incompatibilidad esencial entre el perfil arancelario diferenciado del Mercosur y el arancel parejo de Chile. Por lo mismo, la lógica de un bloque aduanero habría puesto en tela de juicio los acuerdos de libre comercio suscritos por Chile, así como los que estaban pendientes, particularmente la aspiración de negociar sendos TLC con Estados Unidos y la Unión Europea.

Hacia 1994, bajo la nueva administración del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Chile propuso al Mercosur negociar un ACE que fuera en efecto un acuerdo de libre comercio. Era la primera vez que Chile negociaba un tratado comercial con países con los cuales

los intercambios comerciales eran grandes. Las resistencias, particularmente del sector agrícola, fueron proporcionales a la envergadura del proyecto. Bajo el ACE suscrito en 1996 se liberalizaron todos los productos (aunque con plazos largos) con excepción del azúcar y del sector automotriz. En estos sectores, el Mercosur aún no había definido el programa de liberalización entre sus miembros y, por lo tanto, mal podía pactar el arancel externo común con un tercer país. Conforme a este nuevo acuerdo, Chile (y Bolivia en un acuerdo separado) pasaron a ser «Miembros Asociados» del Mercosur.

A todo ello se suma la adhesión de ambos Miembros Asociados a la Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático, en virtud de la cual las partes acuerdan que la «plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción...». Agrega la Declaración: «Toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado».²⁴

El primer amor nunca se olvida: la alianza con México

Como se ha indicado, desde el ACE suscrito en 1991, el comercio y las inversiones entre Chile y México habían aumentado notablemente.²⁵ Suele suceder que un mayor comercio aumenta las probabilidades de que se presenten problemas derivados de medidas gubernamentales. La relación con México puso en evidencia que las reglas convenidas en 1991 eran muy generales. También se detectaron vacíos en áreas como servicios, inversiones, transporte aéreo y propiedad intelectual, entre otras.

Mientras tanto, se había alejado la posibilidad de que Chile se integrara al NAFTA, tratado que en los círculos políticos de Washington pasó a ser un acuerdo «políticamente incorrecto». A la vez, hubo una creciente identificación de las posiciones de Chile y México en varios foros, particularmente en las negociaciones del ALCA,²⁶ APEC y OMC. Todo ello motivó que ambos gobiernos iniciaran negociaciones para convertir el ACE de 1991 en un moderno TLC, que entró en vigor en 1999. Este nuevo acuerdo incluyó las áreas de comercio transfronterizo de servicios, inversiones, propiedad intelectual y transporte aéreo. Las negociaciones

se desarrollaron sobre la base del texto del NAFTA, pero los negociadores mexicanos fueron abiertos y propusieron mejoras en aquellas disposiciones en las que la experiencia había mostrado vacíos o defectos. En cuanto a las normas de origen se adoptó la técnica del NAFTA de cambio de partida o subpartida, pero las normas convenidas fueron más flexibles que las consagradas en el NAFTA. No fue posible liberalizar los productos que habían sido excluidos en 1991, como consecuencia de las sensibilidades chilenas en los productos sometidos al sistema de bandas de precio.²⁷ Tampoco fue posible avanzar en la eliminación de los derechos *antidumping*, como deseaba Chile, pues pese a los deseos de las autoridades comerciales de México, hubo fuerte oposición de su sector privado. Como contrapartida, tampoco hubo resultados en compras gubernamentales y servicios financieros como deseaba México, y estas áreas quedaron pendientes para futuras negociaciones. Junto al TLC se negoció un tratado para evitar la doble tributación, al igual que se había hecho poco antes con Canadá.²⁸

La competencia por Centroamérica

El imperativo de la geopolítica impulsó a México a negociar tratados de libre comercio con los países centroamericanos, basados en el texto del NAFTA. En 1995 entró en vigor el TLC México-Costa Rica y las negociaciones con los demás se encontraban avanzadas.²⁹ Aunque pequeños, dichos mercados presentaban un creciente interés para la industria manufacturera chilena. Competir en condiciones de desigualdad con los proveedores mexicanos en esos mercados fue lo que nuevamente impulsó al sector privado chileno a promover la negociación de acuerdos comerciales con dichos países. Usando como base el texto del TLC Chile-México, se negoció un solo acuerdo entre dos partes: Chile, por un lado, y los cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), por el otro. Dado que estos países tienen sensibilidades diferentes en bienes, y diferencias regulatorias en servicios e inversiones, se dispuso que se negociarían protocolos individuales entre Chile y cada homólogo centroamericano; estos protocolos contemplan las obligaciones sobre la desgravación arancelaria y las reservas de servicios e inversiones (lista negativa). Es digno de destacar el hecho de que con este TLC era la primera vez que Chile negociaba un capítulo sobre contra-

tación pública. Hasta la fecha han entrado en vigencia el TLC con Costa Rica y con El Salvador, ambos del año 2002.

Liberalización unilateral-III

En 1998 el gobierno del presidente Frei concluyó que el arancel parejo del 11 % era muy elevado para mantener el crecimiento y desarrollo de la economía con niveles de competitividad internacionales. También estaba presente el temor de las distorsiones que pudiera ocasionar la desviación de comercio como consecuencia de los acuerdos bilaterales.³⁰ El Congreso nacional aprobó por amplia mayoría un proyecto de ley en virtud del cual se redujeron los derechos de aduana, a razón de un punto porcentual anual hasta llegar al nivel del 6 % en 2003. Esta rebaja arancelaria fue más controvertida que la realizada en 1991, pues la crisis asiática había comenzado a tener un impacto mayor al previsto. También influyó el temor del sector agrícola tradicional respecto a su capacidad para competir con la producción del Mercosur. Bajo el ACE Chile-Mercosur, se habían negociado márgenes de preferencia respecto del arancel aplicado sobre la nación más favorecida (NMF). Por lo tanto, una rebaja unilateral del arancel NMF implicaba que a las importaciones originarias del Mercosur se les aplicaría automáticamente un derecho inferior al inicialmente previsto.

A estas resistencias el Ejecutivo respondió mediante el compromiso de presentar un proyecto de ley, para posibilitar la aplicación de medidas de salvaguarda conforme al acuerdo de la OMC, lo que se hizo poco tiempo después. La legislación que se aprobó fue más restrictiva que las normas de la OMC pues, entre otras cosas, sólo permite la aplicación sobre tasas arancelarias y como máximo durante un año. En circunstancias excepcionales, la medida puede renovarse solamente por un año adicional. La OMC, en cambio, permite aplicar salvaguardas por cuatro años y con posibilidad de renovación por un período que no exceda ocho, y también autoriza el empleo de restricciones cuantitativas (Sáez, 2004).

A la conquista de antiguos amores

Ante la Iniciativa para las Américas de la Administración del presidente Bush (padre), que luego la Administración de Clinton transformó en el ALCA, la Unión Europea (UE) no se mantuvo indiferente. La proliferación de acuerdos en el hemisferio, incluyendo Mercosur y NAFTA, implicaba una pérdida de mercado y de posicionamiento político en la región. La reacción de la UE fue apoyar los esfuerzos de integración profunda del Mercosur, por ser el proyecto que más se asemejaba al europeo. También se habían realizado intensos contactos con Chile y México.

Dada su calidad de miembro «asociado» del Mercosur, Chile fue incluido en la aproximación inicial para comenzar negociaciones entre esa agrupación y la UE. Sin embargo, Chile insistió en crear un acuerdo separado del Mercosur, por tratarse de realidades económicas y políticas autónomas. Este razonamiento prevaleció tras un sostenido esfuerzo de persuasión. Un primer acuerdo, firmado en 1996, quedará superado por otro más ambicioso, un Acuerdo de asociación política y económica cuya negociación acabó en febrero del 2003. El Acuerdo abarca aspectos de asociación política, cooperación económica y libre comercio. Pese a las limitaciones impuestas por los apoyos y protecciones de la Política Agrícola Común de la UE, el 85 % de las exportaciones chilenas quedaron libres de derechos de aduana en el momento de la entrada en vigencia del Acuerdo, lo que se estima que ascenderá a un 96 % en el año 2007. Con ello Chile liberalizó aproximadamente una tercera parte de su comercio exterior.

El Acuerdo también tiene sendos capítulos sobre servicios e inversiones. Por primera vez, Chile negoció un capítulo sobre servicios financieros con disciplinas más completas y compromisos más profundos que los consagrados en el Protocolo sobre Servicios Financieros de la OMC.

Entre las disposiciones generales del Acuerdo está la facultad de las partes de adoptar inmediatamente las medidas apropiadas conforme al Derecho Internacional, en caso de incumplimiento con las disposiciones del primer artículo que, por su parte, reconoce como elementos esenciales el respeto a los principios democráticos, a los derechos humanos y al principio del Estado de Derecho.³¹

El regreso del novio

Después de varios años de gestiones y titubeos, a finales de 2000 Chile y Estados Unidos anunciaron el inicio de negociaciones para un TLC. El novio regresó, pero encontró a una prometida más codiciada y menos ingenua. El comercio con Estados Unidos representa aproximadamente el 20 % de las exportaciones e importaciones chilenas, menos que los embarques a Asia o a Europa. En 2003 entró en vigencia el TLC que liberaliza *todos* los productos, e incluye el comercio transfronterizo de servicios, inversiones, comercio electrónico, nuevas obligaciones en materia de propiedad intelectual, trato nacional en contratación pública y disposiciones en materia laboral y ambiental en el cuerpo del Tratado. También contiene novedosas disciplinas en materia de solución de controversias, particularmente en lo que se refiere a la compensación monetaria en caso de incumplimiento de un fallo arbitral. Las sensibilidades políticas de Estados Unidos no hicieron posible mejorar las disciplinas sobre la aplicación de derechos *antidumping*, demostrando que la única manera de avanzar en esta área era mediante la negociación multilateral en la OMC.

Chile: el conejillo de Indias

Hacia finales de la década de los noventa y como consecuencia de la participación de Chile en el APEC, Corea del Sur sugirió al gobierno chileno iniciar un estudio sobre la factibilidad de emprender negociaciones para un acuerdo de libre comercio. Hasta entonces Corea era una de las pocas economías, junto a Japón y Hong Kong, que no había negociado un acuerdo comercial que involucrara un tratamiento preferencial recíproco. La proliferación de estos acuerdos en el mundo y la necesidad de apuntalar el proceso de reforma de su economía, incluyendo el sector agropecuario, fueron, entre otras, las razones para que ese país también emprendiera la liberalización mediante acuerdos bilaterales. El gobierno de Corea seleccionó a Chile para crear su primer acuerdo por ser un mercado atractivo, que no ofrecía muchas amenazas a la producción agrícola coreana y que había acumulado vasta experiencia en materia de negociaciones; se trataba, pues, de una negociación que incluía el aprendizaje sobre el terreno. Chile aceptó el desafío (1999), pues no sólo se trataba de

un mercado muy atractivo,³² sino que además era el primer acuerdo transpacífico que se realizaba, lo que podía constituir un modelo para tratados similares con otros países de esa región.

Después de la crisis asiática y la corrección de las tasas de cambio, el precio de las exportaciones coreanas se tornó muy competitivo. A la vez, aunque Chile no exportaba arroz ni otros productos sensibles para la producción coreana, sus agricultores eran conscientes de que este acuerdo sentaría un precedente. Como consecuencia, las resistencias al acuerdo en ambos países fueron intensas, pese a lo cual, después de varios años de negociaciones, éstas concluyeron en octubre de 2002. La oposición de los sectores agrícolas de Corea demoró la aprobación en su Asamblea Nacional, y el TLC finalmente entró en vigencia en abril de 2004.

La otra Europa: EFTA

Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein, agrupados en la Asociación Europea de Libre Comercio (conocida como EFTA por sus siglas en inglés), habían venido desarrollando una activa política de acuerdos de libre comercio, aunque con limitaciones en los productos agrícolas sensibles, y generalmente sin capítulos sobre servicios e inversiones. Producto de una iniciativa de Suiza de 1999, en junio del año 2003 se firmó un Tratado de Libre Comercio entre Chile y los países de la EFTA. Pese a las limitaciones anotadas, el 90 % de las exportaciones de Chile quedarán liberadas de derechos a la entrada en vigor del acuerdo (96 % en los mercados de Noruega e Islandia).³³ Al igual que en el caso del TLC con Canadá, en este acuerdo se dio un paso más en el desarme de medidas *antidumping*, ya que su aplicación al comercio recíproco quedó proscrita. Insatisfecho con la oferta de Suiza en materia agrícola, Chile se negó a incluir un capítulo sobre servicios financieros.

La gran decepción: ALCA

En la Primera Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de 1994) los jefes de Estado y gobierno de 34 países de la región declararon su intención de establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Tras un extenso proceso preparatorio, en la Segunda Cumbre (Santiago de Chile,

1998) se dio inicio formal a las negociaciones, que deberían culminar en el año 2005. Lamentablemente, esas negociaciones no han prosperado como estaba previsto. Hay discrepancias fundamentales en cuanto al alcance y profundidad del ALCA, lo que es el reflejo de visiones geopolíticas contrapuestas de algunos de los principales actores, así como del impacto que ha tenido la resistencia política en algunos países. Sin un entendimiento básico entre los dos grandes poderes compradores del hemisferio, es decir, Estados Unidos y Brasil, este proyecto no puede materializarse a escala hemisférica. Pese a las propuestas sobre una arquitectura flexible para el ALCA, no ha sido posible lograr un consenso básico, lo que mantiene paralizadas las negociaciones. Es posible que un avance en las negociaciones de la Agenda de Doha en la OMC, particularmente en materia de agricultura y *antidumping*, logre despejar el camino del ALCA.

Paralelamente al ALCA, han continuado proliferando los acuerdos de libre comercio entre países de la región, y de algunos de éstos con terceros, lo que revela que hay sustento e interés en la liberalización. Sin embargo, no todos estos acuerdos cubren servicios e inversiones, y queda por ver cuál es la cobertura en materia de comercio de bienes.

Desde un comienzo, Chile respaldó las negociaciones del ALCA con convicción y entusiasmo. Pese a que los acuerdos que Chile ha suscritos consagran el libre comercio de bienes con la mayoría de los países del hemisferio,³⁴ el ALCA presenta varios atractivos. Por ejemplo, ampliar los mercados y reducir los costos de transacción gracias a normas de origen comunes y a la acumulación de bienes para calificarlos como producto de la región. Otro atractivo es tener garantías de acceso, trato nacional y buenas disciplinas para servicios e inversiones, particularmente con aquellos países con los que Chile aún no ha podido negociar esas áreas.

Próximos noviazgos

La agenda comercial de Chile para el futuro próximo incluye:

- negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha;
- negociaciones con Singapur y Nueva Zelandia con miras a suscribir un TLC;

- el inicio de negociaciones de un TLC con China; y
- negociaciones con la India para liberalizar una lista limitada de productos.

Es digno de destacar, al final de este recuento, la capacidad de negociación desarrollada por Chile no solamente por el número y alcance de los acuerdos suscritos, sino también por haber sido capaz de hacer frente a varios procesos simultáneamente (Estados Unidos, Unión Europea, Corea, EFTA y ALCA, además de participar activamente en las negociaciones de la OMC). Esto refleja la prioridad asignada por los gobiernos de la coalición democrática a la liberalización, el amplio consenso interno, una adecuada asignación de recursos humanos y materiales, y un equipo de profesionales calificados y con experiencia (Frohmann, 2004; Jara, 2001).

Los cuadros de las páginas siguientes muestran la evolución de las exportaciones e importaciones chilenas entre los años 1990 y 2003, es decir, durante el período de la liberalización tanto unilateral como mediante acuerdos bilaterales de libre comercio. El cuadro 5 muestra la evolución de la estructura de las exportaciones en el período 1975-2002.

Comentarios generales

Como ha podido advertirse, la política comercial de Chile ha estado orientada por el objetivo de liberalizar su economía, para lo cual se han empleado todos los medios: unilateral, multilateral, regional y bilateral. Desde un punto de vista económico la *liberalización unilateral* es la mejor política (Sáez y Valdés, 1999). Esto es aún más válido cuando se trata de una economía relativamente pequeña que no puede influir en sus términos de intercambio. Además, es más rápida y eficaz pues depende de la sola voluntad del país, y se hace al ritmo y profundidad de sus necesidades. Sin embargo, por ser unilateral es reversible y, en consecuencia, tiene un germen de inestabilidad e inseguridad jurídica. Por definición, este tipo de liberalización no mejora las condiciones de acceso en otros mercados.

Mejor aún puede ser la *liberalización multilateral*, una especie de desarme global, protegida mediante un tratado internacional que cuenta

CUADRO 3
Exportaciones chilenas

	1990		2003		Crecimiento 1990-2003 en %
	Mill. dól.	% del total	Mill. dól.	% del total	
ASIA	2.226	26,2	6.511	31,6	192
R. P. China	34	0,4	1.928	9,3	5.548
Japón	1.400	16,5	2.237	10,8	60
Corea del Sur	264	3,1	1.014	4,9	284
Otros	528	6,2	1.332	6,5	152
NORTEAMÉRICA	1.506	17,7	3.882	18,8	158
Estados Unidos	1.448	17,0	3.468	16,8	139
Canadá	57	0,7	414	2,0	621
AMÉRICA LATINA	1.068	12,6	3.829	18,6	258
Mercosur	657	7,7	1.226	5,9	87
México	58	0,7	927	4,5	1.505
Comunidad Andina	298	3,5	1.293	6,3	334
Centroamérica	47	0,6	273	1,3	478
Otros	9	0,1	110	0,5	1.138
EUROPA	3.423	40,2	5.222	25,3	53
UE	3.386	39,8	4.991	24,2	47
EFTA	14	0,2	114	0,6	719
Otros	23	0,3	118	0,6	407
RESTO DEL MUNDO	283	3,3	1.183	5,7	318
TOTAL	8.507	100,0	20.627	100,0	142

FUENTE: DIRECON, Banco Central de Chile.

EFTA: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. UE (CE): 15 Estados miembros. Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

CUADRO 4
Importaciones chilenas

	1990		2003		Crecimiento
	Mill. dól.	% del total	Mill. dól.	% del total	1990-2003 en %
ASIA	857	12,4	3.212	18,2	275
R. P. China	57	0,8	1.290	7,3	2.164
Japón	525	7,6	637	3,6	21
Corea del Sur	122	1,8	541	3,1	342
Otros	153	2,2	744	4,2	388
NORTEAMÉRICA	1.591	22,9	2.910	16,5	83
Estados Unidos	1.367	19,7	2.577	14,6	88
Canadá	224	3,2	333	1,9	49
AMÉRICA LATINA	1.734	25,0	7.335	41,5	323
Mercosur	1.119	16,1	5.931	33,6	430
México	101	1,5	481	2,7	377
Comunidad Andina	506	7,3	868	4,9	72
Centroamérica	9	0,1	21	0,1	135
Otros	0,4	0,0	34	0,2	8.450
EUROPA	2.011	29,0	3.509	19,9	74
UE	1.861	26,8	3.261	18,5	75
EFTA	115	1,7	135	0,8	18
Otros	35	0,5	113	0,6	221
RESTO DEL MUNDO	741	10,7	698	4,0	-6
TOTAL	6.934	100,0	17.664	100,0	155

FUENTE: DIRECON, Banco Central de Chile.

EFTA: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. UE (CE): 15 Estados miembros. Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

CUADRO 5
Estructura de las exportaciones de Chile
(como porcentaje del total)

	1975	1986	1995	2002
Recursos naturales	74,8	70,2	57,5	51,1
Recursos naturales procesados	18,2	25,4	33,5	34,6
Otros productos industriales	6,9	4,5	9,0	14,2

FUENTES: Banco Central de Chile, cálculos del autor, y Villafuerte (2004).

con un sistema eficaz de solución de controversias. Además, evita la discriminación y la desviación de comercio. Pese a los avances en el GATT y ahora en la OMC, aún hay muchas barreras arancelarias y no arancelarias por reducir o eliminar, particularmente en sectores como la agricultura, textiles y confección, entre otros. Además, dado el alto número de participantes y los diferentes niveles de desarrollo, necesariamente la negociación en la OMC es un proceso lento y que suele culminar con algunas excepciones e imperfecciones.

Los *acuerdos bilaterales de libre comercio* son un *third best* pues, generalmente, no cubren más que dos o a lo sumo unas pocas economías, y pueden ocasionar importantes desviaciones de comercio. Sin embargo, así como los acuerdos multilaterales, los bilaterales (y plurilaterales) tienden a ser reglas permanentes, estables y cauteladas contractualmente. Un tratado siempre puede ser denunciado o modificado, pero los intereses creados, así como otros costes, que incluyen los de carácter político, hacen difícil revertir la liberalización pactada bilateralmente. A este propósito es interesante anotar que cuando Chile se retiró del Pacto Andino (1976), lo hizo precisamente para poder profundizar su liberalización unilateral y la apertura de su economía. Además, el factor de reciprocidad presente en todo acuerdo comercial hace políticamente más aceptable la liberalización, pues los «sacrificios» son compartidos y se abre el mercado del país homólogo. En cuanto al problema real del efecto de desviación de comercio en los acuerdos bilaterales, éste se puede minimizar ¡mediante la suscripción de más acuerdos y más liberalización unilateral! Chile tiene poco más del 80 % de su comercio de importación liberalizado mediante acuerdos bilaterales (véase el cuadro 6) y un

arancel general parejo y relativamente bajo (6 %), por lo que el efecto de desviación es reducido. En efecto, el actual arancel promedio que pagan las importaciones realizadas por Chile es inferior al 3 %.

Un proyecto de política exterior

Abrir la economía mediante acuerdos bilaterales no puede analizarse aisladamente respecto a la política exterior de un país. Estos pactos son una expresión más de las relaciones externas, que permiten profundizar los lazos políticos, culturales y sociales. Por lo tanto, además de las consideraciones primordiales de orden económico, estos acuerdos también constituyen importantes instrumentos de política exterior. Esto pone asimismo de relieve la profunda diferencia temporal que presentan los procesos de negociación bilaterales y el multilateral. Esta última es lenta y con resultados inciertos, mientras que la bilateral generalmente está predefinida en cuanto a la meta y se guía por tiempos e imperativos políticos que la aceleran.³⁵

La *protección de la democracia* es otro aspecto político digno de señalar. Aunque en general los acuerdos comerciales no se crean con la finalidad de proteger los regímenes democráticos,³⁶ la legitimidad y el sustento político aumentan cuando las partes tienen esos regímenes, respetan los derechos humanos y cuentan con un Estado de Derecho. Esto es aún más válido cuando se trata de acuerdos que trascienden el comercio de bienes. Se puede sostener que sin la presencia de estos elementos políticos es difícil plantear la negociación de un acuerdo ambicioso o mantener en vigencia los beneficios preferenciales bajo un acuerdo de libre comercio. Las experiencias políticas son obviamente diferentes según el país de que se trate. Por lo mismo, no es un accidente que Chile se haya adherido a la «cláusula democrática» del Mercosur, o que el Acuerdo de Asociación Chile-UE disponga que los principios democráticos, el respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho sean elementos esenciales del pacto.

La *consolidación de los mercados y la reducción de los costes de transacción* de los acuerdos comerciales —lo que también es válido para los arreglos multilaterales— son ventajas que han sido estudiadas en la literatura (Sáez y Valdés, 1999). En particular, debe destacarse que cuando se firma un acuerdo de libre comercio con un país con una es-

estructura arancelaria diferenciada, bajar los aranceles a cero implica romper el escalonamiento arancelario y la protección efectiva. Ello genera nuevas oportunidades y permite hacer uso pleno de las ventajas comparativas.

En los acuerdos bilaterales, buenas disciplinas que aseguren *transparencia*, *incentiven el cumplimiento* de las obligaciones (o desincentiven el incumplimiento) y mecanismos de *vigilancia* son otros factores positivos que, por lo demás, tienen un impacto que puede trascender a la esfera limitada de la relación entre las partes de un acuerdo. En efecto, son muchas las normas y disciplinas que se establecen en los acuerdos bilaterales que tienden a aplicarse de manera amplia a todos los países, y que también irradian su efecto sobre el marco regulatorio interno de una economía. Por ejemplo, en materia de propiedad intelectual, dependiendo del alcance de las obligaciones, éstas deben aplicarse sobre una base de nación más favorecida en virtud del Acuerdo de TRIPS (artículo 4). Asimismo, muchas normas sobre inversiones (transferencia de capitales), comercio transfronterizo de servicios, contratación pública, etc., suelen aplicarse sin discriminación, aun cuando terceras partes no tengan la garantía jurídica de exigir su cumplimiento. En otras palabras, si la calidad de las disciplinas de los acuerdos es buena, se producen efectos e incentivos para mejorar la gobernabilidad y responsabilidad de los agentes públicos y privados.

En el caso de acuerdos concertados con países desarrollados, hay que tener presente que muchos productos acceden a esos mercados con arancel cero en virtud de *los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias*. Pudiera criticarse que, para esos casos, no haya una apertura efectiva en el mercado del país desarrollado, y que se está «pagando» por beneficios que ya existen. Sin embargo, además de la unilateralidad y, por lo tanto, reversibilidad de esas preferencias, varios esquemas de SGP involucran condicionantes que aumentan cada vez que deben ser renovados, y que implican cambios en ciertas políticas y legislaciones como en materias laborales, ambientales, propiedad intelectual, etc. Estos esquemas preferenciales no están exentos de coste, mientras que bajo los acuerdos recíprocos de libre comercio ambas partes «pagan», pero una sola vez.

También hay que destacar el *efecto de «sello de calidad»* que los acuerdos tienen en los agentes económicos, especialmente cuando una economía mediana o pequeña se asocia con países más grandes y desa-

rollados. Primero, negociar la apertura de un mercado relativamente pequeño a cambio de otro más grande implica ampliar las oportunidades de compras y ventas. Segundo, hay un impacto derivado de la garantía y certeza jurídica de las obligaciones asumidas. El solo anuncio de una negociación permite colocar a una economía pequeña en la pantalla del radar de los agentes privados de la otra parte, quienes incluso reaccionan buscando negocios o inversiones antes de firmar el acuerdo. Estos impactos, por lo demás, también se hacen sentir en el comportamiento de agentes de otras economías que no participan en un acuerdo. Cuando un país como Chile celebra un TLC con economías como las de Estados Unidos o la Unión Europea, ello probablemente será un incentivo para el inversionista de otro país que está considerando la posibilidad de hacer negocios en Chile.

Las reglas de origen son esenciales en los acuerdos de libre comercio y tienen un efecto cercano al de un arancel externo común en una unión aduanera. Dependiendo de su alcance o calidad, esas normas pueden tener el efecto de reducir los incentivos para abastecerse de bienes provenientes de terceras partes. Cuanto más flexibles sean, menos obstáculos habrá para proveerse de bienes de la manera más eficiente en los mercados internacionales. Además, cuanto mayor sea la diferencia en las normas básicas entre los acuerdos más onerosas resultan para las empresas, ya que implica tener distintas líneas de producción, para cumplir con esas normas y aprovechar así los beneficios de las diferentes zonas de libre comercio. En este contexto, un arancel a la nación más favorecida no muy elevado tiene un papel fundamental para disminuir estas distorsiones y problemas.

En materia de reglas de origen, en varios de los acuerdos de Chile hay avances técnicos y de transparencia, pues se ha ido dejando de lado el enfoque de definir el origen basado en el valor agregado, para emplear donde sea posible el cambio de partida o subpartida arancelaria.³⁷ Esto hace mucho más compleja y detallada la negociación, pero un empresario sabe inmediatamente si cumple en origen o no, independientemente del valor tanto de los bienes importados como de la producción nacional (valores que siempre son variables).

El matrimonio no puede resolverlo todo

Pese a que los acuerdos comerciales de última generación son amplios y comprensivos, no pueden resolver todos los problemas, obstáculos y tensiones de las relaciones comerciales. Hay limitaciones tanto de orden político como económico. Los subsidios en la esfera agrícola, incluyendo los apoyos internos, producen distorsiones en el comercio internacional que hacen más difícil, aunque no imposible, la liberalización en el plano bilateral como consecuencia del efecto de transmisión de precios. La eliminación de estas distorsiones solamente puede lograrse mediante acuerdos multilaterales. Ésta es la gran tarea de las negociaciones de la OMC bajo la Agenda de Doha. Otra tarea en la que se esperan progresos sustantivos en las negociaciones de la OMC se refiere a la aplicación abusiva de los derechos *antidumping*, cuya existencia es muy cuestionable desde el punto de vista económico. En muy pocos acuerdos bilaterales (Australia-Nueva Zelanda, Chile-Canadá, Chile-EFTA) ha sido posible eliminar la aplicación de esas medidas. En todos los demás casos la sensibilidad política, especialmente en Estados Unidos, así como las resistencias de los sectores productivos, han hecho imposible avanzar en el plano bilateral.

CUADRO 6
Los acuerdos de libre comercio suscritos por Chile

Acueros suscritos por Chile	Año de entrada en vigor	% de importaciones totales (año 2003)	% de exportaciones totales (año 2003)	Incluye servicios e inversiones
ACE n° 17 México	1991	véase bajo TLC México	no	
ACE n° 23 Venezuela	1993	0,6	0,7	no
ACE n° 24 Colombia	1994	1,0	1,4	no
ACE n° 32 Ecuador	1995	0,4	1,4	no
ACE n° 35 Mercosur	1996	33,6	5,9	no
TLC Canadá	1997	1,9	2,0	sí

CUADRO 6 (continuación)

Acuerdos suscritos por Chile	Año de entrada en vigor	% de importaciones totales (año 2003)	% de exportaciones totales (año 2003)	Incluye servicios e inversiones
ACE n° 38				
Perú	1998	2,2	2,0	no
TLC México	1999	2,7	4,5	sí
TLC				
Costa Rica	2002	0,1	0,4	sí
TLC				
El Salvador	2002	0,0005	0,2	sí (sólo servicios)
Acuerdo				
Asociación				
UE	2003	18,5	24,2	sí
TLC Corea	2004	3,1	4,9	sí
TLC EE UU	2004	14,6	16,8	sí
TLC EFTA	*	0,8	0,6	sí
Totales		80,7	62,5	

NOTAS: 1. Chile tiene otros acuerdos comerciales vigentes, pero no han sido incluidos pues la cobertura de productos no permite considerarlos de libre comercio bajo el artículo XXIV del GATT (1994).

2. El porcentaje de las importaciones y exportaciones incluye sólo al comercio de bienes.

3. No todo el comercio con los países indicados se realiza bajo régimen preferencial derivado de los acuerdos suscritos, pues en algunos casos hay exclusiones, y en otros la desgravación arancelaria aún no se ha iniciado.

4. * TLC con EFTA: se espera la aprobación y entrada en vigencia en fecha próxima.

ACE: Acuerdo de Complementación Económica. La numeración corresponde a la que otorga la ALADI. TLC: Tratado de Libre Comercio.

Notas

1. En 1986 se dictó la ley 18 525, «Normas sobre importación de mercancías al país», entre las cuales se fijaron los aranceles aduaneros.

2. Venezuela se incorporó al Acuerdo de Cartagena en 1973.

3. Entre 1976 y 1979, las exportaciones chilenas al mercado andino tuvieron el siguiente comportamiento en millones de dólares USA, FOB: 142,3 (1976), 143,7 (1977), 153,7 (1978) y 201 (1979). Fuente: Banco Central de Chile.

4. Por ejemplo, medidas de restricción por razones de balanza de pagos al amparo del artículo XVIII, sección B, del GATT.

5. En la jerga del GATT, cada país tiene una Lista nacional que se identifica con un número romano, en la cual se detallan todas las «concesiones» o «consolidaciones» arancelarias a las que ese país se ha obligado en virtud de las negociaciones realizadas en dicho foro.

6. En las siguientes negociaciones —la Ronda Uruguay (1986-1994)—, varios países en desarrollo, principalmente latinoamericanos, siguieron el ejemplo de consolidar todo su arancel aduanero a niveles más altos que los derechos efectivamente aplicados. En el área agrícola fue obligado consolidar todos los aranceles, pero no así en los productos no agrícolas.

7. El «agua» mide la diferencia entre el arancel consolidado (35 %) y el aplicado (10 %). Ello se explica por la decisión de guardar un margen de acción en caso de ser necesario aumentar unilateralmente los aranceles, así como por la evaluación de que las concesiones de otras partes contratantes no justificaban una consolidación más baja.

8. Nótese que el aumento de los aranceles fue parejo. El ministro de Hacienda de entonces, Luis Escobar Cerda, me confesó años más tarde que de no haber sido por la consolidación del GATT, hubiera elevado todos los derechos de aduana al 50 %, y desde ahí habría reducido algunos aranceles para restablecer un perfil arancelario diferenciado.

9. En 1988 Chile exportó 1.181 millones de dólares USA a EE UU; en 1989 y 1990 las exportaciones subieron a 1.292 y 1.312 millones de dólares, respectivamente. Fuente: U.S. Census Bureau, Foreign Trade Statistics.

10. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio constituida por el Tratado de Montevideo de 1960.

11. Asociación Latinoamericana de Integración constituida por el Tratado de Montevideo de 1980.

12. Para ello se previeron dos tipos de listas: nacionales y comunes. Las listas nacionales incluían todas las concesiones que cada parte contratante otorgaba al resto de la zona, bajo el trato de nación más favorecida. Esas concesiones podían retirarse previa negociación y compensación. La lista común correspondía a los productos que se negociaban multilateralmente cada tres años; la inclusión era irrevocable y los productos incluidos no podían ser objeto de restricciones arancelarias o no arancelarias.

13. Dado que se trata de acuerdos de cobertura limitada de productos, no son compatibles con la norma del artículo XXIV del GATT de liberalizar completamente lo «sustancial del comercio recíproco». Pero como la ALADI conserva el proyecto de constituir una zona de libre comercio (aunque no tiene un programa definido para ello), los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) y los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) pudieron justificarse bajo esa

disposición, al ser parte del marco institucional regional. No obstante, a partir de la aprobación de la Cláusula de habilitación en la Ronda Tokio del GATT, los países en desarrollo pudieron celebrar acuerdos comerciales bilaterales mediante los cuales se intercambian preferencias para algunos productos sin necesidad de hacer extensivas esas ventajas bajo el trato de nación más favorecida.

14. El Tratado de Montevideo (1980) los denomina Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) y entre éstos pueden haber Acuerdos de Complementación Económica (ACE) cuando tratan de materias distintas de la mera desgravación arancelaria.

15. Por ejemplo, hacia 1979 el comercio bilateral bordeaba los 100 millones de dólares USA.

16. El trato nacional de la ALADI (artículo 46 del Tratado de Montevideo de 1980) es más limitado que el del GATT. Por ejemplo, dicha disposición limita el trato nacional a los impuestos, tasas y otros gravámenes internos, mientras que el artículo III del GATT lo hace extensivo a «las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten la venta interna, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de los productos en el mercado interior y las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la transformación o el uso de ciertos productos en cantidades o proporciones determinadas [...]». Además, esa disposición del GATT prohíbe la aplicación de esos tributos y medidas de manera que se proteja la producción nacional. Esta discrepancia en el alcance de las disposiciones sobre trato nacional se explica por el hecho de que, tanto en la época de la ALALC como en los inicios de la ALADI, no todos los países miembros eran partes contratantes del GATT.

17. En el año 2001, Chile renegoció el arancel consolidado para el azúcar elevándolo a un 98 %. Para trigo, aceites y azúcar Chile aplica desde 1983 un sistema de bandas de precio para reducir el impacto de las fluctuaciones agudas de precios en el mercado internacional. Bajo dicho sistema se pueden aplicar sobretasas al arancel general o rebajas al mismo, dependiendo de los niveles de precios internacionales. Jurídicamente, la sobretasa sumada al arancel general no debe superar el nivel consolidado en la OMC. La brutal caída de precios del azúcar a fines de los noventa, obligó a aplicar aranceles por encima del nivel consolidado. Para ello, Chile aplicó una medida de salvaguardia bajo la OMC. Al mismo tiempo, trató de obtener un *waiver* o exención temporal bajo el artículo IX.3 del Acuerdo de Marrakech, con el fin de justificar transitoriamente la violación del nivel consolidado. Las consultas informales sostenidas con miembros interesados revelaron que esto no se aprobaría. Como consecuencia, en 2001 Chile procedió a renegociar el nivel consolidado para el azúcar bajo las disposiciones del artículo XXVIII del GATT, llevándolo del 31,5 % al 98 %, y convirtiendo en permanente una medida esencialmente transitoria. Un poco de flexibilidad por parte de otros miembros de la OMC a la hora de aceptar la exención solicitada, ha-

bría reportado a todos una solución mejor desde el punto de vista del bienestar económico. ¡Esto demuestra que a veces los negociadores comerciales pierden el sentido común!

18. Esta consolidación a un nivel más alto que la convenida para los demás productos refleja la sensibilidad de la producción chilena, como consecuencia de la existencia de serias distorsiones en los mercados internacionales producto de los subsidios a la producción y a las exportaciones en los principales países desarrollados. La reducción del 35 al 31,5 % corresponde al 10 % de reducción mínima prescrita por el Acuerdo sobre la agricultura de la Ronda Uruguay.

19. En 1979, el comercio bilateral bordeaba los 100 millones de dólares. Hacia 1997, éste había crecido a 1.431 millones. Los valores en dólares son los correspondientes a los años señalados. Fuente: Banco Central de Chile.

20. Actualmente el APEC está constituido por las siguientes veintiuna economías: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Federación Rusa, Filipinas, Hong Kong-China, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa-Nueva Guinea, Perú, República de Corea, República Popular China, Singapur, Taipei chino, Tailandia y Vietnam.

21. Estados Unidos no aprueba los acuerdos comerciales como tratados internacionales, ya que éstos requieren de la aprobación de una mayoría de 2/3 en el Senado. Por tratarse de una alta mayoría, estos acuerdos se someten como un proyecto de ley interna, que por lo tanto se aprueba por simple mayoría en ambas ramas del Congreso. Para evitar que los parlamentarios presenten y aprueben enmiendas a esos proyectos de ley interna existe el *fast track* (más tarde denominado *trade promotion authority*). Bajo este procedimiento, ambas ramas aprueban un marco de referencia dentro del cual «autorizan» al Ejecutivo a suscribir acuerdos comerciales. Mientras los acuerdos se sujeten a dicho marco de referencia, el Congreso se compromete a aprobar o rechazar el proyecto de ley como un todo, sin hacerle modificaciones. Esta abdicación de prerrogativas legislativas no sólo pone a resguardo la integridad de los acuerdos, sino que permite su aprobación de manera más expedita.

22. Por ejemplo, los capítulos en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas y propiedad intelectual.

23. El enfoque de «lista negativa» implica que todos los servicios e inversiones quedan liberalizados salvo las medidas que se relacionen o reserven en un anexo al tratado. Generalmente las medidas listadas corresponden a las medidas existentes en el momento de suscribirse el tratado que sean contrarias a las obligaciones del TLC, como las de acceso al mercado, trato nacional y trato de nación más favorecida. Las medidas listadas o reservadas pueden ser modificadas unilateralmente pero sólo si el cambio las vuelve menos restrictivas (efecto «cremallera»).

24. En la X Reunión del Consejo del Mercado Común (San Luis, 25 de junio de 1996), se suscribió la Declaración presidencial sobre compromiso democrático en el Mercosur, así como el Protocolo de adhesión de Bolivia y Chile a la misma.

25. En el período 1990-1999 hubo una inversión de capitales mexicanos materializada en Chile por valor de 117 millones de dólares USA, lo que contrasta con los 3,2 millones invertidos entre 1974-1989. En cuanto a los capitales chilenos, entre 1990 y 1998, se materializaron inversiones en México por un monto aproximado de 158 millones de dólares USA. En 1991 Chile exportaba a México 43 millones, lo que aumentó a 623 millones en 1999, es decir, un incremento de más de 14 veces. Por su parte, las exportaciones de México a Chile crecieron de 138 millones de dólares en 1991 a 578 millones en 1999.

26. ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas.

27. México se mostró dispuesto a liberalizarlo *todo*, sin excepciones. Chile, en cambio, no estaba en condiciones de eliminar el sistema de bandas de precios que se aplicaba al azúcar, trigo y harina de trigo y a los aceites vegetales. En ese contexto la economía política no funcionaba para México y no hubo alteraciones a la cobertura de productos pactada en 1991.

28. Hasta la fecha están vigentes los siguientes convenios para evitar doble tributación: Argentina (1986), Canadá (2000), México (2000), Brasil (2003), Noruega (2003), Corea del Sur (2003), Ecuador (2004), Perú (2004), España (2004) y Polonia (2004). Los siguientes han sido suscritos pero aún no están en vigencia: Dinamarca (2001), Croacia (2003), Reino Unido (2003) y Nueva Zelanda (2003).

Las negociaciones con los siguientes países ha concluido, y está pendiente la firma y ratificación: Malaisia y Rusia. Están en curso de negociación convenios con: Finlandia, Cuba, Hungría, Holanda, Paraguay, Suiza, Estados Unidos, Venezuela, Italia, República Checa, China e Irlanda. Fuente: Servicios de Impuestos Internos de Chile: www.sii.cl.

29. El TLC de México con Nicaragua entró en vigencia en 1998, mientras que el suscrito con el Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) se concretó en el año 2001.

30. Para entonces ya era evidente la desviación de comercio. Por ejemplo, las importaciones en Chile de automóviles Volkswagen y Nissan, que antes provenían de Brasil y Japón, respectivamente, habían sido reemplazadas por vehículos mexicanos. Lo mismo sucedió con productos de la línea blanca y ordenadores.

31. Artículo 200.3.b. del Acuerdo de Asociación Chile-UE.

32. Corea del Sur representaba para entonces el sexto lugar de las economías con las cuales Chile comerciaba, y un 5 % de sus exportaciones al mundo (muy cercano a los embarques al Mercosur, que entonces equivalían al 5,9 %).

33. Cuando se redacta este texto, la aprobación del TLC Chile-EFTA está pendiente en el Congreso nacional de Chile.

34. En América del Sur la única excepción es Bolivia, con la cual existe un Acuerdo de alcance parcial. En Centroamérica no existe un acuerdo con Panamá, y están pendientes los Protocolos con Guatemala, Honduras y Nicaragua. No hay acuerdos comerciales con países del Caribe.

35. Para ilustrarlo, aportamos una anécdota: una vez el autor preparaba una instrucción de su capital para tomar una iniciativa en las negociaciones de la OMC. La autoridad de la capital, que en esos momentos estaba preocupada de concluir el tratado de libre comercio con Estados Unidos, respondió: «¡Primero hacemos lo urgente y luego nos dedicamos a lo importante!». La OMC podía esperar.

36. La Unión Europea (las Comunidades Económicas Europeas en sus orígenes) fue concebida como un proyecto de paz y seguridad basado, como elemento esencial, en la existencia de democracias representativas en los Estados miembros que la componen.

37. Hay sectores industriales en los cuales no se puede aplicar el cambio de subpartida o partida pues, por ejemplo, la industria proveedora de bienes puede estar «relacionada» con la empresa que elabora el producto final, ya sea porque haya una vinculación contractual entre ellas, o porque ese bien solamente se puede utilizar en la fabricación de un producto manufacturado por una firma. La industria automotriz suele presentar estos rasgos.

Bibliografía

- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales), Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, www.direcon.cl.
- Frohmann, Alicia (2004), *Political and Institutional Context of Trade Policy in Chile*, Santiago, Chile.
- GEMINES (1982), *Geografía económica de Chile*, Andrés Bello, Santiago, Chile.
- Jara, Alejandro (2001), «Aspectos institucionales y económicos en las negociaciones comerciales de Chile. I: Aspectos institucionales», en Antoni Esteveadordeal y Carolyn Robert, eds., *Las Américas sin barreras. Negociaciones de acceso a mercados en los noventa*, BID, Washington.
- OMC (2004), *Examen de la política comercial de Chile*, Informe de la Secretaría, Ginebra, www.wto.org.
- Rodríguez García-Huidobro, Gabriel (2000), «Chile y México: un caso de crecimiento explosivo del comercio e inversión bilateral, sustentado en desarrollos productivos complementarios», en Carlos Elizondo y Luis Maira eds.,

Chile-México. Dos transiciones frente a frente, Grijalbo, Prochile, CIDE, México, pp. 287-310.

Sáez, Sebastián (2004), *Manteniendo los espíritus animales bajo control: el caso de Chile*, trabajo presentado en el seminario sobre «Uso de las medidas de salvaguardias y *antidumping* en América Latina», organizado por el Banco Mundial, Buenos Aires, 24 y 25 de mayo de 2004.

Sáez, Sebastián y Juan Gabriel Valdés (1999), «Chile y su política comercial “lateral”», *Revista de la CEPAL*, n° 67 (abril), Santiago, Chile.

Villafuerte, Mauricio (2004), «VIII Export Specialization and Economic Growth», en Kalter Eliot, Steven Phillips, Marco A. Espinosa-Vega, Rodolfo Luzio, Mauricio Villafuerte y Manmohan Singh, *Chile-Institutions and Policies Underpinning Stability and Growth*, International Monetary Fund, documento de trabajo, n° 231, Washington.

SEGUNDA PARTE

PERSPECTIVAS SECTORIALES
DEL REGIONALISMO GLOBAL

La globalización de la integración y el «nuevo regionalismo»: ¿adónde conducen las negociaciones del ALCA?

Roberto Bouzas

Introducción

Desde mediados de la década de los ochenta el hemisferio occidental ha sido testigo de una sucesión de acuerdos preferenciales de comercio cuya arquitectura final todavía se encuentra en construcción. La proliferación de acuerdos comerciales discriminatorios no constituye por sí sola un hecho nuevo: en efecto, en América Latina existe una larga tradición de integración regional que se remonta, al menos, hasta mediados de la década de los cincuenta, cuando se estableció el entonces pionero Mercado Común Centroamericano (MCCA). No obstante, los acuerdos de las dos últimas décadas muestran varias diferencias con los del pasado. Estas diferencias han recibido el apelativo de «nuevo regionalismo».¹

En consonancia con el declive del multilateralismo y la creciente complejidad de las negociaciones comerciales internacionales, el auge del «nuevo regionalismo» ha sido recibido con una dosis nada despreciable de benevolencia. Ya sea a causa de la convicción sobre sus efectos positivos o de la resignación por su aparente inevitabilidad, el nuevo «sentido común» tiende a subrayar las ventajas y contribuciones potenciales del «nuevo regionalismo», a la par que se minimizan sus costos. Sólo unos pocos y aislados partidarios del *laissez faire* —en general cuestionados por su falta de «sentido práctico»— han levantado voces críticas frente a una tendencia que ya se ha extendido a toda la geografía de la economía mundial.²

El objetivo de este artículo es subrayar los riesgos del «nuevo regionalismo» siguiendo la experiencia de las negociaciones para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El proceso del

ALCA, que se encuentra en curso desde hace casi una década, ha sido de hecho uno de los componentes centrales del «nuevo regionalismo». Su arquitectura y resultados pueden constituir, por consiguiente, un indicador de los desafíos y las oportunidades que se plantean en el nuevo escenario. Un acuerdo hemisférico podría crear nuevas oportunidades para los países latinoamericanos y transformarse en un instrumento para promover el desarrollo en la región. Para ello, sin embargo, el acuerdo debería cumplir con una serie de requisitos. No debe olvidarse que las oportunidades del ALCA — así como las de la liberalización comercial en general— sólo son potenciales. Su materialización requiere de una serie de condiciones que haga posible capitalizar los beneficios de la competencia, los mayores mercados y la especialización. En este contexto, la marcha de las negociaciones de ALCA muestra una serie de desarrollos preocupantes que demandan una mirada menos complaciente de lo que ha sido habitual.

Este capítulo está compuesto por la presente introducción y cuatro apartados. En el primero se resumen las principales características del «nuevo regionalismo» y se revisan algunas de las ventajas y desafíos planteados por los acuerdos preferenciales Norte-Sur (un atributo clave de la «nueva variedad» de regionalismo). El segundo subraya un aspecto relativamente eclipsado por el énfasis que se ha puesto en las negociaciones comerciales, a saber: el papel de las políticas nacionales complementarias de la liberalización comercial como instrumentos clave para aprovechar las oportunidades que puedan derivarse del «nuevo regionalismo». El tercer apartado revisa la experiencia de las negociaciones del ALCA, subrayando los desarrollos más recientes y sus perspectivas. Cieran el capítulo unas conclusiones que resumen los puntos más importantes del trabajo, más con el ánimo de entender que de recomendar.

1. El «nuevo regionalismo» y los acuerdos Norte-Sur en el hemisferio occidental

La ola de negociaciones comerciales preferenciales que ha tenido lugar en el hemisferio occidental durante las dos últimas décadas ha sido calificada como un «nuevo regionalismo».³ Entre las características distintivas de este «nuevo regionalismo» destaca un contexto de política comer-

cial más abierto (como consecuencia de la generalización de procesos de apertura unilateral y multilateral en toda la región), un mayor énfasis en la inserción de las economías latinoamericanas en la economía mundial a través de mayores flujos de comercio e inversión directa (en contraste con las visiones más «autárquicas» del pasado), una cobertura más amplia de temas y disciplinas, y la emergencia de procesos de negociación preferencial «Norte-Sur» entre países con grandes disparidades de niveles de desarrollo e ingresos *per cápita*.

El «nuevo regionalismo» ha dado lugar a una miríada de acuerdos preferenciales que algunos autores han asimilado a un «plato de espagueti».⁴ Esta imagen no difiere mucho de la que prevalecía en América Latina en los tiempos del «viejo regionalismo», excepto por dos características no menores.⁵ La primera es que la cobertura temática de los acuerdos preferenciales típicos del «nuevo regionalismo» es bastante más amplia que la de los negociados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) o el Mercado Común Centroamericano (MCCA).⁶ En efecto, al menos en sus objetivos los acuerdos más recientes cubren un rango de bienes y disciplinas mucho mayor. Si bien esto aumenta potencialmente el alcance de los compromisos de liberalización, también multiplica las áreas de fricción entre regímenes y tratamientos divergentes. La segunda característica distintiva con respecto al pasado es que en este nuevo «plato de espagueti» también participan activamente países desarrollados, los que tradicionalmente se habían mantenido al margen de los acuerdos discriminatorios y habían privilegiado su acción en el ámbito multilateral.⁷ El caso más importante, debido a su papel en la formación del régimen de comercio internacional en la posguerra y el tamaño de su mercado —especialmente para los países del hemisferio occidental— es el de Estados Unidos, tradicional pilar del multilateralismo. En efecto, en contraste con la tradición dominante en el período de posguerra, desde mediados de la década de los ochenta Estados Unidos ha adoptado la discriminación como una política complementaria de las que desarrolla en el ámbito multilateral. El «nuevo regionalismo» conlleva el desafío inédito, por consiguiente, de negociar acuerdos comerciales recíprocos en marcos fuertemente asimétricos.

Si bien el «nuevo regionalismo» presenta algunas ventajas en comparación con los procesos de integración típicos del pasado (principalmente debido al contexto de política comercial en el que se llevan a cabo),

también plantea desafíos que no permiten llegar a conclusiones inequívocas sobre sus consecuencias. Aunque esta ambigüedad constituye el telón de fondo de la mayor parte de los análisis, sus implicaciones rara vez se explotan plenamente. En efecto, muchas de las oportunidades y los desafíos típicos de la discriminación se magnifican cuando existen procesos de integración del tipo Norte-Sur. Por lo que respecta a las primeras, los acuerdos Norte-Sur representan para las economías de menor desarrollo relativo la posibilidad de acceder en condiciones preferenciales a mercados mayores y con ingresos medios más altos. Esta ganancia no puede obtenerse a través de la liberalización unilateral y se comparte con otros países cuando la liberalización es el resultado de negociaciones multilaterales. Bajo ciertas circunstancias, asegurar un margen de preferencias en el acceso a mercados importantes puede constituir un poderoso incentivo para el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo. Por las mismas razones, quienes son excluidos del acuerdo pagan el precio de la discriminación negativa que resulta del mismo. Este precio puede generar fuertes «incentivos defensivos» que conduzcan a decisiones aún más distorsionantes.⁸

Una segunda oportunidad abierta por los acuerdos preferenciales Norte-Sur es que confieren mayor estabilidad a las condiciones de acceso al mercado de países desarrollados. Ésta es una consideración muy importante para los países en desarrollo, especialmente debido a las características de los instrumentos de protección que utilizan los países industriales (el llamado «proteccionismo administrativo») y la estructura de las exportaciones de aquéllos.

También se ha subrayado que los acuerdos Norte-Sur pueden ser un mecanismo para mejorar las expectativas, dar más certidumbre al régimen de políticas y atraer inversión directa, aportando nuevas razones a las tradicionales consideraciones «vinerianas» asociadas a la discriminación.⁹ Para algunos autores los acuerdos preferenciales Norte-Sur pueden incluso estimular (o aun «obligar») a un país en desarrollo a adoptar instituciones vigentes en el país más desarrollado, lo que eventualmente podría ayudarle a mejorar su desempeño. Sin embargo, este beneficio es menos «automático» de lo que presumen las visiones más condescendientes, por cuanto la eficacia de los arreglos institucionales es contingente al medio en el que éstos operan.¹⁰

Paralelamente a estos beneficios, e incluso para que algunos de ellos se materialicen, los acuerdos preferenciales Norte-Sur se deben en-

frentar adecuadamente a varios desafíos. El primero es asegurar la reciprocidad en el contenido de los acuerdos. Existe suficiente evidencia de que no ha sido fácil promover resultados basados en la reciprocidad en el ámbito de las negociaciones multilaterales, incluyendo la Rueda Uruguay del GATT que culminó en 1993. A pesar de la inclusión de la agricultura en las disciplinas generales del GATT y del acuerdo para terminar con las restricciones cuantitativas al comercio de textiles y vestido, el acta final de Marrakesh y su aplicación han generado amplia insatisfacción en muchos países en desarrollo. Incluso hay evidencia de que en varios campos, como el de la protección de la propiedad intelectual, los compromisos que asumieron los países en desarrollo se concentraron en un marco de relativa ignorancia sobre su impacto y significado.

Con estos antecedentes en el plano multilateral, resulta oportuno preguntarse qué factores podrían aumentar la probabilidad de obtener resultados más equilibrados en negociaciones preferenciales Norte-Sur. De hecho, existen varios motivos que podrían hacer menos probable que un acuerdo preferencial del tipo Norte-Sur se construya sobre la base de la reciprocidad. Por una parte, las sociedades industriales —en contraste con la mayoría de los países en desarrollo— tienen una larga tradición democrática que se traduce en que el voto ciudadano tiene un mayor peso y es más respetado. Así, en muchos países industriales (y destacadamente en Estados Unidos) el Poder Legislativo tiene un papel clave en la formulación de la política comercial, lo que lo convierte en un actor importante frecuentemente sin homólogo equivalente en los países en desarrollo. Por la otra, en los países desarrollados el sector privado tiende a estar mejor organizado y a conocer y formular mejor sus intereses estratégicos que en los países en desarrollo, donde por lo general prevalecen las agendas «defensivas» sobre las «ofensivas». Los actores no empresariales de la sociedad civil de los países desarrollados también tienen una participación más activa e informada en el debate y el proceso de formulación de políticas, mejorando las oportunidades de que sus visiones e intereses se vean reflejados en el resultado final.

La probabilidad de que las negociaciones preferenciales del tipo Norte-Sur conduzcan a resultados basados en la reciprocidad también se ve negativamente afectada porque en algunos temas de la agenda de negociación (muchos de ellos sensibles para los países en desarrollo) las políticas nacionales responden a un juego de naturaleza global. En estos casos no resulta fácil ver de qué manera una negociación preferencial po-

dría conducir a un acuerdo más equilibrado. Ejemplos destacados de ello son las políticas de protección y subsidios a la agricultura o de «alivio o defensa comercial» (AD), dos temas que se han mostrado poco susceptibles a registrar progresos en las negociaciones del ALCA.

Por consiguiente, no sólo no es obvio que la reciprocidad puede verse beneficiada en negociaciones preferenciales Norte-Sur, sino que incluso puede verse afectada negativamente debido al peso de «intereses defensivos» que podrían hacer que el coste de no participar (aun en un «mal» acuerdo) fuese económica y políticamente intolerable. En ese caso, la combinación de discriminación y asimetría conduciría a resultados poco deseables.

La probabilidad de que los acuerdos Norte-Sur se basen en condiciones de reciprocidad también estará influida por la dinámica del proceso de negociación y su forma de aplicación (*path dependence*). Consideraciones de economía política sugieren que uno de los factores que influirán sobre la selección de socios para negociar acuerdos preferenciales será el objetivo de minimizar los costos de transición y ajuste. En un contexto asimétrico esto aumentará la probabilidad de que el acuerdo refleje las preocupaciones y sensibilidades prioritarias del socio mayor. Por consiguiente, un escenario de acuerdos sucesivos en donde un país desarrollado selecciona socios uno a uno constituye el peor medio posible para aumentar la probabilidad de acuerdos comerciales basados en la reciprocidad. Además del efecto de esta dinámica de negociación sobre el contenido de los acuerdos, en la medida en que dicha red se extienda (ya sea sobre una base «minilateral» o a través de un sistema de *hub and spokes*), la magnitud de los «costes de exclusión» para los excluidos irá en aumento. Esto elevará los «incentivos defensivos» para participar y creará condiciones para que, paralelamente al aumento de los «costes de exclusión», crezcan los «boletos de entrada» que deberán abonarse para integrarse al círculo preferencial. No es aventurado afirmar que en tales condiciones probablemente será más difícil alcanzar acuerdos recíprocos y equilibrados.

Los acuerdos preferenciales de tipo Norte-Sur también plantean para las partes el desafío de administrar los costes de transición y ajuste. Cuando existen grandes diferencias en la dotación de factores el resultado más probable de la liberalización comercial será una especialización de tipo interindustrial, con el consiguiente cambio en los precios relativos y en la retribución de los factores.¹¹ A pesar de que la especialización

interindustrial ofrece la posibilidad de grandes ganancias de eficiencia (especialmente en economías pequeñas que parten de una situación de protección relativamente alta), dichas ganancias se materializarán sólo a largo plazo. Entretanto, y durante el período de transición, las economías deberán hacer frente a los costes del ajuste.

Los problemas relativos a la administración de los costes de ajuste reciben por lo general poca atención en la literatura teórica sobre comercio internacional, pero son una fuente de preocupación importante en la práctica de la política comercial. Los intensos debates con ocasión del tratamiento legislativo del TLCAN en Estados Unidos y, más recientemente, con oportunidad de la aprobación de la Trade Promotion Authority por parte del Congreso norteamericano son ilustrativos de la atención que merecen estas preocupaciones en los países desarrollados.¹² Es razonable que estos temas adquieran aún más importancia en el caso de los países en desarrollo, que normalmente disponen de menos recursos financieros, políticos e institucionales para hacer frente al tratamiento de los costes derivados del ajuste y la transición.

Debido a la existencia de fallos en el mercado y en la política tampoco puede descartarse que los problemas de ajuste y transición no se acompañen, en muchos casos, con dinámicas perversas de polarización y divergencia. Los procesos de integración Norte-Sur ofrecen oportunidades de convergencia en los niveles de ingreso, pero también plantean el riesgo de consolidar trayectorias de divergencia y círculos viciosos de estancamiento y deterioro. No existen razones teóricas por las cuales una u otra de dichas tendencias deba predominar. Mientras que algunas visiones ponen el acento en las fuerzas que promueven la convergencia,¹³ otras visiones como los modelos de «causalidad acumulativa» o las nuevas teorías del crecimiento endógeno ofrecen elementos para justificar la persistencia de desempeños económicos divergentes durante períodos prolongados de tiempo.¹⁴ Si éste fuera el caso, los «efectos de polarización» podrían incrementar las desigualdades regionales preexistentes y hacer que los acuerdos preferenciales se vuelvan económica y/o políticamente insostenibles, a menos que se adopten políticas de intervención pública.

En los países en desarrollo los fallos en mercados como los financieros, de información y tecnología son muy extendidos. A éstos deben agregarse «fallos en la política» asociados a la escasa tradición de las instituciones democráticas y a falencias de orden administrativo e insti-

tucional. En estas circunstancias puede presumirse que las razones para que prevalezcan tendencias a la convergencia podrían ser muy débiles. Con una disparidad de ingreso *per cápita* bastante menor que la que prevalece en el hemisferio occidental, los países de la Unión Europea han empleado extensivamente fondos estructurales y regionales para promover la cohesión y contrarrestar las tendencias a la polarización.

En síntesis, el «nuevo regionalismo», y especialmente los acuerdos preferenciales del tipo Norte-Sur, distan mucho de constituir mecanismos seguros para promover una mejor inserción de los países en desarrollo en la economía mundial. Aunque en algunos casos los beneficios puedan ser más o menos tangibles (como es, por ejemplo, el de México en el TLCAN), éstos siempre serán contingentes a la naturaleza del acuerdo, al contenido de la agenda bilateral y a las características estructurales de las economías que se vinculan preferencialmente. Asimismo, desde una perspectiva «cosmopolita» — más que estrictamente nacional — el impacto del «nuevo regionalismo» resulta ambiguo, y muy probablemente negativo para los excluidos.

2. El papel de las políticas internas

Los acuerdos comerciales preferenciales, especialmente cuando son del tipo Norte-Sur, generan fuertes reacciones a favor y en contra. Además, por lo general el debate a que dan lugar coloca en un plano secundario un elemento clave para aprovechar los beneficios potenciales de la integración: el de las políticas internas. La liberalización comercial (preferencial, multilateral o unilateral) puede mejorar la eficiencia, ayudar al crecimiento de la productividad y contribuir al desarrollo. Pero la liberalización comercial no es una condición suficiente para ello. Durante la década de los noventa la mayoría de los países de América Latina y el Caribe llevó adelante ambiciosos procesos de apertura comercial, pero en muchos casos el desempeño no mejoró ni en términos de crecimiento del producto ni de las exportaciones.¹⁵ Los beneficios potenciales de la liberalización comercial sólo pueden aprovecharse plenamente si ésta se acompaña de políticas domésticas consistentes en el ámbito macroeconómico, de desarrollo de la competitividad y de compensación de fallos decisivos en el mercado. En algunos casos será necesaria la cooperación

internacional. En otros, en cambio, será suficiente con que los gobiernos nacionales adopten iniciativas y enfoques de política consistentes con la promoción del crecimiento en un contexto de economías más abiertas.

El ambiente macroeconómico en el que se lleva adelante un proceso de liberalización comercial es decisivo tanto para su sostenibilidad como para sus resultados. En América Latina existe una larga experiencia con procesos de apertura comercial desarrollados en un marco de apreciación cambiaria que eventualmente culminaron en crisis externas y en una reversión de las políticas. Más aún, estas experiencias dejaron fuertes marcas en la estructura productiva de las economías y debilitaron su capacidad para beneficiarse de nuevos ciclos de apertura. También es poco probable que países sujetos a *shocks* externos periódicos y a flujos de capital volátiles puedan sostener procesos de liberalización comercial exitosos a lo largo del tiempo y tener, a la vez, un desempeño económico satisfactorio. Para que ello ocurra será necesaria una política cambiaria que estimule la orientación hacia el exterior (evitando la apreciación real de la moneda por períodos prolongados de tiempo), una política fiscal prudente que evite la acumulación excesiva de deuda y mecanismos que permitan compensar *shocks* externos y turbulencias inesperadas. Un acuerdo comercial que limite la capacidad de utilizar instrumentos de política que permitan reducir la vulnerabilidad externa producida por la volatilidad (por ejemplo, en los mercados financieros), difícilmente constituirá una buena receta para un manejo macroeconómico ordenado. Inversamente, un acuerdo que incluya mecanismos compensatorios que permitan hacer frente a *shocks* externos inesperados podría aumentar las probabilidades de un desempeño macroeconómico más satisfactorio. En general existe consenso en admitir que la pronta ayuda financiera que el gobierno norteamericano puso a disposición de México durante la crisis de 1994-1995 ayudó a que este país dejara atrás más rápidamente el período de crisis que siguió a la devaluación del peso. Sin duda el TLCAN tuvo un impacto favorable sobre las expectativas de los inversores y el acceso al mercado norteamericano, pero el paquete financiero que lo acompañó fue al menos igualmente importante durante el período de dicha crisis.

Para asegurar condiciones internas que permitan beneficiarse de la integración y de la apertura también es necesario aplicar políticas de desarrollo de la competitividad y compensación de los fallos más decisivos en el mercado. Un régimen comercial abierto es una condición necesaria

para una economía más eficiente, pero también lo son otras políticas complementarias que permitan materializar las ganancias dinámicas derivadas de la especialización internacional. En este campo debería desarrollarse una estrategia articulada de competitividad basada al menos en los tres pilares siguientes: 1) construcción de infraestructura adecuada, 2) diversificación de la estructura productiva, y 3) desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación.¹⁶

La ausencia de infraestructura adecuada es un factor clave detrás de la represión del comercio exterior. Muchos bienes no se comercian simplemente porque los costes de transporte colocan una barrera efectiva a las transacciones. El elevado coste de los servicios también reduce los incentivos para fragmentar la producción entre países, recortando el campo para la especialización intraindustrial. La asistencia económica externa podría hacer una contribución significativa a la mejora de la infraestructura vinculada al comercio, concentrándose en proyectos regionales o nacionales con externalidades regionales.

Las políticas de promoción de exportaciones pueden ayudar a diversificar la producción. Una diplomacia comercial activa que abra mercados, identifique nuevas oportunidades y remueva restricciones al comercio puede ayudar a expandir las exportaciones. Pero el desarrollo de estas tareas requiere de una burocracia bien entrenada y capaz de desarrollar relaciones cooperativas con el sector privado. Esto significa que hay un papel importante para la promoción de exportaciones enfocada en la provisión de información, el apoyo a la comercialización en el exterior y la facilitación del acceso al financiamiento y a garantías para la exportación. Muchos de estos instrumentos y organismos ya están en funcionamiento en América Latina, pero su desempeño es por lo general decepcionante. No obstante, hay excepciones que demuestran que su contribución puede ser muy importante. Más que recurrir a subsidios tradicionales a la exportación (muchos de ellos limitados por compromisos multilaterales), una visión moderna de la promoción de exportaciones demandaría poner más énfasis en la información, la coordinación y la provisión eficiente de ciertos bienes públicos.

Dados los fallos que prevalecen en los mercados de tecnología, crédito y capital humano, las políticas orientadas a aumentar la productividad son la mejor receta para mejorar el desempeño de las exportaciones a largo plazo. A pesar de que la Rueda Uruguay prohibió los subsidios a la exportación para productos no agrícolas, dio luz verde a otras formas

de ayuda doméstica que se usan ampliamente en los países desarrollados (como las subvenciones a la investigación y el desarrollo). Existen tres dimensiones básicas para cerrar la brecha en el uso de ayudas públicas que hoy se produce en la mayoría de los países industriales (incluyendo Estados Unidos) y los países en desarrollo (CEPAL, 2002). En primer lugar, es necesario estimular los encadenamientos productivos «hacia atrás» y «hacia adelante» como una forma de superar el dualismo clásico en el que coexisten sectores exportadores dinámicos y una vasta economía de baja productividad y eficiencia orientada al mercado interno. En este sentido, las políticas públicas pueden ayudar proveyendo infraestructura y coordinación orientadas a fortalecer *clusters* productivos. En segundo lugar, debe haber agencias oficiales en condiciones de ayudar a las firmas (especialmente a las pequeñas y medianas) en temas ligados a la difusión de tecnología, la innovación y el desarrollo de recursos humanos. Las políticas públicas deberían promover una infraestructura científica y tecnológica sólida, alentar la investigación y el desarrollo y coordinar los esfuerzos de innovación que desarrollan las universidades, los institutos de investigación y las empresas. Por último, dado que la proporción del gasto en investigación y desarrollo en el producto total de los países industriales es alrededor de cinco veces mayor que la de los países en desarrollo, también debería evaluarse la posibilidad de otorgar subsidios para la investigación y desarrollo al sector privado.

Por cierto, ninguna de estas políticas tiene asegurado el éxito, especialmente en un contexto de fragilidad y precariedad institucional como el que prevalece en América Latina. Sin embargo, éste no es un argumento suficiente para no poner el énfasis en la necesidad de desarrollar iniciativas apropiadas en estos campos, si es que se quiere aprovechar plenamente los beneficios de la apertura y la especialización. Tal como ha demostrado la experiencia de México después de casi diez años en el TLCAN, a pesar del rápido crecimiento de las exportaciones a Estados Unidos y del cambio experimentado en su composición, la ausencia de políticas domésticas efectivas en los campos mencionados ha consolidado una economía fuertemente dual en la que las diferencias de ingreso y acceso a la modernidad se han ampliado, en vez de reducirse.

3. Diez años después de Miami, ¿adónde conducen las negociaciones del ALCA?

Cuando se lanzó el proceso del ALCA en 1994 fue recibido con una mezcla de entusiasmo y escepticismo. De hecho existían buenas razones para ambas actitudes. Algunos gobiernos vieron el ALCA como una forma de restablecer los incentivos al comercio y a la inversión erosionados por el acceso preferencial a Estados Unidos obtenido por México gracias al TLCAN. Para otros gobiernos, aun cuando los incentivos comerciales y de inversión no fueran tan obvios, el ALCA apareció como un seguro de acceso a un mercado importante y un mecanismo para consolidar las reformas económicas y mejorar las expectativas sobre la estabilidad y previsibilidad del régimen de políticas. Algunos gobiernos incluso vieron al ALCA como una oportunidad para fortalecer las relaciones hemisféricas y hacer más explícito el compromiso norteamericano con la región. Estas visiones entusiastas explican la adhesión que la propuesta generó en muchos gobiernos latinoamericanos y el intenso trabajo diplomático que muchos de ellos llevaron adelante a fin de incluir el comercio entre los temas que debían ser tratados en la cumbre presidencial de diciembre de 1994 en Miami.¹⁷

Pero a los escépticos tampoco les faltaban buenas razones. Las divergencias de agenda, intereses y percepciones, las asimetrías de tamaño y niveles de desarrollo y los problemas de credibilidad que afrontaban los negociadores norteamericanos (debido a la ausencia de una autorización legislativa para negociar bajo el mecanismo de la «vía rápida») también eran buenos motivos para abonar el pesimismo. No obstante, y a pesar de estas reservas, los gobiernos menos entusiastas tuvieron pocas opciones más que acompañar la tendencia general, aun a regañadientes. Sus esfuerzos se centraron, a partir de entonces, en desarrollar estrategias de bloqueo o retraso de las negociaciones. La falta de credibilidad de los negociadores norteamericanos debido a la ausencia de un mandato de «vía rápida» hizo viable esta estrategia por un tiempo. No obstante, con el correr de los años hasta los participantes más reticentes comenzaron a prepararse para la negociación, organizando al sector público y promoviendo la interacción con el sector privado.¹⁸

Durante los primeros tres años de negociación los gobiernos se dedicaron a reunir información, acumular conocimiento recíproco y «delimitar el campo de juego» a través de la definición de los principios es-

tratégicos que deberían guiar el proceso en el futuro. En la cuarta reunión ministerial realizada en San José de Costa Rica en el año 1998 los ministros de Comercio anunciaron una serie de principios y la estructura en que estos principios se desarrollarían en las negociaciones.¹⁹ Sin embargo, esa enumeración de principios dejó varios aspectos sin resolver, permitiendo que las partes interpretaran a su manera los compromisos adquiridos.²⁰ La cumbre presidencial de Santiago de Chile de 1999 reafirmó los acuerdos alcanzados en San José y lanzó formalmente el proceso de negociación.

Con la reunión de Santiago de Chile las negociaciones del ALCA pasaron de una etapa de delimitación estratégica del campo de juego (definición de los principios generales) a ocuparse de una agenda más puntual. Esta agenda incluyó la definición del mandato para las actividades de cada grupo de negociación, así como la identificación de los procedimientos específicos y las modalidades alternativas que deberían aplicarse en cada caso. El objetivo fue redactar y poner a consideración de los ministros un texto unificado con ocasión de la reunión programada para abril de 2001 en Buenos Aires. En la reunión de Buenos Aires los ministros examinaron un extenso texto «encorchetado» que fue el resultado de las actividades desarrolladas en cada uno de los nueve grupos de negociación. Buena parte de ese texto reproducía posiciones nacionales diferentes.

La siguiente reunión ministerial, celebrada en Quito en noviembre de 2002, registró avances modestos con respecto al encuentro de Buenos Aires. Para esa ocasión se elaboró una segunda minuta de los capítulos del acuerdo, se iniciaron los trabajos del Comité Técnico de Asuntos Institucionales, se aprobaron los métodos y modalidades de negociación que guiarían la siguiente etapa (incluyendo las modalidades para la notificación de la tarifa-base) y se estableció un cronograma para el intercambio de ofertas de acceso a los mercados (que debería comenzar el 15 de diciembre de 2002). No obstante, a pesar de estos aparentes avances, en varios capítulos del acuerdo la eliminación de «corchetes» fue muy reducida y se limitó a aspectos meramente formales. En la práctica, los textos alternativos «encorchetados» se mantuvieron en casi todos los casos en que éstos reflejaban divergencias de contenido.

La reunión de Quito también generó dudas sobre la capacidad de cumplir con los cronogramas establecidos, especialmente en materia de presentación de ofertas de acceso a los mercados. En efecto, el lanzamiento de

las negociaciones sobre acceso a los mercados en los cinco grupos de negociación (agricultura, acceso a mercados, compras gubernamentales, servicios e inversiones) y el establecimiento de un cronograma para el intercambio de ofertas se hizo sin resolver diferencias básicas sobre los métodos y modalidades que deberían adoptarse en cada grupo. Por ejemplo, no se alcanzó a definir antes de la presentación de las ofertas cuál sería la arquitectura del capítulo de servicios ni su relación con el de inversiones.²¹ Tampoco se acordó una forma de presentación para las concesiones arancelarias en el capítulo de bienes,²² ni se avanzó en dar contenido operativo al principio de tratamiento especial y diferenciado.²³

La presentación de ofertas que se hizo a partir de diciembre de 2002 reflejó estas ambigüedades. En materia de bienes y servicios prácticamente todos los países presentaron sus ofertas antes de la finalización del plazo establecido (15 de febrero de 2003), pero esto no ocurrió en el caso de inversiones y compras gubernamentales. Los grupos de países que presentaron ofertas conjuntas (Mercosur, CAN y CA-4) lo hicieron con diferencias internas en su cobertura y arquitectura, ilustrando así la dificultad de encontrar fórmulas comunes. Estados Unidos, por su parte, presentó cuatro listas de oferta de acceso a los mercados según grupos de países. Todos los restantes participantes hicieron una oferta única, señalando la posibilidad de algún tratamiento especial para las economías menores. Las ofertas en materia de servicios e inversiones también se hicieron con arquitecturas diferentes.

En resumen, antes de la reunión ministerial de Miami en noviembre de 2003 las negociaciones del ALCA afrontaban múltiples interrogantes. La no presentación de ofertas en algunos temas, como compras gubernamentales, servicios e inversiones por parte de Brasil y Argentina era un reflejo de la preocupación prevaleciente en estos países con relación al equilibrio general de las negociaciones. En efecto, la negativa norteamericana a tratar algunos temas (como los derechos *antidumping* o los subsidios a la agricultura) en el ámbito hemisférico, ya sea porque por su naturaleza no parecían susceptibles de trato preferencial o porque el ALCA no tenía el peso necesario para generar *trade-offs* lo suficientemente atractivos como para formar las coaliciones necesarias en el Congreso norteamericano, generó como respuesta una propuesta del Mercosur destinada a reducir la cobertura temática del ALCA a través del retiro de algunos temas que forman parte de la agenda de «intereses ofensivos» de Estados Unidos (precisamente en materia de inversiones, servicios y com-

pras gubernamentales).²⁴ Así, a mediados del año 2003 el Mercosur presentó formalmente una propuesta para proseguir las negociaciones en tres carriles (bilateral —en el formato 4 + 1—, ALCA y multilateral), asignando a cada ámbito distintos temas. De acuerdo con esta iniciativa quedaría reservada para el ALCA una agenda bastante menos ambiciosa que la inicialmente acordada.²⁵

La tendencia a la reducción en el alcance y contenido de las negociaciones del ALCA se complementó con otra tendencia que se instaló sólidamente en estos últimos años, a saber, la creciente bilateralización de las negociaciones. En efecto, desde 1994 y de forma paralela al ALCA se desarrolló un intenso proceso de negociación bilateral y «mini-lateral» en el que las expectativas de acceso al mercado norteamericano desempeñaron un papel central. Así, después de una larga demora (debido, entre otras razones, a la falta de autorización para negociar bajo el «mecanismo de la vía rápida») Estados Unidos concertó un acuerdo de libre comercio con Chile, e inició negociaciones con los países del Mercado Común Centroamericano y República Dominicana (también anunció el lanzamiento de negociaciones con Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia). Desde el punto de vista de Estados Unidos, esta secuencia de negociaciones bilaterales ha tenido como principal objetivo consolidar progresivamente una agenda y una arquitectura convergentes con sus objetivos de negociación. Por cierto, esta estrategia de puesta en marcha de negociaciones bilaterales preferenciales no fue exclusiva de Estados Unidos: otros países y grupos de países (como Mercosur) también intentaron (hasta ahora con poco éxito) consolidar un área de comercio preferencial en América del Sur. México y Chile, en cambio, tuvieron mejores resultados en sus estrategias de negociación preferencial orientadas a consolidar sendas posiciones de *hubs* (centros) dentro del sistema hemisférico de «ejes y rayos» en formación.

En síntesis, la Conferencia Ministerial del ALCA celebrada en Miami en noviembre de 2003 no despejó ninguna de las dudas sobre el futuro del proyecto hemisférico, y en realidad planteó otras nuevas. Si bien la Conferencia no se cerró con un fracaso abierto, reprodujo un patrón clásico en las negociaciones del ALCA: postergar las definiciones complejas para más adelante (a pesar de que cuando se redacta este texto faltan menos de doce meses para cumplir el plazo originalmente previsto para la conclusión de las negociaciones). En la práctica, la reunión de Miami sirvió para formalizar lo que ya era un hecho, a saber: que el

acuerdo del ALCA, si finalmente se alcanza, será bastante menos ambicioso de lo que se planteó inicialmente. Esta versión *light* del ALCA parece ser funcional para un buen número de participantes, aunque algunos se opongan formalmente a ella.

La característica esencial de la Declaración de Miami —acordada en sus rasgos centrales por los representantes de Estados Unidos y Brasil paralelamente a una miniministerial convocada en Washington por el USTR ante al riesgo de naufragio de la reunión de Miami— es la propuesta de un acuerdo de «dos pisos», el primero de los cuales incluiría «un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones aplicables a todos los países», mientras que el segundo contemplaría «obligaciones y beneficios adicionales» para aquellos países o grupos de países que decidieran negociar con más profundidad en materia de acceso o disciplinas. El acuerdo conjunto incluiría obligaciones y derechos en las nueve áreas de negociación, descartando la posibilidad de dejar algunos temas fuera del acuerdo. No obstante, en la medida en que no hay un compromiso de desarrollar reglas específicas en todos esos campos, dichos acuerdos podrían simplemente replicar los niveles de compromiso ya existentes en el marco de la OMC. En tal caso, la naturaleza OMC-plus del ALCA estaría claramente en entredicho. La Declaración Ministerial tampoco incluyó precisión alguna sobre el contenido específico del acuerdo general, debido a que las partes no consiguieron alcanzar un consenso. Curiosamente, la definición de este contenido (por su naturaleza un tema sensible) fue transferida para la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (una instancia jerárquica menor) programada para febrero de 2004.²⁶

La Declaración Ministerial de Miami tampoco dejó claro cuál será la relación entre el acuerdo hemisférico general y los acuerdos plurilaterales. Una opción es una arquitectura similar a la del GATT previo a la Rueda Uruguay, donde convivían un acuerdo general con obligaciones y derechos para todos los miembros con códigos de membresía voluntaria que incorporaban disciplinas más precisas en ciertos campos. En este caso, el acuerdo hemisférico funcionaría como un paraguas general para una red de acuerdos bilaterales y plurilaterales. Cuando se piensa en un ALCA con estas características, inevitablemente la imagen que surge es la de la ALADI, con la principal economía del hemisferio como parte del acuerdo.

Conclusiones

En suma, las negociaciones más recientes no fueron un fracaso abierto pero dan forma a un ALCA muy problemático. La mejor garantía de que el ALCA fuera un acuerdo más equilibrado y recíproco era mantener la negociación dentro de un esquema plurilateral (el espíritu original del concepto de *single undertaking*). La lógica del proceso, sin embargo, lo empujó irreversiblemente en otra dirección. Después de la reunión de Miami el escenario de un ALCA comprehensivo y equilibrado que genere una transacción adecuada para todas las partes parece estar más lejos que nunca. Éste ha sido el resultado de la naturaleza de la agenda, de las diferencias existentes sobre su tratamiento y de situaciones políticas particulares de orden doméstico (incluyendo la resistencia de varios de los participantes a acuerdos comprehensivos). La interdependencia entre varios de los temas de la agenda hemisférica y las negociaciones multilaterales también redujo la probabilidad de que la primera condujera a resultados sustantivos antes de concluir la estancada Rueda de Doha. En este contexto, tal como manifestó el representante comercial del presidente norteamericano después del fracaso de la reunión de la OMC en Cancún, Estados Unidos continuará adelante con su estrategia de «liberalización competitiva» avanzando en acuerdos bilaterales con aquellos países que estén dispuestos a hacerlo. Este escenario profundiza la naturaleza asimétrica, y afecta negativamente a la reciprocidad de las negociaciones comerciales hemisféricas en curso.

Un escenario de fracaso abierto de las negociaciones, aunque no es imposible, es improbable debido al costo político que tendría después de una década de inversión de grandes recursos humanos y materiales. En consecuencia, después de Miami lo que parece más probable es un acuerdo de cobertura limitada (como el esquema de «dos pisos»). No obstante, el hecho de que haya sido imposible ponerse de acuerdo en Miami — y en las dos reuniones siguientes del CNC— respecto al contenido de dicho marco general ilustra la dificultad de alcanzar una transacción aceptable para todas las partes. Si bien una versión *light* del ALCA puede resultar funcional en un futuro inmediato a varios de los actores más influyentes —Estados Unidos, los países que han orientado su estrategia para convertirse en *hubs* hemisféricos y los que han sido más reticentes— no es fácil imaginar su contenido.

En efecto, para Estados Unidos un ALCA *light*, combinado con acuerdos bilaterales o minilaterales más profundos, es una buena mane-

ra de seguir dando forma a una estrategia de «elección» de socios que promueva más adecuadamente sus objetivos de negociación a un coste político interno aceptable. Para los países que han orientado su estrategia para convertirse en *hubs* hemisféricos, por su parte, un acuerdo *light* también es un buen compromiso para gozar por más tiempo los beneficios de la discriminación positiva en el mayor mercado del hemisferio. Para los participantes más reticentes, por último (y especialmente para Brasil), ésta puede ser una manera de minimizar la extensión de los compromisos, aunque dejando abiertos los problemas derivados de las preferencias negativas que afectarán a quienes se mantengan al margen de la red de acuerdos preferenciales con los mercados más grandes. Esta compleja arquitectura de acuerdos comerciales ha exacerbado a los componentes mercantilistas de la negociación, en un marco de asimetría que genera pocas expectativas de un acuerdo que reúna las condiciones para mejorar el desempeño económico a largo plazo de toda la región.

Notas

1. En el hemisferio occidental el «nuevo regionalismo» puede considerarse inaugurado, en el extremo sur del continente, por el Programa de Intercambio y Cooperación Argentina-Brasil de 1986 (antecedente del Mercosur) y, en el extremo norte, por el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos.

2. La región del Asia-Pacífico, que con excepción de la ASEAN se había mantenido al margen de las prácticas discriminatorias, se ha sumado a la nueva ola, como lo demuestran los acuerdos preferenciales recientemente firmados por Corea del Sur, Japón y Singapur. Para una visión crítica de las intersecciones entre regionalismo y multilateralismo, véase también Torrent (2002).

3. Para un análisis más detallado de las características del «nuevo regionalismo» véase Bouzas y Ros (1994). También puede consultarse BID (2002).

4. Bhagwati (1993).

5. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) era, de hecho, un acuerdo «paraguas» con compromisos mínimos para todos los miembros y una red de acuerdos bilaterales con beneficios no extensivos a terceros.

6. Por cierto, es incluso más amplia que la que se incluía en acuerdos preferenciales no recíprocos como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, aplicada por Estados Unidos a principios de la década de los ochenta.

7. La excepción es, por cierto, la Unión Europea.

8. Baldwin utilizó el símil del «juego de dominó» para referirse a estos efectos. Para un análisis de los «incentivos defensivos» emergentes del proceso del ALCA y la economía política resultante véase Bouzas y Ros (1994).

9. Ethier (1998), The World Bank (2000).

10. Lawrence (1999).

11. La especialización intraindustrial ofrece generalmente menor resistencia debido a que se acompaña de cambios menores en los precios relativos y en la retribución de los factores, gracias a la menor dislocación productiva.

12. Además de establecer con precisión los objetivos que deberán promoverse en la negociación, la TPA fue aprobada junto con un paquete de recursos para cubrir beneficios de la seguridad social a trabajadores desempleados como consecuencia de las importaciones.

13. The World Bank (2000).

14. Para un análisis sobre el efecto de las asimetrías estructurales y de política en un proceso de integración, véase Bouzas (2003).

15. Para un debate, véase Bouzas y Keifman (2003).

16. Para una exposición más detallada véase Bouzas y Keifman (2003).

17. A pocas semanas de la Cumbre Presidencial de Miami, la administración norteamericana se inclinaba por no incluir compromisos comerciales en la Declaración presidencial final. Varios gobiernos de la región se movilizaron para evitarlo bajo el argumento de que la ausencia de un compromiso explícito en materia comercial quitaría relevancia y contenido a la reunión cumbre. Para un análisis de los primeros años de la negociación, véase Bouzas y Svarzman (2001).

18. El gobierno brasileño, uno de los más reticentes con relación al ALCA, fue al mismo tiempo uno de los que tomó más iniciativas dirigidas a crear condiciones internas para participar en las negociaciones con más eficacia. Para un análisis, véase Da Motta Veiga (2002).

19. Los principios acordados fueron: a) la toma de decisiones por consenso; b) la definición de un paquete único (*single undertaking*) con derechos y obligaciones equivalentes para todos; c) la participación individual o grupal en las negociaciones; d) la consistencia del acuerdo final con la OMC; e) la inexistencia de exclusiones *a priori* en las negociaciones sobre acceso a los mercados; f) la coexistencia del ALCA con los procesos de integración subregional; g) la igualdad de derechos y obligaciones tomando en consideración las diferencias de tamaño y niveles de desarrollo; y h) el inicio de negociaciones en 1998 y su conclusión, como mucho, en el año 2004. En la reunión de San José también se definió la estructura de las negociaciones, conformada por nuevos grupos de negociación supervisados por un Comité de Negociaciones Comerciales integrado por los viceministros de Comercio, que se reuniría al menos una vez cada dieciocho meses.

20. Un ejemplo de la ambigüedad de algunos principios acordados en San José es la convivencia de un criterio de «compromiso único» (*single undertaking*) con el de resultados tempranos (*early harvest*).

21. Quedó sin definir, por ejemplo, si las ofertas sobre servicios se harían siguiendo el criterio de listas negativas o positivas o si las ofertas en materia de inversión directa en servicios se harían en el capítulo de inversión o en el de servicios (en la modalidad de «presencia comercial», según los términos del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios). Para una exposición más detallada, véase: <http://www.ub.es/obsglob/Seriemercosur-.html>

22. No se resolvió si la presentación de ofertas de acceso al mercado de bienes se haría según el principio de nación más favorecida regional o se incluirían listas diferentes para distintos grupos de países. Véase: <http://www.ub.es/obsglob/Semercosur-.html>

23. La Declaración ministerial de Quito reafirmó algunas condiciones para el progreso de la negociación que volvieron a reflejar las preocupaciones prevalecientes en los distintos grupos de países. Entre estas condiciones se destacó la necesidad de lograr «avances continuos, equilibrados y sustanciales en todos los ámbitos de negociación», el tratamiento adecuado de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías y la vinculación con los progresos que se registren en las negociaciones multilaterales de la Rueda de Doha.

24. Con respecto al papel de las negociaciones del ALCA como factor de inducción de cambios en políticas norteamericanas sensibles resulta ilustrativo señalar que los países del hemisferio que aún no iniciaron negociaciones preferenciales bilaterales con Estados Unidos representaron en el año 2001 poco más del 6 % de las exportaciones norteamericanas totales, contra el 44,3 % que representó el hemisferio occidental en su conjunto.

25. Véase: <http://www.ub.es/obsglob/Semercosur-.html>. En esa misma ocasión trece países (doce latinoamericanos y Canadá) presentaron un documento que promovía el mantenimiento de negociaciones ambiciosas. Uruguay también presentó un texto que intentaba compatibilizar el mantenimiento del «enfoque original» de las negociaciones con alguna flexibilidad para acomodar situaciones nacionales.

26. La reunión del CNC de febrero resultó ser un fracaso, y lo mismo ocurrió con la que se convocó en marzo de 2004.

Bibliografía

Bhagwati, J. (1993), «Regionalism and multilateralism: an overview», en J. de Melo y A. Panagariya, eds., *New Dimensions in Regional Integration*, Centre for Economic Policy Research, Londres.

- BID (2002), *Mas allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*, BID, Washington.
- Bouzas, R. (2003), «Mecanismos para compensar los efectos asimétricos de la integración regional y la globalización: el caso del Mercosur», presentado en el seminario «Afrontar los desafíos del desarrollo regional en LAC», Asamblea de Gobernadores del BID, Milán.
- Bouzas, R. y S. Keifman (2003), «Making Trade Liberalization Work», en P. P. Kuczynski y J. Williamson, eds., *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute of International Economics, Washington.
- Bouzas, R. y J. Ros (1994), «The North-South Variety of Economic Integration», en R. Bouzas y J. Ros, eds., *Economic Integration in the Western Hemisphere*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Ind.
- Bouzas, R. y G. Svarzman (2001), *El área de libre comercio de las Américas: ¿Dónde está y adónde va? Boletín Informativo Techint*, 306, abril-junio, Organización Techint, Buenos Aires.
- CEPAL (2002), *Globalización y desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Da Motta Veiga, Pedro (2002), «O Policy-making da Política Comercial no Brasil: os Caminhos da Transicao», en *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: estudios de países en el hemisferio occidental*, INTAL-ITD-STA, documento de divulgación, n° 13, Buenos Aires.
- Ethier (1998), «The New Regionalism», *The Economic Journal*, n° 108, julio.
- Lawrence, R. (1999), «Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration: Changing Paradigms for Developing Countries», en M. Rodríguez Mendoza, P. Low y Barbara Kotschwar, eds., *Trade Rules in the Making. Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, The Brookings Institution/Organization of American States, Washington.
- López-Córdova, J. E. (2001), *NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA*, INTAL-ITD-STA, documento de divulgación, n° 9, IADB, Washington.
- The World Bank (2000), *Trade Blocs*, Oxford University Press, Nueva York.
- Torrent, R. (2002), «Regional Cooperation Within the Multilateral System of Rules: Elements for a Discussion from a Legal, Institutional and Political Perspective», documento para *The Evolving WTO Regime and Regional Economic Cooperation: Implications for Northeast Asia*, Korea Development Institute-Observatory of Globalization (13-14 de septiembre), Seúl.

El Mercosur frente a los acuerdos y las negociaciones sobre servicios e inversiones

Pedro da Motta Veiga

Introducción

La década de los noventa se caracterizó por la aplicación de procesos de liberalización comercial en varios países latinoamericanos, así como por la difusión, en el continente americano, de acuerdos comerciales de nueva generación que integran en su ámbito cuestiones no directamente relacionadas con el comercio de bienes. Entre estos temas hay que destacar el comercio de servicios y la protección de inversiones, cuestiones que tienen, en el ámbito multilateral, grados de tratamiento muy diversos. Las disposiciones relativas a estas cuestiones incluyen componentes de acceso a los mercados —y eventualmente de liberalización— así como el establecimiento de reglas y normativas.

Por otro lado, desde mediados de la década anterior los tres países norteamericanos forman un área de libre comercio y han desarrollado una estrategia de negociación bilateral con los países latinoamericanos. Los ejemplos más recientes de este tipo de acuerdo incluyen, por una parte, a Estados Unidos y, por otra, a Chile —acuerdo que fue firmado en diciembre del 2002— y a los países centroamericanos (diciembre de 2003).

Los países miembros de la ALADI intensificaron también sus negociaciones, yendo mucho más allá del modelo de acuerdos sectoriales de preferencias arancelarias típicos de las décadas anteriores. Muchos de estos nuevos acuerdos suscritos al amparo de la ALADI contemplan la supresión total o casi total de aranceles entre los signatarios, incluyendo algunos de ellos disposiciones relativas al comercio de servicios y otros temas no directamente relacionados con el comercio de bienes.

Además, durante los años noventa numerosos países del continente americano negociaron, entre ellos y con terceros países, acuerdos bilaterales de protección y promoción de las inversiones. De esta manera, los países del Mercosur fueron implicándose, de forma creciente, en negociaciones sobre servicios e inversiones, tanto en el ámbito multilateral —a partir de la Ronda de Uruguay— como en el de las relaciones bilaterales (en el caso de las inversiones) y en el de sus relaciones internas.

La Agenda interna del Mercosur incluía desde el Tratado de Asunción (1991) hasta los temas de servicios e inversiones, pero estos temas fueron realmente planteados en la mesa de negociación a lo largo de la década de los noventa. En el área de las inversiones fueron suscritos dos protocolos, aunque no entraron en vigor al no haber sido ratificados por los países miembros. Paralelamente, sin embargo, tres de estos países suscribieron y ratificaron decenas de acuerdos bilaterales sobre inversión con países desarrollados y, posteriormente, con otros países en desarrollo. En el área de los servicios, el protocolo intraMercosur, aprobado en 1998, aún no ha entrado en vigor ya que sólo ha sido ratificado por dos de los cuatro miembros, aunque ya se han llevado a cabo cuatro rondas de negociaciones de compromisos específicos, que entrarán en vigor cuando culmine el proceso de ratificación del protocolo.

Los temas de servicios e inversiones están incluidos en la agenda externa del Mercosur como un bloque a partir de las negociaciones del ALCA y de las iniciadas con la Unión Europea. Desde ese momento se configura realmente, para los países del Mercosur, una situación en la que estos temas se tratan en múltiples vías: la multilateral, la de los acuerdos preferenciales y bilaterales (en el caso de los acuerdos sobre inversiones) con países desarrollados y la de las negociaciones internas del bloque.

Este trabajo analiza, en los puntos 2 a 5, las negociaciones en las que el Mercosur y sus países miembros participan en las áreas de servicios e inversiones, tratando de identificar algunas características relevantes de estos procesos, en términos de compromisos asumidos, de estrategias negociadoras de los países, etc. El punto 6 presenta las consideraciones finales del trabajo.

Los países del Mercosur en las negociaciones multilaterales sobre servicios e inversiones

Los compromisos formalizados por los países del Mercosur en la Ronda de Uruguay son el GATS (AGCS en su acrónimo español) y, en lo referente a cada país, la Lista de compromisos específicos de los países miembros (que, en el caso del modo 3, hacen referencia a las inversiones en servicios). En cuanto a las inversiones, hay también los compromisos asumidos en el Acuerdo AMIRC (TRIMs en su acrónimo inglés) que incluyen fundamentalmente la limitación de la utilización de determinados requisitos de desempeño como condicionantes de la admisión de la inversión o del acceso a beneficios vinculados a las inversiones. Ninguno de estos acuerdos incluye compromisos de protección de las inversiones, tal y como lo hacen los acuerdos bilaterales sobre inversiones, que cuentan con disposiciones relativas a la expropiación (directa e indirecta), a las compensaciones, etc.

Argentina fue el país que inscribió, en su lista nacional, un mayor número de compromisos sectoriales con o sin restricción.¹ Asimismo, en lo referente a los compromisos sin restricciones, Argentina consolidó un número de ofertas muy superior al de los demás miembros, en particular al de Brasil, que sólo consolidó 19 ofertas sin restricción (contra las 136 de Argentina; véase el cuadro 1).

En realidad, Argentina adoptó en el GATS la postura más liberal de los países del Mercosur, presentando compromisos en un número significativo de sectores y de subsectores (cerca de 1/3 del total de 620) y consolidando para el 65 % de los compromisos una situación de no restricción. Los países pequeños del Mercosur presentaron compromisos en un número mucho más reducido de sectores, pero, en estos casos, consolidaron la situación de no restricción en el 50 % o más de ellos. Finalmente, Brasil ofreció compromisos en un 25 % de los sectores y subsectores, pero consolidó la no restricción sólo en el caso del 12,2 % de ellos y en el 3 % del conjunto de sectores y de subsectores relacionados en el GATS.

Al finalizar la Ronda de Uruguay, los compromisos sectoriales de los países del Mercosur habían sido más importantes en los sectores siguientes: construcción e ingeniería (en el caso de Brasil y Argentina), servicios financieros (Brasil y Argentina) y turismo (en todos los países, excepto en Brasil). Sin embargo, la estrategia brasileña privilegió la oferta de compromisos condicionados, mientras que la de los demás países del Mercosur privilegió la oferta de compromisos incondicionales.

CUADRO 1
*Compromisos negociados en el GATS por los países del Mercosur
 y de la OCDE*

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	OCDE
Compromisos negociados (número)	208	156	36	96	330,4
Compromisos sin restricciones (número)	136	19	18	67	188,9
Compromisos negociados/ total lista GATS (%)	33,6	25,2	5,8	15,5	53,3
Compromisos sin restricciones/ compromisos negociados	65,4	12,2	50,0	69,8	41,3

FUENTE: Berlinski (2001).

La estrategia brasileña también dio claramente prioridad a los compromisos en el modo 3, manifestando la preferencia del país por esta modalidad de prestación de servicios frente a las formas de prestación alternativas y, en los diferentes modos, fue más allá en las concesiones hechas en la columna de trato nacional que en la de acceso a los mercados, marcando una preferencia por la consolidación de una situación de no discriminación de los suministradores extranjeros por lo que se refiere a su actuación en el mercado interno, frente a la de un compromiso de no discriminación en la entrada de dichos suministradores.

Estas distinciones no son perceptibles partiendo del análisis de las listas de compromisos de los demás países miembros del Mercosur.

Las negociaciones sectoriales posteriores a la conclusión de la Ronda de Uruguay en servicios financieros y telecomunicaciones, modificaron significativamente este cuadro en el caso de algunos países del Mercosur y en especial en el de Brasil.² El cuadro 2 presenta, para los cuatro modos de prestación de servicios previstos en el GATS, los datos relativos a los compromisos asumidos por los países miembros del Mercosur, una vez incorporados a los resultados de la Ronda de Uruguay los resultados de las negociaciones sectoriales en servicios financieros y de telecomunicaciones:

CUADRO 2
*Compromisos multilaterales asumidos por los países del Mercosur
 en servicios: GATS + protocolos de servicios financieros
 y de telecomunicaciones*

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Acceso al mercado				
1) Total de sectores y subsectores GATS	620	620	620	620
2) Total de compromisos negociados	232	224	36	108
3) Total de compromisos sin restricciones	144	50	18	72
4) $(2) / (1) \times 100$	37,4	36,1	5,8	17,4
5) $(3) / (2) \times 100$	62,1	22,3	50,0	66,7
6) $(3) / (1) \times 100$	23,2	8,1	2,9	11,6
7) Cobertura sectorial media	29,0	16,4	3,7	14,4
8) $(7) / (4) \times 100$	77,4	45,4	63,9	82,4
Trato nacional				
1) Total de sectores y subsectores GATS	620	620	620	620
2) Total de compromisos negociados	232	224	36	108
3) Total de compromisos sin restricciones	154	77	18	81
4) $(2) / (1) \times 100$	37,4	36,1	5,8	17,4
5) $(3) / (2) \times 100$	66,4	34,4	50,0	75,0
6) $(3) / (1) \times 100$	24,8	12,4	2,9	13,1
7) Cobertura sectorial media	29,8	17,7	3,6	15,2
8) $(7) / (4) \times 100$	79,5	48,9	62,5	87,5

FUENTE: Berlinski (2001).

Salvo Paraguay, todos los países del Mercosur incrementaron, a través de los protocolos sectoriales posteriores a la Ronda de Uruguay, el número de compromisos contraídos en el GATS: este incremento fue particularmente importante en el caso de Brasil: los temas negociados, en el caso de este país, pasaron de 156 a 224, pero el incremento de compromisos

es bastante significativo en lo referente a los temas sin restricciones, que pasaron de 19 a 50 en el acceso al mercado nacional, pero de 27 a 77 en el trato nacional.

De manera general, los compromisos contraídos por los países del Mercosur son discretamente más importantes en materia de trato nacional que en acceso al mercado, lo que indica que estos países están más dispuestos a aceptar la consolidación de una situación de no discriminación de los suministradores extranjeros que actúan en el mercado interior que a comprometerse con el principio de no discriminación frente a la entrada de suministradores extranjeros. Cuando se consideran sólo los compromisos contraídos en el modo 3 — presencia comercial (véase el cuadro 3), esta diferencia aumenta y es particularmente nítida en el caso de Brasil. Esto se refleja claramente en las diferencias observadas en las líneas 7 y 8, que recogen los indicadores agrupados de liberalización proporcionados por las listas nacionales de compromisos.

En realidad, el cuadro 3 sugiere, al compararlo con el cuadro 2, que los indicadores de compromiso relativos a este modo de prestación de servicios son más elevados que para el conjunto de los modos de suministro, mostrando una preferencia de los países del Mercosur por condicionar la consolidación de un grado amplio de liberalización a la existencia de una presencia comercial (inversión directa). En el caso brasileño, sin embargo, es donde tales diferencias son más significativas indicando una clara preferencia por compromisos relacionados con un determinado modo de prestación de servicios frente a las demás (Berlinski, 2001).

El Mercosur fue bastante activo en las negociaciones multilaterales de servicios en Ginebra, en particular hasta 2002. En el curso de las negociaciones, además de las propuestas presentadas individualmente por sus países miembros, el Mercosur presentó propuestas de liberalización en tres sectores: distribución, turismo y servicios informáticos. El cuadro 4 resume los puntos principales de la propuesta del Mercosur para estos sectores.

Una vez iniciada la Ronda de Doha se establecieron los plazos para la presentación de las ofertas iniciales de servicios (31 de marzo de 2003). Hasta diciembre de 2003, Brasil fue el único país miembro del Mercosur que no había presentado su oferta inicial.

En las negociaciones sobre inversiones en la OMC, en la fase posterior a la Ronda de Uruguay la participación de los países del Mercosur se centró en los esfuerzos argentinos para conseguir la prórroga del *wai-*

ver concedido a su sector automovilístico y, más recientemente, en una presencia activa de Brasil en los debates en torno a la revisión del Acuerdo AMIRC y a la inclusión del tema de las inversiones en la agenda de la Ronda de Doha.

CUADRO 3
Compromisos multilaterales asumidos por los países del Mercosur en presencia comercial (modo 3): GATS + protocolos de servicios financieros y de telecomunicaciones

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Acceso al mercado				
1) Total sectores y subsectores GATS	155	155	155	155
2) Total compromisos negociados	58	56	9	27
3) Total compromisos sin restricciones	48	26	8	21
4) (2) / (1) x 100	37,4	36,1	5,8	17,4
5) (3) / (2) x 100	82,8	46,4	88,9	77,8
6) (3) / (1) x 100	31,0	16,8	5,2	13,5
7) Cobertura sectorial media	33,9	28,4	5,5	15,5
8) (7) / (4) x 100	90,5	78,6	94,4	88,9
Trato nacional				
1) Total sectores y subsectores GATS	155	155	155	155
2) Total compromisos negociados	58	56	9	27
3) Total compromisos sin restricciones	54	46	8	27
4) (2) / (1) x 100	37,4	36,1	5,8	17,4
5) (3) / (2) x 100	93,1	82,1	88,9	100,0
6) (3) / (1) x 100	34,8	29,7	5,2	17,4
7) Cobertura sectorial media	35,8	32,6	5,2	17,4
8) (7) / (4) x 100	95,7	90,2	88,9	100,0

FUENTE: Berlinski (2001).

CUADRO 4
Propuestas sectoriales de negociación del Mercosur en las negociaciones del GATS

Sector	Propuestas
Distribución	<p>Todos los miembros de la OMC deben asumir compromisos en el sector, especialmente en los segmentos de venta al por mayor, al por menor y franquicias.</p> <p>Las restricciones en el acceso a los mercados y el trato nacional deben ser suprimidas de las listas de compromisos de los miembros de la OMC.</p> <p>Supresión de exclusiones y de restricciones que afecten a los servicios de distribución en productos de especial interés para Mercosur: adopción de compromisos sin restricciones en estos sectores y subsectores (materias primas agrícolas, animales vivos, alimentos, bebidas y tabaco, textiles, ropa y calzado, comercio al por mayor de electrodomésticos, de productos farmacéuticos, sanitarios, cosméticos y bienes de consumo diversos y venta al por menor de alimentos).</p>
Servicios informáticos	<p>Los países miembros deben asumir compromisos específicos en cinco subsectores: servicios de procesamiento de datos, de base de datos, de aplicación de <i>software</i>, de consultoría relacionados con la instalación de <i>hardware</i> y otros servicios informáticos. Estos compromisos deben incluir la supresión de restricciones de acceso al mercado y al trato nacional en estos subsectores.</p>
Turismo	<p>Los países miembros deben asumir compromisos específicos en cuatro subsectores: hoteles y restaurantes (incluido <i>catering</i>) agencias de viajes y operadores turísticos, servicios de guías de turismo y otros.</p> <p>Estos compromisos deben incluir la supresión de restricciones de acceso al mercado y al trato nacional de estos subsectores.</p>

Como ya es sabido, en el área de las inversiones, además de las revisiones regulares previstas por el Acuerdo AMIRC, se decidió, al término de la Ronda de Uruguay, que se debería iniciar una revisión especial a fin de evaluar el funcionamiento del Acuerdo, así como la necesidad de com-

plementarlo con disposiciones sobre políticas de inversiones y de competencia hasta cinco años después del establecimiento de la OMC, correspondiéndole al Consejo sobre el Comercio de Bienes, en el curso de esta revisión, determinar si dicho Acuerdo debía ser completado con medidas sobre políticas de inversión y de competencia. El seguimiento del Acuerdo por el Comité del AMIRC de la OMC y su revisión, incluyendo el hecho de que pueda ser complementado con otras disposiciones, forman parte de la *built-in agenda* que la OMC heredó de la Ronda de Uruguay.

La ampliación de los plazos para la eliminación, por diversos países en desarrollo, de los AMIRC que se consideraban incompatibles con el Acuerdo, fue objeto de diversas negociaciones a partir de 2000, culminando con la decisión de ampliar dichos plazos en el caso de ocho países, entre los que figuraban Argentina, México y Colombia.

Tras el lanzamiento de la Ronda de Doha, el año 2002, el tema de las AMIRC se discutió como parte de la agenda de aplicación de la Ronda de Uruguay. Algunos países en desarrollo, entre ellos Brasil, presentaron propuestas de flexibilización de las reglas del Acuerdo firmado en la Ronda de Uruguay, para permitir el uso de este tipo de medidas por los PVD como parte de políticas de desarrollo, para promover condiciones equitativas de competencia en el mercado interno, para permitir el incremento de las exportaciones, asegurando de esta manera condiciones sostenibles para reducir o eliminar déficit estructurales, etc. Los PD se han resistido fuertemente a este tipo de propuestas, argumentando que significan la «reapertura» de un Acuerdo que forma parte del «paquete» de la Ronda de Uruguay.

Por otra parte, la Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en diciembre de 1996, había creado un grupo de trabajo para analizar las relaciones entre comercio e inversión y en la Declaración Ministerial de Doha, que definió el mandato de una nueva ronda de negociaciones en noviembre de 2001, el tema de las relaciones entre comercio e inversión fue objeto de tres párrafos específicos.

El mandato de Doha, además de prever la continuación de las negociaciones sobre servicios —lo que tiene implicaciones directas en las negociaciones sobre inversiones en estos sectores— estableció que el inicio de las negociaciones sobre «comercio e inversión» dependería del consenso explícito que se debería manifestar en la siguiente Conferencia Ministerial, a la que correspondería definir las modalidades de negociación que cabría adoptar a continuación.

Hasta la realización de la Quinta Conferencia, las actividades en el grupo de trabajo sobre Comercio e Inversiones deberían orientarse al esclarecimiento de cuestiones como «ámbito y definición, transparencia, no discriminación, modalidades de compromisos de preestablecimiento basadas en un enfoque del tipo GATS, de listas positivas, disposiciones relativas al desarrollo, excepciones y salvaguardas de balanza de pagos, consultas y resolución de controversias entre los socios». Esto sugiere que el mandato consideraba la posibilidad de que en esta área las discusiones evolucionasen hacia la negociación de un acuerdo de inversiones *à part entière*, aunque con características que lo diferenciase de la mayoría de compromisos sobre inversiones vigentes.

La opción de listas positivas de compromisos (de preestablecimiento) es uno de estos rasgos distintivos; otro es la explícita referencia, hecha en el mandato de Doha, a las «inversiones transfronterizas a largo plazo, particularmente las IED» como tema central del eventual acuerdo multilateral para negociar, «lo cual abre la posibilidad de evolución hacia un acuerdo de ámbito más restrictivo que los compromisos vigentes en lo relativo a inversiones e inversores cubiertos por sus disposiciones».³

Como es sabido, en la reunión ministerial de Cancún no se llegó a ningún acuerdo en lo referente al tratamiento del tema de las inversiones. Por el contrario, junto con las demás «cuestiones de Singapur», las inversiones originaron una fuerte polarización entre países desarrollados y países en desarrollo. Más recientemente, Estados Unidos y la Unión Europea explicaron que estos temas no figuraban entre sus prioridades de negociación, por lo que se puede afirmar que las inversiones están virtualmente excluidas de la agenda de la Ronda de Doha.

Hasta el fracaso de la reunión ministerial de Cancún, el GT sobre Comercio e Inversiones celebró diversas reuniones discutiendo, entre otras cosas, el tema de las disposiciones sobre desarrollo, incluido en la Declaración de Doha. En este debate, países como Brasil insistieron en la necesidad de lograr un equilibrio entre la flexibilidad en la aplicación, por parte de esos estados, de políticas sobre desarrollo y el establecimiento de obligaciones de transparencia en las políticas sobre inversiones y protección de éstas y de los inversores extranjeros. Algunos PED PVD defendieron los requisitos de desempeño actualmente prohibidos por el Acuerdo AMIRC, como mecanismos para reducir los déficit comerciales que tienden a ser generados por las inversiones directas, en las

relaciones de la filial con la casa madre y de ésta con los proveedores tradicionales de la casa madre en el país de origen de la inversión.

Las negociaciones y los compromisos intraMercosur

En enero de 1994, los cuatro miembros del Mercosur suscribieron el Protocolo para la promoción y protección de las inversiones procedentes de los países no miembros (llamado Protocolo de Buenos Aires). En agosto del mismo año, se firma el Protocolo para la promoción y protección de las inversiones de los países miembros (Protocolo de Colonia). Ninguno de estos protocolos entró en vigor al no haber sido ratificados por los estados miembros, y el tema no parece figurar entre las prioridades de la agenda del Mercosur en este período en el que se pretende relanzar el proceso de construcción del bloque subregional.

En los dos protocolos, el concepto de inversión es amplio, vinculado al de «activos» y no solamente al de «actividades de empresa», lo que significa que se contemplan tanto las inversiones directas, como las operaciones financieras y en mercados de capitales, además de los derechos de propiedad intelectual y de las concesiones de servicios públicos.

Ambos instrumentos están centrados en la protección de los derechos de los inversores extranjeros y en la liberalización de las condiciones de acceso a los mercados de la subregión. Ninguno de ellos excluye explícitamente a sectores de servicios (por el contrario, el Protocolo de Colonia enumera los sectores de servicios como parte de las reservas y excepciones presentadas por los países miembros), aunque las inversiones en servicios estén contempladas (como modo 3 de prestación de servicios) por las disposiciones del Protocolo de Montevideo, relativo al comercio de servicios internos en Mercosur. Este *overlapping* origina una potencial inconsistencia interna en la arquitectura legal del Mercosur.

Ambos protocolos prevén el trato nacional y de nación más favorecida para las inversiones de los diferentes estados y de terceros países, pero dichas obligaciones no se extienden a cuestiones fiscales —tratadas por acuerdos específicos de doble imposición— y no se aplican a las excepciones sectoriales admitidas durante un período transitorio no especificado.

Una importante diferencia entre estos dos protocolos afecta tanto al tratamiento de la admisión y del establecimiento de las inversiones ex-

ternas, como a la concesión del trato nacional a dichas inversiones. El Protocolo de Colonia —para las inversiones de los países miembros— se aplica en la etapa de preestablecimiento, abarcando, por tanto, el derecho de admisión y de establecimiento, mientras que el Protocolo de Buenos Aires —aplicable a las inversiones exteriores— admite a los inversores externos y sus inversiones en Mercosur de acuerdo con las leyes y normativas nacionales, caracterizándose como un acuerdo cuyo objetivo se limita a una fase de posestablecimiento.

Los requisitos de desempeño están prohibidos por el Protocolo de Colonia, y hay una referencia explícita a los requisitos de exportación y de contenido nacional, así como a «cualquier otro requisito similar», pero Brasil se reservó el derecho de mantener temporalmente los requisitos de desempeño referidos a las inversiones en el sector automovilístico. El Protocolo de Buenos Aires no hace ninguna referencia a requisitos de desempeño, lo que significa que los estados miembros no asumieron en esta área, con relación a terceros estados, ningún compromiso adicional a los ya asumidos en el acuerdo AMIRC de la OMC.

El Protocolo de Buenos Aires destaca, respecto a los incentivos concedidos a las inversiones, la necesidad de armonizar principios jurídicos aplicables a las inversiones extrazona, con el objetivo de no crear condiciones diferenciadas que distorsionen el flujo de inversiones. No hay, sin embargo, ninguna definición relativa a la aplicación de esta directriz. El Protocolo de Colonia «era incluso más explícito en la autorización de tratamientos divergentes a los inversores de la subregión» en su artículo 7, que establece la posibilidad de que un Estado miembro conceda a un inversor interno un tratamiento más favorable que el previsto por el Protocolo (Bouzas, 2003).

Los dos protocolos prevén, además, mecanismos de solución de diferencias que opongan los inversores a las partes contratantes. En el caso de las inversiones intraMercosur, se prevé la búsqueda de soluciones a través de «consultas amistosas». En el caso de que la controversia no se resuelva por esta vía será sometida, a criterio del inversor, a uno de los tres procedimientos siguientes: a los tribunales del país receptor, al arbitraje internacional o al sistema permanente de solución de diferencias con particulares que se determine en Mercosur. El Protocolo de Buenos Aires prevé dos opciones de tratamiento, en el caso de que fracasen las «consultas amistosas»: estudio del tema a través del tribunal del país receptor o arbitraje internacional.

Ambos protocolos de inversiones reproducen, en una medida considerable, algunas características esenciales de los acuerdos bilaterales de protección de inversiones que, según la estructura del TLCAN, se difundieron en el continente americano en los años noventa: la definición amplia de inversiones (y de inversores), la admisión de reservas y de excepciones explícitamente señaladas consignadas en listas negativas, el establecimiento de un mecanismo de solución de diferencias inversor-Estado y el uso de conceptos como «expropiación indirecta» y de estándares importantes de protección de las inversiones extranjeras.

En el caso del comercio de servicios, el Tratado de Asunción establece el libre comercio de servicios, pero no dice nada sobre el proceso de liberalización, sus objetivos y cronogramas. En diciembre de 1995, la liberalización del comercio de servicios fue incluida en el Programa de Actuación hasta el año 2000, previéndose que el proceso debería iniciarse con la aprobación de un acuerdo-marco subregional basado en el GATS. Los progresos fueron escasos en los dos primeros años y no se cumplió el objetivo de elaboración, en un grupo *ad hoc*, de un borrador de acuerdo hasta septiembre de 1996. La estructura del acuerdo debería basarse directamente en la arquitectura del GATS y el proceso de liberalización sería llevado a cabo a través de rondas anuales de negociaciones, en las que los países miembros presentarían listas de compromisos específicos —dinámica también calcada de las negociaciones del GATS.

En diciembre de 1997, el CMC aprobó el Protocolo sobre Comercio de Servicios del Mercosur, a través del cual los países miembros se comprometían a liberalizar completamente los flujos comerciales de servicios en un período de diez años a partir de la entrada en vigor del instrumento y por medio de rondas de negociaciones anuales. El protocolo establece que cada país miembro concederá de forma inmediata e incondicional el trato de NMF a los prestadores de servicios de los demás países miembros, mientras que los beneficios de trato nacional y de acceso al mercado se limitarían a los sectores y modalidades de prestación definidos en las listas nacionales de compromisos específicos, que serán presentadas y negociadas anualmente. Siguiendo la línea del GATS, el protocolo subregional de servicios excluyó de su ámbito las compras públicas de servicios, que deberían ser reguladas a partir de entonces por una normativa específica.

A mediados de 1998 fueron aprobadas las primeras listas de compromisos específicos presentadas por los países miembros, que incluían

a los sectores de servicios profesionales, de servicios de comunicación, de distribución, de construcción e ingeniería, financieros, de turismo y de transporte.

Hasta mediados de 2003, habían sido realizadas y concluidas tres rondas de negociaciones y profundización de compromisos específicos, al amparo del acuerdo. En estas rondas sucesivas las negociaciones habían estado orientadas a 1) consolidar en el acuerdo el *statu quo* de los marcos reguladores nacionales en sectores preestablecidos; 2) aumentar la transparencia de las listas nacionales en sectores y modos de prestación no consolidados, aclarando las restricciones de acceso o de trato nacional realmente existentes; y 3) avanzar en la Ronda Multisectorial Restrictiva, que incluye servicios a empresas de distribución, educativas y de turismo, sectores en los que los diferentes países deben presentar compromisos inmediatos y aplicables en plazos establecidos.

La Resolución 13/2002 del GMC, de abril de 2002, convocó la IV Ronda de negociaciones de compromisos específicos en materia de servicios, que concluyó en diciembre del mismo año. Dicha Ronda completó, en todos los sectores, el ejercicio de consolidación del *statu quo* regulador interno de los países miembros: desde entonces el cuadro regulador en vigor, en dichos países, define el umbral mínimo de los compromisos de liberalización dentro del Mercosur.

Los principales resultados, al término de las tres primeras rondas de negociación, están resumidos en los cuadros 5 y 6. El cuadro 5 presenta los porcentajes de compromisos sin restricciones contraídos para el comercio interno en el Mercosur por sectores de servicios y por país miembro. En el caso de Argentina, los índices de compromisos sin restricciones más elevados se encuentran en el turismo, en los servicios a las empresas y en comunicaciones y distribución, aunque alcanzan también el 50 % en otros sectores, como servicios financieros, construcción e ingeniería y servicios sociales y de salud. En cuanto a Brasil, este país concentró sus compromisos sin restricciones en distribución, comunicaciones, servicios a las empresas, enseñanza y educación, construcción e ingeniería. Uruguay hizo ofertas incondicionales sobre todo en turismo, distribución y servicios a empresas y Paraguay en turismo, presentando en todos los demás sectores porcentajes de compromisos sin restricciones inferiores al 50 %. Es importante señalar también que, en el caso brasileño, el porcentaje de compromisos sin restricciones es claramente más elevado en el trato nacional que en acceso a los mercados en diferentes sectores como servicios a em-

presas, comunicaciones, servicios financieros y servicios sociales y de salud. Una tendencia semejante se observa en Paraguay, especialmente en servicios financieros, servicios a empresas y servicios sociales y de salud y, en menor grado, en Uruguay, en servicios a empresas y financieros. En Argentina por último, tienen índices de compromisos sin restricciones bastante similares en los casos de acceso al mercado y trato nacional.

Los sectores de servicios a empresas de comunicaciones, de enseñanza y educación y sociales y de salud, que fueron objeto de muy pocas ofertas en la Ronda de Uruguay, son contemplados, en las negociaciones internas del Mercosur, con compromisos significativos sin restricciones. En lo relativo a servicios ambientales, por el contrario, se mantiene, en las relaciones internas del bloque, el modelo de oferta prácticamente nula de los países del Mercosur en la Ronda de Uruguay.

CUADRO 5
*Porcentaje de compromisos sin restricciones intrazona asumidos
por los países del Mercosur en servicios por sectores*

		Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay
Servicios a empresas	AM	60	52,9	44	14,8
	TN	60,5	61,6	56,5	24,4
Comunicaciones	AM	59,3	55	6,9	17,1
	TN	61,1	67,5	8	18,4
Construcción e ingeniería	AM	50	50	30	25
	TN	50	50	30	25
Distribución	AM	56,3	75	68,8	29,2
	TN	56,3	75	68,8	33,3
Enseñanza y educación	AM	33,3	53,6	25	35
	TN	25	53,6	25	35
Medio ambiente	AM	0	25	0	0
	TN	0	25	0	0
Servicios financieros	AM	50	3,8	35,7	20
	TN	50	26	46	45
Servicios sociales y de salud	AM	50	25	25	25
	TN	50	50	25	37,5
Turismo	AM	75	8,3	75	68,8
	TN	75	0	75	68,8

FUENTE: elaboración propia.

El cuadro 6 pone de manifiesto que la oferta de liberalización de Argentina fue, en las negociaciones internas del bloque (como ya ocurrió en el caso de las negociaciones multilaterales), la más significativa de las ofertas de los países del Mercosur, después de tres rondas de negociación internas, según el análisis propuesto por Hoeckman y citado por Berlinski (2001).

Esto es válido tanto para el acceso a los mercados como para el trato nacional, pero es particularmente relevante en el caso del acceso al mercado, donde el índice argentino es de 272,5 frente al de 210,5 de Brasil, situado claramente en segundo lugar delante de Uruguay.

Otra diferencia notable —y ciertamente más importante— entre las ofertas presentadas en las negociaciones internas del bloque y las presentadas en la OMC hace referencia al mayor nivel de cobertura de los compromisos negociados por todos los países y, en especial, a los elevados niveles de compromisos sin restricciones dentro de los compromisos negociados, lo que también diferencia, claramente, el grado de liberalización del comercio de servicios formalmente negociado en las relaciones dentro de la zona, del grado de liberalización negociado en Ginebra. Así, por ejemplo: en acceso al mercado, el porcentaje de compromisos negociados por Brasil en la OMC alcanzó el 36,1 % frente al 52,9 % en el Mercosur, mientras que el porcentaje de compromisos sin restricciones «salta» del 22,3 %, en la OMC, al 76,1 % en el Mercosur. En lo referente al trato nacional, los niveles de consolidación sin restricciones de los compromisos asumidos superan el 90 % en los cuatro países, mientras que en el GATS se mantienen entre un 34,4 % (Brasil) y un 75 % (Uruguay). Es decir, en el caso de sectores que son objeto de compromisos, los países del Mercosur consolidan una prácticamente completa situación de no restricción en términos de trato nacional y una muy significativa liberalización en términos de acceso a los mercados.

De manera similar a lo observado en las ofertas presentadas en el GATS, los niveles de liberalización propuestos por los países grandes del Mercosur son muy superiores a los ofrecidos por los países pequeños y, en el caso de Brasil en particular, la incidencia de compromisos sin restricciones es mayor en presencia comercial, como indica el modo 3. Por último, a semejanza de lo observado con relación a los compromisos contraídos en la OMC, así como en las negociaciones internas en el Mercosur, Brasil favorece la liberalización vía modo 3 (datos no presentados) frente a las otras modalidades, del mismo modo que, como ya se señaló,

el país es más liberal en sus compromisos de trato nacional que en los de acceso al mercado.

CUADRO 6
Compromisos intrazona asumidos por los países del Mercosur en materia de servicios tras tres rondas de negociación

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Acceso al mercado				
1) Porcentaje de compromisos negociados (con o sin restricciones)	56,7	52,9	22,9	39,5
2) Porcentaje de compromisos sin restricciones/total de compromisos negociados	96,1	76,1	87,5	85,1
3) Índice de liberalización*	272,5	210,5	82,5	167,5
Trato nacional				
1) Porcentaje de compromisos negociados (con o sin restricciones)	56,9	52,4	27,9	45,6
2) Porcentaje de compromisos sin restricciones/total de compromisos negociados	95,3	97,9	96,3	90,4
3) Índice de liberalización*	273,5	234,5	105	199

FUENTE: elaboración propia.

* Índice elaborado a través del sistema de medida propuesto por Hoeckman, que atribuye un punto a cada oferta sin restricciones, medio a cada oferta con restricción y cero a cada «no consolidado».

En realidad, en el modo 3, los porcentajes de compromisos negociados en el Mercosur son muy superiores a los negociados en el GATS en la misma modalidad. Además, los compromisos consolidados en esta modalidad en el Mercosur son más importantes que los consolidados, en el ámbito subregional, para el conjunto de modos de prestación de servicios, aunque los porcentajes de consolidación de compromisos sin restricciones en el conjunto de los compromisos contraídos (pero no de sectores y de subsectores que son potencialmente objeto de compromisos), sean, en el modo 3, inferiores a los registrados para el conjunto de los modos de prestación. Las principales restricciones consolidadas en el acceso al mercado

se concentran en servicios prestados a empresas (donde también se encuentran buena parte de los no consolidados), en servicios financieros y de salud, mientras que, en trato nacional, las restricciones se limitan prácticamente a servicios prestados a empresas.

En definitiva, los compromisos contraídos en el ámbito del Mercosur —aunque todavía pendientes de la ratificación del Protocolo de Montevideo de los países miembros para que sean efectivos— configuran una situación potencial de liberalización GATS-*plus* entre los países miembros del Mercosur, después de tres rondas de negociación.

Sin embargo, el carácter GATS-*plus* de los compromisos subregionales varía sustancialmente de un sector a otro. También varía según el país oferente, como se desprende del análisis de los casos de Brasil y de Argentina. En el caso de Brasil, las diferencias más importantes entre las ofertas GATS y Mercosur incluyen al sector de las comunicaciones, donde la lista de compromisos multilaterales se limitaba al sector *courier*. En construcción/ingeniería y en distribución, donde los compromisos brasileños en el GATS ya tenían alguna manifestación, crece también, en el Mercosur, el número de sectores y de subsectores ofertados, así como, en términos absolutos y relativos, la participación de las ofertas sin ninguna restricción (*none*) en el conjunto de los compromisos. En los servicios financieros es donde el contenido GATS-*plus* de las listas brasileñas de compromisos en el Mercosur es menor: se observa un crecimiento del número de subsectores incluidos en la lista subregional en seguros y un aumento de compromisos sin ninguna restricción en actividades bancarias (concentradas en el trato nacional en el modo 3), pero los compromisos no consolidados y las restricciones dominan la oferta tanto en el GATS como en el Mercosur.

En el caso de Argentina, que ya partía de un grado de compromisos consolidados en el GATS superior al de los demás socios del Mercosur, el contenido GATS-*plus* de la lista de compromisos subregionales es mucho menos significativo: en comunicaciones, en el Mercosur crece el número de sectores y de subsectores incluidos en la lista de compromisos, pero en los dos sectores añadidos a la oferta multilateral predominan ampliamente las inscripciones «no consolidado» y la especificación de restricciones. Para el resto de sectores que ya estaban incluidos en la oferta multilateral de Argentina, la composición de los compromisos es rigurosamente idéntica en el GATS y en el Mercosur. En construcción y en ingeniería, crece, en los compromisos subregionales, la participación de «sin restricciones», pero este hecho se debe, en general, al número de inscripciones «no con-

solidado*» —es decir, con asterisco—, que corresponden a la situación en la que la prestación de servicios en una determinada modalidad no es considerada factible técnicamente. También en distribución y en servicios financieros las ofertas multilateral y subregional de Argentina difieren poco, registrándose algún crecimiento, en la lista del Mercosur, de compromisos sin restricciones en el sector de servicios, pero no en el de actividades bancarias. El análisis de la distribución de la oferta de Argentina en el ámbito subregional sugiere que, en las negociaciones internas del Mercosur sus socios, y en especial Brasil, le reconocieron los compromisos liberalizadores ya asumidos en el GATS que, como hemos visto, fueron más allá de los asumidos por los demás miembros del Mercosur.

Acuerdos bilaterales sobre inversiones en el hemisferio occidental

Como ya hemos visto, el tratamiento del tema de las inversiones en la OMC se ha caracterizado, hasta ahora, por la adopción de acuerdos de alcance limitado, como el AMIRC, o de alcance amplio pero que implican, para los signatarios, pocas obligaciones y compromisos más bien de orden general. Por el contrario, los compromisos de acuerdos específicamente orientados al tema de las inversiones, firmados en el ámbito regional y bilateral, se caracterizan por una ambición mucho mayor, que se traduce en disposiciones y obligaciones aplicables a la protección de las inversiones extranjeras y a la liberalización de los flujos de inversión internacionales entre los firmantes. Esta evolución genera una marcada diferencia entre, por un lado, las obligaciones y los compromisos que emanan de las instancias multilaterales y de sus compromisos y, por otro, las obligaciones derivadas de los acuerdos no multilaterales.

En lo que se refiere a estos últimos, la evolución de la concepción de los compromisos internacionales sobre inversiones define una clara trayectoria de los mismos. Esta tendencia se materializó, en primer lugar, en la redefinición, en los compromisos típicos de los años noventa, del modelo de relación entre la legislación interna de los países signatarios y el texto de los compromisos.

En los primeros APPI bilaterales, la admisión y el régimen de funcionamiento de las inversiones (y de los inversores) extranjeros se subor-

dinaban a las leyes y regulaciones internas de los países receptores —y a sus eventuales modificaciones— y tales compromisos estaban orientados fundamentalmente hacia la protección de las inversiones ya establecidas.

El ALCA, el AMI y muchos APPI bilaterales llamados de «nueva generación» —incluidos los firmados en el continente americano, pero no sólo éstos —regulan las condiciones de admisión y de establecimiento de las inversiones extranjeras, aplicándose a inversiones ya realizadas y pendientes de realización. El principio de trato nacional y la cláusula de NMF se convierten en elementos clave en la definición de las condiciones de acceso a los mercados que se garantizan a los inversores extranjeros y, aunque las restricciones derivadas de las leyes y reglamentaciones nacionales puedan traducirse en reservas y excepciones horizontales y sectoriales, tales acuerdos tienen vocación, como mínimo, de «congelar» el alcance de dichas restricciones e, incluso, de reducirlas a lo largo del tiempo.

Es decir, dichos acuerdos no sólo protegen los derechos de los inversores extranjeros ya establecidos, sino que también regulan el derecho de acceso de los nuevos inversores externos de acuerdo con los principios de trato nacional y de NMF, y apuntan a una liberalización creciente de las condiciones de acceso a los mercados aplicadas a las inversiones externas. En estos acuerdos, la legislación interna restrictiva frente a las inversiones extranjeras deja de ser una restricción absoluta, transformándose en el «blanco» de los mecanismos de liberalización. Por otra parte, en estos acuerdos la legislación interna es objeto de una exigencia de transparencia, que se materializa en ciertos compromisos de orden institucional.

En este proceso de ampliación del ámbito y de la cobertura de los acuerdos sobre inversiones se redefinió también el concepto de inversiones al que hacían referencia: de manera general se adoptó un concepto de inversión amplio que abarca una gran gama de activos (definición *asset-based*) y va más allá de concepto de IED o incluso del de inversión a largo plazo.

Asimismo, la idea de protección de la inversión es ampliada considerablemente en estos acuerdos: los APPI de nueva generación pueden ir más allá de los principios de TN y de trato de NMF, que son sólo estándares comparativos o relativos (pues se refieren al trato de inversores extranjeros en comparación con el trato de inversores internos y/o de otros socios) y pretenden definir estándares «absolutos» de tratamiento: «en el tema de las expropiaciones, por ejemplo, el trato nacional no es suficiente; los inversores extranjeros quieren garantías absolutas, no ser tratados simplemente como nacionales» (Torrent, 2001).

En este sentido, los acuerdos de inversiones de nueva generación introducían una importante —y cada vez más controvertida— innovación institucional en la historia de los instrumentos reguladores internacionales: se trata del establecimiento del mecanismo de solución de diferencias entre una parte privada (el inversor) y un Estado nacional. Inexistente en la tradición multilateral y en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC, este sistema forma parte del TLCAN y de otros APPI bilaterales del continente americano, además de haber sido incluido en el texto del AMI.

El impacto de la inclusión de este mecanismo en el texto de los acuerdos ha sido potenciado por el fortalecimiento, en éstos, de las disposiciones relacionadas con la expropiación —cuyo alcance fue ampliado en algunos compromisos, gracias al concepto de «medidas equivalentes (o similares) a la expropiación»—⁴ y por la propia extensión de la mayoría de sus disciplinas a la fase de «preestablecimiento» de las inversiones.

En lo referente a los requisitos de desempeño y MIRC, la evolución reciente de los compromisos sobre inversiones en el continente americano y la propia negociación del AMI confirman la tendencia a una ampliación de las restricciones referidas a la utilización de estos instrumentos, aunque, en determinados compromisos, la vinculación de dichos requisitos a la concesión de beneficios por el Estado receptor sea admisible.

Sin embargo, incluso los propios acuerdos de nueva generación avanzaron poco en la regulación de incentivos para atraer a las inversiones, debido en buena medida a la resistencia de los países desarrollados. No por casualidad las negociaciones del AMI estuvieron marcadas por fuertes controversias dentro de la OCDE relacionadas con el tratamiento de este tema en el texto de dicho Acuerdo. En realidad, hasta hoy sólo un proyecto de integración regional profunda, la Unión Europea, fue capaz de definir y aplicar normas y obligaciones adaptables específicamente a la competencia internacional para atraer inversiones.

A modo de síntesis, el cuadro 7 presenta los principales elementos de un acuerdo de inversiones de nueva generación. En la primera columna se encuentran las áreas temáticas que componen prácticamente todos los acuerdos de este tipo; en la segunda columna se describen las *issues* u objetivos a los que se refiere cada área temática y, en la tercera, se presentan las cuestiones que pueden ser tratadas en cada área, pero que no necesariamente lo son en los acuerdos existentes.

CUADRO 7
*Temas centrales de los compromisos sobre inversiones
 y sus principales componentes*

Definición	Activos cubiertos por el acuerdo	Empresas (control) <i>asset-based</i> (incluye todos o algunos de los siguientes tipos de inversiones: cartera, DPI, financiación a largo plazo, etc.)
Cobertura cubiertas	Prácticas y entidades	Medidas nacionales. Medidas subnacionales Empresas estatales
Acceso a los mercados; liberalización de inversiones	Promoción y garantía de trato no discriminatorio para inversores reales y potenciales	<p>Transparencia. Derechos de admisión y preestablecimiento: derecho de entrada y de presencia para inversiones que cabe realizar.</p> <p>Derecho de establecimiento y régimen de funcionamiento en condiciones de TN y NMF: define el tipo de presencia que se permite a las inversiones externas. Reservas y excepciones horizontales y sectoriales.</p> <p>Tratamiento de las MIRC y otros requisitos de desempeño. Movilidad de personal clave. Monopolios, concesiones y privatizaciones. Incentivos a la inversión</p>
Protección de inversiones	Seguridad legal y protección de medidas arbitrarias	Pagos y transferencias. Expropiación directa e indirecta
Solución de diferencias	<i>Enforcement</i> de las reglas y los compromisos	Mecanismo Estado-Estado. Mecanismo inversor-Estado

Estos acuerdos bilaterales se propagaron fuertemente en los años noventa incluyendo, en su gran mayoría, por un lado a un país desarrollado y, por otro, a un país en desarrollo. Todos los países del Mercosur tienen suscritos acuerdos de este tipo con sus principales socios comerciales y de inversiones, lo que pone de manifiesto la fuerza de este proceso y del paradigma de acuerdo que difundía hasta mediados de los años noventa.

Sin embargo, al contrario de lo que ocurre con los demás países del Mercosur, Brasil no tiene en vigor ningún acuerdo derivado de este tipo de acuerdo. De hecho, aunque este país haya firmado cerca de veinte acuerdos bilaterales con países desarrollados y en desarrollo, ninguno de ellos ha sido ratificado por el Congreso, donde fueron diversamente cuestionados, precisamente por la amplitud de su ámbito y por sancionar la presencia de componentes típicos del nuevo paradigma de tratamiento internacional sobre inversiones: concepto amplio de las inversiones, libre transferencia de recursos asociados a inversiones, cumplimiento de estricta reciprocidad del trato y cláusulas de solución de diferencias que prevén la posibilidad de litigios entre una parte contratante y un inversor.

Aunque aquí se citen los acuerdos bilaterales sobre inversión de los años noventa como un todo, Solé (2001) llama la atención sobre el hecho de que existen diferencias importantes entre los acuerdos suscritos por los Estados miembros de la Unión Europea con países en desarrollo —e incluso con los países del Mercosur— y los acuerdos que implican a Estados Unidos (incluido el TLCAN, que les sirve de modelo). Los acuerdos analizados por la autora implican a España y a dos países suramericanos (Argentina y Chile) y siguen el modelo de otros acuerdos bilaterales firmados por países europeos: en estos acuerdos no existe «una lista de excepciones que excluya la aplicación del TN y de NMF con relación a determinadas actividades industriales o económicas en general». Por el contrario, el TLCAN y los acuerdos bilaterales firmados por Estados Unidos (así como la propuesta sobre el capítulo de inversiones presentada por este país en las negociaciones del ALCA) condicionan la aplicación de los principios de TN y de NMF «al derecho de cada parte de establecer o mantener excepciones en determinados sectores de actividad».⁵

En consecuencia, los países del Mercosur que suscribieron y ratificaron acuerdos bilaterales sobre inversiones con países europeos y norteamericanos tienen actualmente acuerdos diferentes según el socio con quien hayan firmado el mismo y, en cualquier caso, los compromi-

Los acuerdos que han aceptado en términos de protección de las inversiones externas son mucho más importantes que los previstos por el protocolo que regula las inversiones intrarregionales —tanto más cuanto este último no está en vigor.

Las negociaciones sobre inversiones y servicios en el ALCA y en el Acuerdo Mercosur-Unión Europea

Las negociaciones sobre inversiones en el ALCA son tributarias de la trayectoria de evolución de los acuerdos internacionales en esta área (y en la de servicios), en la medida en que: 1) la trayectoria de ampliación de su ámbito y cobertura que caracterizó la evolución de estos acuerdos influyó claramente en la definición del «esqueleto» del capítulo; y 2) las negociaciones hemisféricas actualizan, en el área de las inversiones en servicios, la discusión implícita en la diversidad de tratamientos que las inversiones en servicios reciben en el TLCAN y en el GATS.

Por otro lado, es innegable que dichas negociaciones reflejan también, a través de la postura de algunas partes y en particular de Brasil, el proceso de reevaluación crítica de los acuerdos firmados por los países en desarrollo en las negociaciones comerciales de la década de los noventa.

En el ALCA, la pretensión de Estados Unidos es reproducir claramente el modelo TLCAN y el de los acuerdos bilaterales más protectores de los intereses de los inversores. En cuanto a Brasil es, en estas negociaciones, el único actor relevante que no tiene suscrito ningún acuerdo OMC-*plus* en el área de las inversiones.

Desde el punto de vista de Brasil, las mayores preocupaciones respecto al establecimiento de un acuerdo hemisférico sobre inversiones según el modelo del TLCAN y de los acuerdos bilaterales suscritos por Estados Unidos se hicieron manifiestas hace al menos cuatro años y están relacionadas con la propia pretensión de un acuerdo hemisférico según este paradigma, que prevé dispositivos de protección de la inversión que actualmente tienden a ser cada vez más vistos, incluyendo a Brasil, como generadores de asimetrías y restricciones indeseables.

En este sentido, temas que concretan esta aspiración, como el tratamiento que se concede al preestablecimiento, la definición de conceptos

ambiguos como «circunstancias similares», «trato justo y equitativo» y «medidas de efecto similar a la expropiación» y la institución (o no) del mecanismo de solución de diferencias inversor-Estado adquieren prioridad para Brasil.

En lo referente específicamente a bienes, existe una preocupación relativa a la eventual expansión, en el acuerdo del ALCA, de la prohibición de los requisitos de desempeño definida actualmente por el Acuerdo AMIRC de la OMC. Tanto en el caso de bienes como en el de servicios, el tratamiento del tema de la concesión de servicios públicos por el acuerdo también aparece como de extrema importancia para Brasil.

En general, la principal polarización de posiciones opone Estados Unidos a los países del Mercosur, en particular a Brasil, ya que los demás países-miembros del bloque tienen menos restricciones que Brasil para negociar un acuerdo amplio sobre inversiones. Estos países tienen suscritos acuerdos ambiciosos con países europeos y norteamericanos, siendo Brasil el único actor relevante en las negociaciones hemisféricas que no tiene ningún acuerdo OMC-*plus* en el área de inversiones.

Durante casi tres años, las negociaciones sobre inversiones estuvieron orientadas a la redacción del texto del capítulo, avanzando poco en la obtención de consensos. Como el cuadro 8 pone de manifiesto, hasta que se decidió la reestructuración del proceso negociador del ALCA (finales de 2003), entre los socios había posiciones muy diversas en lo referente a todos los componentes relevantes de un acuerdo sobre inversiones.

A partir de principios de 2003, los países empezaron a presentar sus ofertas iniciales de acceso a los mercados en las áreas temáticas en las que había un componente de esta naturaleza, entre las cuales se incluían las inversiones. Los países del Mercosur no presentaron tal propuesta, señalando su desinterés en estas negociaciones temáticas en el ámbito del ALCA.

La falta de consenso en esta área —así como en la de servicios— habrá contribuido a que el tema de las inversiones haya sufrido, en el proceso de reestructuración de las negociaciones del TLCAN, una drástica reducción de ambición respecto a las propuestas avanzadas por Estados Unidos y países *like-minded*. Como mucho, se podrá alcanzar un acuerdo sobre inversiones ambicioso tan sólo en el plano plurilateral entre Estados Unidos y los países *like-minded*.

CUADRO 8
*Negociaciones sobre inversiones en el ALCA.
 Temas centrales y propuestas de negociación (2003)*

Tema	Propuestas	Países/bloques autores
Definición de inversiones	<i>Asset-based</i> (incluye hasta DPI). Sólo IED. <i>Asset-based</i> (más restringido que Estados Unidos), condicionada al ámbito de posestablecimiento	Estados Unidos México Mercosur
Ámbito de aplicación	Preestablecimiento y posestablecimiento (cláusula de acceso a mercados) Solamente posestablecimiento	Estados Unidos, Chile y Centroamericanos Mercosur
Trato nacional	Pre y posestablecimiento. TN según las leyes nacionales. Aplicación del concepto de circunstancias similares asociado al TN. TN aplicado al ámbito subnacional	Estados Unidos, Chile y Centroamericanos Mercosur Estados Unidos Estados Unidos
Trato de NMF	Véanse propuestas para TN, especialmente debate pre x pre + posestablecimiento y circunstancias similares.	
Trato justo y equitativo	Referencia al derecho consuetudinario internacional	Estados Unidos y Canadá
Personal de dirección	Liberalización de los regímenes nacionales. Defensa del mantenimiento del <i>statu quo</i> nacional. Definición flexible del personal de dirección	Estados Unidos y Canadá CAN Mercosur

CUADRO 8 (continuación)

Tema	Propuestas	Países/bloques autores
Transferencias	Divergencias poco importantes	
Requisitos de desempeño	Referencia al AMIRC, como «techo» (posibilidad de incluir la flexibilización del Acuerdo AMIRC)	Mercosur
	Ampliación de la lista de MIRC prohibidas por la OMC, incluyendo servicios, transferencia de tecnología y tratamiento de incentivos asociados a requisitos de desempeño. Ampliación de las obligaciones ALCA en esta área a todos los inversores, incluso de extraALCA	Estados Unidos Chile
Expropiación	Fórmula clásica	Mercosur
	Propuesta para incluir «medidas de efecto similar a la expropiación»	Estados Unidos (pero restricciones de Canadá)
Compensación	Inclusión del dispositivo adicional por pérdidas que hace obligatoria la indemnización en el caso de que las fuerzas armadas de un país damnifiquen, destruyan u ocasionen daño a instalaciones de un inversor extranjero	Estados Unidos
Reservas y excepciones	Las excepciones generales y específicas (sectoriales o con relación a dispositivos de acuerdo) son multilaterales; las reservas son unilaterales.	Mercosur
	Tratamiento más favorable para pequeñas economías	CARICOM

CUADRO 8 (continuación)

Tema	Propuestas	Países/bloques autores
Solución de diferencias	Estado-Estado: reserva relativa al mecanismo para decisiones administrativas de carácter regulador o tributario fiscalizador de los estados.	Mercosur
	Inversor-Estado: a favor de la institución del mecanismo.	Estados Unidos
	Inversor-Estado: contra la institución del mecanismo	Brasil

FUENTE: MRE, elaboración propia.

En el caso de las negociaciones Mercosur-Unión Europea, el tratamiento del tema de las inversiones genera menos diferencias y tensiones que en las negociaciones de ALCA. Esto es consecuencia, fundamentalmente, del hecho de que los principios que orientan la propuesta europea se aproximan bastante a los defendidos por el Mercosur y, en particular, por Brasil.

De hecho, la propuesta europea incluye un capítulo relativo al establecimiento aplicable sólo a bienes —ya que la presencia comercial en servicios estaría siendo contemplada en el capítulo de servicios— y un capítulo referente al movimiento de capitales y transferencias. Ambos textos son bastante sucintos y mucho menos ambiciosos que el capítulo que se negocia en el ALCA.

El capítulo sobre inversiones, desde el punto de vista europeo, además de hacer referencia sólo a bienes contempla sólo los flujos de IED. Presenta, por lo tanto, un concepto restringido de inversión. Además, es un capítulo que define las reglas de acceso al mercado y que va más allá de la fase de postablecimiento, en la medida en que prevé un trato nacional tanto en la fase de establecimiento como en la de funcionamiento. La propuesta de la Comisión, convergente con la del Mercosur, es que los compromisos de establecimiento sean realizados bajo la modalidad de listas positivas.

Por otra parte, el capítulo no prevé el mecanismo de solución de diferencias inversor-Estado y admite excepciones y reservas al trato nacio-

nal, de acuerdo con la metodología ya adoptada en el GATS. Se excluye también toda mención a requisitos de desempeño y MIRC.

En el caso de las negociaciones sobre servicios en el ALCA, éstas también estuvieron centradas, durante algunos años, en la elaboración de un documento sobre metodología y modalidades que sirviese de base a las negociaciones sobre el acceso a los mercados. Siempre existió una fuerte divergencia entre las partes negociadoras con relación a la arquitectura del capítulo: el Mercosur, algunos países de la Comunidad Andina y el CARICOM defienden un acuerdo según el modelo del GATS, que incluye la presencia comercial (modo 3 de suministro) en servicios y define como metodología de negociación la presentación, por los países, de listas positivas de oferta de liberalización (por sectores y modos de suministro). Los países del TLCAN, además de Chile y Costa Rica, defienden la adopción del modelo del capítulo de servicios del ALCA: listas negativas de reservas, presencia comercial (modo 3) en el capítulo sobre inversiones y limitación del capítulo de servicios a los modos de prestación de servicios transfronterizos.

También en esta área los países grandes del Mercosur —seguidos en este caso por los dos socios menores— señalaron su desinterés por negociar en el ALCA al no presentar sus ofertas iniciales en febrero de 2003. Más recientemente, a principios de 2004, ambos países presentaron estas ofertas, caracterizadas por diferencias muy escasas respecto a los compromisos consolidados en el GATS. Es muy probable que los compromisos que se establezcan en el *baseline agreement* del ALCA lo sean mediante listas positivas y que las propuestas más ambiciosas de aplicación a las negociaciones hemisféricas del modelo del TLCAN y de los acuerdos bilaterales recientemente firmados por Estados Unidos en el continente americano se circunscriban al acuerdo plurilateral del segundo piso del ALCA en esta área.

Todavía en el área de servicios la Unión Europea presentó textos de negociación, aunque no se formuló ninguna oferta de liberalización. En lo referente a los servicios, el texto propuesto sigue el modelo del GATS al incluir la presencia comercial —modo 3 de suministro— al contrario que el modelo del TLCAN, que trata esta modalidad como inversión. Sin embargo, la propuesta no es clara en cuanto a la metodología de liberalización que se debe adoptar: listas positivas, como en el caso del GATS o listas negativas, como en el del TLCAN.

La propuesta de servicios de la Unión Europea excluye explícita-

mente del ámbito del acuerdo los servicios audiovisuales, el cabotaje marítimo y los servicios de transporte aéreo nacionales e internacionales. Desde el punto de vista europeo, tampoco se aplicaría un acuerdo sobre comercio de servicios a las subvenciones concedidas por las partes. Además, la propuesta confiere tratamiento diferenciado y específico a los servicios de telecomunicaciones, financieros y de transporte marítimo, que son objeto de anexos sectoriales.

En los sectores y modos de suministro que fueron objeto de ofertas de liberalización, una de las partes no podría adoptar límites o restricciones cuantitativas al suministro de servicios por empresas de la otra parte. Además, la cláusula de trato nacional prevé que podrá ser cumplida mediante tratos formalmente idénticos o diferentes conferidos a suministradores de servicios de ambas partes, con tal de que dichos tratos no modifiquen las condiciones de competencia a favor de los suministradores internos. Una consideración similar se aplica a la cláusula de regulación interna, en la que se preserva la autonomía reguladora de las partes, siempre que estas regulaciones no discriminen a los prestadores de servicios de la otra parte.

En lo relativo a las regulaciones internas, la propuesta europea establece que cada parte debe regular la oferta de servicios en su territorio, para que estas regulaciones no discriminen a los servicios y suministradores de servicios de la otra parte, respecto a los nacionales.

La propuesta del Mercosur en el área de servicios, presentada en la VI Reunión del CNB, en octubre de 2001 — junto con la oferta de liberalización arancelaria de bienes, el texto normativo sobre comercio de bienes y el texto sobre compras públicas — no excluye de la discusión a los servicios audiovisuales, trata el sector de servicios de transporte aéreo en un capítulo específico y excluye del acuerdo el cabotaje marítimo y el transporte fluvial.

En lo referente al acceso a los mercados para los servicios, el Mercosur propone la eliminación de los test de necesidad económica, habituales en la Unión Europea y que condicionan la instalación de empresas suministradoras de servicios en el territorio comunitario. Además, definiendo la inclusión en el capítulo de servicios de disposiciones sobre subvenciones, propuesta que la Unión Europea no acepta.

En cuanto a las regulaciones internas, el Mercosur propone un texto con las siguientes características:

- Las medidas de aplicación general serán administradas de manera razonable, objetiva e imparcial.
- Posibilidad de establecimiento de tribunales o de procedimientos judiciales, arbitrales y administrativos que permitan la revisión de decisiones administrativas que afecten al sector comercio de servicios.
- Los servicios sujetos a licencias, registro, certificado u otro tipo de certificación serán evaluados conforme a la legislación de cada parte.
- Se definen criterios generales que garanticen que las medidas relativas a normas técnicas, requisitos y procedimientos en materia de aptitud y requisitos en materia de licencias no constituyan obstáculos al comercio de servicios.
- El establecimiento de procedimientos adecuados para comprobar la competencia de los profesionales de la otra parte.

Aunque el Mercosur y la Unión Europea hayan presentado sus listas de ofertas iniciales en servicios el año 2003, éstas son bastante tímidas si se las compara con los compromisos asumidos en el GATS. Más aún, las negociaciones birregionales avanzaron poco en el área de servicios en los dos últimos años, reflejando dificultades más relacionadas con otras áreas de negociación. El cronograma de trabajo establecido en la reunión ministerial de noviembre de 2003 prevé, para abril de 2004, la presentación por ambas partes de ofertas mejoradas en servicios.

Consideraciones finales

Este trabajo ha analizado la participación de los países miembros del Mercosur —aislados o en bloque— en las diferentes negociaciones comerciales sobre servicios e inversiones a partir de la Ronda de Uruguay. Tras este análisis y a modo de conclusión, merece la pena destacar dos tipos de consideraciones. La primera hace referencia a ciertas características del «*statu quo* Mercosur» en estas áreas de negociación, caracterizado por escasos avances en las negociaciones subregionales y, al mismo tiempo, por compromisos sustanciales asumidos por algunos países miembros con terceras partes en el área de las inversiones. La segunda

hace referencia al escenario internacional en el que evolucionan las negociaciones en esta área, marcado por dificultades crecientes para generar consensos sobre el contenido y la extensión de las agendas temáticas. Esto parece realmente cierto en el área de las inversiones.

El «statu quo Mercosur» en servicios e inversiones

Implicados en diversas negociaciones sobre servicios e inversiones, los países del Mercosur han encontrado, a lo largo de los años noventa, dificultades para conferir prioridad efectiva a la agenda subregional en estas áreas. Ninguno de los acuerdos suscritos entre los países del bloque entró en vigor, lo cual, si en parte puede atribuirse a deficiencias institucionales relacionadas con los mecanismos de ratificación y de entrada en vigor de protocolos y de decisiones adoptadas en el ámbito subregional (Bouzas, Motta Veiga y Torrent, 2002), se debe también a la incapacidad para conferir al tratamiento de estos temas la prioridad que sería necesaria dentro de un esquema de integración con vocación para la profundización.

De hecho, los servicios e inversiones son dos áreas estratégicamente importantes para la integración subregional, tanto desde el punto de vista económico como político. La incapacidad para definir y aplicar acuerdos en estas dos áreas puede ser considerada, hasta hoy, como una de las principales lagunas del proceso.

En lo referente al comercio de servicios, el Protocolo de Montevideo y sus anexos siguen el modelo GATS. Esto significa, aparte del hecho de que muchos compromisos adoptados en este marco reproduzcan simplemente los asumidos bajo el GATS, que el proceso de integración en servicios —que incluye las inversiones en este apartado— se centra en la liberalización «negativa» dejando de lado la integración «positiva», es decir, la armonización de las reglas y los criterios reguladores, esencial en un proceso de integración de profunda vocación.

Además, los Protocolos de Montevideo y de Colonia se contradicen, en la medida en que el primero sigue el modelo GATS e incluye la presencia comercial de suministradores de servicios extranjeros, es decir, las inversiones directas en sectores de servicios, transacciones que son también cubiertas por el segundo protocolo, como ponen de manifiesto las listas de reservas de los países miembros a este documento. Esto crea, por lo menos en teoría (ya que ninguno de los dos protocolos está en vi-

gor), un riesgo de *overlapping* entre las disposiciones de los dos protocolos, acentuado por el hecho de que el protocolo de servicios es menos liberalizador que el de las inversiones dentro del bloque.

Por otra parte, aunque no haya ningún compromiso intraMercosur en vigor en estas dos áreas de negociación, los países del bloque han asumido diversos compromisos en el ámbito multilateral y en el de los acuerdos bilaterales sobre inversiones. Aunque la hipótesis indica que el protocolo de Montevideo puede entrar en vigor en breve —y con él los compromisos adoptados en las cuatro rondas de negociación ya realizadas— produciendo una situación GATS-*plus* en el Mercosur, las cosas continuarán sin modificaciones en el área de las inversiones, donde el nivel de compromisos asumidos por los tres miembros, a través de un gran número de acuerdos bilaterales, contrasta con la ausencia completa de reglas internas del bloque.⁶

Esta incapacidad política para avanzar, en particular en la agenda de la normativa sobre servicios e inversiones, refleja, a su vez, diferentes posturas nacionales dentro del Mercosur en cuanto al tratamiento de temas de negociación en el que los compromisos externos puedan tener consecuencias significativas sobre el margen de autonomía de los países para decidir sobre temas de política económica interna. Éste es claramente el caso en los temas de servicios e inversiones y el problema aumenta al máximo en el caso de las inversiones en servicios, donde los compromisos externos interactúan potencialmente con la legislación sobre inversiones, así como sobre prestación de servicios. Como observa Solé (2001), el régimen de inversiones extranjeras tiene, por sus ramificaciones, «una especie de alcance universal: repercute en todos los ámbitos de las legislaciones nacionales». En el caso de los servicios, como señaló Scott Sinclair en un seminario reciente, las dos cuestiones planteadas en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC que tocaban temas de servicios —los *panels* de las bananas y de las autopistas— nos llevan a la conclusión de que las políticas para sectores productores de bienes afectan a la prestación de servicios y a los compromisos asumidos en el GATS y que, en consecuencia, dichas políticas tienen que ser consistentes también con este acuerdo sobre servicios.

La sensibilidad de los países del Mercosur ante el tratamiento de estos temas varía y, sin ninguna duda, Brasil ha sido el país del bloque menos dispuesto a comprometerse externamente en estas áreas de negociación, lo que se refleja también en las negociaciones de la OMC, aunque se

hace patente principalmente en la relación con los acuerdos bilaterales y plurilaterales sobre inversiones. En este caso Brasil no ha ratificado ningún acuerdo y la oposición a los acuerdos amplios ha sido reafirmada con insistencia por representantes del gobierno de Lula, mientras que los demás países, a pesar de apoyar la posición brasileña en el ALCA,⁷ han contraído ya compromisos con sus principales socios del mundo desarrollado y no tendrían ningún inconveniente en ampliar dichos compromisos a otros países. Los tres miembros del Mercosur que tienen acuerdos bilaterales sobre inversiones viven la insólita situación de tener asumidos compromisos en estos acuerdos mucho más amplios y profundos que los que están en vigor en las relaciones internas del bloque.

En Brasil, tanto en lo referente a los bienes como a los bienes y servicios, aunque ciertamente de forma más marcada en estos últimos —que en ese país pasan por un período de intensos cambios reguladores—, el establecimiento de reglas y de obligaciones típicas de un acuerdo amplio sobre inversiones, como un concepto extenso de preestablecimiento, y la creación de un mecanismo inversor-Estado de solución de diferencias, tienden también a percibirse esencialmente como una fuente de riesgos y amenazas no despreciables.

La asimetría de intereses y de compromisos ya asumidos entre los países del Mercosur, además de dificultar la profundización en la agenda interna de negociaciones sobre las áreas de servicios e inversiones, tiende a producir incentivos heterogéneos en las negociaciones con otros socios.

Sin embargo, esto no siempre significa que las posturas de los países miembros del Mercosur tiendan a discrepar en estas negociaciones. Así por ejemplo, el hecho de que los demás países del Mercosur tengan ya suscritos acuerdos bilaterales sobre inversiones con sus principales socios del norte puede facilitar la convergencia de posiciones intraMercosur en las negociaciones del ALCA y la Unión Europea en torno a la postura brasileña. Como ya tienen los acuerdos pertinentes, el valor añadido de los acuerdos hemisféricos o birregionales sería, para estos países, muy reducido. Si ellos considerasen que estos acuerdos tienen alguna influencia positiva para atraer inversiones —y como signatarios de muchos acuerdos debería esperarse que tengan esta apreciación— no sería mala una situación en la que ellos tuviesen en vigor tales acuerdos, mientras que Brasil no.

Por último, en el caso de acuerdos sobre servicios, en los que no

existe una instancia de negociación explorada por algunos países del Mercosur y no por otro(s), los incentivos heterogéneos producidos por la asimetría de intereses y de compromisos asumidos por los países miembros pueden generar posturas negociadoras divergentes, y esta asimetría interna traducirse directamente en estrategias diversas y hasta opuestas.

*El escenario de negociación sobre servicios
e inversiones: tendencias relevantes*

De los nuevos temas llevados al terreno de las negociaciones comerciales —no sin conflictos— en la Ronda de Uruguay y en los acuerdos de libre comercio entre los países norteamericanos, los servicios y las inversiones fueron incorporados a las agendas de prácticamente todas las negociaciones en curso. Hay modelos concurrentes de tratamiento de ambos temas y, en el caso de las inversiones, llama la atención la distancia —en términos de grados de compromisos asumidos y de alcance de las medidas— que separa el *statu quo* multilateral del generado a partir de negociaciones preferenciales, ya sean subregionales o bilaterales.

Durante los últimos años, los acuerdos bilaterales se han revelado, por lo menos en el continente americano, como la vía utilizada preferentemente por los países norteamericanos (Estados Unidos y Canadá, en particular) para «impulsar», junto a otros países —incluidos diversos estados latinoamericanos— su agenda sobre servicios e inversiones. Por el contrario, las negociaciones que incluían a un mayor número de países han encontrado dificultades para avanzar según el modelo de los acuerdos más ambiciosos de nueva generación. El ALCA es tal vez el mejor ejemplo, pero esta tendencia no se limita al continente americano ni a los acuerdos que incluyen a países desarrollados y a otros en desarrollo. La resistencia de los países asiáticos y africanos a la inclusión de las inversiones (así como del resto de temas de Singapur) en la agenda de negociaciones de la Ronda de Doha prueba que el problema no está localizado geográficamente. El fracaso de las negociaciones del acuerdo sobre inversiones de la OCDE, hace más de cinco años, revela que las dificultades en esta área de negociaciones se manifestaron en primer lugar en una instancia que incluía sólo a los países del Norte.

En realidad el fracaso del AMI/OCDE es citado como una señal de «cambio de vientos» en el escenario internacional de negociación. Re-

sulta interesante analizar por qué las negociaciones del AMI se prestaron tan adecuadamente a desempeñar de forma pionera el papel de chivo expiatorio de la globalización. Para Glimet (2001), la opción por un *state of the art agreement*, un acuerdo que reuniría y perfeccionaría lo que había de más «avanzado» en los acuerdos regionales y APPI bilaterales, hizo del AMI un proyecto difícilmente «reformable» y lo transformó en inaceptable como un todo, haciéndolo objeto de críticas y de rechazo en varios países de la OCDE.

Entre las características cada vez más polémicas de las negociaciones del AMI se incluyen las siguientes:

- una definición amplia (*asset-based*) de las inversiones;
- una metodología *top-down* (listas negativas) de asunción de acuerdos, reforzada por una cláusula *ratchet* que consolidaba automáticamente toda nueva medida de liberalización adoptada unilateralmente en el futuro por los países miembros. Esta metodología acabó incentivando la elaboración, por los países miembros, de largas listas de reservas;
- unas disposiciones amplias en materia de protección de inversiones, extraídas de los tratados bilaterales. Como señala Solé (2001), «el contenido de los APPI va mucho más allá de la mera promoción y protección de las inversiones. Crea obligaciones mucho más amplias (de hecho, casi ilimitadas) respecto al “trato de las inversiones”: trato nacional y de NMF, obligaciones que adquieren aún mayor alcance si se extienden también al estadio de pre-establecimiento»;
- un doble mecanismo de solución de diferencias y, especialmente, el mecanismo inversor-Estado.

Según Glimet (2001), esta combinación originó un cuestionamiento de las bases sobre las que se organizó la negociación del AMI, acuerdo que pasó a percibirse cada vez más como la codificación de una nueva relación de poder entre las empresas transnacionales y los estados nacionales, que supuestamente beneficiaría a dichas empresas.⁸ A partir de ese momento, el acuerdo se convirtió en el símbolo de la globalización dirigida por las transnacionales y esta asociación se extendió, en los países desarrollados, al propio tema de las inversiones.

Este mismo tipo de crítica parece haber orientado los primeros mo-

vimientos, en los países en desarrollo, de revisión crítica de las posturas adoptadas en la década de los noventa por dichos países. También en este caso se empezó a cuestionar el alcance de estos acuerdos, percibidos como restricciones al derecho de regulación por los estados e identificados como un tema de negociación que sólo interesaba a los países desarrollados. En Brasil, esta postura es prácticamente consensual y, a título ilustrativo, merece la pena tratar de explicar su *rationale*, lo que no significa justificar la postura brasileña.

En primer lugar, las políticas de fomento de la inversión —incluida la IED— fueron uno de los principales ejes de actuación del Estado nacional-desarrollista. Existe en Brasil una percepción bastante difundida de que tales iniciativas, que contemplaron la adopción de diversos requisitos de desempeño, tuvieron éxito, independientemente de sus costes.

Además Brasil fue, en las últimas décadas, un destinatario importante de los flujos de la IED, sin tener suscrito ningún acuerdo sobre inversión. Por lo tanto, existe una incredulidad más o menos generalizada, entre los responsables políticos, sobre los beneficios potenciales —o la necesidad— de estos acuerdos para atraer la IED.

En contrapartida, en el país se propaga la apreciación de que los mecanismos existentes en los acuerdos sobre inversiones de los años noventa (como el mecanismo de solución de diferencias inversor-Estado) reducen sustancialmente la capacidad de regulación de los estados nacionales e inciden negativamente en la posibilidad de que el país siga practicando políticas industriales.

También es relevante el hecho de que el volumen de inversiones de empresas brasileñas en el exterior sea muy limitado, produciendo escasas presiones internas a favor de la suscripción de acuerdos que protejan dichas inversiones.

Por último, la provisión de servicios de infraestructura ha pasado por intensas modificaciones reguladoras en los últimos años y el establecimiento de reglas y de obligaciones típicas de un acuerdo amplio sobre inversiones, como un concepto amplio de preestablecimiento y la creación de un mecanismo inversor-Estado de solución de diferencias, tiende a percibirse esencialmente como una restricción importante para eventuales mejoras del marco regulador recientemente establecido.⁹

En el escenario que se perfilaba al final del siglo pasado, las resistencias a la negociación de acuerdos de mayor alcance sobre inversiones se hicieron más importantes, tanto en el norte como en el sur. El hecho de

que el mandato de Doha haya sido, en esta área, mucho menos ambicioso de lo que sería un mandato pautado por la tradición de los acuerdos sobre inversiones típico de los años noventa es una clara señal de las dificultades para generar consensos, en el plano multilateral, en torno a proyectos de amplio alcance. La virtual exclusión del tema de las negociaciones multilaterales después de Cancún sugiere que, por lo menos en el ámbito de la OMC, este consenso no surgirá en un futuro próximo, ni incluso en el caso de un acuerdo más atento a las preocupaciones de los países en desarrollo. Sin embargo como el tema — así como el de los servicios — sigue estando impulsado en la agenda comercial por los países desarrollados principalmente a través de la vía bilateral, es posible sugerir que nos dirigimos hacia una situación, más clara en lo referente a las inversiones que a los servicios, marcada por la fragmentación del proceso de *rules-setting* en el ámbito internacional y por una creciente distancia entre, por un lado, las reglas acordadas multilateralmente o en acuerdos que incluyen a un gran número de países y, por otro, a las disciplinas consensuadas en negociaciones bilaterales entre un pequeño número de *like-minded countries*.

Esta perspectiva —cuya concreción no interesa a los países del Mercosur — indica que estos países tendrían interés en apoyar los esfuerzos dirigidos a mantener el tema de las inversiones en la agenda de la Ronda de Doha, respetando los términos de aquel mandato y contribuyendo a la creación de un modelo de acuerdo menos sesgado en favor de los países desarrollados y de la protección de los intereses de los inversores extranjeros.

En esta línea es posible sugerir cuáles deberían ser los principales elementos de un acuerdo que respetase dichos criterios:

- recurrir al modelo GATS como *proxy* para el tratamiento de los acuerdos de acceso a los mercados y al trato nacional;
- limitarse a tratar la IED, excluyendo otros movimientos de capitales;
- limitarse al concepto de no discriminación, evitando conceptos amplios y ambiguos, como «medida equivalente a la expropiación»;
- ocuparse de las relaciones entre los acuerdos existentes en la OMC (GATS, AMIRC, ADPIC) y un acuerdo sobre inversiones.

Notas

1. Hay que reconocer que el uso de la metodología cuantitativa que informa el análisis que se realiza sobre el nivel de los compromisos nacionales en servicios no debe valorarse en exceso, en la medida en que permite inferir poco sobre el contenido sustantivo y el valor económico de los compromisos. Este análisis ofrece, en el caso de la comparación entre países, algunas «pistas» sobre la estrategia negociadora de éstos y su disposición para consolidar externamente compromisos de apertura. Más allá de esto, este tipo de evaluación cuantitativa de los compromisos es, en general, más útil para realizar comparaciones históricas relativas a un solo país, es decir, para analizar el proceso de establecimiento de nuevos compromisos por ese país.

2. Sin embargo, precisamente en el caso de Brasil esta modificación es teórica, ya que los dos protocolos no fueron ratificados en función de decisiones judiciales internas.

3. Aunque incluidas en el mandato de Doha, estas posiciones no eran consensuales, según se comprobaría en las discusiones del GT sobre comercio e inversiones a lo largo de los años 2002 y 2003. Por ejemplo, en el debate sobre modalidades de tratamiento del preestablecimiento, la gran mayoría de los países —incluido Brasil— defendió la adopción de listas positivas al modo del GATS, como forma de tratamiento del tema, dado, entre otras cosas, que esta arquitectura permite mayor flexibilidad en la elaboración de las listas nacionales de compromisos y que el GATS ya contempla esta modalidad para las inversiones en servicios (el de la presencia comercial según el modo 3). Estados Unidos, por otra parte, defendió la metodología de listas negativas, recurriendo al ejemplo de sus acuerdos bilaterales sobre promoción y protección de la inversión.

4. Todos los APPI firmados por Brasil incluyen este concepto, presente también en el TLCAN y en diversos otros acuerdos de nueva generación. Algunos acuerdos bilaterales firmados por Estados Unidos presentan ejemplos de casos característicos de «expropiación indirecta».

5. El TLCAN incluye un anexo de reservas para futuras medidas.

6. No existe, en la actualidad, ninguna perspectiva realista de aprobación de los protocolos sobre inversiones del Mercosur

7. Curiosamente, podría hacerse una observación semejante respecto a las propuestas presentadas por Estados Unidos en el grupo de negociación sobre inversiones del ALCA, pautadas según el objetivo de alcanzar un acuerdo en esta área que fuese el *state of art*. También en este caso, dicho objetivo seguramente no se alcanzará por lo menos en el plano hemisférico.

8. Solé (2001) hace una observación interesante sobre la importación hacia el AMI de disposiciones típicas de los APPI bilaterales, que incluyen sistemáticamente a países desarrollados, por un lado, y en desarrollo, por otro. Según

la autora, estos acuerdos estaban hechos para ser cumplidos por los países en desarrollo y, por lo tanto, «el problema del cumplimiento (de sus disposiciones) por los países desarrollados nunca se planteó». En este sentido, las negociaciones del AMI habrían puesto de manifiesto que «los países desarrollados (en particular los europeos) violaban sistemáticamente los acuerdos bilaterales que habían firmado con los países en desarrollo».

9. Sin duda resulta posible argumentar que muchos de los factores que sustentan la posición brasileña se encuentran en proceso de erosión. Existe mayor competencia para atraer la IED y, en varios casos, un mercado interno con las dimensiones del brasileño no constituye ya una condición suficiente para atraer a la inversión, porque incluso las IED sufren la competencia de las importaciones en este mercado. El crecimiento de los flujos de la IED en los sectores de infraestructura —que exigen grandes inversiones y largos plazos para su rentabilización— aumenta la percepción, entre los inversores, del «riesgo regulador». Existen fuertes restricciones internas —de corte macroeconómico— al recurso a políticas activas y costosas, en términos fiscales, de atracción de inversores externos. Finalmente se constata el crecimiento de las inversiones brasileñas en el exterior, fortaleciendo la coalición de intereses empresariales interesada en este tipo de acuerdo.

Bibliografía

- Berlinski, J. (2001), «La liberalización del comercio de servicios en los países del Mercosur», en Chudnovsky, D. y J. M. Fanelli, eds., *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, Siglo XXI/Red Mercosur/BID.
- Bouzas, R. (2003), *Mechanisms for compensating the asymmetrical effects of regional integration and globalization: lessons from Latin América and the Caribbean*, documento presentado en el seminario «Confronting the challenges of regional development en LAC», BID, 22 de marzo.
- Bouzas, R., Motta Veiga, P. y R. Torrent (2002), *In-depth analysis of Mercosur integration, its prospectives and the effects thereof on the market access of eu goods, services and investment*, informe preparado para la Comisión Europea, Observatory of Globalisation/Universitat de Barcelona/Parc Científic, Barcelona.
- Glimet, E. (2001), *L'Accord multilatéral sur l'investissement: les leçons d'un échec trois ans après*, presentado en el seminario «The Regulatory Framework of Globalization», Barcelona, 5 y 6 de octubre.
- Solé, M. (2001), *Investment regulation at the domestic, bilateral, regional and multilateral levels: why so much confusion?*, presentado en el seminario

«The Regulatory Framework of Globalization», Barcelona, 5 y 6 de octubre.

Torrent, R. (2001), *Four short notes on the misleading notion of «investment»; the misleading notion of «trade in services»; the myth of «mutual recognition» of standars; the «true» regions and preferential trade agreements*, presentado en el seminario «The Regulatory Framework of Globalization», Barcelona, 5 y 6 de octubre.

TERCERA PARTE

LAS POLÍTICAS DOMÉSTICAS Y LOS NUEVOS
DESAFÍOS DEL REGIONALISMO GLOBAL

Las políticas de competitividad en Argentina

Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos

La experiencia internacional señala con claridad que el funcionamiento global del sistema económico es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo de la competitividad. La posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos a largo plazo no se circunscribe a la acción de un conjunto de agentes individuales. De esta forma la «noción sistémica» de competitividad reemplaza a los esfuerzos individuales que, si bien son condición necesaria para lograr este objetivo, deben estar acompañados por innumerables aspectos que conforman el entorno de las firmas. Estas consideraciones conducen a esfuerzos para incrementar la integración local: el desarrollo de proveedores locales y subcontratistas. Además de los beneficios productivos, estas interrelaciones aceleran la difusión de tecnologías, incrementan la especialización, aumentan la flexibilidad industrial y generan empleo.

Las empresas buscan estrategias y formas de organización y producción más flexibles e innovadoras, con el objetivo de responder a la creciente globalización y a las cambiantes preferencias de los consumidores. Para alcanzar este objetivo, no basta con incorporar tecnologías modernas sino que, en general, es preciso, simultáneamente, adoptar nuevas formas de organización de los procesos de investigación, diseño, gestión, producción y comercialización. Es conceptualmente útil considerar el desarrollo de la competitividad en la firma como inversión en tecnología «incorporada» acompañada por las inversiones en habilidades, información, mejoras de organización e interrelaciones con otras firmas e instituciones

En este sentido, las políticas productivas en el nuevo siglo parecen tener tres ejes clave que las ordenan: 1) fortalecer las capacidades de la

economía, mediante el fomento del *entrepreneurship* y la innovación, la inversión en educación, y el mejor funcionamiento de los mercados de capital; 2) estimular la cooperación intra y entre firmas e instituciones, en términos sectoriales, regionales y locales; y 3) fomentar la competencia, a través de la apertura de mercados, y la transparencia.

En general, las acciones desarrolladas por los distintos países para incrementar la competitividad de sus economías procuran atacar de modo directo los denominados «factores precio» vinculados a la competitividad (coste del capital laboral e impositivo, tipo de cambio). Sin embargo, no consideran aquellos otros elementos que hacen sostenible la competitividad a medio y largo plazo y que resultan clave para el crecimiento sostenido. Entre ellos cabe destacar las políticas de impulso a la innovación tecnológica, la coordinación de inversiones, el tipo de especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de bienes y servicios y la infraestructura institucional, es decir, las variables que se conocen como «no precio» de la competitividad. En este contexto hay que insertar las políticas productivas para el caso particular de un país de desarrollo intermedio como Argentina, que debe superar de modo simultáneo las restricciones económicas y sociales que afronta.

Pero además, las políticas productivas deben respetar al menos cuatro requisitos básicos sin los cuales pierden gran parte de su efectividad. El primero de ellos es que estén insertas en una estrategia económica de irrupción en el mercado mundial; en segundo lugar, que se garantice la continuidad en el tiempo de las políticas; en tercer lugar, que exista coordinación y consistencia con el resto de las políticas públicas; y en cuarto lugar, la creación de instancias institucionales del Estado y de la sociedad civil con contrapartidas para la ejecución de las políticas de modo que reduzcan el riesgo de captura rentística. Éstos son algunos de los desafíos que se han de afrontar para que Argentina recupere el sendero de crecimiento tendencial basado en su potencial productivo y para que despeje definitivamente las dudas sobre su capacidad económica.

Tras redefinir significativamente el modo de funcionamiento y las instituciones principales de la economía argentina, las reformas y los cambios estructurales de los noventa no modificaron el carácter espasmódico de su dinámica de crecimiento a largo plazo ni resolvieron sus desequilibrios largamente acumulados en los ámbitos externo, fiscal y de asignación y aprovechamiento de recursos. Estos últimos, en particular,

se hicieron mayores durante esa década y en la caótica salida del régimen monetario y cambiario. Las consecuencias sociales de este proceso se manifiestan esencialmente en dos planos: el deterioro de los ingresos y de las condiciones de trabajo y la heterogeneidad y desarticulación del desarrollo regional. La sustentabilidad de un esquema de crecimiento a largo plazo requiere atender de modo prioritario ambos aspectos.

Por las características y la trayectoria pasada de la economía argentina las ventajas que se han de explotar estarán asociadas, con mayor frecuencia, a la disponibilidad de recursos naturales y a la calificación de recursos humanos, aspectos que aún continúan distinguiéndola del resto de los países de la región. En el caso de las actividades industriales, la estrategia podría sintetizarse en dos conceptos: especialización y diferenciación de producto. En cuanto a los servicios, parece deseable y factible estimular el desarrollo de productos de alto valor agregado relacionados con el conocimiento. Así, se considera conveniente priorizar aquellas medidas que contribuyan a reconstruir el entramado productivo, a mejorar la «calidad» de la inserción externa, a explotar las oportunidades y complementariedad que ofrece el Mercosur, a consolidar el marco institucional de las políticas públicas y a fortalecer la capacidad de evaluarlas. A partir del aprovechamiento de las ventajas actuales y el desarrollo de ventajas potenciales, se espera contar con la masa crítica adecuada para comenzar a transitar por el sendero del desarrollo planteado.

Desafíos para las ventajas tradicionales

Argentina es un país que posee una dotación relativa de activos abundante en recursos naturales. Estos recursos además tuvieron un avance notable en los últimos años, no sólo en los agropecuarios, sino en los energéticos, forestales, mineros y pesqueros. Abundantes recursos naturales aumentan el nivel de la riqueza de un país y favorecen las capacidades potenciales de crecimiento económico, pero no garantizan el crecimiento sostenido. En las páginas siguientes nos concentraremos en el caso de la agricultura y los desafíos que afronta en el futuro.

A lo largo de la década de los noventa, la agricultura argentina experimentó un proceso de modernización y crecimiento sin precedentes en los últimos tiempos, en un marco de expansión de la oferta disponible de

tecnologías y de transformaciones técnico-productivas y profundizando su internacionalización. Se verificó un proceso de cambio hacia una agricultura más intensiva, con una mayor utilización de productos fitosanitarios, la difusión masiva de la práctica de fertilización y la adopción de ciertas técnicas como la siembra directa, lo que, en conjunto, permitió un fuerte aumento de la productividad y de los rendimientos de los principales cultivos. La introducción y rápida difusión de las semillas de soja transgénica a partir de mediados de la década facilitó una importante reducción de costos y la creciente expansión de este cultivo en todo el país. Así se incorporaron tecnologías de nivel internacional a través de los diversos bienes y de la maquinaria agrícola, que estuvieron disponibles en Argentina sólo con un breve retraso respecto de su lanzamiento en los países de origen. Paralelamente se produjo una expansión de la frontera agrícola y un cambio notable en la estructura de la industria y la organización de la producción agrícola. Reforzada de este modo la tradicional ventaja comparativa de la economía argentina, el sector afronta, de todas maneras, algunas restricciones que deben ser consideradas.

El escenario de proteccionismo en el comercio agrícola es antiguo y no se ha modificado sustantivamente, a pesar de las sucesivas negociaciones para introducir mayores dosis de liberalización en las condiciones de acceso a los mercados y reducir los subsidios a la exportación en un conjunto importante de grandes países productores. Estados Unidos, la Unión Europea y Japón mantienen altos niveles de proteccionismo a través de ayudas a los productores domésticos y la imposición de barreras arancelarias y paraarancelarias. En la Ronda de Doha, en proceso de negociación desde noviembre de 2001, los países con políticas proteccionistas más fuertes insisten con su resistencia a reformarlas sustantivamente. Este panorama hace vislumbrar un avance incierto en las negociaciones agrícolas y en el marco de la Rondas del Desarrollo.

El importante crecimiento reciente de la producción de granos en Argentina se sustentó en la resolución de la brecha de rendimientos existente a inicios de la década, fundada en el relativamente bajo nivel de aplicación de tecnología. A su vez, la amplia dotación de recursos naturales y conocimientos disponibles facilitó la aplicación de los cambios respectivos y aceleró sus resultados. Los bienes desempeñaron un rol clave para el aumento de la producción, principalmente a través del crecimiento de la productividad. Este potencial de crecimiento será menor en un futuro, en la medida en que la brecha ha disminuido considerable-

mente, si bien todavía resta por hacer un necesario trabajo de difusión con algunos grupos de productores.

Centrada la oferta en un paquete agronómico prediseñado, el proceso de toma de decisiones —respecto de las cuestiones tradicionales de qué, cuándo y cómo sembrar— se ha desplazado fuertemente desde el productor al proveedor de los bienes. Se ha producido una «privatización» de hecho de esta red de conocimiento, en la que antes el sector público cumplía un rol central, cuando, por otra parte, una proporción significativa del conocimiento que circula por esta red privada ha sido generado en el sector público, en particular en lo referente a las tecnologías de proceso y a las diversas técnicas de cultivo.

El modelo productivo se asienta en una importante dependencia externa con relación a los bienes y los niveles tecnológicos. Se basa principalmente en la exportación de *commodities*, crecientemente concentrados en la soja, a la vez que retroceden otros granos que ocuparon tradicionalmente un lugar preponderante en la economía del sector. En tanto las exportaciones de soja y sus subproductos han resultado muy importantes en los últimos años, es preciso considerar ciertos aspectos que podrían complicar el panorama en el futuro. Aunque una importante proporción de la superficie sembrada con soja se realiza bajo el sistema de siembra directa, en muchos casos la producción se basa exclusivamente en el monocultivo. Esta situación plantea importantes riesgos en el futuro acerca de la sostenibilidad de los ecosistemas.

En este marco resulta fundamental definir el alcance de la investigación pública y la fijación de prioridades en cuanto a las diferentes áreas de investigación y desarrollo tecnológico, considerando las necesidades de los cultivos y los problemas fitosanitarios. En la óptica de las empresas proveedoras de bienes, las decisiones de inversión en I + D se asocian al volumen del negocio planteado a escala internacional, lo que deja de lado determinadas líneas de investigación que pueden ser clave para Argentina, como el caso de las especies autóгамas (trigo, por ejemplo) en el que de forma privada no es posible apropiarse fácilmente de ciertos beneficios. Parece necesario reforzar la investigación local, en particular sobre el uso del suelo y la evaluación del estado de los ecosistemas, principalmente aquellos más frágiles de las regiones extrapampeanas, alcanzados por la expansión de la frontera agrícola. Para el futuro, se plantea el desafío de producción y comercialización de productos diferenciados que requerirán el cumplimiento de los sis-

temas de identidad preservada a lo largo de toda la cadena agroalimentaria.

En Argentina la temprana puesta en funcionamiento de un sistema nacional de bioseguridad ha sido un factor fundamental para el desarrollo de la biotecnología aplicada a la agricultura. Así, en los últimos años ha llegado a ser uno de los líderes internacionales en superficie cultivada con materiales genéticamente modificados, esencialmente soja (12 millones de hectáreas), en este cultivo Argentina constituye un ejemplo mundial de velocidad de adopción de una tecnología a gran escala. Si bien la aplicación de estrategias biotecnológicas a la industria agropecuaria abre un amplio abanico de beneficios potenciales, resta por resolver una serie de cuestiones importantes, con relación tanto a la organización de los sistemas de tecnología, innovación y transferencia, como a las consideraciones sobre la seguridad ambiental y alimentaria de los productos desarrollados.

Los efectos ambientales a largo plazo del uso del paquete tecnológico más difundido (soja transgénica resistente al herbicida glifosato + siembra directa + glifosato) no han sido estudiados en profundidad. Cabe destacar que la primacía de las empresas proveedoras de semillas en la investigación y, por lo tanto, en la generación y disponibilidad de información sobre impactos ambientales y sobre la salud de los cultivos transgénicos, genera cierta asimetría de información para las autoridades reguladoras del uso de biotecnología.

Por otra parte, en cuanto a los atributos de competitividad de los mercados internacionales, es necesario considerar el surgimiento de barreras no arancelarias vinculadas a aspectos ambientales. De hecho, la tendencia a incorporar consideraciones ambientales y de bienestar animal dentro de las buenas prácticas agropecuarias y de manufactura (tradicionalmente sólo orientadas a cuestiones sanitarias y de higiene) sugiere que cada vez será más difícil diferenciar los requisitos ambientales, sanitarios y de higiene y seguridad. Por ejemplo, se han establecido requisitos en los últimos dos años para el etiquetado obligatorio y la trazabilidad de judías y semillas de soja transgénica y para productos orientados al consumo humano (productos de soja o aceites) y animal (harinas) obtenidos con ellos (los requisitos más exigentes están en elaboración en los 15 países de la UE, pero también hay requisitos de etiquetado en Japón, Corea, Australia, etc.). Asimismo, los productores primarios de Estados Unidos y Europa reciben generosos subsidios para la adopción de

buenas prácticas de gestión ambiental. En un futuro próximo esta tendencia puede implicar estándares más exigentes de gestión ambiental para otros productores que deseen acceder a dichos mercados. En vista de estos nuevos requisitos, los productores locales deberán afrontar un doble desafío: la trazabilidad y la segregación. Dado que hasta el momento se han mostrado muy reacios a segregar, las nuevas tendencias en las regulaciones internacionales implicarán la necesidad de acelerar su reconversión en los próximos años.

Desde 1985, la composición de la canasta exportada varió, aumentando la participación relativa de los productos más dinámicos en el comercio internacional, entre los que predominan, a su vez, los de alto valor agregado. En este grupo se incluyen productos que no se exportaban a principios del período (frutas finas, kiwis, patatas prefritas y hortalizas congeladas) y otros que ya se exportaban pero que han multiplicado varias veces sus cifras de ventas (vinos, aceitunas, uva, aceites esenciales y espárragos, entre otros).

A pesar de este crecimiento, la participación de Argentina en el mercado mundial de estos productos dinámicos es —en la mayoría de los casos— bajísima y muy distante de la capacidad de absorción de los actuales mercados importadores. Es decir, estos bienes representan una oportunidad clara de negocios y un potencial aumento de exportaciones. Sin embargo, esta potencialidad queda limitada por un conjunto de obstáculos de naturaleza sistémica que deberían ser removidos.

Entre los principales factores limitantes de una mayor expansión de la producción y exportación de alimentos de alto valor pueden citarse los siguientes: 1) en el plano macroeconómico, grave escasez de crédito para las *pymes* en condiciones adecuadas al tipo de productos y de asegurados; 2) en el plano institucional, debilidades del sistema de promoción de *pymes* y de exportaciones, referidas principalmente a la falta de una adecuada articulación entre los programas de desarrollo de las capacidades competitivas y los dirigidos a la promoción comercial externa, superposiciones e insuficiente coordinación entre las instituciones, falta de prioridades, insuficientes recursos presupuestarios y escasa participación del sector privado; 3) en las instituciones sanitarias, lentitud en el avance en la negociación de accesos a mercados y controles insuficientes; 4) en las instituciones tecnológicas, limitados recursos humanos y financieros destinados a la investigación y desarrollo en productos no tradicionales e insuficiencia de información técnica para los usuarios; y 5) en el funcio-

namiento de la cadena, desarticulación, falta de entidades representativas de productores por rubros, insuficiente escala de las explotaciones, pocos emprendimientos asociativos, escasos vínculos con otros productores y con el entorno.

La amplitud de oportunidades de mercado y de recursos naturales disponibles en el país contrasta con la limitación de los recursos públicos para el desarrollo de programas y con la limitación de recursos financieros y empresariales del sector privado. Ello sugiere que una estrategia conveniente sería focalizar esos recursos escasos en los productos o ramas que presenten las mayores oportunidades, definiendo programas subsectoriales con la participación de las diversas instituciones que integran el sistema global de apoyo a las *pymes* y de promoción de las exportaciones. En este contexto, el Mercosur puede significar aún importantes ganancias de comercio, en especial para los segmentos productivos de mayor valor agregado. La definición de estrategias comerciales y productivas para el Mercosur supone el abordaje del estado de situación del proceso de negociación y de los grados de libertad disponibles, creando nuevos activos de negociación que ayuden a consolidar el proceso de integración, preservando los activos de negociación alcanzados y reparando determinados activos que se han visto afectados durante los últimos años a partir de las excepciones de arancel externo común.

Algunas trabas al desarrollo de nuevas ventajas competitivas

Sin desconocer el impacto de la mejora en la competitividad-precio a la salida de la convertibilidad, un crecimiento importante de las exportaciones no basadas en ventajas naturales depende, fundamentalmente, de la concurrencia de atributos sistémicos que maduran en un plazo más largo. Por otra parte, el avance sostenido de un proceso de sustitución de importaciones requiere oferta disponible y, especialmente, una capacidad tecnológica generalizada y una trama productiva consolidada. En general estos factores fueron particularmente debilitados en el modelo de reconversión productiva y social que prevaleció durante la década anterior, más agredidos aún durante la prolongada recesión de los últimos años y, finalmente, conmovidos también por los acontecimientos que marcaron la ruptura y salida de la convertibilidad.

El escenario internacional pone de manifiesto la creciente relevancia asignada a las redes de conocimiento en el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas. En los últimos años y de forma paralela a la consolidación de un nuevo paradigma intensivo en información y conocimiento, ha venido creciendo la importancia de la discusión sobre la competitividad de los agentes interrelacionados, por oposición a la derivada de aquellos que actúan de forma individual. En ese contexto, la revisión de trabajos recientes confirma la complejidad existente para el desarrollo de estas redes, en parte debido al carácter cada vez menos público del conocimiento y del proceso de aprendizaje que llevan a cabo los agentes. Las redes intensivas en conocimiento se caracterizan por una importante circulación de información y conocimiento no sólo entre los agentes que la integran sino, fundamentalmente, con firmas e instituciones que no pertenecen a la misma.

En el marco de la situación argentina actual, esta discusión tiene importantes implicaciones. A lo largo de los noventa se profundizó la tendencia hacia la especialización de la estructura productiva en *commodities* y en bienes intensivos en recursos naturales, disminuyendo el peso de los bienes intensivos en conocimiento. Este proceso de relativa primarización, junto con el escaso desarrollo del sistema institucional, la desconexión de la política tecnológica respecto a la demanda de los agentes y las debilidades de los sistemas locales explica el limitado desarrollo de las redes de conocimiento en Argentina. Desde una perspectiva dinámica, la mayor distancia respecto a las comunidades epistémicas que lideran el cambio técnico y las ventajas competitivas dinámicas internacionales constituye una grave restricción para diversificar el patrón de especialización y generar un sendero de crecimiento sustentable que tienda a disminuir las heterogeneidades y los niveles de inequidad prevalecientes.

El debilitamiento o la ruptura de cadenas productivas constituye un elemento limitante para el desarrollo de procesos de aprendizaje, para la demanda de recursos humanos cualificados y para la efectividad de la política tecnológica. La asimetría de las dinámicas de las firmas de distinto tamaño y el creciente abastecimiento de partes, materias primas y subensambles importados por parte de las firmas de mayor tamaño se ha constituido en un factor que ha debilitado las cadenas productivas y el desarrollo de procesos de aprendizaje en red. Esto afectó en mayor medida a las firmas de menor tamaño y a las firmas grandes que no forman

parte de redes internacionales. En este marco de redes «débiles», no resulta sorprendente que, en especial las redes intensivas en conocimiento tengan un espacio reducido en la estructura productiva.

El escaso desarrollo del sistema institucional también representa un límite para la constitución de competencias endógenas de las firmas y se constituye en un factor limitante para mejorar el nivel de aprendizaje alcanzado por ellas. El sendero evolutivo de las instituciones dificulta la generación de un espacio público que permita impulsar los factores que posibilitan procesos de desarrollo endógeno y la circulación del conocimiento (codificado y tácito) a partir de prácticas formales e informales de cooperación entre agentes. Los factores microeconómicos tienden a prevalecer sobre los del entorno en el desarrollo de las competencias de los agentes, limitando notablemente el número de agentes que hacen importantes procesos de aprendizaje y desarrollos tecnológicos. A su vez, este menor desarrollo institucional aumenta los umbrales mínimos necesarios para acceder a la oferta de servicios tecnológicos, lo que contribuye a aumentar la heterogeneidad estructural.

La puesta en práctica de una política orientada al desarrollo de redes de conocimiento requiere una instancia de inteligencia que coordine las distintas agencias e instituciones vinculadas directa o indirectamente con la política tecnológica. Involucra los siguientes elementos: 1) la definición de una estrategia global de la política que sea consistente en los niveles macro, meso y micro; 2) la maximización de sinergias a partir de incentivos para la cooperación y complementariedad de las instituciones; 3) una evaluación continua de los programas y rediseño de los mismos; 4) la identificación de los elementos ausentes que limitan el desarrollo de las competencias técnicas necesarias (identificación de vacantes en el sistema educativo primario, secundario, terciario y de posgrado; falta de complementariedad entre instituciones de distinto nivel, entre otros); y 5) la aplicación de un régimen de incentivos en las universidades y centros tecnológicos que potencie la vinculación con el sector productivo.

Una primera mirada a los resultados educativos y del sistema científico-tecnológico en el contexto latinoamericano muestra, para el caso argentino, una posición de liderazgo en la matriculación combinada de la educación primaria, secundaria y terciaria (83 %), en los parámetros de la llamada «sociedad de la información» y en la cantidad de científicos con relación a la población. Sin embargo, una comparación más cuidadosa muestra que en estas mismas cuestiones Argentina avanza a menor

velocidad que otras economías de la región. El atraso relativo es más evidente aún en comparación con otros países de desarrollo intermedio que presentaban una situación equiparable dos décadas atrás, tales como Corea y España, especialmente en los indicadores de escolarización de diferentes niveles.

En el caso argentino, en el nivel de educación básica están prácticamente cumplidas las metas de escolarización universal del preescolar (98 %) y primaria (99,9 %) y queda pendiente un esfuerzo importante por completar: la incorporación masiva de la franja de 13 a 17 años que hoy es del 71,9 %. Las reformas llevadas a cabo en los noventa han dejado saldos positivos en relación con la actualización de la formación básica de los docentes y el proceso de acreditación de las instituciones formadoras y el desarrollo del sistema nacional de evaluación de la calidad del aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, en otras áreas los avances han sido muy insuficientes. El proceso de descentralización operado en el sector aparece incompleto e inmaduro y requiere de una nueva concertación política sobre la reforma del Estado y la descentralización deseable. La falta de previsión y regularidad con la que se brinda el servicio (sucesivamente, diferentes provincias tienen conflictos por falta de pago de los salarios a los docentes), la ausencia de compromiso sobre un flujo suficiente y permanente de recursos y la baja calidad del debate público son el trasfondo sobre el que aparece una escuela que debe atender una demanda cada vez más compleja y de mayor heterogeneidad sin responsabilidad sobre los recursos que maneja y, muchas veces, con deficiente disponibilidad de los mismos.

El nivel de educación superior afrontó una gran expansión de la matrícula en los noventa, acumulada sobre un crecimiento aún mayor en la década anterior, por lo que el sistema se vio enfrentado en pocos años a procesos de cambio de gran envergadura. Las instituciones estuvieron inmersas en reformas que remiten a las legislaciones, los incentivos, el financiamiento y los sistemas de evaluación y control. El carácter masivo del ingreso, acompañado por altas tasas de deserción en el primer y segundo años, la falta de reglas del juego durante el transcurso de la carrera, así como la insuficiencia de las becas y subsidios para los alumnos de bajos ingresos se reflejan en indicadores muy contradictorios, como un bajo nivel de gasto por alumno (la mayor parte de la inversión está implícita en alumnos que desertan) y un alto coste por graduado, comparable al de los países desarrollados.

Por otra parte, la orientación de la oferta académica está fuertemente concentrada en pocas profesiones liberales y genera una baja proporción de graduados para abastecer al sistema científico y técnico en un escenario hipotético de gran expansión. Al mismo tiempo, la oferta educativa no está necesariamente vinculada con las potencialidades y la demanda efectiva para el desarrollo económico, social y cultural de las provincias en donde las universidades se asientan. En cuanto a la oferta terciaria, proliferan instituciones y carreras, que generan una gran «inflación» de títulos no regulados o controlados por la autoridad pública. Si bien la mitad de los recursos humanos pertenecientes al sistema científico y tecnológico trabaja en las áreas de ciencias básicas, ingenierías y tecnologías — que concentran la mayor parte de los recursos financieros —, menos de una cuarta parte de los licenciados de la universidad provienen de estas ramas, lo que constituye un potencial limitante a medio y largo plazo.

A este desequilibrio se agrega el muy bajo nivel de inversión total en Investigación y Desarrollo (0,4 % del PBI) y, especialmente, la mínima contribución del sector privado a este proceso (una cuarta parte del gasto total en I + D y el 0,3 % de sus ventas), con tendencia declinante en los últimos años en el marco de la crisis. La obsolescencia derivada en el equipamiento e infraestructuras, la tradicional desvinculación entre empresarios y científicos, el éxodo de los jóvenes profesionales y el freno de algunas de las principales líneas de financiamiento público para proyectos innovadores agravan aún más el panorama.

Ciertamente el balance no es del todo pesimista si se considera la existencia de un conjunto de firmas innovadoras, así como la calidad de los recursos humanos de las áreas científicas y tecnológicas, las historias institucionales de organismos de larga experiencia en investigación y extensión en proceso de reorientarse hacia modos de funcionamiento más autónomos y de articularse entre sí y con el resto del sistema, y las demandas y aspiraciones por una mayor calidad en la producción y difusión del conocimiento.

La experiencia internacional y las investigaciones existentes indican que buena parte de las empresas dinámicas pertenecen cada vez más a actividades en las cuales el conocimiento es un bien decisivo, aun en los sectores maduros. Desde esta perspectiva, las nuevas empresas que nacen en sectores intensivos en conocimiento deben ser consideradas como actores privilegiados, aunque no excluyentes, en una estrategia de desarrollo emprendedor.

Sin embargo, existen limitaciones de diverso tipo para su nacimiento y desarrollo. Por un lado destacan las debilidades de los ámbitos institucionales de formación y vinculación, que impactan negativamente sobre el desarrollo de vocaciones y competencias para emprender o en la facilitación de redes de contacto con el mundo empresarial. El aporte de las universidades y de las demás instituciones de ciencia y técnica en instancias clave del proceso emprendedor es muy inferior a su potencial. A efectos de maximizarlo, es necesario impulsar fuertes cambios no sólo en la oferta educativa, sino también en sus condiciones institucionales (normas, valores, incentivos, clima institucional). Por otro, es fundamental fortalecer la demanda local. Las políticas de difusión tecnológica entre las *pymes* y el poder de compra del sector público se suelen utilizar con este propósito.

El primer eje para la promoción y el desarrollo de emprendedores y de empresas es la consolidación de un modelo de gestión institucional basado en los siguientes principios: integralidad y enfoque centrado en el proceso emprendedor; énfasis en la activación de las iniciativas de base local; protagonismo del sector privado y capitalización de las iniciativas existentes; promoción de emprendimientos con potencial de crecimiento y de innovación y fuerte impulso al desarrollo de las redes de apoyo a los emprendedores. El segundo eje clave es el de las políticas de innovación y supone ampliar y fortalecer la oferta de instrumentos e incentivos que promueven la actividad innovadora en las instituciones de ciencia y técnica y avanzar en su vinculación con las políticas de desarrollo emprendedor. Sin esta vinculación estratégica entre las fuentes del conocimiento y los emprendedores (prácticamente ausente hasta la actualidad), las acciones tendrán un impacto muy inferior al potencial.

En los últimos años ha habido un reconocimiento creciente de la importancia del entorno de negocios para la inversión y el desarrollo local. La cercanía física entre los agentes, en especial de las pequeñas y medianas empresas, que participan en distintas etapas de un mismo proceso productivo, favorece la creación de ventajas competitivas. La clave de estas ventajas es una elevada división social del trabajo, que sólo se consigue cuando se registran bajos costos de coordinación y de información. De esta forma, el territorio asume renovada importancia y presenta nuevas oportunidades para el desarrollo económico ofreciendo mayores oportunidades de participación y articulación entre los diversos actores. Ahora bien, el contexto institucional es un factor básico en aquellos ám-

bitos territoriales en los que es necesario crear una cultura de cooperación y un espíritu innovador.

En el caso argentino se presentan algunas limitaciones que afectan a las posibilidades de ampliar las experiencias de desarrollo productivo localmente. Estos obstáculos se sintetizan en los bajos niveles de llegada que tiene, en general, el sistema institucional de apoyo, cuya expresión última radica en el desempeño de las firmas y en el desarrollo de capacidades empresariales. Un origen importante reside en la débil articulación entre el sector público y el privado —más allá de algunos avances puntuales en los últimos años— y en la escasa participación de las instancias locales en el proceso de generación de propuestas y proyectos. Habida cuenta de la diversidad de los entornos territoriales en el país según las regiones, sus características y dimensiones poblacional y económico-productiva, parece necesario introducir estas cuestiones en el debate sobre las estrategias de desarrollo y, consecuentemente, estimular la formación de recursos humanos que trabajen desde la perspectiva local.

Otro aspecto determinante es la coordinación en la provisión de infraestructura y su correspondiente administración y diseño fiscal por jurisdicción. La infraestructura es un componente importante para el crecimiento económico, pues no sólo provee servicios directos, sino que también posibilita el desarrollo de otras actividades, disminuye costos de producción, aumenta la productividad de los bienes, permite el acceso a nuevos mercados y mejora la calidad de vida. Finalmente, existen los excesivos costes de transacción implícitos en la operatoria empresarial. Por un lado aparece un subdesarrollo significativo de las instituciones, oficiales y privadas, que deberían sustentar procesos competitivos y transparentes. En el sector público la escasa transparencia se manifiesta en la falta de claridad de las reglas, la arbitrariedad con que se aplican y la falta de información sobre licitaciones estatales. En el sector privado, la reticencia a informar debidamente sobre datos operativos e institucionales de las empresas refleja un déficit equivalente. En el marco de esta falta generalizada de transparencia aumentan las posibilidades de corrupción e informalidad y se generaliza también la desconfianza entre los actores. Por otro lado, en la interacción cotidiana entre las empresas y el Estado surge otro conjunto de barreras burocráticas. Así, asociada a la carga impositiva aparece una serie de dificultades que encarecen el costo de operar en la formalidad y desconcentran los esfuerzos desde la producción hacia la administración de impuestos. Se manifiestan, asimismo, otras di-

ficultades con similar impacto sobre los costos, tales como los procesos de registro de una empresa, o para ampliar el número de empleados o acceder a información eficaz sobre nuevos mercados.

La integración económica en el Mercosur

El proceso de integración económica entre Argentina y Brasil se inició a mediados de los años ochenta con un conjunto de acuerdos sectoriales. Con posterioridad, ambos países resolvieron junto con Paraguay y Uruguay la creación del Mercosur. Inicialmente una zona de libre comercio, se constituyó en una Unión Aduanera cuando el arancel externo común se hizo operativo en 1995 (aunque los países aún podían aplicar regímenes especiales para un grupo de bienes).

Hacia mediados de los años noventa, el aumento sostenido del comercio intrarregional desde comienzos de la década, el éxito inicial del programa de estabilización de la economía brasileña y la rápida superación de la crisis financiera argentina de 1995, alentaban una perspectiva esperanzadora respecto al funcionamiento económico del Mercosur. Las economías integrantes expandían la producción, el comercio estaba pasando por un período de auge y las inversiones locales y extranjeras dirigidas al mercado regional eran crecientes. Este panorama cambió bruscamente a partir de los efectos que causaron sobre la región una serie de perturbaciones financieras y comerciales derivadas de episodios como la crisis del Este asiático en 1997, los problemas financieros de Rusia en 1998 y la devaluación brasileña en 1999. El retorno a la extrema volatilidad del entorno condujo a que las decisiones de producción e inversión se vieran afectadas y a dudas crecientes respecto a la solvencia de las economías. En particular, la brusca reducción de los flujos internacionales de capital hacia las economías de la región configura una restricción de primer orden. En los últimos años, la ruptura del régimen de convertibilidad en Argentina a fines de 2001, la crisis bancaria de Uruguay en 2002 o los problemas financieros de Brasil establecen un futuro incierto para el Mercosur.

Los años de existencia del Mercosur transcurrieron en medio de intensos procesos de estabilización y reforma estructural de las economías que lo integran. A pesar de las amplias fluctuaciones en las condiciones

macroeconómicas y el contraste entre los regímenes monetarios y cambiarios, este proceso de integración entre economías de desarrollo intermedio alcanzó en un período relativamente breve algunos resultados que evidencian la potencialidad del mismo: 1) un notable aumento del comercio intrarregional paralelo a un importante aumento del comercio con el resto del mundo; 2) un fuerte crecimiento de la inversión extranjera directa en los países del área (focalizada primero en Argentina y luego en Brasil); y 3) un gran interés internacional en el proyecto Mercosur por parte de inversores, gobiernos y técnicos.

Producto de una liberalización regional del comercio que procedió *pari-passu* con una significativa apertura unilateral de los países del Mercosur al mundo, los flujos totales de comercio de los países de la región se duplicaron, o más aún, entre 1991 y 2000. En ese contexto, la participación del comercio intraMercosur en los flujos totales tuvo un aumento significativo. Así, durante el período 1991-2000, las exportaciones intraMercosur crecieron casi un 250 %, mientras que las ventas externas al resto del mundo lo hicieron sólo en un 64 %.

Por otra parte, durante el decenio de los noventa el aumento de los ingresos netos de los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia el Mercosur fue notable, pasando de unos 1.600 millones de dólares promedio anual en el período 1984-1989 a más de 40.000 millones por año entre 1997 y 1999. Los montos anuales de la IED crecieron de forma continua durante la década de los noventa, permitiendo al Mercosur triplicar la participación en los flujos totales de la IED en el ámbito internacional (desde el 2 % en 1990-1993 a casi el 6 % en el período 1997-1999) durante una fase de auge en el total mundial.

Además de considerar relevantes los argumentos a favor del Mercosur provistos por las economías de escala estáticas y por los efectos positivos sobre la inversión doméstica y extranjera, la literatura acerca de la integración enfatiza la capacidad de absorción tecnológica y de transformación de los patrones productivos. Uno de los aspectos más estudiados de los efectos positivos del Mercosur sobre la microeconomía de la región es quizá que en el perfil del comercio intrarregional aparece un conjunto de productos que no son objeto de comercio con otros países del mundo. Estos bienes no tradicionales reflejan el aprovechamiento de ventajas competitivas originadas en economías de escala y de especialización en el interior del Mercosur. En la literatura sobre el tema se detalla claramente que el intercambio con el bloque regional favoreció un

creciente comercio intraindustrial que contrasta con la inserción externa en el resto del mundo. El proceso de integración regional parece apoyar al proceso de especialización intraindustrial, dado que los bienes industriales intercambiados dentro de la región tienden a ser más intensivos en tecnología que los exportados al resto del mundo. Para aumentar la eficiencia del proceso de innovación es conveniente promover el flujo de conocimientos en el interior de la región. A su vez, otro hecho que hay que destacar en el patrón de comercio es el aumento en el intercambio de productos energéticos, donde la profundización de la integración física en el bloque surge como respuesta natural.

Aspectos menos recorridos por la literatura de la integración son los efectos del Mercosur sobre las estrategias empresariales. Desde comienzos de la década de los noventa las empresas localizadas en la región se encontraron con un escenario en donde a las transformaciones que se sucedían en el plano internacional se agregaba el cambio radical en las reglas de juego a las que se enfrentaron previamente en el mercado doméstico. En respuesta a una nueva configuración del marco competitivo local, caracterizada por el desmantelamiento del viejo régimen regulatorio que sustentó la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones y la puesta en marcha de un programa de reformas estructurales «promercado», comenzaron a desplegarse fuertes procesos de reconversión, en los cuales se alteraron tanto las estrategias como el peso relativo de las distintas actividades y agentes económicos, así como las prácticas productivas, tecnológicas y comerciales. La estrategia de rápida reducción de las barreras comerciales dentro del Mercosur, que incluyó la adopción de un programa automático de desgravación arancelaria entre los socios regionales, acentuó estas condiciones.

Los procesos de estabilización económica encarados por las economías de la región en los noventa aumentaron notablemente la capacidad de los agentes económicos de prever la evolución de las principales variables macroeconómicas e implicaron una ventaja incomparable para la organización de las actividades productivas. Sin embargo surgió un nuevo tipo de incertidumbres, denominadas estratégicas, que se corresponde con la modificación del entorno competitivo de las firmas y con las nuevas reglas de juego que determinan qué van a producir las empresas y cómo lo van a hacer.

Para las empresas ahora es necesario adaptar los esquemas predominantes en una economía semicerrada al nuevo contexto con el fin de

poder evaluar decisiones sobre inversión en activos específicos, incorporación de líneas de producción, calificación de recursos humanos o el sendero de aprendizaje tecnológico que hay que seguir. Es posible ejemplificar estas tendencias al considerar las diferentes perspectivas que confluían en el traspaso de firmas locales a manos de filiales de empresas transnacionales. Razones de índole financiera, tecnológica y organizativa desempeñaron un papel destacado a la hora de tomar una decisión de compra-venta. Pero también pasó a ser decisiva la percepción de cierta incapacidad para responder de manera adecuada al desafío de operar en contextos de economía abierta y de fuerte internacionalización.

A su vez, las imperfecciones del mercado de capitales, la apreciación cambiaria y el débil marco institucional para fortalecer la competitividad «no precio» de las economías generaron condiciones adversas para las empresas que debían transitar por el camino de la reconversión o de la reestructuración. La debilidad de los mercados de capital afectó gravemente al proceso de selección y control de proyectos de inversión. Por ello, sólo un grupo de las empresas locales con capacidades previas consolidadas pudo aprovechar exitosamente el nuevo contexto económico. Al mismo tiempo se verificaba una pérdida de oportunidades de negocios y la falta de desarrollo de un núcleo «duro» de emprendedores e innovadores.

Uno de los aspectos centrales de las transformaciones microeconómicas en las economías de la región fue la reconfiguración del perfil empresarial respecto del vigente durante el proceso sustitutivo. Un panorama general indicaría que a la retirada de las empresas estatales, y a cierta involución de las pequeñas y medianas empresas, se suma la reorganización de los conglomerados económicos locales y el liderazgo y sostenido dinamismo de las empresas transnacionales.

Dentro del universo de las empresas hay que destacar, en primer lugar, el comportamiento de las corporaciones transnacionales, cuyas estrategias principales están asociadas a los flujos de inversión extranjera directa que se configuraron en la región durante los años noventa. La inversión extranjera lideró el proceso de reconversión productiva de los noventa en especial en aquellos aspectos modernizadores del proceso. Existe una clara correlación entre los sectores más dinámicos de la producción local y el aumento de la participación del capital extranjero en dichos sectores. En este contexto, la industria manufacturera cedió participación a los recursos naturales y a los servicios como destino de las inversiones extranjeras. La privatización y desregulación de actividades

anteriormente restringidas al capital privado, y en particular a la presencia de inversiones extranjeras en sectores de recursos naturales (hidrocarburos y minería) y de servicios públicos (telecomunicaciones, energía eléctrica y sector financiero) impulsó los flujos de la IED hacia la región. En el sector manufacturero destacó como destino de la IED el complejo automotriz, los productos químicos y los alimentos y bebidas. En el caso de Brasil también son relevantes las inversiones en maquinarias y equipos, incluyendo informática y telecomunicaciones.

Aunque el abastecimiento del mercado interno ha sido un determinante importante cuando se analizan las estrategias de los inversores extranjeros en las economías de la región desde mucho tiempo atrás, en los años noventa este aspecto se vio complementado por la creación del Mercosur. Precisamente el dinamismo exhibido por la demanda interna y regional en la mayor parte de la década de los noventa se convirtió en un factor de atracción decisivo para la inversión de las empresas transnacionales, tanto en el caso de las filiales ya instaladas como para la nueva ola de «recién llegados». En particular, las transnacionales instaladas en la región tendieron a adoptar estrategias de especialización en ciertos productos o líneas de producción y de complementación con otros puntos de la estructura internacional de la corporación. Incluso en el marco de estrategias destinadas en buena medida al aprovechamiento del mercado regional (*market seeking*), las filiales realizaron inversiones que tendían a utilizar más eficientemente sus recursos físicos y humanos y, mucho más selectivamente, a integrarse de un modo más activo en la estructura internacional de la corporación. Hay que señalar además que una diferencia que se verifica en el comportamiento de las filiales de empresas extranjeras y de las nacionales que actúan en sectores manufactureros es que el componente intraMercosur del comercio exterior tiende a ser superior en las primeras, vinculado sobre todo al mencionado despliegue de estrategias de especialización y complementación entre filiales, apoyadas en las preferencias comerciales regionales.

Aunque la competencia por la localización de la inversión extranjera en el interior del Mercosur se dio, en general, «vía reglas», también existió una competencia «vía incentivos». Esto generó disputas entre los países socios por el supuesto desvío de inversiones, especialmente a partir de mediados de los años noventa. El origen de los problemas parece estar en la ausencia de un esquema regulatorio común en el Mercosur para el otorgamiento de incentivos a la inversión. La utilización de bene-

ficios fiscales como factor de atracción de inversiones también trajo consigo una «guerra de incentivos» subnacional, particularmente en Brasil y en menor medida en Argentina, donde según algunas evidencias quedó en beneficios sociales escasos o negativos.

El Mercosur no sólo fue un evidente atractivo para la nueva oleada de inversión extranjera, sino que al consolidarse como política de Estado se convirtió en un elemento clave para la toma de decisiones de inversión de los capitales ya localizados en la región. En particular, en el caso argentino el Mercosur fue determinante para dos de los sectores industriales líderes en el proceso de inversión y reconversión de los años noventa. Tanto en el área de los alimentos y bebidas como en la industria automotriz las inversiones realizadas estuvieron planificadas en el contexto de complementación y especialización regional. En el caso de la industria automotriz, el esquema que reguló la actividad, y tuvo como resultado un evidente aumento del comercio y las inversiones, tiene uno de sus fundamentos en la creación de un mercado ampliado. En el caso de la industria alimenticia, el Mercosur impulsó las exportaciones, esencialmente dirigidas a Brasil, y con ello la necesidad de ampliar las capacidades de producción local dadas las nuevas oportunidades de negocios que se abrían en el marco regional.

La conducta de los conglomerados económicos de capital local en los años noventa posee algunos rasgos comunes. En general, hubo una tendencia a la especialización en un conjunto más reducido de actividades respecto al pasado, una concentración creciente de las actividades productivas en sectores con mayores ventajas naturales o menor dispersión y escasa presencia en los sectores más dinámicos internacionalmente, basados en el conocimiento y la innovación tecnológica, y una expansión hacia terceros mercados mediante la inversión directa.

En los años noventa, la internacionalización de las empresas de capital nacional de la región a través de la inversión directa alcanzó una nueva dimensión. Los conglomerados económicos locales emprendieron estrategias de internacionalización fuertemente vinculadas con los programas de reforma estructural y el aumento consecuente de la presión competitiva en los mercados domésticos. Algunos de estos agentes económicos (especialmente en el caso de empresas originarias de Argentina y Brasil) buscan mediante este tipo de acciones alcanzar el liderazgo regional (y en algunos pocos casos, mundial) en segmentos de mercado específicos. De esta forma, aprovechando las condiciones de acceso prefe-

renciales a los mercados derivadas del proceso de integración en el Mercosur, surge un conjunto significativo y heterogéneo de empresas de alcance regional y de capital nacional.

A diferencia de experiencias anteriores o de acciones dirigidas hacia otros mercados, esta internacionalización está fundada en el desarrollo de la producción localizada en el país de destino. Los grupos nacionales conducen el proceso basándose en las capacidades de *management*, el conocimiento y manejo de tecnologías maduras, el acceso a recursos financieros, la capacidad de operar en entornos culturales similares o el conocimiento de condiciones específicas de ciertos mercados próximos. Este tipo de internacionalización es indispensable para la propia supervivencia y expansión en el nuevo contexto económico. En el caso de las dos economías de mayor tamaño, parece que este proceso se dio en dos fases diferenciadas. En un primer momento predominaron las empresas argentinas que se establecían en el mercado brasileño. Con posterioridad, el líder es un grupo de firmas de capital brasileño que buscan instalarse en Argentina, principalmente a través de adquisiciones de otras empresas.

La dificultad de definir una estrategia productiva adecuada durante el proceso de transformación económica de los años noventa abarcó al conjunto de pequeñas y medianas empresas (*pymes*), independientemente de su especialización productiva. El nuevo «ambiente económico» aumentó la incertidumbre de las firmas y la cantidad y calidad de la información que debían procesar. Las *pymes* se vieron especialmente afectadas por la apertura externa y el crecimiento de la importación de bienes intermedios y de productos finales. En este contexto, muchas firmas *pymes* pasaron a ser ensambladoras de productos importados e incluso incorporaron de forma masiva a su oferta comercial la venta de bienes finales de origen externo.

La preocupación por la situación y perspectivas de las *pymes* se expresó en la proliferación de distintas iniciativas gubernamentales — en las áreas de financiamiento, asistencia técnica, información, etc.— (las cuales, en general, han tenido, por distintas razones, grandes dificultades para cumplir sus objetivos), en la actuación y propuestas de las distintas cámaras empresariales, así como en los reclamos que, desde el ámbito social y político, apuntaban a la protección y promoción de las *pymes*. Asimismo, la heterogeneidad de este tipo de firmas hizo que los efectos de la consolidación del Mercosur fueran diferentes que en el interior del conjunto y que los comportamientos empresariales, en respuesta a las

nuevas condiciones, también fueran variados. Como ejemplo, en el caso particular de las *pymes* industriales casi un 80 % corresponde a firmas brasileñas para las que el Mercosur es en gran medida el propio mercado nacional, mientras que para el resto, el Mercosur puede significar el desafío de entrar en un mercado más de diez veces mayor.

Uno de los problemas que afrontaron (y aún afrontan) las economías de la región, caracterizadas por una historia de considerable volatilidad económica (particularmente la Argentina), es la dificultad que surge para identificar y extrapolar tendencias individuales o agregadas de ingreso y producto. En estas circunstancias, los «parámetros fundamentales» de la economía no pueden considerarse fijos. Los agentes económicos toman decisiones haciendo conjeturas acerca de la futura evolución e intentan aprender sobre cuál es el comportamiento del entorno en el que actúan. Pero a la vez, el propio accionar de estos agentes en el conjunto modifica la *performance* económica y, por lo tanto, influye también sobre las percepciones que tienen acerca del grado de certeza de sus proyecciones y decisiones.

Dado el cambio de régimen económico que se produce en los años noventa, un problema que afrontaron los agentes económicos fue discernir el ciclo de la tendencia. Hoy parece claro que hubo empresas e inversores que adoptaron decisiones económicas siguiendo previsiones de crecimiento de los ingresos y de la demanda futuros que después no se confirmaron en la realidad. A mediados de los años noventa, en medio del auge de las fusiones y adquisiciones de empresas localizadas en la región, el valor de las firmas locales incorporaba las proyecciones sobre las nuevas tendencias de crecimiento de las economías y de sus socios comerciales. Lo mismo sucedía con la toma de decisiones de inversión en la región. A fines del decenio, en algunos sectores de la producción se cerraban plantas y eliminaban líneas de producción que mostraban errores de percepción, como es el caso, por ejemplo, del entramado automotriz.

Entre los interrogantes que se abren hacia el futuro aparece en primer lugar el comportamiento que seguirá la inversión extranjera. En los últimos años hemos presenciado un retraimiento significativo de los flujos de la IED hacia la región. Aunque todavía es difícil diferenciar entre cambios transitorios y permanentes, parece poco probable que se produzca otro *boom* de inversión extranjera como el que vivimos durante los años noventa. En un contexto de mayores turbulencias económicas no es de descartar, como algunos indicios nos permiten conjeturar, que incluso

presenciamos alguna reducción de la participación de las empresas extranjeras en la producción regional.

Más allá del volumen que tendrán los nuevos flujos de inversión, existen grandes interrogantes sobre qué estrategias seguirán las filiales de empresas transnacionales que se encuentran localizadas en la región. Es conocido que las principales corporaciones del mundo tienen filiales instaladas en los países del Mercosur y que la mayor parte de ellas están ubicadas en más de uno de los socios comerciales. Estas filiales de empresas transnacionales tienen altos coeficientes de importación de bienes, partes y componentes y de bienes finales, particularmente en la producción de bienes exportables. Asimismo, los coeficientes de exportación, salvo escasos sectores basados en recursos naturales y algún caso especial como el del sector automotriz, no son muy significativos. Adicionalmente, allí donde alcanzan algún nivel de significación, las exportaciones están orientadas al Mercosur. Quizás a partir de la vigencia de tipos de cambio real más altos en la región respecto a los años noventa, se produzca un aumento gradual en los coeficientes de exportación. Sin embargo, el desafío es la elaboración de «productos globales», es decir que las filiales instaladas en el Mercosur obtengan dentro de la corporación el desarrollo de líneas de producción competitivas internacionalmente y destinadas en esencia a la exportación a otras filiales del mundo o a nuevos mercados.

También plantea algunos interrogantes el futuro de la transición de los grupos económicos locales hacia empresas multinacionales originarias de los países de la región. Este proceso que, como dijimos anteriormente, se aceleró en los años noventa, aún está abierto y casi con seguridad generará impactos de importancia sobre la integración micro-económica. La adquisición de las empresas de energía del grupo argentino Pérez Companc por parte de la firma brasileña Petrobras o el acuerdo al que llegaron recientemente la firma elaboradora de bebidas Brahma con la empresa Quilmes parecen señalar el paso a una dimensión distinta en el proceso de internacionalización de las firmas brasileñas. Este proceso (que también se dio en sectores como la siderurgia y los textiles, entre otros casos) se vio favorecido por la brusca devaluación producida en Argentina y sugiere cierta capacidad de las empresas de la región para aprovechar oportunidades que surgen en contextos de alta inestabilidad en los cuales las empresas transnacionales originarias del mundo desarrollado se ven limitadas en su reacción debido a la condición de *default* en que se encuentra la deuda externa argentina.

Tras una década de «modernización» económica y reformas estructurales es evidente que los países del Mercosur no efectuaron todavía una transición hacia la producción de bienes diferenciados basados en la innovación tecnológica y la calificación de los recursos humanos. Como ejemplo tomemos el caso de la economía más grande de la región, Brasil. En el decenio de los noventa Brasil avanzó en la modernización de la producción de bienes masivos con economías de escala en procesos de producción con estándares internacionales. Los empresarios brasileños utilizaron la apertura económica y el abaratamiento de las importaciones para actualizar procesos y líneas de producción: adoptaron una estrategia simple basada en «productos actualizados a bajo precio». En este sentido, dieron prioridad a la modernización de las funciones operativas de las empresas, en particular la fabricación y sus funciones adyacentes (logística y distribución). Pero este proceso de *catch up* productivo fue en detrimento de otras funciones empresariales capaces de generar incrementos en el valor agregado en una proporción mayor a la media, tales como el diseño, la investigación y desarrollo, el desarrollo de marcas, etc. Como un contraejemplo podríamos destacar el caso de la empresa EMBRAER por hacer gala de un sentido de avance tecnológico y de alcance internacional en un mercado dominado por empresas de países desarrollados. De cualquier modo, es evidente que para el Mercosur existe todavía una asignatura pendiente, como es el aprovechamiento de economías de especialización y complementación entre los países socios que permitan avanzar en la dirección señalada, tratando de incorporar mayor valor agregado a lo que se produce y exporta y buscando proveer al mercado interno regional y ganar nuevos mercados.

En este sentido podría ser relevante consolidar y profundizar algunas experiencias piloto que ya se están desarrollando sectorialmente (y que conllevan esfuerzos de construcción institucional) con el propósito de recomponer y fortalecer el funcionamiento o generar el desarrollo de entramados productivos en el interior del Mercosur. Una vez más, el caso de EMBRAER es sintomático, puesto que a pesar de las características que la destacan, la empresa no parece haber alcanzado el máximo rendimiento potencial del proyecto, en parte por la ausencia de una red de proveedores especializados y de servicios técnicos de apoyo localizados en la región.

Anexo estadístico

Bloques regionales y Mercosur

CUADRO 1
*Evolución del PBI por bloque regional de países y mundial
 (promedio anual en millones de dólares y %)*

Bloques regionales	1985-1990		1991-1994		1995-1998		1999-2002	
	Dólares	%	Dólares	%	Dólares	%	Dólares	%
EAEC ¹	3.256.232	20	5.454.403	23	6.604.312	23	6.583.830	21
Mercosur	457.081	3	694.403	3	1.078.976	4	779.819	3
NAFTA	5.567.069	33	7.385.096	31	8.981.785	31	11.146.477	36
UE	4.951.663	30	7.383.012	31	8.548.702	29	8.224.372	27
Resto de países	2.389.956	14	3.264.688	14	4.016.526	14	4.078.261	13
TOTAL								
MUNDIAL	16.631.002	100	24.181.602	100	29.230.301	100	30.812.759	100

FUENTE: elaboración propia según World Bank WDI 2003 (para los años 1985 a 2001) y WEO del FMI (para el año 2002).

1. East Asian Economic Caucus: Brunei, China cont., China Taiwan, Hong Kong, Filipinas, Indonesia, Japón, Rep. Corea, Malaisia, Singapur, Tailandia.

CUADRO 2
*Comercio exterior por bloque regional de países
 (en millones de dólares y %)*

Bloques regionales	1985-1990		1991-1994		1995-1998		1999-2002	
	Dólares	%	Dólares	%	Dólares	%	Dólares	%
EAEC ¹	890.180	19	1.609.155	22	2.290.061	22	2.551.230	22
Mercosur	63.565	1	98.732	1	169.552	2	162.323	1
NAFTA	963.884	21	1.430.762	20	2.090.903	20	2.699.900	23
UE	2.187.369	47	3.085.904	43	4.060.721	39	4.418.965	38
Resto de países	557.530	12	1.010.135	14	1.695.971	16	1.834.692	16
TOTAL								
MUNDIAL	4.662.528	100	7.234.688	100	10.307.208	100	11.667.110	100

FUENTE: elaboración propia según Comtrade.

1. East Asian Economic Caucus: Brunei, China cont., China Taiwan, Hong Kong, Filipinas, Indonesia, Japón, Rep. Corea, Malaisia, Singapur, Tailandia.

Países integrantes del Mercosur

CUADRO 3
Importaciones en millones de dólares (promedio anual)

	1985-1990		1991-1994		1995-1998		1999-2002	
	Totales	Intra-zona	Totales	Intra-zona	Totales	Intra-zona	Totales	Intra-zona
Argentina	4.659	896	15.175	3.677	26.402	6.485	19.668	5.499
Brasil	17.474	1.454	27.032	3.306	59.083	8.976	54.159	7.035
Paraguay	718	280	1.748	644	3.136	1.522	1.929	1.016
Uruguay	1.092	435	2.150	974	3.403	1.498	2.938	1.298
Mercosur	23.943	3.064	46.105	8.601	92.024	18.481	78.694	14.847

FUENTE: elaboración propia según Comtrade, INDEC, SECEX, BCP y ALADI.

CUADRO 4
Exportaciones en millones de dólares (promedio anual)

	1985-1990		1991-1994		1995-1998		1999-2002	
	Totales	Intra-zona	Totales	Intra-zona	Totales	Intra-zona	Totales	Intra-zona
Argentina	8.777	1.078	12.749	3.008	24.409	8.431	25.427	7.125
Brasil	29.972	1.314	37.464	4.430	49.589	7.845	55.209	6.052
Paraguay	561	211	734	304	1.029	576	888	483
Uruguay	1.312	398	1.679	666	2.501	1.276	2.106	862
Mercosur	39.622	3.001	52.626	8.409	77.528	18.128	83.629	14.523

FUENTE: elaboración propia según Comtrade, INDEC, SECEX, BCP y ALADI.

CUADRO 5
Relación % entre las importaciones intrazona y totales

	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
Argentina	19	24	25	28
Brasil	8	12	15	13
Paraguay	39	37	49	53
Uruguay	40	45	44	44
Mercosur	13	19	20	19

FUENTE: elaboración propia según Comtrade, INDEC, SECEX, BCP y ALADI.

CUADRO 6
Relación % entre las exportaciones intrazona y totales

	1985-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
Argentina	12	24	35	28
Brasil	5	12	16	11
Paraguay	38	41	56	54
Uruguay	30	40	51	41
Mercosur	8	16	23	17

FUENTE: elaboración propia según Comtrade, INDEC, SECEX, BCP y ALADI.

CUADRO 7
Entradas netas de la IED^a (en millones de dólares)

	1995-1999 ^b	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Argentina	10.599	5.610	6.949	9.161	7.292	23.984	11.665	3.181
Brasil	19.240	4.859	11.200	19.650	31.913	28.576	32.779	22.636
Paraguay	183	103	149	236	342	87	82	152
Uruguay	164	157	137	126	164	235	298	320
TOTAL	30.186	10.729	18.435	29.173	39.711	52.882	44.824	26.289

FUENTE: CEPAL, Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

a. Corresponde a las entradas netas de inversión directa en la economía declarante, descontadas las salidas de capital de las mismas empresas extranjeras.

b. Promedio anual.

Bibliografía

- Barros de Castro, Antonio (2001), «A reestruturação da industria brasileira nos ano 90. Uma interpretação», *Revista de Economía Política*, n° 3, vol. 21 (julio-septiembre), pp. 3-26.
- Chudnovsky, Daniel, Bernardo Kosacoff y Andrés López (1999), *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Chudnovsky, Daniel y Antonio López (2000), *El boom de la inversión extranjera directa en el Mercosur en los años 1990: características, determinantes e impactos*, Siglo XXI, Buenos Aires.

- Goldstein, Andrea (2002), «EMBRAER: de campeón nacional a jugador global», *Revista de la CEPAL*, n° 77 (agosto), pp. 101-102.
- Heymann, Daniel y Pablo Sanguinetti (1998), «Business cycles from misperceived trends», *Economic Notes*, n° 2, vol. 27, Italia.
- Kosacoff, Bernardo, ed. (2000), *Corporate strategies under structural adjustment in Argentina*, Macmillan Press/St Antony's Series, Londres.
- Kosacoff, Bernardo y Fernando Porta (1997), *La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina. Tendencias y estrategias recientes*, CEPAL-CEP, Serie Estudios de la Economía Real, n° 3.
- Kulfas, Matías, Fernando Porta y Adrián Ramos (2002), *La inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina*, Serie Estudios y Perspectivas, n° 10, CEPAL/Naciones Unidas, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía de la República Argentina (2003), *Estudio «Componentes macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo. Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico»*, BID-CEPAL-Ministerio de Economía de la República Argentina, Buenos Aires.
- Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, *Panorama Gráfico de la economía argentina*, <http://www.eclac.cl/id.asp?id=10261>.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (2002), *Informe sobre el desarrollo industrial correspondiente a 2002/2003. Competir mediante la innovación y el aprendizaje*, ONUDI, Viena.

Inversión extranjera directa y acuerdos comerciales preferenciales: reflexiones preliminares aplicadas al caso de América Latina*

Fernando González Vigil

El regionalismo económico, concretado en Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP), tuvo en América Latina versiones de viejo cuño que expresaron la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y en altos niveles de protección, versiones que, junto con esta estrategia, ya mostraban agotamiento durante la segunda mitad de la década del setenta y, posteriormente, experimentaron un paulatino proceso de transformación cuyos principales hitos condicionantes fueron las secuelas del estallido de la crisis de la deuda, la creciente globalización y regionalización de mercados y el correspondiente cambio en paradigmas de desarrollo. Así, ya en la primera mitad de la década de los noventa la mayoría de los países latinoamericanos había adoptado una nueva estrategia de crecimiento que, partiendo de la estabilización macroeconómica y la apertura externa como condiciones básicas, se basaba en una serie de reformas de mercado orientadas a estimular la iniciativa privada y a elevar la productividad total de factores para lograr así una inserción más competitiva y dinámica en la economía internacional.

En este contexto, en América Latina llegó a imperar el «nuevo regionalismo», tanto en los transformados ACP de antaño como en los de fecha reciente que proliferaron a partir de los años noventa. «Nuevo regionalismo» que, interpretando a Devlin y Estevadeordal (2001), sería un instrumento eficaz para profundizar la liberalización (respecto a la al-

* La versión inicial de este texto fue presentada en formato *powerpoint* ante el Seminario de la CIDOB «La globalización de la integración en América Latina» (Barcelona, 1 y 2 de abril de 2004). El autor agradece a Kan Sen León y a Estefany Castillo Ayllón sus valiosas ayudas en la preparación de esa versión inicial.

canzable por las vías unilateral y multilateral) y avivar así la competencia, mediante la conformación de mercados efectivamente ampliados e incluso bastante grandes a veces debido a la inclusión de países desarrollados entre los miembros del ACP, y capaces por ende de dinamizar tanto el comercio como la inversión extranjera directa (IED) entre miembros y no miembros; todo lo cual coadyuvaría a anclar las reformas exigidas por la nueva estrategia de desarrollo y contribuiría al logro de los objetivos buscados por ésta.

Nótese que en lo anterior subyace una temática fundamental: la interacción entre procesos o variables de mercado (globalización y regionalización de mercados, estrategias empresariales, inversiones) y planes públicos o variables de política (regionalismo vía ACP, estrategias de desarrollo y competitividad nacional), y la consiguiente indagación de fondo acerca de la medida en que los primeros moldean a los segundos o pueden ser moldeados por éstos. Indagación en la que quiere contribuir este texto, aunque en lo que atañe a un aspecto particular solamente: el referido a las interacciones entre los ACP del «nuevo regionalismo» y la IED, que se analizan según un examen no exhaustivo de trabajos conceptuales y empíricos especializados, cuyos resultados se confrontan con algunas evidencias disponibles para América Latina.

Determinantes de los efectos de los ACP en la IED

La mayor parte de la investigación económica especializada en IED se ha concentrado en dos temas: los determinantes de la localización de la IED, y el impacto de la IED sobre el bienestar de la economía receptora. En cuanto a lo primero, un reciente estudio (Levy-Yeyati *et al.*, 2004) aplicó un modelo gravitacional para simular el impacto potencial de un ACP «Norte-Sur», el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sobre la localización de la IED en diez de los países participantes en la negociación de este acuerdo,¹ y encuentra impactos significativos en general, pero que dependen de tres factores: el tipo de IED, si ésta se produce entre países miembros o no del ACP, y las características propias de cada país. Sobre el tipo de IED, los autores distinguen entre la vertical (instalaciones geográficamente separadas, pero encargadas de etapas de cadenas productivas o de funciones empresariales eslabonadas

entre sí) y la horizontal (instalaciones en distintas localizaciones que producen bienes homogéneos o desempeñan funciones empresariales idénticas); dichos autores encuentran que, en el caso de la IED vertical, el impacto del ACP tiende a ser creador de IED, debido tanto al efecto mercado ampliado como al efecto reductor de costos por la eliminación o disminución de barreras arancelarias y no arancelarias, mientras que dicho impacto es *ex ante* ambiguo en el caso de la IED horizontal, porque la existencia del mercado ampliado puede generar desviaciones de IED al interior del ACP y porque la IED puede ser sustituida por comercio ante la desaparición del incentivo *tariff-jumping* que conlleva la eliminación o disminución de las barreras comerciales.

Respecto al segundo factor, los citados autores consideran que, cuando tanto el país inversionista como el receptor son miembros del mismo ACP, aumenta no sólo el respectivo flujo bilateral de IED sino también la IED desde firmas del país inversionista localizadas en países no miembros del ACP, y que el efecto mercado ampliado estimula también la IED de países no miembros del ACP, especialmente en los casos donde las economías de escala son más gravitantes. Respecto al tercer factor, los resultados de dicho estudio muestran que las características de cada país son muy importantes, no sólo porque la IED vertical es obviamente atraída por las diferencias de proporciones factoriales entre países, sino también porque ésta declina en los miembros del ACP con deficiente *business environment*.

Esto último está ligado al segundo tema, referido al impacto de la IED en el bienestar de la economía receptora. Tema inevitablemente muy impregnado de consideraciones políticas y siempre controvertido, pero sobre el cual la evidencia empírica, aunque mixta, enseña que los resultados dependen mucho de si se toman en cuenta o no los *knowledge spillovers* de la IED, asociados a sus potenciales efectos de aprendizaje tecnológico u organizacional y por generación de eslabonamientos empresariales y de mayor competencia en el mercado. Uno de los autores del estudio antes citado (Daude, 2003) señala que, cuando se consideran tales *spillovers*, el impacto de la IED en el bienestar de la economía receptora es positivo y de mayor magnitud conforme ésta surge en industrias más avanzadas donde los potenciales *spillovers* son mayores, establece dinámicos eslabonamientos (hacia atrás o hacia adelante) con firmas domésticas, y las induce a exportar a consecuencia de su propia actividad exportadora (contribuyendo así a la mejoría de la cuenta corriente de la

economía receptora); y conforme más capaces de absorber estos *spillovers* sean las firmas domésticas.

Esos planteamientos coinciden con los de Dunning y Narula (1996), quienes señalan que la IED es una opción eficiente especialmente para los países en desarrollo, dados sus limitados recursos y capacidades, pero que también es una opción insuficiente. Es una opción eficiente porque la adquisición de *know-how* (tecnológico y organizacional) en el mercado es muy costosa y difícil o incluso imposible a veces debido a la internalización de conocimientos empresariales estratégicos, porque la competencia es indispensable para la eficiencia y competitividad de la economía doméstica, y porque las actuales normas comerciales (de la OMC y de los ACP del «nuevo regionalismo») restringen bastante los márgenes de maniobra en materia de protección y apoyo a industrias nacientes. Pero la IED es, sin embargo, una opción insuficiente porque los mejores efectos esperados de la IED dependen de que genere *spillovers* significativos, y un factor crucial para ello es la existencia y características de las empresas domésticas, en particular su capacidad para entablar complementariedades virtuosas con la IED y para absorber sus *spillovers*. Es decir, la IED por sí misma no garantiza el desarrollo de la competitividad nacional. La correlación entre el impacto positivo de la IED y la competitividad nacional tiende a ser fuerte, pero ambas dependen decisivamente de la etapa de desarrollo de cada país (de sus recursos, instituciones, estructuras económicas, ideologías políticas, tejidos socioculturales) y de los correspondientes tipos de IED y de subsidiarias de empresas transnacionales que cada cual es capaz de atraer. De tal suerte que países en diferentes etapas de desarrollo atraen distintos tipos de IED y de subsidiarias transnacionales.

Puesto que todo lo anterior sugiere que las características específicas de los distintos países y tipos de IED interactúan entre sí, y conjuntamente determinan tanto los patrones de localización de la IED como su impacto sobre la economía receptora, razonando por analogía es lógico conjeturar entonces que las características específicas de cada ACP, asociadas en parte a las de sus miembros, constituyen un determinante adicional para tener en cuenta al examinar los efectos que en doble vía ocurren entre ACP e IED, como expondremos seguidamente.

Tipos de IED, de subsidiarias transnacionales, de ACP y de capacidades nacionales

Ampliamente conocidos son los cuatro tipos de IED identificados por Dunning (1993): IED buscadora de recursos, de mercados, de eficiencia, y de activos estratégicos. Al utilizar esta clasificación para abordar las cuestiones planteadas en la sección precedente se puede afirmar, empezando por la IED buscadora de recursos, que cuando éstos son físicos (extracción de recursos naturales, turismo) la IED no está correlacionada con el nivel de desarrollo de la economía receptora, y que la IED suele estar en correlación inversa con dicho nivel de desarrollo cuando los recursos buscados son de carácter genérico (como mano de obra barata y poco cualificada). Por comparación con los factores convencionalmente explicativos de la IED buscadora de recursos, el efecto de los ACP en la misma es intuitivamente pequeño, especialmente respecto a la IED en la fase extractiva de recursos naturales, aunque la reducción de barreras comerciales y las libres circulaciones necesarias para la consolidación del mercado ampliado pueden estimular la IED para procesamiento y servicios con valor agregado a lo largo de cadenas productivas basadas en recursos naturales o en actividades intensivas en trabajo. Estos estímulos pueden estar precedidos por la aparición de comercio intraindustrial, incluso en ACP entre países en desarrollo,² y serán más eficaces cuando una de las características del ACP sea la de incluir entre sus miembros al país de origen de la inversión (en consonancia con lo encontrado por Levy-Yeyati *et al.*), lo que sin duda es más probable que ocurra en los ACP Norte-Sur, pero también puede darse en algunos ACP Sur-Sur.³

La IED buscadora de mercados, por su parte, sigue siendo el tipo mayoritario de IED, especialmente cuando se incluye no sólo a la dirigida a manufacturas, sino también a sectores de servicios. La IED en servicios, sin embargo, en el caso de América Latina y durante los años noventa, ha sido atraída principalmente por la apertura externa y la liberalización en general, y particularmente por los programas de privatización o concesión de empresas o activos públicos (CEPAL, 2003a). En cuanto a la IED en manufacturas, poca duda cabe que éste sigue siendo el tipo específico de IED más ansiado por los ACP, especialmente por los integrados por países en desarrollo apremiados por industrializarse y diversificar su oferta exportable, objetivo que hizo importante la atracción de IED manufacturera buscadora de mercados incluso en los tiempos del

«viejo regionalismo», cuando las empresas internacionales segmentaban sus operaciones por mercados domésticos compartimentalizados y la alta protección caracterizaba a los ACP, con ambas cosas retroalimentándose vía el *tariff-jumping* como incentivo para la sustitución de comercio por inversión. Objetivo, también, que adquiere connotaciones nuevas y mayores en los tiempos presentes, bajo el imperio de las economías de escala o de aglomeración, cuando las empresas transnacionales despliegan estrategias simultáneamente globalizadas y regionalizadas y los ACP del «nuevo regionalismo» llevan a cabo una liberalización profunda capaz de conformar auténticos mercados ampliados, circunstancias en las que el mercado que busca este tipo de IED ya no es sólo el doméstico de la economía receptora, sino el ampliado del o de los ACP a que pertenece.

Al ofrecer un acceso preferencial y estable al mercado ampliado, un ACP del «nuevo regionalismo» ejerce, en principio al menos, un importante efecto de atracción sobre la actual IED manufacturera buscadora de mercados. Cabe hacer, sin embargo, cuando menos un par de aclaraciones al respecto. Una es que el mencionado efecto variará según los ACP, porque *caeteris paribus* depende de dos características clave propias a cada ACP: el tamaño y el dinamismo del mercado ampliado en cuestión; y es evidente la ventaja en tamaño de los ACP Norte-Sur (como el NAFTA, por ejemplo), aunque para ciertas actividades industriales y sus servicios relacionados también tendrán atractivo algunos ACP Sur-Sur de tamaño intermedio y/o alto dinamismo potencial (como el Mercosur, por ejemplo). La segunda atingencia se desprende de lo encontrado por Levy-Yeyati *et al.* respecto a que dicho efecto es *ex ante* ambiguo cuando la IED tiene un patrón de localización horizontal, de lo cual pueden generarse, o bien desviaciones de IED al interior de un mismo ACP, probablemente en detrimento de sus países miembros con características de localización menos ventajosas, o bien que un ACP en su conjunto experimente una sustitución total o parcial de IED por comercio, es decir, por desplazamiento total o parcial de la IED hacia otros lugares probablemente localizados en ACP con mercados ampliados más atractivos para este tipo de IED.⁴

En cuanto a la IED buscadora de eficiencia, como ésta racionaliza la producción y comercialización aprovechando las diferentes proporciones factoriales de los países con la motivación básica de optimizar la reducción de costos compatible con las mejores prácticas o estándares de calidad internacionales existentes para cada actividad económica, en todos los casos está asociada a la existencia en la economía receptora de ciertas capacida-

des nacionales especiales o características-país específicamente apropiadas para la actividad económica en cuestión, aunque su correlación con el nivel general de desarrollo relativo de la economía receptora depende de cuánto *knowledge intensive* implica cada actividad económica y la misma sólo será claramente positiva en actividades de alta tecnología.⁵ Un caso latinoamericano pertinente es el de la IED electrónica de INTEL en Costa Rica, como ejemplo elocuente de que, si bien cierto nivel de apertura externa y liberalización (unilateral y/o multilateral) por parte de la economía receptora es necesario para que afloren las posibilidades de economías de especialización transfronteriza que atraen a todo tipo de IED buscadora de eficiencia, para la tecnológicamente más avanzada la atracción decisiva proviene del *mix* de capacidades e incentivos especiales ofrecido por la economía receptora (Spar, 1998; CEPAL, 2004).

Dicho ejemplo también muestra que, si bien para la llegada de esa IED no es necesaria la existencia previa de un ACP con el país de origen de la inversión (por ejemplo Estados Unidos, aunque sí influyeron las preferencias arancelarias unilateralmente concedidas por este país en el marco de la ICC), para la consolidación en el tiempo de la misma como de sus potenciales *spillovers* y fuerzas de aglomeración luego puede ser necesario un ACP.^{6,7} Probablemente la necesidad de ACP para la atracción o preservación de la IED buscadora de eficiencia se acrecienta en un contexto de proliferación de ACP, especialmente cuando los suscriben países actual o potencialmente competidores. Esta probabilidad está ligada a que la IED buscadora de eficiencia comporta riesgos análogos a los de la IED buscadora de mercados de patrón de localización horizontal, es decir, riesgos de una desviación de IED que incrementa las asimetrías de capacidades entre países; aunque, al mismo tiempo y a diferencia de aquélla, también conlleva las posibilidades de creación de inversión propias a la IED de patrón de localización vertical, derivadas de articulaciones entre cadenas productivas o *clusters* empresariales transfronterizos con la consiguiente propagación de externalidades positivas. Posibilidades creativas de inversión que a su vez pueden ser deliberadamente estimuladas por los ACP, en la medida en que no se limiten a la liberalización comercial e incluyan en cambio la ejecución de programas más completos de conformación de espacios económicos integrados y de generación de bienes públicos regionales.⁸

Ahora bien, subyacente en toda la exposición anterior, y especialmente en la alusiva a cadenas productivas o *clusters* empresariales y a si-

tuaciones de creación o desviación de inversión resultantes de distintos patrones internacionales de localización de la IED, está el hecho de que la mayor parte de la inversión directa en el mundo no surge por acción de empresas e inversionistas aislados y desvinculados entre sí, sino que en realidad está ligada a la acción de empresas transnacionales (ET). Estas empresas, que dan cuenta de alrededor del 67 % del comercio mundial (sumando el 33 % de comercio intraET al 34 % de comercio con ET) y del 75 % de la IED mundial (UNCTAD, 2002), constituyen la expresión institucional privada más avanzada del proceso de globalización y regionalización de mercados. La IED sólo es una parte de las operaciones de las ET (Mortimore, 2003), operaciones que, sumando a las internas de las ET aquellas que éstas efectúan con empresas relacionadas, en conjunto configuran verdaderas redes productivas transnacionales, a las que Kaplinsky (2000) denominó Sistemas Internacionales de Producción Integrada (SIPI).

En tal sentido, cabe señalar que lo analizado en los párrafos precedentes se compagina bien con la tipología de los SIPI en tres categorías, planteada por Lall (2001): de baja tecnología (SIPI-BT), donde los costes laborales son clave; de tecnología media o intermedia (SIPI-TI), donde las economías de escala exigen la ubicación en grandes mercados nacionales o regionales; y de alta tecnología (SIPI-AT), donde prima la relación calificación/coste del recurso humano y otros recursos especializados. Y esto debido a que, en los términos de esta tipología, la Cuenca del Caribe resulta ser una de las principales localizaciones latinoamericanas de la fabricación de prendas de vestir (ejemplo de SIPI-BT), Brasil y México lo son de la industria automotriz (ejemplo de SIPI-TI), y Costa Rica y México lo son de la industria electrónica (ejemplo de SIPI-AT). La relevancia del factor tecnológico que surge de esa tipología contribuye así a un mejor entendimiento de la función que este factor cumple en las distintas posibilidades de interacción entre los ACP y los tipos de IED, al explicitar los determinantes tecnológicos de los patrones de localización de cada tipo de IED.

Sin embargo, el fenómeno transnacional trasciende a la IED, como ya se dijo antes, razón por la que compete concluir (provisionalmente, por cierto) la exploración conceptual efectuada en esta sección indagando acerca de las posibles interacciones entre ET y ACP. Entre las mejores aproximaciones metodológicas al tema, sobresale una reciente de Narula (2003), quien establece las bases de un penetrante modelo analítico al estilizar dos grandes factores que, combinadamente, dan cuenta de las

mencionadas interacciones: el tipo de subsidiaria de ET, definido combinando el poder decisorio de la subsidiaria con el nivel (en calidad y en número) de las actividades que realiza, de lo cual pueden resultar cuando menos cinco tipos básicos de subsidiarias;⁹ y la importancia estratégica del *business environment* en que opera la subsidiaria, factor principalmente determinado por la calidad de las capacidades domésticas propias del país donde está localizada, y el cual a su vez determina la naturaleza del impacto de la subsidiaria sobre el bienestar de la economía receptora. Estas economías o países son clasificados en tres grupos según la calidad de sus respectivas capacidades domésticas,¹⁰ y los diferentes tipos de ACP provienen entonces de las distintas combinaciones entre esos tres grupos según dónde se ubiquen los respectivos países miembros.

Este modelo complementa bien los enfoques analíticos empleados a lo largo de esta sección, al mismo tiempo que los enriquece. Así, al razonar en los términos de dicho modelo sobre un ACP tipo «intraG1» (como es la Comunidad Andina de Naciones, CAN, por ejemplo), el efecto mercado ampliado y las consiguientes economías de escala probablemente conllevarán, cuando la IED-BM tiene un patrón de localización horizontal, a que de las SAU o MAU previamente existentes en cada uno o varios de los países miembros emerja una sola subsidiaria, tipo MAU o eventualmente tipo TMR dependiendo de los requerimientos de adaptación de productos según la especificidad o dinamismo del mercado específico en cuestión, cuya ubicación en uno de los países miembros del ACP será decidida por la ET en función de las respectivas características nacionales que configuran la ventaja de localización (principalmente el tamaño del mercado doméstico como «base» para la proyección al mercado ampliado, y las ventajas resultantes de las políticas generales y/o de incentivos aplicadas por el país en cuestión). Los otros países miembros experimentarán entonces una desviación de inversión, tanto efectiva (la pérdida real de inversión por migración de la misma)¹¹ como potencial (bajo economías de escala externas, por la causación acumulativa entre inversión presente y futura que suele resultar de las fuerzas de aglomeración). Cuando la IED-BM tiene un patrón de localización vertical, o cuando se trata de IED-BE, el potencial de creación de inversión a resultas del ACP estaría asociado a la no desaparición de las SAU existentes, o no de todas cuando menos, por su eslabonamiento con una RPM o RP probablemente situada fuera de este tipo de ACP.

En un ACP tipo «G1-G2» (como es el Mercosur, y con mayor motivo lo será el ACP CAN-Mercosur en vías de perfeccionamiento), también

surgirán situaciones de desviación de inversión causadas por razones similares a las explicadas en el párrafo precedente,¹² pero al mismo tiempo serán comparativamente mayores las posibilidades de creación de inversión resultantes de factores como el tamaño económico relativamente mayor del ACP, y el relativamente mayor potencial de *knowledge spillovers* abierto por las capacidades domésticas comparativamente mejores de los países G2 miembros del ACP. Estos mismos factores podrían atenuar los efectos redistributivos negativos para los países G1 de una eventual relocalización de las subsidiarias de ET hacia algún país G2 del ACP. Además, analizando *caeteris paribus* y, particularmente, tomando como constantes los dos factores antes mencionados, la propia geografía del ACP también puede contribuir a que no haya una excesiva concentración de subsidiarias de ET en países G2; por ejemplo, en el ACP CAN-Mercosur puede resultar conveniente la existencia de una MAU o TMR al lado del océano Pacífico en algún país andino, eslabonada a una SRPM localizada en algún país G2 del lado atlántico. Cuando se trate de una IED-BE, todos esos factores juntos pueden hacer factible que la RP se ubique dentro del ACP G1-G2.

Es decir, un ACP G1-G2 puede desencadenar no sólo las fuerzas acrecentadoras de asimetrías examinadas por Venables (1999), sino simultáneamente también algunas fuerzas de reversión de asimetrías menos probables de ocurrir en un ACP IntraG1. En cualquier caso, sin embargo, sigue siendo válido que la localización de las subsidiarias de ET con mayores *spillovers* potenciales tenderá a darse en los países con mejores capacidades domésticas y, por ende, en un contexto de proliferación de ACP hay el riesgo de que esas subsidiarias se localicen en otro ACP G1-G2 con mayor atractivo o en un ACP que tenga países G3 entre sus miembros.

En lo que respecta a un ACP tipo «G3 - G2 y/o G1» (o ACP «Norte-Sur»),¹³ es posible que se intensifiquen las dos fuerzas antes aludidas en sentidos opuestos; es decir, tanto las acrecentadoras de asimetrías como las reductoras de las mismas en el interior del ACP. En efecto, los muy superiores *spillovers* proyectados desde el país G3 incrementarían las posibilidades de que, por comparación con el escenario de un ACP G1-G2 y *a fortiori* de un ACP IntraG1, el nivel de la subsidiaria se eleve (*upgrading*) en algunos casos (por ejemplo, que sea una RPM, o incluso una WPM, en vez de una SRPM) o que baje (*downgrading*) en otros casos (por ejemplo, que pase de SRPM a MAU, o de MAU a TMR). Aquí también desempeñarán su papel tanto el tamaño del ACP como la geografía del mismo, ya que en el futuro ALCA por ejemplo, habida cuenta de la configuración

geográfica del continente americano en tres grandes áreas (norteamericana, centroamericana y caribeña, y suramericana), es posible que el mencionado *upgrading* no conlleve la desaparición de SRPM o RP ubicadas en otra parte del continente, o que el mencionado *downgrading* se produzca sin mengua de que se mantengan otras MAU o TMR.

De otro lado, un ACP «Norte-Sur» comporta una sustantiva ventaja respecto a los ACP G1-G2 y con mayor motivo respecto a los intra-G1: la internalización del poder decisorio de algunas ET en el seno del ACP resultante de la membresía de países G3 donde las ET suelen tener sus matrices; ventaja portadora tanto de mayores posibilidades de que miembros del ACP se integren a SIPI-AT o a SIPI-TI y se generen así beneficiosos efectos dinámicos que atenúen los redistributivos asociados a los *upgradings* y *downgradings* antes mencionados, como de menores posibilidades de desvíos de inversiones hacia fuera del ACP. Esto último, empero, también dependería del tipo de ACP, esta vez en el sentido de su dotación de países G1 y G2, a juzgar tanto por los riesgos experimentados por México de desvío de IED hacia países asiáticos, como del mayor atractivo que encierra un ALCA con mucho mayor dotación de países G1 y G2 que el NAFTA.

A guisa de cierre (provisional, por cierto) de esta exploración conceptual, cabe subrayar que todas las conjeturas hechas en esta sección y, especialmente, las referidas a posibilidades de creación o desviación de inversión y a fuerzas acrecentadoras o reductoras de asimetrías, han considerado únicamente al componente liberalización de los ACP. Se ha visto que el tipo de ACP cuenta mucho y, como se sabe, algunos ACP no se limitan a dicho componente sino que lo complementan con otros (como son la armonización de políticas económicas y la construcción de bienes públicos regionales, entre otros) indispensables para la conformación de un espacio económico común; es decir, para la integración no sólo de los intercambios o mercados sino de las economías en su conjunto. Ello puede conllevar modificaciones a los efectos de las fuerzas aludidas o introducirles variantes que no han sido analizadas aquí.

Hecha esa importante aclaración, otra pertinente es que el término «conjetura» ha sido empleado deliberadamente porque el efecto neto de las posibilidades o fuerzas contrapuestas examinadas es *ex ante* incierto y sólo puede ser verificado *ex post* mediante adecuados métodos cuantitativos, y porque, además de que los datos necesarios para aplicar estos métodos utilizando tipologías como las de Dunning y Narula son inexis-

tentes o parciales, especialmente en el caso de América Latina, no es propósito de este texto el de incursionar en tales verificaciones cuantitativas. Para su propósito, bastante más modesto, puede resultar momentáneamente suficiente una exploración estadística simple como la siguiente.

Una exploración estadística

Empezando por una tendencia global, según estimaciones de la UNCTAD (2002), la participación en la IED mundial de la IED recibida por las economías en desarrollo (EED) aumentó durante el período comprendido entre 1986-1990 (17,5 %) y 2001-2002 (25,2 %), lo que a primera vista podría dar pie para conjeturar que el «nuevo regionalismo» de los noventa habría contribuido a ese ascenso. Sin embargo, el aumento significativo sucedió en 1993-1998 (35,3 %), subperíodo en el que el «nuevo regionalismo» difícilmente pudo haber contribuido mucho porque aún estaba en pañales y, como bien se sabe, la respuesta de la inversión a las preferencias arancelarias no sucede a corto plazo. Además, si bien lo anterior implica que dicha participación cayó bastante después, es interesante anotar que las excepciones a esta caída fueron China, país sin ACP hasta entonces (aunque ya emprendió el camino de tenerlos en lo que va de la presente década), y la región de Europa central y del Este, cuyos países acababan de incorporarse a la red de ACP de la UE. Vistas las cosas de forma tan global, una primera impresión acerca del mencionado período es que, en el plano de las variables de política, el impacto estimulante sobre la IED en las EED de las reformas promercado parece haber sido mayor y de efectos más duraderos que el hipotético impacto de los ACP y, en un plano más fundamental, que el proceso de globalización y regionalización de mercados parece haber seguido siendo más fuerte que el regionalismo. Queda abierta, por supuesto, la pregunta de si ello seguirá siendo así o no una vez que el «nuevo regionalismo» deje de ser una realidad infantil y vaya pasando a su edad madura.

Al enfocar el análisis en América Latina, los datos sobre la IED total de la CEPAL (2003a) ofrecen indicios mixtos o ambiguos respecto al posible impacto beneficioso de los ACP en la atracción de la misma. En efecto, cuando se observa la evolución de las participaciones en la IED total recibida por la región de los países y subregiones mostrados en el cuadro 1, se constata que sólo en el caso del Mercosur se observa un fuerte

CUADRO 1

América Latina y el Caribe: ingresos netos^a de IED por subregiones, 1990-2002

	1990-1994 ^b		1995-1999 ^b		2000-2002 ^b	
México	5.430	29,7	11.184	16,1%	17.516	22,4
América Central y el Caribe	1.416	7,7	4.045	5,8	4.311	5,5
Mercosur	4.907	26,8	30.188	43,4	29.632	37,9
Comunidad Andina	2.843	15,5	9.786	14,1	8.304	10,6
Chile	1.207	6,6	5.402	7,8	3.239	4,1
Centros financieros	2.506	13,7	8.914	12,8	15.212	19,4
Total	18.309	100,0	69.519	100,0	78.214	100,0

a. Ingresos netos (ingresos brutos - remesas de capital por la misma empresa).

b. Promedios anuales.

FUENTE: CEPAL (2003a). Elaboración propia.

incremento de su participación después del subperíodo 1990-1994 (es decir, de que concluyera el «período de transición» fijado de 1991 a 1994 por el Tratado de Asunción para la conformación de esa zona de libre comercio subregional y para la adopción del respectivo arancel externo común), hasta el punto que en los subperíodos siguientes (1995-1999 y 2000-2002) esa subregión (y entre sus países miembros Brasil, sobre todo, seguido por Argentina) asumió en conjunto el liderazgo como principal receptora de la IED ingresada en la región latinoamericana.

En contraste, no se percibe un impacto expansivo de la vasta red de ACP suscritos por México y Chile sobre la participación de cada uno de estos dos países en la IED total recibida por la región. La participación de México posterior a la entrada en vigor del NAFTA y de otros grandes ACP (como los suscritos con la UE y EFTA) ha sido incluso bastante menor a la que tuviera en 1990-1994, cuando era el líder regional en recepción de IED total. La participación de Chile subió un poco en 1995-1999, pero después cayó por debajo del nivel que tenía a principios de los noventa. En cuanto a las participaciones de las subregiones andina, centroamericana y caribeña, éstas son claramente declinantes. En términos de tales participaciones, entonces, tampoco en esos casos han tenido impacto expansivo sobre la IED total recibida ni los «viejos» ACP subregionales (la CAN o Comunidad Andina de Naciones, el MCCA o Mercado Común de Centro Améri-

ca, y el CARICOM o Caribbean Common Market), ni los ACP del «nuevo regionalismo» de los noventa (tales como, por ejemplo, el «Grupo de los Tres» entre Colombia-México-Venezuela, y los otros ACP bilaterales o plurilaterales suscritos por varios países de esas subregiones con México y con Chile), ni las preferencias arancelarias unilateralmente concedidas por Estados Unidos y la UE a países de esas subregiones.

Pero no hay que perder de vista que los resultados anteriores se refieren a la IED total y, en consecuencia, aunque reveladores y útiles, no permiten observar estadísticamente lo reseñado por los trabajos especializados analizados en la sección anterior; a saber, que el posible impacto sobre la IED de los ACP varía según los tipos de IED y según los tipos de ACP. Una aproximación estadística al respecto se consigue examinando la composición sectorial de la IED, lo que se hará a continuación con la ayuda del cuadro 2:

CUADRO 2
Países latinoamericanos: distribución sectorial de ingresos netos de IED, 1997-2002 (en %)

	SP	SM	ST	NE
México	0,9	43,4	49,0	6,8
Costa Rica	3,5	66,8	28,7	1,0
Argentina	45,0	15,9	31,0	8,2
Brasil	2,6	21,2	67,7	8,6
Venezuela	49,9	10,9	18,6	20,6
Colombia	16,0	17,0	66,9	0,0
Ecuador	86,8	3,8	9,4	0,0
Perú	6,1	8,2	37,8	48,0
Bolivia	51,2	8,3	40,5	0,0
Chile	28,0	9,7	62,2	0,0

SP = sectores primarios; SM = sector manufacturero; ST = sectores terciarios; NE = no especificada.
FUENTES: para Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela: SGCAN (2004b). Para Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México: UNCTAD (2004). Elaboración propia.

De la mencionada literatura especializada se deduce que el efecto estimulante de los ACP debe ser más perceptible en la IED manufacturera. Ésta, sin embargo, sólo es mayoritaria en uno de los diez países latinoamericanos mostrados en el cuadro 2: Costa Rica; lo que, a la luz de lo analiza-

do en la sección precedente, habría que atribuirlo principalmente no a los ACP sino al *mix* de capacidades e incentivos especiales que han permitido a este país insertarse ventajosamente en el SIPI-AT electrónico liderado allí por INTEL, pues el único ACP (tipo NAFTA) suscrito por Costa Rica en los noventa fue con México en 1994. La participación de la IED manufacturera también es muy alta en México, y aquí sí parece razonable atribuir tal hecho a la influencia de los ACP, especialmente de los Norte-Sur (o sea el NAFTA y los ACP de ese país con la UE y con la EFTA). Algo lejos vienen después Brasil y Colombia, donde la IED manufacturera ocupa el segundo lugar en cada una de las respectivas composiciones sectoriales y en tal sentido su participación es relativamente elevada; resultados ambos que también pueden atribuirse, en parte cuando menos, a ACP de tipo «Sur-Sur» esta vez, como son el Mercosur para el caso de Brasil y la CAN, donde Colombia tiene una posición manufacturera dominante (González Vigil, 2001).

Respecto a los otros países mostrados en dicho cuadro, éstos aparentemente aún no han logrado que sus ACP influyan significativamente en la IED que reciben, sea porque ésta continúa presentando el patrón sectorial tradicional, como es el caso del predominio de la IED-BR en Argentina y en los países andinos, sea porque la IED mayoritaria es la localizada en sectores de servicios (como es el caso en cinco de esos diez países) y ésta, como ya se dijera antes, aunque buscadora de mercados, en la América Latina de los años noventa ha sido impulsada sobre todo por medidas de liberalización en general y de privatización en particular. El caso de Chile es algo ambiguo, pues su vasta red de ACP aún no se refleja en la participación de la IED manufacturera, que sigue siendo baja, pero parece que sí le estaría facilitando su objetivo, perseguido mediante una amplia gama de incentivos de diversa índole, de ser sede de subsidiarias transnacionales de alcance subregional, proyectadas hacia el Cono Sur y/o el área andina (CEPAL, 2004).

Ahora bien, si se tiene en cuenta que los plazos de respuesta de la inversión directa a los incentivos provenientes de las fuerzas del mercado o de políticas públicas son más largos que los del comercio, y si también se considera que uno de los objetivos permanentes (tanto en la época actual del «nuevo regionalismo» como en la anterior del «viejo» regionalismo) de todas las EED al participar en ACP consiste en disminuir el peso relativo de los *commodities* en su comercio exportador mediante la diversificación e industrialización de su oferta exportable, es razonable suponer que el esperado impacto benéfico de los ACP, de darse, ocurrirá primero en el plano de la composición sectorial de las exporta-

ciones para luego reflejarse eventualmente en la composición sectorial de la IED recibida. Lo que conduce a complementar esta exploración estadística examinando algunas tendencias en la evolución de la composición sectorial del comercio exportador.

En tal sentido, procediendo de modo similar al antes realizado respecto a la IED, cuando se empieza por tendencias globales basadas en estimaciones de la UNCTAD (2002), se encuentra que durante el período 1985-2000 aumentó (de 31 a 37 %) la participación de las exportaciones de las EED en las exportaciones mundiales, y de manera más pronunciada creció (de 18 a 33 %) la respectiva participación en las exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales, que son precisamente el tipo de exportaciones que los ACP más buscan estimular. Sin embargo, 9 de las 11 EED que más ganaron participación en las exportaciones mundiales fueron países del Asia-Pacífico, donde aún no habían proliferado los ACP durante el mencionado período y, muy significativamente, esas 9 economías asiáticas acrecentaron su cuota exportadora en todos los principales mercados del mundo, mientras que las otras dos, México y Hungría, sólo lograron lo propio en el mercado norteamericano la primera y en el mercado europeo la segunda. Si bien poca duda cabe que a estos resultados mexicano y húngaro aportaron mucho el NAFTA y la UE, respectivamente, asimismo de estas tendencias gruesas no se puede deducir otra cosa que, durante dicho período al menos, el desempeño exportador de las EED ha sido explicado mayoritariamente por factores distintos a los ACP, y que sólo se atisban las influencias de dos ACP Norte-Sur, pero que éstas sólo parecen haber tenido un alcance regional.

Prosiguiendo esta exploración estadística sobre la estructura exportadora por categorías de sectores, al enfocarla en la misma muestra de países latinoamericanos utilizada para el cuadro 2 basada en los datos de la CEPAL (2003b) que ha servido para la elaboración del cuadro 3, se observa allí la preponderancia de las manufacturas no basadas en recursos naturales en las exportaciones de México, Costa Rica y Brasil, especialmente de las manufacturas de alta tecnología en el caso de Costa Rica, de las de tecnología intermedia y de alta tecnología (en este orden) en el caso de México, y de las de tecnología intermedia y de baja tecnología (en este orden) en el caso de Brasil. Asimismo, se observa la baja proporción (10,3 %) de las manufacturas no basadas en recursos naturales en el caso de Chile, cuyas exportaciones están mayoritariamente basadas en recursos naturales (89,6 % en total, sumando las participaciones de las

respectivas manufacturas con la de productos primarios), rasgo que dicho país comparte con los países andinos excepto Colombia, país que por su 28,6 % de exportaciones manufactureras no basadas en recursos naturales no sólo sobresale entre todos los miembros de la CAN, sino que también supera largamente a Chile al respecto.

CUADRO 3
*Países latinoamericanos: estructura sectorial exportadora, 1985-1987
y 1999-2001 (en %)*

	PP		MBRN		MBT		MTI		MAT	
México	52,8	11,5	12,0	6,1	6,6	15,6	21,5	38,3	7,1	28,5
Costa Rica	72,3	26,1	7,5	11,1	11,7	14,5	5,7	11,8	2,8	28,5
Argentina	52,8	47,5	25,4	23,4	10,1	8,6	9,5	17,3	2,2	36,5
Brasil	34,3	26,3	23,9	25,6	15,2	11,9	22,6	24,6	4,0	3,2
Venezuela	52,1	60,0	41,6	32,0	3,2	2,3	3,1	5,2	0,1	11,6
Colombia	73,5	56,3	13,5	15,2	7,6	12,0	4,8	13,9	0,6	0,4
Ecuador	83,3	76,1	15,7	16,5	0,4	3,3	0,4	3,2	0,2	2,7
Perú	49,8	43,3	35,4	38,4	11,2	14,5	3,4	3,0	0,2	0,8
Bolivia	80,0	59,8	18,3	20,6	1,1	11,8	0,5	5,9	0,0	1,8
Chile	38,7	36,0	57,1	53,6	1,2	3,3	2,5	6,3	0,4	0,7

PP = productos primarios; MBRN = manufs. basadas en RRNN; MBT = manufs. de baja tecnología; MTI = manufs. de tecnología intermedia; MAT = manufs. de alta tecnología.

FUENTES: CEPAL (2003b). Elaboración propia.

En la medida en que los rasgos mostrados en el cuadro 3 surgieron en los años noventa o se intensificaron durante esa década, parece entonces que algunos ACP han tenido un impacto más claro e inmediato sobre la estructura sectorial exportadora que sobre la de la IED, y que tal impacto ha sido el deseado; es decir, pro diversificación e industrialización de la oferta exportable. Destacan en tal sentido NAFTA y Mercosur, aunque con ventaja para el primer ACP (tipo Norte-Sur) debido a la mayor proporción de exportaciones manufactureras de tecnología, alta e intermedia en el caso de México en comparación con el de Brasil. Sin embargo, una vez más destaca el caso de Costa Rica, país con la proporción más elevada de exportaciones manufactureras de alta tecnología; resultado que, tal como ya se viera, no es principalmente atribuible a ningún ACP ni tampoco a las preferencias arancelarias de la ICI, ya que de

éstas también gozan otros países de la Cuenca del Caribe cuyo desempeño no se iguala con el de Costa Rica.

Lo mostrado en los dos cuadros anteriores respecto a los destacados desempeños singulares de Costa Rica, de México en el seno del NAFTA, de Brasil en el seno de Mercosur y de Colombia en el seno de la CAN, guarda coherencia con la enseñanza de los trabajos especializados examinados en la sección precedente, pues todos éstos hacen hincapié en la importancia central de las capacidades nacionales. Razón por la que compete terminar esta exploración estadística haciendo una aproximación hacia dichas capacidades, mediante un índice de Porter (2003) que las refleja con bastante propiedad: el Business Competitiveness Index (BCI), compuesto por una serie de indicadores de la calidad del *business environment* nacional y del grado de sofisticación de las empresas locales, ambos factores representativos de los principales determinantes microeconómicos de la capacidad que tiene cada país de absorber y multiplicar los potenciales *knowledge spillovers* de la IED.

CUADRO 4

Países latinoamericanos: competitividad y desempeños en IED y exportador

	IED ^a	X ^b		BCI ^c	
		1990	1999	Puesto	Respecto PBI <i>per cápita</i>
México	AP → BP	1,29	2,44	48	N
Costa Rica	FR → FR	0,07	0,13	45	N
Argentina	AP → FR	0,37	0,47	69	OA
Brasil	BP → AP	3,83 ^a	3,89 ^a	34	UP
Venezuela	BP → AP	1,76 ^a	1,43 ^a	85	N
Colombia	BP → UP	0,21	0,24	51	N
Ecuador	AP → AP	0,48 ^a	0,41 ^{a,b}	89	OA
Perú	UP → FR	0,55 ^a	0,32 ^a	81	N
Bolivia	AP → AP	0,34 ^a	0,14 ^a	98	OA
Chile	FR → FR	0,27	0,30 ^b	32	UP

a. Clasificación UNCTAD combinando índices de desempeño (D) y de potencial (P) receptor de IED, entre 1988-1990 y 1998-2000 ⇒ AP = Above Potential (alto D, bajo P); BP = Below Potential (bajo D, alto P); FR = Front-runner (D y P altos); UP = Under = performer (D y P bajos).

b. Participación (%) de exportaciones («cuota») en el mercado mundial ⇒ «cuota» en mercado ALyC; ^b«cuota» Chile en ALyC cae (1.083 a 1.070), de Ecuador en mundo sube (0,098 a 0,101).

c. Business Competitiveness Index 2003 (ranking 101 países) ⇒ UP = Upside Potential (BCI > PBI pc); OA = Overachiever (PBI pc > BCI); N = Neutral (contrastados).

FUENTES: UNCTAD (2002), CEPAL (2002), Porter (2003). Elaboración propia.

De ahí que en el cuadro 4 se confronten las clasificaciones obtenidas por los países latinoamericanos (de la misma muestra utilizada en los cuadros anteriores) según dicho BCI, y según los indicadores de desempeño exportador y en atracción de IED empleados por la CEPAL (2002) y por UNCTAD (2002), respectivamente; clasificaciones que se explican en las leyendas del cuadro. Lo que allí se observa son indicios bastante claros de que existiría una relación positiva entre el BCI y el desempeño exportador, ya que de los cinco países con mejor BCI (Chile, Brasil, Costa Rica, México y Colombia) Brasil es el único que no ha incrementado su cuota exportadora en el mercado mundial, así como una relación positiva entre el BCI y la atracción de IED, ya que México es el único de esos cinco países que atrajo menos IED de la que debía (*below potential*).

Desde una lógica centrada en las capacidades nacionales, los ACP, en tanto «variables» de política que son, deben ser vistos como una expresión de tales capacidades, que se hacen manifiestas no sólo en las características de cada ACP, sino también y quizá sobre todo en el aprovechamiento que cada país sabe sacar o no de los ACP de que forma parte. En línea con esta lógica, la función de los ACP es esencialmente complementaria del conjunto de capacidades y políticas necesarias para el logro de los objetivos internos y externos de los respectivos países miembros; una función que en la práctica puede facilitar la potenciación de capacidades domésticas y por ende la prosecución de tales objetivos nacionales, o no facilitarla, dependiendo principalmente de la capacidad nacional de aprovechamiento del ACP y del tipo del mismo. En tal sentido, los indicios compilados con la exploración estadística realizada a lo largo de esta sección sugieren que la mencionada función facilitadora estaría siendo cumplida por el NAFTA para México, respecto a la composición manufacturera tanto de la IED que atrajo como de sus exportaciones al mundo, y en descendente medida respecto a ambos desempeños, por Mercosur para Brasil y por la CAN para Colombia; que tal función no le fue necesaria a Costa Rica para sobresalir en ambos desempeños durante el período analizado; y que los respectivos desempeños comparativamente pobres de Chile contrastan curiosamente tanto con su liderazgo en competitividad como con su gran actividad en la suscripción de ACP. Los indicios son más mixtos o variopintos acerca de los otros países latinoamericanos incluidos en la muestra utilizada, y si bien todos los indicios tienden a ser menos favorables cuando los ACP son de tipo Sur-Sur, tanto el sesgo inherente a la muestra como la relativa globa-

lidad de esta exploración estadística aconsejan no apresurar interpretaciones al respecto.

Comentarios finales

Primero Mortimore (2003), y luego CEPAL (2004), han hablado de «dos Américas Latinas». Una compuesta por México y la Cuenca del Caribe, donde predominaría la IED-BE, principalmente de Estados Unidos, que ha incrementado la dotación previa de activos mediante el establecimiento en la zona de nuevas empresas o plantas de producción orientadas a la exportación, lo que ha conllevado la articulación de economías de la zona con SIPI-AT (de electrónica en Costa Rica y México, por ejemplo), con SIPI-TI (automotriz en México, por ejemplo) o con SIPI-BT (textiles y confecciones, en varios países), y para lo cual han sido importantes los roles de ACP (como el NAFTA y los ACP de México con países de la zona) y sus respectivas reglas de origen; de otros regímenes de preferencias arancelarias (como la ICI); de costos de producción ventajosos (mano de obra, transporte cercano); de incentivos específicos (maquila, zonas francas, recursos especializados); y de la liberalización comercial y financiera en general. La «otra» América Latina es Suramérica, donde la IED-BM es mayoritaria, procedente principalmente de países europeos y de España en particular, que se ha establecido sobre todo en actividades de servicios mediante la compra de activos existentes y desencadenando un fuerte proceso de fusiones y adquisiciones, y para lo cual han sido más importantes los roles de las medidas de privatización o concesión de activos públicos, de desregulación de mercados y de apertura unilateral y multilateral.

Sin embargo, la exploración estadística realizada en este artículo ha mostrado realidades algo más diferenciadas porque la presencia de algunos SIPI-TI (automotriz, por ejemplo) también es importante en Brasil, Argentina y Colombia, porque la diferencia es notoria entre Costa Rica y el resto de la Cuenca del Caribe, donde predominan las exportaciones (primarias y de manufacturas) basadas en recursos naturales en el MCCA (52,4 %) y más aún en el CARICOM (76,7 %); y porque el *stock* acumulado de IED-BR (extractiva, procesamiento de materias primas para exportación, turismo) sigue siendo muy disperso en la mayor parte de los

países centroamericanos y caribeños, andinos y también en Paraguay y Uruguay. Si se quiere, entonces, incurrir en consideraciones globales, una más ajustada a la realidad consistiría en reconocer la existencia de una «tercera» América Latina, compuesta por esos dos países del Mercosur junto con el área centroamericana y caribeña (excepto Costa Rica) y con el área andina (Chile incluido, debido al peso mayoritario de sus exportaciones basadas en recursos naturales). Desde otra perspectiva, la de la competitividad microeconómica, también aparece una visión de «tres Américas Latinas», aunque esta vez diferentemente compuesta por los países cuyos BCI comparados con su PBI por habitante los ubica en las categorías de *overachiever*, o con *upside potential*, o *neutral*.

Como quiera que sea, la exploración analítica orientada por investigaciones especializadas que se ha llevado a cabo en este artículo, ha servido para conjeturar acerca de una serie de posibles interacciones en doble vía entre la IED, las subsidiarias de ET y los ACP, constatar que los tipos de IED, de subsidiarias y de ACP cuentan mucho en la naturaleza de esas interacciones y en su impacto sobre la economía receptora, y para entender que en todo ello desempeña un papel crucial el nivel de las capacidades nacionales, cuya influencia también se expresa en los tipos de ACP. Esto último implicando, como quedó claro en la indagación de fondo aludida al inicio de este texto, que en un contexto contemporáneo signado por el proceso de globalización y regionalización de mercados, de las capacidades nacionales «sistémicas» (utilizando la famosa expresión de Porter) depende decisivamente que cada país pueda o no lograr los siguientes objetivos: aprovechar las oportunidades y minimizar los riesgos planteados por la globalización; posicionarse ventajosamente en el componente regionalización del mismo proceso; y ser actor protagonista del regionalismo (del «nuevo», en particular) para asegurarse de que éste se configure de un modo que le facilite la consecución de los dos objetivos anteriores.

Notas

1. Los diez países son: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Estados Unidos y Venezuela. Las regresiones fueron calculadas con datos de *stocks* bilaterales de la IED de 20 países de la OCDE en 60 países receptores, durante el período 1982-1998.

2. Por ejemplo, un reciente estudio del comercio de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) realizado por la respectiva Secretaría General (SGCAN, 2004a) calcula el índice de comercio intraindustrial (ICI) de Grubel y Lloyd a nivel de sectores (CUCI-3 dígitos, revisión 3), y expone que los ICI han crecido durante el período 1990-2002 y que al final del mismo el número de sectores con ICI alto (mayor a 60 %) era de 13 (en el caso de Bolivia) a 44 (en el caso de Venezuela).

3. A guisa de ejemplos, vale mencionar un par de hechos relativos a la CAN. De un lado, la empresa colombiana Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) sumó en 2001 las operaciones de transmisión eléctrica que ya poseía en su país, en Ecuador y Venezuela, a la adjudicación de los sistemas de interconexión eléctrica de Perú y la consiguiente constitución de sus filiales ISA-Perú y Red de Energía del Perú, con el objetivo de proveer conectividad eléctrica entre esos países andinos y quizá Bolivia también (CEPAL, 2003a), objetivo concordante con el «Marco General para la Interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Comunitario de Electricidad» aprobado por la Comisión de la CAN mediante la Decisión 536 de diciembre de 2002. De otro lado, durante el período 1994-2002 tomado en conjunto, el Mercosur ocupó el tercer lugar (después del NAFTA y la UE) como origen de la IED recibida por la CAN, inversión que en su mayor parte se dirigió al sector primario exportador de hidrocarburos y se localizó en Bolivia y Venezuela (SGCAN, 2004b), que son, entre los países andinos ricos en hidrocarburos, los dos que tienen para este sector los más avanzados acuerdos de complementación económica con países del Mercosur, y Bolivia tiene incluso toda una área de libre comercio con Mercosur en virtud de un ACP suscrito en diciembre de 1996.

4. Un proceso de esta naturaleza se percibe, por ejemplo, en la producción automotriz destinada al mercado latinoamericano, donde las principales plantas regionales se han localizado en los dos países (Brasil y México) con mejores características nacionales y en materia de red de ACP suscritos, desde donde se exporta al resto de la región; aunque en algunos otros países (de la CAN, por ejemplo) se mantienen plantas menores de alcance más bien subregional.

5. Quizá la principal evidencia, en la región latinoamericana, de que en actividades económicas que no son de alta tecnología, la IED buscadora de eficiencia no parece estar correlacionada con el nivel general de desarrollo relativo de la economía receptora sino con sus características específicamente pertinentes para cada actividad económica, la tenemos en la industria de textiles y prendas de vestir de varios países centroamericanos y caribeños, cuyos niveles de desarrollo relativo varían pero la mayoría son bastante bajos, donde los que exportan a Estados Unidos gozan de las preferencias arancelarias unilateralmente concedidas por ese país en virtud de la ICC (Iniciativa para la Cuenca del Caribe), vigente desde 1984 y sucesivamente renovada y ampliada en 1990 y 2000 (CEPAL,

2004). Otra evidencia similar para la misma industria parece ir en camino de gestarse en la subregión andina, a raíz de la inclusión de esos productos a partir de 2002 en un régimen preferencial análogo concedido por Estados Unidos a los miembros de la CAN excepto Venezuela: el Acta de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga Andina (ATPDEA); régimen que ha abierto posibilidades de ingreso de IED para textiles y confecciones en los países andinos beneficiarios que serían consolidadas de completarse exitosamente la negociación en curso del TLC entre Estados Unidos y esos países andinos.

6. Es decir, el CAFTA (Central American Free Trade Agreement) cuyas negociaciones, dicho sea de paso, al evidenciar los déficit de apertura y liberalización de Costa Rica en algunos sectores importantes, corroboraron la preeminencia del mencionado *mix* de capacidades e incentivos nacionales especiales como factor decisivo para la atracción de la IED en cuestión.

7. La experiencia de México, aunque en varios sentidos distinta y más completa que la de Costa Rica, tiene empero como rasgos parecidos que el régimen de incentivos a la IED (vía «maquiladoras», en este caso) precedió tanto a la liberalización unilateral como al NAFTA; y que luego este ACP fue necesario y sirvió para mejorar el nivel tecnológico de la IED atraída y diseminar sus *spillovers* no sólo en la zona fronteriza con Estados Unidos sino también hacia el interior del país, mejorando la productividad total de factores de la economía mexicana en su conjunto (López-Córdova y Moreira, 2004).

8. Estevadeordal *et al.* (2004) ofrecen un valioso análisis conceptual y un compendio informativo del proceso generador de bienes públicos regionales que está en acción en América Latina, entre los que destaca IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), promovida conjuntamente por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), la CAF (Corporación Andina de Fomento) y FONPLATA (Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Río Plata); véase al respecto Taccone (2004).

9. Los principales tipos básicos de subsidiarias de ET serían, utilizando la terminología de Narula (2003): 1) la *single-activity unit* (SAU), que realiza sólo una actividad de bajo nivel en la cadena de valor de la empresa (ejemplos: la etapa de extracción, en el caso de una IED-BR; o la actividad de ventas), que por lo general tiene muy poco poder decisorio frente a la matriz de la ET; 2) la *multi-activity unit* (MAU), que realiza varias actividades y entre éstas cuando menos una de nivel intermedio o alto en la cadena de valor (fabricación, por ejemplo), usualmente correspondiente a una IED-BM, que tiene algo de autonomía para la toma de decisiones; 3) la *truncated miniatura replica* (TMR), que duplica actividades de la matriz (tipo IED-BM) realizadas a menores escala y niveles de valor agregado porque están acotadas para mercados específicos (sólo adaptación de productos o procesos, por ejemplo), aunque suele tener bastante poder decisorio autónomo; 4) la *rationalized production* (RP), que bajo la lógica de IED-BE rea-

liza una gama limitada de productos o procesos productivos, y cuyas actividades no son estratégicas sino básicamente operativas, por lo que el control de las mismas está en la matriz; 5) la *world product mandate* (WPM), que son «centros de excelencia» en determinadas actividades (investigación y desarrollo, por ejemplo), procesos o productos de alto valor agregado realizados en una determinada localización por sus ventajas especialísimas dentro de una cadena tipo IED-BE o por motivaciones tipo IED-BAE, cuyo rol estratégico va asociado a un alto poder decisorio, y que pueden incluso actuar como matrices de algunas otras subsidiarias. Cuando esto último ocurre dentro de una determinada área geográfica, bien podría incluirse un tipo adicional de subsidiaria: 6) la *regional product mandate* (RPM) o *subregional product mandate* (SRPM), según el alcance geográfico de la misma, alcance que probablemente determinará si se enfoca o no en actividades tipo MAU «ampliada» y/o tipo RP regionalizada, así como si participa o no en alguna función tipo WPM.

10. El Grupo 1 (G1), correspondiente a países o economías en desarrollo (EED) de pocas capacidades domésticas; el Grupo 2 (G2), correspondiente a EED con capacidades domésticas de nivel intermedio; y el Grupo 3 (G3), correspondiente a países industrializados o economías con altas capacidades domésticas (Narula, 2003).

11. Como han sido los casos del desplazamiento, desde Perú hacia Colombia en el seno de la CAN, de la actividad industrial de subsidiarias de las transnacionales automotrices Ford y General Motors a principios de los setenta y Toyota a mediados de los noventa (González Vigil, 2001).

12. Sobre ejemplos de desviación de IED en el seno de Mercosur, CENES-FUNCEX-CINVE (2000) hacen alusión a cierres de plantas farmacéuticas en Uruguay y también en Argentina (Alcón, Pfizer) para su relocalización en Brasil.

13. Como son los casos del NAFTA, de los ACP que México y Chile tienen cada uno con la UE y con EFTA, y de los recientes ACP de Estados Unidos con Chile y con países centroamericanos (CAFTA); y lo serán tanto el ALCA como el ACP Estados Unidos-países andinos actualmente en negociación.

Bibliografía

CENES (Centro de Estudios de la Estructura Económica, Argentina)-FUNCEX (Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior, Brasil)-CINVE (Centro de Investigaciones Económicas, Uruguay), 2000, «El impacto sectorial del proceso de integración subregional en el Mercosur: sector calzado y sector farmacéutico», BID (Banco Interamericano de Desarrollo)-INTAL (Ins-

- tituto para la Integración de América Latina y el Caribe), serie REDINT (Red de Centros de Investigación en Integración), Buenos Aires, pp. 94-98.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- (2003a), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
 - (2003b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
 - (2004), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2003*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Chudnovsky, Daniel y Andrés López (2001), «La inversión extranjera directa en el Mercosur: un análisis comparativo», en Daniel Chudnovsky, *et al.*, *El boom de la inversión extranjera directa en el Mercosur*, Siglo XXI, Editora Iberoamericana, Madrid, pp. 1-50.
- Daude, Christian (2003), «The Effects of Regional Integration Agreements on FDI», *PECC Trade Forum Seminar in Washington DC.*, Pacific Economic Cooperation Council (22 de abril de 2003), Singapur, ppt. 11. <http://www.pecc.org/trade>.
- Devlin, Robert y Antoni Esteveordal (2001), «What's New in the New Regionalism in the Americas?», BID-INTAL, ITD-STA, documento de trabajo 6, Buenos Aires, pp. 6-9.
- Dunning, John H. (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Harrow, Addison-Wesley Publishing Co.
- Dunning, John H. y Rajneesh Narula (1996), «The Investment Development Path Revisited: Some Emerging Issues», en J. H. Dunning y R. Narula, eds., *Foreign Direct Investment and Governments: Catalysts for Economic Restructuring*, Routledge, Londres.
- Esteveordal, Antoni, Brian Frantz y Tam Robert Nguyen (2004), *Regional Public Goods: From Theory to Practice*, BID, Washington.
- González Vigil, Fernando (2001), «Política comercial y localización de inversiones: efectos de la estructura arancelaria de Perú en la década de los años noventa», *Integración y Comercio*, n° 14, año 5 (mayo-agosto de 2001), BID-INTAL, Buenos Aires, pp. 31-74.
- Kaplinsky, Raphael (2000), «Spreading the Gains from Globalisation: What can be learned from value chain análisis?», *Journal of Development Studies*, n° 2, vol. 37, pp. 117-146.
- Lall, Sanjaya (2001), *Competitiveness, Technology and Exports*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Levy-Yeyati, Eduardo, Ernesto Stein y Christian Daude (2004), «The FTAA and the Location of Foreign Direct Investment», en Antoni Esteveordal *et al.*,

- eds., *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, pp. 611-637.
- López-Córdova, Ernesto y Mauricio Mesquita Moreira (2004), «Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and México», en Antoni Esteveordal *et al.*, eds., *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, pp. 573-609.
- Mortimore, Michael (2003), «Estrategias de las empresas transnacionales en América Latina», trabajo presentado en el Foro «Desafíos de las políticas comerciales y de las negociaciones internacionales en el siglo XXI: el rol del sector empresarial», Universidad del Pacífico y Programa de Cooperación Comercial de Suiza, Lima.
- Narula, Rajneesh (2003), «Multinational Firms, Regional Integration and Globalizing Markets: Implications for Developing Countries», en Robert Devlin y Antoni Esteveordal, eds., *Bridges for Development*. BID, Washington, pp. 205-228.
- Porter, Michael E. (2003), «Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Business Competitiveness Index», en Peter K. Cornelius, ed., *The Global Competitiveness Report 2002-2003*, World Economic Forum, Harvard University y Oxford University Press, pp. 29-56.
- SGCAN (Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones) (2004a), *Evaluación de la dimensión económica del proceso de integración andino: comercio, inversión y cooperación financiera*, Comunidad Andina de Naciones, Lima, abril, pp. 45-47.
- (2004b), *Estadísticas 1993-2002* (en línea), Comunidad Andina de Naciones, Lima (consultado en junio de 2004), <http://www.comunidadandina.org/estadisticas.asp>.
- Spar, Deborah (1998), «Attracting High Technology Investment: INTEL's Costa Rica Plant», *FIAS Occasional Paper*, n° 11, Washington.
- Taccone, Juan José (2004), «Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America: A Strategic Option for Sustainable Development», en A. Esteveordal *et al.* (2004), pp. 325-336.
- UNCTAD (2002), *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, Naciones Unidas, Ginebra y Nueva York.
- (2004), *World Investment Directory-FDI Country Profiles* (en línea), Naciones Unidas, Ginebra (consultado en marzo de 2004), <http://www.unctad.org/Templates.asp>.
- Venables, Anthony J. (1999), «Regional Integration Agreements: a force for convergence or divergence?», London School of Economics, Londres, pp. 14-20.

Algunos desafíos políticos e institucionales que plantea la globalización de la integración: el caso de los países socios del Mercosur

Félix Peña

1. Una pregunta central y elementos para su respuesta

Tres ideas han ganado espacio en el debate contemporáneo sobre la globalización y sus efectos en los países en desarrollo, en este caso en los socios del Mercosur.

La *primera* tiene que ver con el creciente reconocimiento de que los desajustes que caracterizan al sistema económico internacional no son sustentables en el tiempo.

La *segunda* es que tanto el regionalismo preferencial como el sistema comercial multilateral global pueden ser, si están bien concebidos, factores que contribuyan a corregir algunos de los desajustes más pronunciados. Pero ello será así en la medida en que sus reglas de juego estén elaboradas con una perspectiva de desarrollo y de igualdad de oportunidades entre naciones que son, esencialmente, desiguales en su dotación relativa de recursos de poder político y económico. Esto es lo que se ha buscado al introducir la perspectiva del desarrollo en la Agenda de Doha. Y se supone que, al menos en teoría, es lo que debería dar coherencia económica y sentido político a la actual rueda negociadora de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La *tercera* idea es que corresponde a cada país definir cómo quiere y puede encarar, con éxito, desafíos y oportunidades que plantea la globalización de la economía mundial. En el interior de una sociedad pueden surgir —o no— las respuestas a estímulos externos que genera la globalización de la competencia económica mundial. Se observa, en general, un consenso creciente en el sentido de que estas respuestas serán más sólidas y duraderas en la medida en que se elaboren a partir de una

fuerte cohesión social, en el marco de la legitimidad democrática y con una amplia participación de las respectivas sociedades civiles. Esas respuestas pueden estar, especialmente en el caso de países más pequeños y menos desarrollados, fortalecidas con programas de «transición asistida» por la cooperación internacional y, en particular, la de los socios de mayor dimensión en un acuerdo regional preferencial.

En la perspectiva de estas tres ideas vamos a situar las reflexiones que siguen sobre la relación entre políticas e instituciones nacionales con los compromisos que un país asume en el plano de un regionalismo que sea, a la vez, preferencial y abierto a una inserción competitiva en la economía global.

El supuesto del cual partimos en este análisis es que un país participa de un acuerdo regional preferencial en el ejercicio de su propia voluntad soberana. Lo hace porque entiende que es lo que más le conviene. Nadie le obliga, al contrario de lo que ocurre en los casos de un proceso de integración no voluntario impulsado por un país con recursos de poder suficientes para ejercer su hegemonía sobre otro u otros. Los acuerdos regionales preferenciales contemporáneos son, por lo tanto, alianzas consensuales entre naciones soberanas que no pretenden dejar de serlo.

La pregunta central de este análisis podría formularse de la siguiente forma: ¿en qué condiciones puede ser el regionalismo preferencial un instrumento apropiado para potenciar la capacidad de un país para negociar y competir en un sistema internacional global que hoy presenta —tanto en el plano de la seguridad como el político y el económico— rasgos de notorios desequilibrios, de fuerte volatilidad y, por ende, de marcada imprevisibilidad?

Sólo intentaremos aportar algunos elementos para una respuesta. Éstos estarán basados fundamentalmente en una experiencia concreta: la de los países miembros del Mercosur.

La idea principal que orientará este análisis es que en el plano nacional deben, prioritariamente, enhebrarse estrategias y políticas públicas internas que deberían —eventualmente— permitir a un país y a su sociedad conciliar sus aspiraciones y requerimientos de desarrollo y cohesión social, a fin de lograr un pleno aprovechamiento de las oportunidades que surgen con la ampliación de los espacios económicos regionales y globales.

Básicamente las preferencias colectivas de una sociedad incidirán en tales estrategias y políticas nacionales, y también la decisión soberana-

na de una sociedad de asociarse con otras naciones, especialmente contiguas, para encarar juntas sus respectivos proyectos de insertarse en la economía global.

En tal perspectiva, el regionalismo preferencial con naciones contiguas sólo adquirirá sustento y legitimidad social en la medida en que sea percibido por los ciudadanos de cada país participante como el resultado de ganancias mutuas entre los socios, y funcional a sus aspiraciones de desarrollo. Concretamente, su sustento dependerá de que los ciudadanos lo visualicen como un instrumento eficaz de una transformación productiva conjunta orientada a competir en el escenario económico global y a negociar mejor con otros países o regiones.

Pero ni el plano nacional ni el regional preferencial pueden ser suficientes para encarar los requerimientos planteados en sociedades en transición política y económica —como son las del Mercosur—, por demandas simultáneas y a veces contradictorias de gobernabilidad democrática y de cohesión social.

Por ello, las estrategias y políticas nacionales requieren, a su vez, el trazado y la puesta en práctica de estrategias negociadoras eficaces, que permitan la creación de un entorno de reglas de juego globales y regionales funcionales para necesidades internas correctamente definidas.

Dos condiciones parecen fundamentales al respecto. La primera es un diagnóstico acertado sobre el valor real del país en el contexto internacional y regional, que incidirá en el margen de maniobra efectivo que se tiene para negociar. La segunda es la de lograr insertarse en acuerdos regionales preferenciales, caracterizados por una calidad institucional que permita producir reglas de juego efectivas, eficaces y con legitimidad social.

Volviendo a la pregunta antes planteada, examinaremos aquí tres cuestiones. No son las únicas relevantes, pero de la forma en que las afrontemos dependerá, en gran medida, la capacidad de naciones como las del Mercosur —caracterizadas por una fuerte marginalidad en su participación en los flujos mundiales de comercio y de inversión— de construir un regionalismo preferencial que sea funcional al desarrollo de sus estrategias y políticas nacionales frente al fenómeno de la globalización de la economía internacional.

Las tres cuestiones son:

- la conciliación de compromisos asumidos en el sistema comercial multilateral global, concretamente en la OMC, con los que se

asuman en acuerdos regionales preferenciales, en este caso en el Mercosur y en otros como los que se negocian en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con la Unión Europea (UE) y con naciones suramericanas en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI);

- el logro de credibilidad, en el plano interno de cada país socio y en el internacional, para obtener un acuerdo regional preferencial como el del Mercosur, y
- la instalación y desarrollo en el ámbito de un acuerdo regional preferencial como es el Mercosur, de un paradigma de regionalismo solidario que contemple los propios desajustes entre los países socios originados, especialmente en las disparidades de dimensión económica y de grados de desarrollo relativo. Un paradigma que debe ser, por lo demás, compatible con las expectativas de los socios con respecto al tratamiento que los países industrializados deberían otorgar para que las negociaciones en la OMC permitan construir un ámbito apropiado a un desarrollo económico más equilibrado entre todas las naciones.

2. Contexto del análisis: el debate actual sobre el regionalismo globalizado en el caso del Mercosur

La tensión entre lo deseable, lo necesario y lo posible, se observa en el debate sobre estrategias y políticas de los socios desde el momento fundacional del Mercosur.

Es una tensión nutrida en demandas contradictorias, entre lo que cada país entiende qué es lo que le conviene y lo que es favorable a sus necesidades internas, y que puede obtener en su entorno internacional.

Es la tensión propia del ejercicio del difícil arte de la política externa —entendida en el sentido amplio de las relaciones de un país con su entorno externo—, entre necesidades internas y posibilidades externas, como bien ha señalado el profesor Celso Lafer.¹

Esa tensión que se acrecienta cuando un país afronta con las pautas de una sociedad abierta y de instituciones democráticas la transición hacia la modernización de su economía y de su sociedad, a fin de hacerla competitiva —e incluso lo más autónoma posible— en un sistema internacional ca-

racterizado por fuerzas contradictorias que impulsan, a la vez, a una mayor globalización, al regionalismo preferencial y al proteccionismo unilateral.

Conciliar las agendas interna y externa es, pues, uno de los desafíos más apremiantes de los países latinoamericanos y, concretamente, los del Mercosur en su proyección hacia el futuro.

No siempre los países latinoamericanos han tenido éxito ante tal desafío. Por el contrario, en algunos países de la región se observa en las recientes décadas una propensión a sobrestimar la capacidad para obtener en el plano externo aquello que se considera necesario para hacer viable un grado razonable de desarrollo económico y de autonomía en el plano internacional. Una autonomía en el sentido de control relativo sobre los efectos internos de factores originados en el exterior.

Tal propensión derivaría, por lo menos, de dos factores:

- la recurrente dificultad para apreciar cuán prescindible es un país en la perspectiva de los principales protagonistas de la competencia por el poder mundial. Objetivos y retórica de la política exterior no siempre se han correspondido con la apreciación que otros países tienen del valor y poder real de un país, y
- el hecho de que un país no posea suficientes reflejos para captar a tiempo fuerzas profundas que operan en el sistema internacional, y que explican constantes desplazamientos de ventajas competitivas y negociadoras entre las naciones, así como variaciones en su nivel relativo de prescindibilidad. Argentina, por ejemplo, país fuertemente expuesto a factores externos en su desarrollo, ha captado a veces tarde cambios operados en su entorno internacional.²

En la perspectiva de tal propensión debe situarse el actual debate que se observa en muchos países de la región —concretamente en los del Mercosur— sobre las negociaciones comerciales internacionales y sus implicaciones para las futuras políticas nacionales de desarrollo y de inserción competitiva en la economía global.

En efecto, tras el fracaso de la reunión ministerial de Cancún, el debate sobre las negociaciones comerciales internacionales en las que participan los países del Mercosur se ha intensificado en los medios políticos, empresarios y académicos. Es un debate que se recrudece en la medida en que se aproxima lo que se supone que será la fecha de conclusión de las negociaciones.

Éste es un debate que tiene un creciente perfil político, una profunda relevancia económica hacia el futuro y una insuficiente transparencia.

El *perfil político* tiene que ver con la percepción predominante sobre beneficios y costos inmediatos, y a largo plazo, de cada una de las negociaciones en las que participa un país. Tiene que ver, además, con el impacto del resultado de las negociaciones en el desarrollo del comercio exterior y de la competitividad de sus empresas, en sus propios mercados internos, en su región contigua y a escala global.

La *relevancia económica* deriva del hecho de que de las negociaciones comerciales se convertirán en reglas de juego que condicionarán los modelos de desarrollo, la elaboración y la aplicación de políticas públicas que inciden, en particular, en su comercio internacional de bienes y servicios, y en las decisiones de inversión.

Precisamente éste es un objetivo prioritario de las negociaciones: generar disciplinas colectivas que limiten las tendencias al proteccionismo y a la discriminación unilateral discrecional, y que faciliten la expansión y liberalización del comercio global y regional, estimulando de tal forma el desarrollo económico del mayor número de países.

Las negociaciones comerciales internacionales producirán reglas de juego que, según como sean, pueden desplazar a favor o en contra ventajas competitivas de empresas que operan en un país determinado. Si un país no negocia, también puede tener un efecto económico —a veces a largo plazo— de desplazamiento de ventajas competitivas a favor de aquel que sí negoció. De ahí, por ejemplo, el interés de muchos países de no quedarse marginados del ALCA, tras los acuerdos celebrados por Estados Unidos con México, Chile y los países centroamericanos, y de las negociaciones en curso con cuatro países andinos, entre otros.

La *insuficiente transparencia* se refleja en el hecho de que la información detallada sobre la evolución casi diaria de las negociaciones en curso suele ser, en algunos países, escasa y de difícil acceso para quien no es negociador, funcionario o experto. De ahí la importancia creciente que tiene para el sector privado —empresario y sindical— el hecho de que sus propias organizaciones estén en condiciones de procesar y decodificar, según sus respectivas perspectivas, lo que ocurre en los principales tableros negociadores —la OMC, el ALCA y la UE— y de lo que ocurre también en el Mercosur.

3. La cuestión de la conciliación de compromisos generados por el sistema comercial multilateral global con los del regionalismo preferencial

Tanto el sistema comercial multilateral global como el regionalismo preferencial son realidades políticas, económicas e institucionales con raíces profundas. Continuarán formando parte del escenario mundial en un futuro previsible. Sólo en un plano teórico puede imaginarse la supresión de una de esas realidades.

Sistema comercial multilateral global entendido como principios, reglas de juego e instituciones, que tienen por objetivo desarrollar disciplinas colectivas que inciden en el comercio mundial de bienes y servicios, y en los flujos de inversión. Su ámbito es la OMC y sus principales marcos contractuales el GATT-1994 y el GATS.

Regionalismo preferencial entendido como acuerdos celebrados entre dos o más países, contiguos o no, cualesquiera que sean sus modalidades y sus objetivos adicionales a los económicos y comerciales. Son excepciones al principio de no discriminación y al tratamiento de nación más favorecida, piedras angulares del sistema de la OMC. En la perspectiva de este «club global», son subsistemas con objetivos, reglas de juego e instituciones propios, es decir «clubes privados o exclusivos».

Ambas realidades no son necesariamente contradictorias con la idea de un libre comercio mundial basado en un razonable equilibrio de intereses entre las naciones.

El vínculo entre el regionalismo preferencial y el sistema de la OMC es, además, una de las cuestiones relevantes en la agenda de la Rueda negociadora de Doha.

Los principios y reglas de juego, globales y regionales, interactúan en varios planos. Crecientemente los acuerdos regionales preferenciales, cualesquiera que sean sus modalidades, por ejemplo zona de libre comercio o unión aduanera —o los múltiples híbridos que se observan en la práctica—, están condicionados por reglas de la OMC. Su legitimidad internacional depende en gran medida de su conformidad con el artículo XXIV del GATT-1994 y con el V del GATS, así como con otros compromisos contractuales asumidos en la OMC, como es, por ejemplo, la Cláusula de habilitación.

La interacción entre reglas comerciales multilaterales globales y las regionales preferenciales también tiene relevancia práctica cuando

se examina en la perspectiva del derecho interno de los países que son miembros, a la vez, de la OMC y de uno o varios acuerdos regionales. Es más notoria en el caso de países, como Argentina, en los que su Constitución asegura la primacía de los tratados sobre la legislación nacional.

El regionalismo preferencial no es un fenómeno nuevo. En términos históricos, lo nuevo es la existencia de un marco global de disciplinas comerciales multilaterales que se inicia con el GATT y se perfecciona con la OMC. Antes de la Conferencia de La Habana existieron precedentes de acuerdos regionales preferenciales. El Zollverein es el más conocido, pero no el único.³

A través de la historia se observa, en la génesis y el desarrollo —incluso en el eventual fracaso— de tales acuerdos, la constante interacción entre factores políticos y culturales, económicos y sociales, y legales. Captar plenamente la esencia y dinámica de cada acuerdo —y la del regionalismo preferencial como fenómeno histórico y contemporáneo— implica entender la interacción de tres lógicas: la del poder, la del bienestar y la de la legalidad.

Comprender y asumir tal interacción es relevante para cualquier ejercicio académico sobre el fenómeno del regionalismo preferencial. No hacerlo puede poner de relieve cierta ingenuidad. Pero ello no deja de ser frecuente en la literatura sobre el tema en los casos, por ejemplo, en que se intenta comprender tal fenómeno desde una óptica exclusivamente económica. Y es más relevante aún en todo ejercicio de reflexión orientado a la definición, por parte de un país, de estrategias negociadoras y políticas públicas que incidan en los flujos internacionales de comercio e inversiones.

Este tipo de acuerdos adopta distintas modalidades. No hay modelos de validez universal. No comprender esto puede explicar las dificultades observadas en negociaciones como las del ALCA, dificultades que se pueden clasificar según distintos criterios. Éstos son los más relevantes:

- existencia o no de contigüidad física entre los socios;
- alcance bilateral o multilateral, según sea el número de países participantes;
- técnicas de integración de mercados que se utilicen dentro de las previstas en el artículo XXIV del GATT-1994, esto es, una zona de libre comercio o una unión aduanera, o dentro de las que permite la amplitud de la Cláusula de habilitación, negociada y aprobada en 1979 con ocasión de la Rueda de Tokio,⁴ y

- distribución del poder relativo entre los socios y, en particular, el alcance de la disparidad en sus respectivas dimensiones y grados de desarrollo económico.

Cada acuerdo desarrolla su propio sistema de reglas de juego. Por ello pueden visualizarse como un «club privado» en el marco del «club global». ⁵ Desde el punto de vista del sistema comercial multilateral global, los acuerdos regionales preferenciales son subsistemas internacionales diferenciados, que en algunos casos reflejan una común pertenencia geográfica y en otros no.

Las reglas de juego de un acuerdo regional preferencial se pueden visualizar configurando un código de señales a los mercados y a terceros países sobre cuáles son las condiciones que regirán los flujos comerciales y de inversión productiva en el espacio económico configurado por los socios. En la competencia económica global contemporánea, tal código aspira a incidir en la atracción de inversiones productivas y en decisiones estratégicas, tanto de las empresas que ya operan en el espacio regional — sean grandes o *pymes*— como de las que compiten en el mercado mundial.

De ahí que la percepción de la calidad de las reglas de juego de un acuerdo regional preferencial — medida en términos de su potencial de efectividad, eficacia y legitimidad— ⁶ sea un factor clave en la «decodificación» que efectúen en sus perspectivas estratégicas las empresas que compiten, o aspiren a hacerlo, por los mercados mundiales o regionales de bienes y de servicios. De ahí también la importancia que tiene para empresas e inversores la oportuna diseminación de información sobre las reglas de juego, incluso en su etapa de elaboración. ⁷ En esta perspectiva la transparencia en el proceso de producción normativa de este tipo de acuerdos es valiosa para la inteligencia competitiva de las empresas. Quienes operan en tales empresas suelen tener un ojo clínico preparado para distinguir, en la perspectiva de su gestión de inteligencia competitiva, señales sólidas y creíbles de aquellas que sólo son ejercicios de «diplomacia mediática» o de «políticas de efectos especiales». En particular, la calidad y sustentación de los sistemas políticos de los países socios, así como las de sus respectivas políticas macroeconómicas, sectoriales y comerciales externas, son factores relevantes en la apreciación que se pueda efectuar sobre credibilidad de las señales, explícitas o implícitas, que surgen de las reglas de juego de un acuerdo regional preferencial.

Se observan tres denominadores comunes en cuanto a los objetivos del sistema de reglas de juego propio de este tipo de acuerdos, cualesquiera que sean sus modalidades. La solidez de los tres incidirá en la apreciación que ciudadanos, inversores y terceros países efectúen sobre la credibilidad del respectivo acuerdo. Los denominadores comunes son:

- garantizar el acceso a los respectivos mercados de los bienes y eventualmente servicios, e incluso de personas, originarios de cada uno de los socios;
- establecer algún grado de discriminación a favor de los socios en el acceso a los respectivos mercados — sea, por ejemplo, a través de un arancel común en el caso de una unión aduanera, o de reglas de origen específicas, regulación de inversiones y compras gubernamentales, en el caso de una zona de libre comercio— y, eventualmente, a la forma de operar dentro de cada uno de ellos;
- desarrollar disciplinas colectivas entre los socios, ya sean explícitas o implícitas, que tengan como efecto práctico condicionar la discrecionalidad en la formulación y aplicación de políticas públicas, especialmente en el plano macroeconómico, en el comercial externo y en el de las inversiones.

También hay tres planos de acción en los que puede reforzarse la tendencia observada no sólo a la coexistencia pacífica, sino a la complementación constructiva entre el sistema comercial multilateral global y el regionalismo preferencial. Los tres son necesarios, pero el más relevantes es el tercero:

- *el multilateral*, en la medida en que se logren fortalecer en la OMC los mecanismos orientados a asegurar la compatibilidad dinámica entre los acuerdos regionales preferenciales y sus principios y reglas de juego. Distintos especialistas han avanzado ideas prácticas en esta dirección.⁸ Implicarían fundamentalmente formular disciplinas colectivas en materia de reglas de acceso a los distintos acuerdos preferenciales, a fin de evitar la discriminación contra países en condiciones potenciales de acceder; fortalecer reglas tendentes a limitar el efecto discriminatorio que puede resultar de reglas de origen específicas de los acuerdos de libre comercio; efectuar un control imparcial y efectivo de la evolu-

ción de los acuerdos regionales preferenciales a la luz de compromisos multilaterales globales; asegurar el máximo de transparencia sobre sus reglas de juego y su puesta en práctica, y facilitar el acceso de los particulares a la utilización de los mecanismos de solución de diferencias, en los casos en que un acuerdo concreto entre claramente en colisión con principios o reglas del sistema multilateral, debilitando o anulando su eficacia. En este contexto cabe, pues, abordar y reforzar los argumentos tendentes a lograr que, en el ámbito de la OMC, se desarrollen disciplinas colectivas con respecto a este tipo de acuerdos y, en especial, con respecto a aquellos que no reflejan la dimensión comercial de regionalismos geográficos naturales. Estas disciplinas pueden ser un factor clave para asegurar la preservación del carácter *rule-oriented* por contraposición al *power-oriented*, tanto del sistema comercial multilateral global como de cada acuerdo regional preferencial.⁹ En este factor puede residir finalmente la respuesta al conocido temor del profesor Bhagwati, y de muchos otros, con respecto a los efectos negativos que potencialmente tendría una proliferación —o epidemia— de acuerdos concebidos como instrumentos de poder internacional y no necesariamente como forma de avanzar en la liberalización del comercio mundial;

- *el regional e incluso el interregional*, en la medida en que los países miembros de los acuerdos preferenciales concreten en las reglas de juego aplicables a sus relaciones recíprocas y a su política comercial externa su expresada voluntad política de ser coherentes con los compromisos asumidos en la OMC. Para ello un elemento esencial es la auténtica vocación de permanencia del respectivo acuerdo, o sea que no se perciba como un instrumento fácilmente descartable de política comercial externa. Esa vocación —junto con la de la apertura al resto del mundo— es la que da legitimidad al tratamiento preferencial en la perspectiva del sistema de la OMC. La mencionada consistencia contribuye a su vez a proteger los intereses de los países de menor dimensión relativa, especialmente en los casos de acuerdos caracterizados por notorias asimetrías en el tamaño de sus respectivos mercados;
- *el nacional*, en la medida en que cada país extraiga, en el plano de su modelo de desarrollo y de sus políticas públicas de trans-

formación productiva, todas las consecuencias de su decisión soberana de participar, a la vez, en acuerdos regionales preferenciales y en la OMC. En el plano interno es donde un país debe conciliar sus múltiples ámbitos de inserción internacional. Requiere de un significativo esfuerzo de disciplina y coordinación interna, basado en un diagnóstico acertado de sus intereses nacionales y de sus márgenes de acción internacional. Ello puede conducir a cada país a procurar alianzas múltiples, es decir, que no sean exclusivas ni excluyentes, sin perjuicio de privilegiar, como base de sustentación de tal estrategia, la alianza preferencial con su región contigua. Se genera así el concepto de integración-red¹⁰ con sus consecuencias institucionales, concebido como una contrapartida gubernamental al desarrollo por parte de las empresas de redes de producción y comercialización a escala regional y global. En este concepto reside una de las claves para comprender la relación dinámica y complementaria entre el sistema comercial multilateral global y el regionalismo preferencial, percibida desde la óptica tanto de los países como de sus empresas.

4. La cuestión de la credibilidad de un acuerdo regional preferencial

La credibilidad ante ciudadanos, inversores y terceros países es una cuestión significativa en cualquier acuerdo regional preferencial. Tiene relevancia especial si se aspira a negociar, como conjunto, otros acuerdos regionales preferenciales. La falta de credibilidad ha afectado durante años los acuerdos regionales preferenciales elaborados por países latinoamericanos. Hoy es un problema tanto en el Mercosur como en la Comunidad Andina.

Con respecto al Mercosur, observadores y negociadores expertos intentan apreciar signos claros sobre si realmente se ha iniciado una nueva etapa en su construcción. Según sea la calidad de los indicadores de consistencia que ofrezca, será o no creíble su aspiración de presentarse como una región organizada, de la misma categoría —al menos en su proyección futura— que el NAFTA y la UE.

Al comenzar 2004, la voluntad política de los respectivos gobiernos de potenciar el Mercosur parece firme. Al menos ello se observa con más nitidez en los casos de Argentina y Brasil.

Cabe ahora observar cómo la densidad de voluntad política se traduce en definiciones metodológicas realistas y sólidas. Algunas tendrán que ser heterodoxas (por ejemplo, con relación al arancel externo común), pero consistentes con la racionalidad económica —y política— y con las reglas de la OMC (Cláusula de habilitación y artículo XXIV del GATT-1994). En la última cumbre del Mercosur en diciembre de 2003, en Montevideo, los socios aprobaron una «hoja de ruta» para el período 2004-2006. El fuerte interrogante aún abierto es la capacidad de traducirla en compromisos exigibles y eficaces, es decir, creíbles. Pascal Lamy, presente en tal ocasión, lo expresó con la franqueza de un amigo.¹¹

El actual debate sobre el futuro del Mercosur ganaría enfoque si se concentrara prioritariamente en tres cuestiones centrales. Según fueran las respuestas de éstas, habría ganancias de credibilidad internacional, incluso ante las opiniones públicas de cada país miembro. Las plantean con frecuencia observadores, negociadores e inversores de terceros países. También empresarios locales, especialmente pequeños y medianos, y estudiantes y analistas. No son las únicas, pero tienen importancia en la definición de su perfil político y económico internacional. Se volverán más acuciantes en la medida en que avancen las actuales negociaciones comerciales en la OMC, el ALCA y con la UE. Y se manifestarán en el momento en que los respectivos Parlamentos traten los acuerdos que eventualmente se concluyan.

La *primera* es: ¿cuál será el alcance de las preferencias económicas intraMercosur, una vez que entren en vigencia y maduren los resultados de las actuales negociaciones comerciales internacionales? Concretamente, ¿qué ventajas mantendrán en los mercados de los otros socios bienes y servicios originados en empresas que operan en un país miembro —y asociado— con respecto a los provenientes de otro país integrante del ALCA —por ejemplo, Estados Unidos— o de la UE?

La *segunda* pregunta es: ¿cómo se protegerán en el futuro las preferencias económicas intraMercosur —asumiendo que éstas se mantengan— frente a eventuales medidas unilaterales restrictivas del comercio de bienes y servicios que sean adoptadas por algunos de los socios? En una palabra, ¿cuán creíbles serán para quienes tienen que tomar una decisión de inversión? Concretamente, ¿cómo se asegurará que medidas

unilaterales de unos de los socios no disminuyan o alteren ventajas negociadas y pagadas —bajo condiciones de reciprocidad— para el acceso a los respectivos mercados?

Y la *tercera* es: ¿cómo traducir tales preferencias económicas, debidamente protegidas, en un polo de atracción relevante para la construcción de un espacio político y económico suramericano, idea presente en el momento fundacional del Mercosur, especialmente en Brasil? O sea, ¿cómo lograr que una red de acuerdos preferenciales entre el Mercosur, la Comunidad Andina y Chile permita dar contenido concreto de integración a un espacio suramericano diferenciado, contribuyendo así a la diseminación de efectos de estabilidad política y de consolidación de la democracia? No es una cuestión menor, si se tiene en cuenta el papel que Argentina y Brasil pueden e intentan desempeñar en el escenario suramericano.

Las tres cuestiones sumadas darían sustento a iniciativas de transformación productiva conjunta y facilitarían una articulación más profunda con Chile e incluso con la Comunidad Andina. Harían del Mercosur un interlocutor más válido en las complejas negociaciones comerciales que se desarrollan tanto en la OMC como en el ALCA y con la UE.

La cuestión de la credibilidad del Mercosur, incluyendo la respuesta a esas tres preguntas, tiene relevancia puesto que es un hecho que las reglas de juego e instituciones del Mercosur han demostrado adolecer de serias falencias.¹² En particular, han puesto en evidencia una relativa incapacidad para incentivar el avance hacia un mercado común —objetivo a largo plazo que legitima las concesiones recíprocas que en el momento fundacional efectuaron los socios en función de sus intereses nacionales—. Concretamente, la apertura irrestricta de los respectivos mercados para los bienes fue efectuada en el supuesto de que se extendería en plazos razonables a los servicios, inversiones y compras gubernamentales. Ello no ha ocurrido aún, al menos de la forma imaginada cuando se negoció el Tratado.

Pero las reglas e instituciones pactadas también han sido ineficientes a la hora de brindar respuestas sistémicas a los problemas comerciales originados a veces en los efectos de una marcada disparidad cambiaria entre las principales economías del área, otras veces en la precariedad de los accesos a los respectivos mercados, como resultado de reglas de juego defectuosas, otras, en asimetrías de políticas sectoriales que nunca

terminaron de ser encaradas y, finalmente, en las asimetrías de dimensión relativa que afectan a las dos economías pequeñas del área.

Estas tres premisas, bajo las cuales se diseñó la arquitectura de compromisos asumidos en 1991 por los socios, no han podido aún cumplirse plenamente: la de la coordinación macroeconómica, la ya mencionada extensión del libre comercio de bienes a los servicios, inversiones y compras gubernamentales, y la de la integración de cadenas productivas orientadas a la exportación, especialmente en aquellos sectores productivos revelados como más sensibles en algunos de los países miembros.

El resultado es un proyecto de integración de baja calidad institucional, con muchas reglas de juego que no se cumplen y otras que, aunque formalmente vigentes, no han logrado penetrar en la realidad.

Sin duda son varias las cuestiones importantes que hay que abordar para un diagnóstico realista de los problemas que plantea la construcción del Mercosur. Y recientemente se ha escrito mucho a este respecto.¹³

Creemos que la efectividad de sus reglas de juego es una de las premisas más relevantes en una perspectiva política y económica. Quizá sea, incluso, una precondition para poder abordar con éxito la solución de otras cuestiones significativas presentes en la agenda del Mercosur

La efectividad de una regla jurídica en las relaciones internacionales es la resultante de la capacidad que ésta manifieste para penetrar en la realidad.¹⁴ Esto es, del hecho de que sea tenida en cuenta y respetada por los protagonistas de la vida internacional —los sujetos de derecho destinatarios de su contenido— en sus comportamientos y en sus relaciones recíprocas. Supone, por cierto, la validez formal de la norma en cuanto a que se hubieren cumplido los requisitos necesarios a fin de reconocerla como tal. Una norma puede tener vigencia formal como compromiso entre las naciones que integran una asociación internacional y, sin embargo, puede no haber cumplido el ciclo de su incorporación al derecho interno de cada país —por los medios previstos por la propia norma o por los que resulten del lugar que ocupará en la respectiva jerarquía normativa—. Es decir, puede tener vigencia en el ordenamiento jurídico del Mercosur, pero no tenerla con relación a los sujetos de derecho interno de cada uno de los países que lo integran. Incluso el ciclo del perfeccionamiento de su validez interna puede haberse cumplido en algunos de los países que la originaron, pero no en todos. En tal caso no tendría vigencia, si es que la propia norma hubiera previsto que sólo la tendrá cuando todos la hayan incorporado a su derecho interno. O, lo que es peor aún,

al menos en el caso del Mercosur, podría tener vigencia y validez sólo en algunos de los socios pero no en todos, generando entonces una potencial contradicción con lo dispuesto por el artículo 2º del Tratado de Asunción, sobre la reciprocidad en los derechos y obligaciones entre los estados partes, como fundamento del mercado común.

La cuestión de la efectividad de las reglas de juego es relevante en el Mercosur —como en cualquier acuerdo regional preferencial—, al menos por dos motivos principales.

El *primero* es la naturaleza del fenómeno de relaciones internacionales al que pertenece el Mercosur. Al ser un proceso voluntario de integración entre naciones soberanas que no pretenden dejar de serlo, el predominio de reglas de juego de calidad, libremente consentidas en la relación entre asociados de desigual poder relativo, constituye cierta garantía de la preservación de la reciprocidad de intereses nacionales, que es la que permite sustentar el vínculo asociativo a través del tiempo. Es en todo caso la alternativa al predominio excesivo o exclusivo de razones de poder, propio de procesos de integración hegemónica.

El *segundo* motivo es la constatación de que en su desarrollo a través de doce años se han acumulado reglas que no se cumplen e incluso que no han completado su ciclo de perfeccionamiento jurídico. Este hecho es significativo precisamente por la naturaleza del fenómeno de que se trata. Los socios se han comprometido libremente a trabajar juntos siguiendo unas reglas comunes, que se supone que deben cumplirse.

Debido a las asimetrías de dimensión económica y de poder relativo que se observan entre los socios —y que en algunos casos son muy pronunciadas—, la efectividad de las reglas tiene directa relación con la eficacia del proceso de integración, en particular en cuanto a su capacidad de facilitar la atracción de inversiones hacia todos los socios en función del mercado ampliado.

Aperturas precarias de mercados —es decir, no protegidas jurisdiccionalmente contra la natural propensión de cualquier país a recurrir a prácticas unilaterales discriminatorias y contrarias a lo pactado— entre naciones contiguas y de distinta dimensión económica, pueden ser un incentivo a la concentración de inversiones productivas en dichos mercados, o en los de mayor tamaño relativo, a fin de operar desde allí y hacia el resto del espacio económico contiguo.

En tal sentido, parece recomendable abordar en profundidad la cuestión de los costes económicos del pronunciado déficit de efectividad

de las reglas de juego del Mercosur. Tales costes pueden ser medidos precisamente —entre otros factores— por el efecto desvío de inversiones que puede originarse como consecuencia de la percepción por parte de las empresas, de un grado elevado de precariedad en las condiciones efectivas de acceso a los mercados por un acuerdo regional preferencial.

Sería un error atribuir a la cuestión de la efectividad sólo una dimensión jurídica y, eventualmente, política. En nuestra opinión, por el contrario, ésta es una de las cuestiones de fondo que tienen que abordar los países miembros del Mercosur, si es que se quiere generar la imagen de que existe real voluntad política —que trascienda el plano retórico— por parte de los socios de cumplir con lo pactado. Tal voluntad política es más necesaria aún en el caso de los países de mayor dimensión y poder relativo. Lo peor sería una situación en la que ciudadanos, inversores y terceros países pudieran convencerse de que en realidad existe una especie de cultura de cumplir con lo pactado «sólo en la medida de lo posible». Las reglas son percibidas, en tal caso, como indicativas y no necesariamente como exigibles ante instancias jurisdiccionales imparciales. Ésa fue la tradición de la ALALC, en gran medida transmitida luego a la ALADI. Ello es más serio aún en el caso de países con cierta tradición a la anomia.

Del hecho de que una regla penetre en la realidad —principio de efectividad— depende, en gran medida, que se obtengan los resultados perseguidos por quienes la aprobaron. Esto es, que la norma sea eficaz con relación a los objetivos aparentemente buscados en el momento de su creación. La lógica indica que reglas que no son efectivas tampoco pueden ser eficaces.

La cuestión de la eficacia de una norma concreta puede afectar también a la eficacia general del proceso, si es que se produce un encadenamiento de incumplimientos que terminen por alterar el balance de intereses que, debe suponerse, está detrás de toda regla común y, más aún, del conjunto de reglas adoptadas por los socios.

Al respecto debe tenerse presente que en realidad muchas reglas son producto del balance de intereses que se logra en un momento determinado y que se expresa en un conjunto de decisiones aprobadas a veces simultáneamente y con concesiones recíprocas entrelazadas entre sí (*package deal*). Ejemplos en tal sentido son los conjuntos de decisiones adoptadas en Ouro Preto, con respecto al arancel externo común y al régimen automotriz, y en Ouro Preto y luego en Fortaleza, con respecto al trípede defensa comercial-defensa de la competencia-incentivos a las in-

versiones.¹⁵ En la erosión gradual de los *trade-off* logrados en tales oportunidades puede encontrarse la raíz de muchos de los problemas que han afectado luego al Mercosur, así como la percepción creciente de un deterioro significativo del cuadro de ganancias mutuas que explicaba el vínculo asociativo en el momento fundacional.

A su vez, efectividad y eficacia condicionan tanto la credibilidad como la legitimidad social de las reglas. Esto es, credibilidad entendida como la posibilidad de que los actores sociales a quienes las normas están destinadas puedan percibir las como un factor relevante en la orientación de las decisiones que inciden en sus comportamientos. Y legitimidad social, entendida como el reconocimiento por parte de la sociedad y, en particular, por los actores sociales más afectados por ellas, de que son reglas comunes a todos los socios que deben ser respetadas por mutua conveniencia.

Además de reglas comunes, el Mercosur —como todo acuerdo regional preferencial— tiene mecanismos institucionales cuyo objetivo es impulsar el desarrollo del proceso de integración a través del tiempo; formular decisiones que se exteriorizan en nuevas reglas comunes, y facilitar la administración y solución de conflictos conceptuales, programáticos o de intereses entre los asociados.¹⁶

La concertación dinámica de los intereses nacionales y su traducción en reglas comunes reconoce tres fases en la mecánica institucional del Mercosur.

La primera es la que se puede denominar ascendente. Suele ser la menos estudiada e incluso menos valorada. En mi opinión es la más importante. Es la fase en la cual cada país forma su propia decisión interna con respecto a lo que desea o necesita obtener como decisión colectiva. Se supone que lo hace en función de un diagnóstico de cuáles son los requerimientos de los intereses nacionales y la posibilidad de obtener de los socios un consenso en la materia. Es una fase que se cumple en lo que es el segmento nacional del proceso de formación de decisiones. Cada país se organiza como más le conviene y en función de sus propias características e idiosincrasias constitucionales y administrativas internas. Pero en el caso del Mercosur, tanto el Tratado de Asunción como el de Ouro Preto establecen precisiones al respecto —por ejemplo, al prever quiénes integran el órgano principal que es la Sección Nacional del Grupo Mercado Común, así como su coordinación por las cancillerías.

La segunda fase es la de la adopción de las decisiones en las instancias comunes. Es aquella en que, puestos de acuerdo los socios, final-

mente la decisión es adoptada conforme al sistema de votación establecido y toma la forma jurídica que corresponda, incluyendo los efectos jurídicos que tendría que producir y las modalidades de incorporación al ordenamiento jurídico interno de los socios, cuando así correspondiera.

Y la tercera, que se puede denominar como descendente, es aquella en la que la decisión penetra en la realidad, sea por su cumplimiento directo por los países miembros o por su incorporación al ordenamiento jurídico interno de cada país, a fin de ser cumplidas por sus sujetos de derecho.

La experiencia del Mercosur indica que sus fallos institucionales principales residen en la fase ascendente del proceso de decisión. Éste sería el caso si las propuestas que llegan a la mesa de las decisiones finales no hubieran sido suficientemente preparadas en sus aspectos técnicos, o consultadas con otras instancias gubernamentales o con los sectores interesados.

Por lo tanto, la definición de cada interés nacional es lo que presenta un cuadro de debilidades que podría explicar la acumulación de reglas de juego que no se cumplen, es decir, que no son efectivas y que, a veces, ni siquiera concluyen su proceso de perfeccionamiento jurídico.

De ser correcta esta interpretación habría que verificarla en cada país, ya que, en principio, parecen observarse diferencias sustanciales en los respectivos procesos internos de decisión.

Sin embargo, cabe destacar otro factor que podría explicar las insuficiencias institucionales del Mercosur. Sería el hecho de que, habiendo aumentando la interdependencia económica entre los socios, sin embargo no se dieron oportunamente pasos en la dirección de institucionalizar una visión técnica y común independiente de la de los gobiernos. De hecho, el sistema de decisiones continuó reposando sobre la gestación de acuerdos previos entre los dos socios de mayor dimensión económica y la obtención, luego, del consenso de los dos socios de menor dimensión económica. Probablemente el punto de inflexión de la etapa inicial de creación de interdependencia a la de administración de interdependencia, con el consiguiente incremento de las demandas institucionales — mayor necesidad de negociar decisiones que permitieran continuar desarrollando el proceso de integración, preservando el cuadro de ganancias mutuas, en un marco de asimetrías de dimensión económica significativas y de crecientes disparidades macroeconómicas —, fue el fin del período de transición. En Ouro Preto se perdió la oportunidad de avanzar en la dirección de una secretaría técnica, como finalmente se hiciera en 2002.

El cuadro de la situación aquí planteado explica la percepción que ciudadanos, empresas, inversores y terceros países tienen de que existe una pronunciada distancia entre la normativa nominal del Mercosur y su efectividad, es decir, su verdadera capacidad para penetrar en la realidad. Ello contribuye al diagnóstico de un proceso con serios problemas de eficacia y de credibilidad, lo que puede generar una creciente crisis de legitimidad del propio Mercosur, en la medida en que tal situación se traduce en un deterioro significativo de la reciprocidad de intereses entre los socios, sobre todo teniendo en cuenta las realidades de asimetrías de dimensión económica y de poder relativo.

Los fallos metodológicos e institucionales podían ser considerados naturales en la etapa fundacional del Mercosur. Recordemos que esta se desarrolló en un cuadro de baja interdependencia económica, de marginalidad en el contexto de las relaciones económicas externas y de relativa inestabilidad interna en los socios, propia de la condición de democracias emergentes que encaran profundos procesos de transformación económica y social. Sin embargo, si bien pueden aceptarse esos fallos como naturales en la etapa fundacional e incluso en los primeros años de su desarrollo, no sería razonable dejar de extraer ahora consecuencias del aprendizaje acumulado en la construcción regional.

El resultado de la baja calidad institucional del Mercosur es la inercia en materia de reglas de juego y el continuo relajamiento de las disciplinas colectivas necesarias, tanto en el plano macroeconómico como en el sectorial y en el de las políticas comerciales externas. Debe tenerse en cuenta que el efecto-disciplina es uno de los principales resultados positivos de este tipo de proceso —como lo demuestran tanto la experiencia de la Unión Europea como la del NAFTA— por su impacto sobre la calidad y estabilidad de las políticas públicas de cada uno de los socios. Ese efecto no se ha logrado con el Mercosur hasta el presente.

5. La cuestión de la solidaridad entre los socios de un acuerdo regional preferencial y el concepto de «transición asistida»

La cuestión de la efectividad y eficacia de las reglas pactadas, analizada en el apartado anterior, adquiere una particular relevancia cuando un proceso de integración, como es el caso del Mercosur, está orientado a esti-

mular inversiones y la transformación productiva de cada uno de los socios y del conjunto. Tales objetivos requieren un razonable grado de previsibilidad en cuanto a las reglas de juego que incidirán, en particular, en el acceso irrestricto a los respectivos mercados de bienes y, eventualmente, de servicios y de compras gubernamentales.

Un acuerdo regional preferencial con baja calidad institucional ocasiona perjuicios a todos los socios. Pero sobre todo los mayores perjuicios se pueden manifestar en los países de menor dimensión relativa como son, en el caso del Mercosur, Paraguay y Uruguay.

Los análisis que se han efectuado de los efectos del Mercosur sobre el desarrollo y la transformación productiva de ambos países ponen en evidencia que se tienen dificultades para atraer inversiones productivas en función del mercado ampliado. Los resultados esperados por la participación de cada uno de estos países en el proceso de integración no se han podido cumplir, entre otros factores por la precariedad de las reglas de juego.

Destacan dos efectos negativos. Por un lado, el hecho de que, como el acceso a los mercados de los países de mayor dimensión económica, Argentina y Brasil no es plenamente efectivo, no pueden atraer inversiones en función de los doscientos millones de consumidores prometidos. Por el otro, el hecho de que los tratamientos especiales con relación a varios de los instrumentos del Mercosur, en particular el arancel externo común, no han tenido el alcance y la duración que podrían haber requerido, por su situación, ambos países.

Todo ello se ha traducido en la percepción de pérdidas de eficacia del acuerdo regional preferencial en la perspectiva de los objetivos de desarrollo económico y de transformación productiva de estos países. El resultado es una creciente erosión de la legitimidad social del Mercosur tanto en Paraguay como en Uruguay.

Ello explica *la proliferación más reciente de demandas orientadas al desarrollo de un modelo de Mercosur solidario*. Tal modelo contiene dos elementos principales. Por un lado, la flexibilización de reglas de juego en el caso de los países de menor dimensión, en particular con relación al arancel externo común y a válvulas de escape sectoriales en función de sus requerimientos de transformación productiva. Estas reglas podrían aplicarse en el ámbito de acuerdos relativos a la integración de cadenas productivas orientadas a la exportación. Por el otro, el desarrollo de políticas e instrumentos, incluso de financiación de inversiones productivas, que reflejen el concepto de transición asistida que ha apli-

cado con éxito la UE a países candidatos a incorporarse como miembros plenos o como asociados.

Cabe destacar que *la idea de transición asistida se está instalando gradualmente en el escenario de las negociaciones comerciales del Mercosur*. En nuestra opinión, el objetivo debería ser convertirla en un elemento central de las agendas negociadoras internacionales, especialmente con la UE y en el plano hemisférico, como así también en el tratamiento que el Mercosur otorga a las economías más pequeñas y menos desarrolladas.

Esa idea se refiere a la cooperación que países industrializados o relativamente más desarrollados — como es el caso de Brasil y Argentina en el Mercosur — pueden canalizar hacia un país menos desarrollado, a fin de tornar viable su adaptación a las nuevas condiciones en las que deberá operar su economía tras un acuerdo de integración o de libre comercio.

En tal caso, la cooperación está orientada a facilitar el desarrollo de una estrategia elaborada por el propio país para su transición de una economía más cerrada y atrasada tecnológicamente a una capaz de competir con aquellas con las cuales se integra. En cierta forma tal cooperación produce un «efecto esclusa», al ayudar a colocar una sociedad en condiciones de «navegar» en un espacio económico más amplio y exigente en términos de competitividad y progreso técnico.

Es una idea con profundo sentido político. Quizá contenga la verdadera dimensión política de un acuerdo que integra a naciones desiguales. Esto es así porque la asistencia internacional facilita la aceptación por la sociedad de los costes de su apertura al mundo o a una región y da consistencia a la legitimidad social del respectivo acuerdo.

Esta metodología de cooperación tiene sólidos precedentes. Éstos tienen que ver con el apoyo externo a la transición hacia la democracia y la modernización económica de países europeos que optaron por insertarse en un espacio regional más amplio. Uno de ellos es el Plan Marshall. Más allá del monto de los recursos canalizados, éste es un precedente de metodología de asistencia externa a la consolidación de las nuevas democracias europeas. Similar metodología aplicó luego la CEE con España, Grecia y Portugal. Más recientemente la Unión Europea lo ha aplicado a los nuevos países miembros, a través del Programa Phare.

En el ALCA, tal metodología está en estado embrionario en la redacción final que tuviera en la reunión ministerial de Quito el Programa

de Cooperación Hemisférica, que originalmente fue concebido para las pequeñas islas del Caribe y luego se extendió a todos los países en desarrollo del hemisferio.

Un aspecto fundamental de la transición asistida es el financiamiento de reconversión productiva. Debería incluirse explícitamente en la agenda de negociaciones comerciales del Mercosur y, en especial, en su propio tratamiento específico a Paraguay y Uruguay. En el plano de las negociaciones comerciales internacionales del Mercosur, las necesidades en la materia pueden identificarse con las listas de los productos incluidos en las «canastas» que prevén una liberación arancelaria de diez años o más, sea en las negociaciones con Estados Unidos o con la UE. Con relación a las economías de menor dimensión del propio Mercosur, las necesidades en la materia pueden vincularse con su participación en la integración de cadenas productivas, en el marco de los foros de competitividad creados o por crear, como es el caso concreto de la cadena de valor de la madera.

La idea de un Mercosur solidario que contenga instrumentos de tratamiento especial para las economías más pequeñas y que ponga en práctica la metodología de transición asistida, incluso con cooperación internacional vinculada a las principales negociaciones comerciales en curso, podría generar ganancias de coherencia ideológica y estratégica frente a los países más industrializados.

En efecto, un paradigma de regionalismo preferencial solidario acrecentaría la validez de las demandas del Mercosur por un sistema comercial multilateral global, fuertemente orientado a estimular el desarrollo económico y a corregir las actuales diferencias en la distribución de los beneficios y oportunidades de la globalización.

6. Síntesis final

Una estrategia de inserción económica internacional múltiple, global y regional, plantea a cada país la cuestión de la conciliación entre los compromisos asumidos en cada uno de los ámbitos.

Para cada uno de los países del Mercosur, el propio acuerdo regional preferencial, así como la OMC, el ALCA y el acuerdo birregional con la UE, son espacios convergentes de sus estrategias en el plano global.

La conciliación de compromisos internacionales múltiples puede lograrse en el marco de una estrategia nacional de competitividad global y de negociación asertiva que cada país sea capaz de definir y de llevar a la práctica, a partir de un diagnóstico realista de sus necesidades internas y de sus posibilidades externas.

Un acuerdo regional preferencial como es el Mercosur, en la medida en que sea consistente y creíble, puede convertirse en un instrumento eficaz a la hora de competir y de negociar a escala global, hemisférica e interregional. Se vería entonces como un regionalismo abierto a la globalización.

Pero para ello se requiere que el acuerdo regional preferencial tenga reglas de juego efectivas, eficaces y, por ende, legítimas. Éstas nos las dará la calidad del proceso de producción de reglas de juego, en particular en su fase nacional.

La participación de la sociedad civil en la fase nacional del proceso de elaboración de decisiones es una condición necesaria para asegurar que el acuerdo regional preferencial refleje las predilecciones colectivas y los intereses concretos de cada sociedad.

Las asimetrías de dimensión económica y de grados de desarrollo pueden, de no ser abordadas oportunamente, erosionar la legitimidad social de un acuerdo regional preferencial en el que participan países de economías pequeñas, como es el caso de Paraguay y Uruguay en el Mercosur.

Un abordaje eficaz de la cuestión de las asimetrías requiere instalar y desarrollar el paradigma de un regionalismo preferencial solidario, que incluya la metodología de «transición asistida». La Unión Europea tiene amplia experiencia en esta materia.

Tal metodología debería ser instalada explícitamente en las negociaciones birregionales entre el Mercosur y la Unión Europea, y en la construcción del ALCA.

Los países del Mercosur obtendrían ganancias de coherencia ideológica y estratégica si logran incorporar esta metodología a su propio acuerdo regional preferencial y con respecto a los países socios y asociados de menor dimensión económica, concretamente en las relaciones entre Argentina y Brasil con Paraguay, Uruguay y Bolivia.

Así, pues, se reforzarían sus argumentos en favor de una globalización solidaria que constituya un aporte eficaz para corregir algunos de los desequilibrios más pronunciados en el proceso de distribución del ingreso y del bienestar a escala mundial.

Notas

1. Véase Celso Lafer, *La identidad nacional del Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires-México, 2002.

2. Véase Félix Peña, «La crise et l'insertion internationale de l'Argentine», *Cahiers des Amériques Latines*, n° 41, París, 2002/2003, pp. 77-90; la versión en español se encuentra en el libro del autor, *Momentos y perspectiva. La Argentina en el mundo y en América Latina*, Eduntref, Buenos Aires, 2003, pp. 345 y ss.

3. Véase Fritz Machlup, *A History of Thought on Economic Integration*, Columbia University Press, Nueva York, 1977; y B. Nolde, *Droit et Technique des Traités de Commerce*, capítulo X, «Les Unions Douanières», en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, La Haya, 1924, pp. 437-450; y Kym Anderson y Hege Norheim, «History, geography and regional economic integration», en Kym Anderson y Richard Blackhurst, eds., *Regional Integration and the Global Trading System*, St. Martin Press, Nueva York, 1993, pp. 19-51.

4. Véase Gilbert Winham, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1986, en especial pp. 141-146 y 274-280; y T. N. Srinivasan, *Developing Countries and the Multilateral Trading System*, Westview Press, 1998, en especial pp. 21, 24 y 99.

5. Véase Richard H. Snape, «History and Economics of GATT's Article XXIV», en Kym Anderson y Richard Blackhurst, eds., *Regional Integration and the Global Trading System*, St. Martin's Press, Nueva York, 1993, pp. 283-287.

6. Véase Félix Peña, *Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur*, informe elaborado para el Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer y la Red Mercosur, septiembre de 2003.

7. Véase Félix Peña, *Sociedad civil, transparencia y legitimidad en los procesos de integración y en las negociaciones comerciales internacionales: la experiencia del Mercosur y lecciones para las negociaciones con la Unión Europea*, informe preparado para el Seminario anual del grupo de trabajo sobre las negociaciones UE-Mercosur de la Cátedra Mercosur, Sciences Po, París, septiembre de 2003. Véase también, del mismo autor, *Las reglas preferenciales regionales y su puesta en práctica: un análisis en base a las experiencias de la ALADI y del Mercosur*, informe elaborado para la Segunda conferencia BID/CE-P-II, Washington, 6-7 de octubre de 2003.

8. Véase Jaime Serra *et al.*, «Reflections on Regionalism: report of the study group on international trade», Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1997, pp. 41-56; y John McMillan, «Does regional integration foster open trade? Economic theory and GATT's article XXIV», en Anderson, *op. cit.*, nota 6, pp. 292-310.

9. Véase John Jackson, *The Jurisprudence of GATT and WTO*, Cambridge University Press, 2000, en especial pp. 6-10.

10. Véase Manuel Castells, *End of Millennium*, Blackwell Publisher, 1998, en especial pp. 330-332.

11. Véase Félix Peña, «El mensaje de Pascal Lamy», Suplemento Comercio Exterior del diario *La Nación*, Buenos Aires, 30 de diciembre de 2003.

12. Véase al respecto los artículos del autor citados en las notas 6 y 7.

13. Véase en particular los artículos incluidos en Clodoaldo Huguene y Filho y Carlos Henrique Cardim, eds., *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o Mercosul*, Ministerio das Relações Exteriores-BID-IPRI-FUNAG, Brasília, 2002; y en Daniel Chudnodsky y José María Fanelli, coords., *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, Siglo XXI, BID y Red Mercosur, Buenos Aires, 2001.

14. Sobre este tema véase, entre otros autores, Charles de Visscher, «Les Effectivités du Droit International Public», Pedone, París, 1967; y Jean Touscoz, *Le Principe D'Effectivité dans L'Ordre International*, LGDJ, París, 1964.

15. Véase Félix Peña, «Defensa de la competencia económica en el Mercosur», revista *La Ley*, Buenos Aires, lunes 14 de mayo de 2001.

16. Véase al respecto los artículos del autor citados en las notas 6 y 7.

CUARTA PARTE

PERSPECTIVAS EXTRARREGIONALES
Y MULTILATERALES
DEL REGIONALISMO GLOBAL

Globalización e integración regional en Asia oriental

Wonhyuk Lim

1. Introducción

Durante la guerra fría, la mayoría de países de Asia oriental pertenecía a una de las dos alianzas radiales encabezadas por Estados Unidos y la Unión Soviética. Entre los gobiernos de Asia oriental la cooperación multinacional era, principalmente por motivos históricos, incluidos los conflictos militares del siglo xx, muy escasa. Sin embargo, existían amplios lazos económicos, al menos en la zona no socialista de la región. Japón suministraba la mayor parte de bienes intermedios a las economías en vías de industrialización orientadas al exterior, que exportaban productos acabados a los mercados americano y europeo. El acuerdo del Hotel Plaza de 1985 acentuó esta tendencia en cuanto la revalorización del yen llevó a Japón a aumentar sus inversiones en el sureste asiático. Aunque en Asia oriental no existía ningún acuerdo preferencial de comercio, se establecieron en la región grandes redes de producción internacionales destinadas a sacar provecho del comercio mundial.¹ Al menos hasta finales de los ochenta, Asia oriental aprovechó la globalización sin dar preferencia a la integración regional. Los países de la región orientados a la exportación se adherían, en su mayor parte, a los principios multilaterales.

Sin embargo, desde entonces varios acontecimientos han llevado a Asia oriental a mirar con mejores ojos hacia la integración regional. El fin de la guerra fría y la reforma económica emprendida por países en transición, como China y Vietnam, hicieron mucho más posible una integración regional más estrecha en Asia oriental. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la formación de la

Unión Europea también aceleraron las discusiones en torno a las respuestas «defensivas» que podía adoptar Asia oriental. La crisis económica de 1997 puso en evidencia la necesidad de crear instituciones transnacionales del tipo de un Fondo Monetario Asiático, que protegiesen los intereses colectivos de los países de la región.² Finalmente, el rápido auge o, para ser más precisos, el resurgimiento de China aceleró la búsqueda de una fórmula internacional que minimizara el riesgo que suponía un cambio en el equilibrio de poderes.

Como resultado, Asia Oriental muestra cada vez mayor interés en reforzar la integración regional más allá de lo que marcaría la tendencia general a la globalización. De hecho, en los últimos años la ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático), China, Japón y Corea del Sur han planteado una serie de propuestas para promover la integración de Asia oriental, incluidos acuerdos de comercio bilaterales e iniciativas regionales plurilaterales.

Ahora bien, como estos planes de integración regional pueden conllevar grandes cambios en las relaciones internacionales, también pueden constituir una nueva fuente de tensión tanto en Asia oriental —por ejemplo, entre China y Japón— como con actores extrarregionales como Estados Unidos. El desafío para Asia oriental es hallar una alternativa eficaz que permita promover la reconciliación y cooperación y que no resulte amenazante para los países de fuera de la región.

La estructura de este capítulo es la siguiente. En el apartado 2 se analiza «el peso de la historia» concentrándonos en los factores que han moldeado tradicionalmente las relaciones internacionales en Asia oriental; se enfatiza cómo Occidente y Japón se enfrentan al orden mundial sinocéntrico desde mediados del siglo XIX y se hace hincapié en el hecho de que es probable que esta interacción triangular moldee también el futuro de la región. El sistema bipolar Estados Unidos-Unión Soviética de la guerra fría constituyó, en muchos sentidos, una anomalía histórica. En el apartado 3 se analiza la evolución reciente de las relaciones económicas en Asia oriental; se muestra cómo Asia oriental se ha transformado en un bloque económico de tamaño comparable al de Europa occidental, así como la importancia creciente que el comercio intrarregional ha adquirido en la zona; además, se sostiene la idea de que el auge de China es probablemente el mayor reto que la región deberá asumir en las próximas décadas. En el apartado 4 se abordan las estrategias económicas exteriores de los principales actores de Asia oriental. Mientras China ha aposta-

do por una diplomacia económica proactiva en todos los frentes, Japón ha adoptado una postura algo reactiva, en respuesta a las ambiciosas iniciativas chinas en materia de integración regional. Corea del Sur, preocupada por el problema de Corea del Norte, ha procurado sobre todo promover la cooperación en el noreste asiático. La ASEAN ha intentado reforzar la integración regional tanto del sudeste asiático como de China, Japón y Corea del Sur, pero sus esfuerzos han topado con el desigual desarrollo económico de los países que la integran. En el apartado 5 se analizan las vías por las que podría evolucionar la integración regional en Asia oriental.

2. El peso de la historia

Durante muchos siglos, China fue una potencia dominante no sólo en Asia oriental, sino en todo el mundo. En 1820, según la estimación de Angus Maddison, su PIB representaba más del 25 % del total mundial y parecía tener un papel asegurado en el mundo.³ Sin embargo, en las décadas que siguieron el Imperio Chino se desmoronó ante el ataque de unas potencias occidentales intervencionistas y un Japón emergente.

La emergencia de Japón como potencia revisionista («revisionista» se utiliza en el sentido de «poder nuevo, ascendente, que cuestiona el *statu quo*») en Asia oriental tuvo especial importancia, ya que transformó de manera determinante la dinámica de las relaciones internacionales de la región. Japón se modernizó a gran velocidad combinando los valores japoneses con la tecnología occidental y adoptó una política exterior cada vez más proactiva.⁴ Aunque algunos intelectuales coreanos y chinos tuvieron la esperanza de que Japón les tendería una mano para ayudarles a modernizar sus países, su esperanza se vio truncada en cuanto Japón se erigió en una potencia imperialista.⁵ La derrota de China en la guerra sino-japonesa de 1894-1895 aceleró la caída de la dinastía Ching, mientras que la destrucción de la flota rusa a manos de la marina japonesa en 1905 supuso un duro golpe para el Imperio Ruso. La brutal política colonial de Japón en Corea también dejó una herencia amarga.

Al principio Japón se definió como el «socio joven» de potencias mundiales como Gran Bretaña y Estados Unidos y amplió enormemente

su influencia en Asia oriental. Sin embargo, a principios de los años treinta emprendió un camino propio de aventurerismo militar. En un intento de dominar Asia oriental y de expulsar a las potencias occidentales de la región, Japón hizo un llamamiento a la creación de una «Esfera de prosperidad colectiva en una gran Asia oriental» bajo el lema de «Asia para los asiáticos». Aunque su derrota en la segunda guerra mundial puso fin a este ambicioso proyecto, la política exterior japonesa anterior a 1945 parece influir significativamente en la cooperación regional de Asia oriental tras la guerra fría.⁶

Respecto a esta cuestión, tal vez resulte útil trazar una analogía con la experiencia europea para aprender de ella. En Europa, el impulso inicial a la cooperación regional nació de un fracaso histórico: la incapacidad para hacer frente a Alemania como potencia revisionista. Francia, que salió victoriosa de la segunda guerra mundial, pero seguía inquieta con Alemania, tuvo la iniciativa de promover una cooperación regional que incluyese a ese país, quien, por su parte, se esforzó por convertirse en un vecino digno de confianza. La reunificación alemana se convirtió, por otro lado, en una importante fuerza motriz para la creación de la Unión Europea, ya que Alemania y sus vecinos acordaron convertir a ese país en parte integrante de Europa en lugar de dejarla como una potencia revisionista desestabilizada.

El origen de la Unión Europea se remonta a la Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950. Al exponer su proyecto, Robert Schuman y Jean Monnet pretendían frenar la relativa decadencia europea dentro del sistema bipolar Estados Unidos-Unión Soviética de posguerra y evitar el estallido de una guerra en Europa, en particular entre Francia y Alemania. Conscientes de que una Europa unida no se construiría «toda de una sola vez o de acuerdo con un único plan general», Schuman expresó su preferencia por un enfoque gradual y, como «primer paso en la creación de una federación europea», propuso la puesta en común de la producción del carbón y el acero y buscó «cambiar los destinos de las regiones que durante mucho tiempo se habían dedicado a fabricar municiones de guerra».

Así pues, cuando Francia, Alemania Federal, Italia y los países del Benelux fundaron la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1951, su objetivo no era sólo satisfacer unos intereses económicos comunes sino también contribuir a la paz en Europa mediante el control colectivo de la producción, la distribución y el consumo de dos materias

primas básicas para la fabricación de armamento pesado: el carbón y el acero. En 1957, las seis naciones fundaron la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) y crearon la Comunidad Económica Europea (CEE) mediante la firma del Tratado de Roma. Puestos unos cimientos sólidos para la paz y la prosperidad en Europa, en 1967 agruparon las instituciones de la CEE, la CECA y la CEEA creando, *de facto*, una sola organización (las Comunidades Europeas) aunque legalmente cada una de ellas siguiera teniendo su propia personalidad jurídica. Para garantizar el libre intercambio de mano de obra junto con el de productos finales, coordinaron sus políticas de formación profesional y seguridad social; y para reciclar y reinsertar en el mercado laboral a trabajadores en paro, crearon el Fondo Social Europeo.

Aunque los Estados miembro de la CE habían acordado ya en 1969 establecer una política económica y monetaria única antes de 1980, las dos crisis petroleras de los setenta impidieron avanzar hacia una integración económica completa. Sin embargo, al adoptar el Informe Delors en 1989, reafirmaron su deseo de crear una sola Europa. Con la firma del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea en diciembre de 1991, ampliaron considerablemente el ámbito de la cooperación europea apostando por una política exterior y de seguridad común y una política común de justicia y asuntos de interior, así como una unión económica y monetaria. La reunificación alemana de 1990 fue decisiva en el nuevo impulso que Europa daba a la integración.

Los acontecimientos siguieron derroteros bien distintos en Asia oriental después de la segunda guerra mundial. El fracaso histórico a la hora de contener a Japón como potencia revisionista guardaba gran parecido con la experiencia europea frente a Alemania. Sin embargo, China no tuvo la oportunidad de arreglar las cosas con Japón una vez acabada la guerra; éste, por su parte, estableció estrechas relaciones con Estados Unidos en calidad de «socio joven». En Asia del este no se fundó ningún organismo supranacional similar a la CECA. Aunque muchos esperaban que el fin de la segunda guerra mundial diera pie a una nueva época de reconciliación y cooperación en Asia oriental, la guerra fría que la siguió hizo del todo imposible para los países de la región colaborar para avanzar hacia un futuro en común. Al contrario, la intensa rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la guerra fría dividió la región según criterios ideológicos y multiplicó considerablemente el riesgo de conflicto. En Corea este fenómeno se hizo más evidente que en ningún

otro lugar: en 1945 la nación quedó dividida por el paralelo 38 y se convirtió en el campo de batalla de una guerra civil internacionalizada de 1950 a 1953 que enfrentaba a Corea del Sur y Estados Unidos contra Corea del Norte y China.

Aunque el desmoronamiento de la Unión Soviética a principios de los noventa eliminó la mayoría de limitaciones estructurales que habían impedido la integración regional, una reconciliación y una cooperación auténticas en Asia oriental constituyen todavía un sueño huido. Existen dos razones básicas para que se avance tan despacio. Una es la incapacidad de Japón para encarar sus malas acciones del pasado de manera creíble y coherente. La otra es la reticencia que suele mostrar Estados Unidos frente a la cooperación regional en Asia oriental, por temor de quedar excluido de la región. Aunque la primera tenga raíces históricas y la segunda responda a argumentos de economía política internacional, ambas razones guardan una relación estrecha. En tanto Japón suscriba la lógica del *tatsua* («escapar de Asia») y dé absoluta prioridad a su alianza con Estados Unidos, su disposición a colaborar en pos de la reconciliación y la cooperación en Asia oriental quedará profundamente mermada. Además, de seguir por esa línea, a Japón le interesará probablemente alimentar el recelo estadounidense ante la cooperación regional en Asia oriental y aprovechar la alianza bilateral para conseguir su propósito de convertirse en un país «normal», dispuesto a asumir una mayor responsabilidad en los asuntos internacionales. Un Japón no arrepentido que intentase aumentar su importancia militar a través de su alianza con Estados Unidos despertaría la desconfianza entre sus vecinos, incluso aunque la interacción económica en Asia oriental siguiera creciendo. Este resultado no contribuiría a crear estabilidad en la región.

Para promover la reconciliación y la cooperación, los avances políticos deberían acompañarse de un aumento de los intercambios económicos y culturales, que ayudan a ampliar y consolidar el apoyo hacia unas relaciones políticas mejoradas. Deberían adoptarse medidas coherentes y razonables para generar confianza. Además, se deberían detallar los enormes beneficios que la integración regional de Asia oriental podría reportar a países tanto de dentro como de fuera de la región. Al fin y al cabo, la construcción de redes de energía, información y transporte y la integración de los mercados nacionales de Asia oriental deberían brindar enormes oportunidades de negocio. Para que Asia orien-

tal pueda garantizar la paz y la prosperidad, es esencial que esté abierta a las principales empresas del mundo; al mismo tiempo, para convertirse en un lugar atractivo para estas empresas, debe ser una región pacífica y próspera. En Asia oriental la cooperación regional debe ser un «bloque de construcción» (*building block*) de la integración económica mundial. La creación de una «fortaleza Asia oriental» no debería ser el objetivo.

3. Evolución del esquema de relaciones económicas en Asia oriental

Desde el punto de vista geográfico, Asia oriental es la región que incluye la ASEAN 10 (Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malaisia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam) más las 3 grandes economías del noreste asiático (China, Japón y Corea del Sur), así como Mongolia y Corea del Norte. A veces se incluye el Extremo Oriente ruso, sobre todo cuando se reduce el ámbito geográfico de la región a Asia del noreste. Aunque el debate sobre si Asia oriental constituye una agrupación «natural» sigue abierto, la interacción económica en el interior de esta región de rápido crecimiento se ha intensificado en las últimas décadas, en particular entre los países de la ASEAN + 3. Hoy la región constituye claramente un mercado grande y creciente, y el comercio intrarregional y los flujos de inversión han ido adquiriendo más importancia con el tiempo. La transformación de Asia oriental, que ha pasado de plataforma de exportación al resto del mundo a mercado cada vez más integrado, ha mejorado considerablemente las perspectivas de la cooperación regional.⁷

En 1960, el PIB de la ASEAN + 3 representaba tan sólo dos quintas partes del PIB de Estados Unidos, con una contribución de Japón al total del 81 %, seguido de China con un 8 %. En 2000, el PIB de la ASEAN + 3 representó aproximadamente tres cuartas partes del PIB de Estados Unidos, con una contribución de Japón al total del 68 %, seguido de China con un 13 %.⁸ Tal y como puede observarse en el cuadro 1, el PIB de la ASEAN + 3 es comparable al de la Unión Europea de 15 miembros.

CUADRO 1
Comparación del PIB y la población por regiones (2002)

Región	PIB (miles de millones de dólares estadounidenses)	Población (millones)
ASEAN +3	6.963	1.987
ASEAN 10	646	548
China	1.080	1.266
Japón	4.760	126
Corea del Sur	477	47
NAFTA	11.100	411
EU 15	7.837	376

La importancia relativa de la interacción económica intrarregional en Asia oriental sufrió un gran cambio a lo largo del siglo pasado. Si tomamos la dependencia del comercio intrarregional como medida de cooperación regional, vemos que el grado de cooperación regional en Asia oriental era muy superior antes de la guerra. El coeficiente de gravedad del bloque comercial de Asia oriental descendió durante prácticamente todo el siglo, entre mediados de los años treinta y mediados de los ochenta, y a partir de ese momento volvió a subir. A mediados de los años treinta el coeficiente de gravedad era más del doble que a mediados de los ochenta.⁹ Hay pocas pruebas de que la relativa disminución del comercio intrarregional perjudicara al rendimiento económico de los países de Asia oriental, que se beneficiaron de las mayores oportunidades que brindó la posguerra para el comercio interregional. De hecho, dicha disminución relativa coincidió con el notable crecimiento de las economías en vías de industrialización orientadas a la exportación de Asia oriental, que exportaban la mayor parte de sus productos acabados a países de renta elevada de Europa y Norteamérica. Sin embargo, esta dependencia de la demanda extrarregional pareció descartar una integración regional más estrecha en Asia oriental, ya que gran parte del comercio intrarregional era consecuencia de aquélla. Tras analizar el comportamiento del comercio con datos de 1999, un investigador japonés incluso avisó del peligro de dar demasiada importancia a la interdependencia económica de Asia oriental.¹⁰

Parece probable que la demanda norteamericana y europea siga siendo importante en los próximos tiempos, pero existen indicios de que

la demanda intrarregional ha ganado terreno en los últimos años; sobre todo si el impresionante crecimiento económico de China se mantiene, su papel como mercado para la demanda final será cada vez más importante.¹¹ En la actualidad China funciona como «fábrica del mundo», pero la creciente prosperidad de sus zonas costeras y los ambiciosos proyectos de inversión en regiones subdesarrolladas del oeste y el noreste están generando mucha demanda final. El rápido crecimiento económico de China supone para Asia oriental una gran oportunidad para incrementar el comercio intrarregional. Según cálculos basados en un modelo de equilibrio general computable (EGC), China podría convertirse en el principal importador asiático antes de 2005. Al contrario de lo que se piensa — que las exportaciones chinas frenarán el crecimiento de los países vecinos —, se espera que la expansión de China, sobre todo cuando se acelere a raíz de su entrada en la OMC, abrirá oportunidades de mercado sin precedentes para los exportadores asiáticos.¹² Con el rápido crecimiento de China como punta de lanza, la continua expansión económica y la creciente interacción intrarregional de Asia oriental hacen más posible una integración más estrecha.

4. Estrategias externas de los principales actores de Asia oriental

Ante los importantes cambios políticos y económicos producidos en Asia oriental, los principales actores de la región están formulando estrategias de política exterior que promuevan sus intereses nacionales. China, gracias a la fuerza que le confiere su rápido crecimiento económico, adopta una diplomacia económica proactiva en todos los frentes. Al mismo tiempo, intenta pasar inadvertida y evita dar la impresión de que su objetivo sea discutir el *statu quo* de las relaciones internacionales. Las iniciativas regionales de China han puesto a Japón a la defensiva. Aunque al principio Japón quiso ser bastante selectivo al firmar acuerdos preferenciales de comercio, tratando primero con economías industriales avanzadas como Singapur y Corea del Sur, cada vez se ve más obligado a responder a la agenda regional china, especialmente en el sureste asiático. Corea del Sur, por su parte, se preocupa principalmente de promover la cooperación en el noreste asiático como vía para abordar el pro-

blema de Corea del Norte. La ASEAN está entablando activamente negociaciones comerciales tanto con países de Asia oriental como con el resto del mundo, pero la falta de un mercado interno unificado ha debilitado su posición a la hora de negociar.

El lema «auge pacífico» resume la estrategia exterior que China sigue actualmente. China intenta mantener su rápido crecimiento económico y establecer fuertes lazos económicos en todos los frentes, a la vez que se presenta ante los demás como una potencia benigna y no hegemónica. Con esta estrategia, consigue reducir al mínimo la contención que pueden ejercer Japón y Estados Unidos. Con otros países está forjando fuertes lazos económicos al abrirles las puertas de su gran mercado, sobre todo tras su ingreso en la OMC en 2001. Aunque las empresas extranjeras son conscientes del «efecto *boomerang*» que podría producir la transferencia de tecnología a sus homólogas chinas, el dilema del prisionero que conlleva el acceso al mercado limita en gran medida sus opciones. China también se está acercando a países ricos en recursos de todo el mundo con el fin de asegurarse materias primas que sostengan su crecimiento económico. Un buen ejemplo es la creación de la Organización para la cooperación de Shanghai en 2001, que vincula a China con Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán y Rusia. Esta organización ayuda a China a mejorar su seguridad energética y a aumentar su influencia en los países ricos en petróleo y gas de Asia central.¹³

La rápida expansión de su mercado interior está llevando a China a reforzar su protagonismo en materia de cooperación regional en Asia oriental. Por razones tanto políticas como económicas, ha puesto todo su empeño en firmar un acuerdo de libre comercio con los países de la ASEAN, que a su vez ven el acceso preferencial al mercado chino como una posible solución a sus dificultades actuales. Los países de la ASEAN esperan concretamente que un acuerdo de libre comercio con China les permita cosechar los «primeros frutos» de los compromisos contraídos por China a raíz de su adhesión a la OMC, aunque también les preocupa que los bienes chinos invadan sus mercados. En 2002, China se comprometió a crear una zona de libre comercio con la ASEAN antes de 2010. En 2004, como gesto de buena voluntad, redujo los aranceles aplicados a las importaciones de la ASEAN 6 (Brunei, Indonesia, Malaisia, Filipinas, Singapur y Tailandia) y suprimió, unilateralmente, los aplicados a las importaciones de los últimos cuatro países que han ingresado en la ASEAN (Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam). China ha desarrollado también

una política activa en el noreste asiático. En 2002 propuso un acuerdo de libre comercio con Japón y Corea del Sur; un año más tarde, las tres partes se pusieron de acuerdo en definir catorce temas prioritarios de cooperación trilateral. Aunque la calidad de las instituciones chinas no es equiparable a la de los países industriales avanzados, China ha utilizado su simple gran tamaño y potencial para proponer grandes iniciativas en materia de cooperación regional. China goza de una posición negociadora muy fuerte, ya que tras su ingreso en la OMC puede ofrecer a sus socios enormes beneficios resultantes de la liberalización de su mercado, si éstos están dispuestos a aportar el capital, la tecnología y las ventajas geopolíticas que necesita.

Pese a que el alejamiento japonés de los principios multilaterales fue anterior a las iniciativas regionales promovidas por China,¹⁴ Japón todavía tiene que formular una estrategia económica exterior global. En gran medida sigue batallando con el mismo problema de identidad que arrastra desde la segunda mitad del siglo XIX: ¿Japón está dentro o fuera de Asia? La política japonesa de «escapar de Asia» y el dominio de Asia definieron las dos fases de la política exterior japonesa anterior a la segunda guerra mundial. Lo que está en discusión es si ahora Japón puede forjarse un nuevo papel como vecino benevolente y líder respetado en Asia Oriental, en lugar de convertirse en el «socio joven» de una potencia mundial o en una potencia capaz de emprender aventuras militares en solitario.

Hasta ahora, la política de Japón ha sido poco sistemática y reactiva. Ante el debilitamiento del multilateralismo que se viene produciendo desde finales de los ochenta, Japón se ha mostrado más abierto a los acuerdos preferenciales de comercio, pero la ineficiencia de su sector agrícola ha limitado sus opciones. Firmó un acuerdo de asociación económica con Singapur en 2002 y otro con México en 2004, pero se trataba de acuerdos de carácter defensivo y que le servían para tantear el terreno. Sería mucho más significativo un acuerdo de asociación económica con Corea del Sur. Japón y Corea del Sur son los dos únicos países integrantes de la OCDE de Asia oriental, por lo que están en condiciones de abogar por una integración regional profunda basada en un alto nivel de calidad institucional y que vaya más allá de una simple conformidad con la OMC,¹⁵ Ahora bien, la importancia estratégica de este acuerdo económico tendría mayor alcance que la creación de los temas de comercio e inversión. Marcaría una nueva época en las relaciones entre dos países tradicionalmente riva-

les y daría a China que pensar. Si Japón y Corea del Sur no dejan claro a China que su acuerdo económico está abierto a futuras adhesiones, China podría incluso interpretar el acuerdo como una potencial pieza de una política de contención contra este país, ya que tanto Japón como Corea del Sur tienen una alianza militar con Estados Unidos. De la misma manera que la iniciativa china hacia la ASEAN ha suscitado una respuesta competitiva por parte de Japón, la propuesta de un acuerdo de asociación económica entre Japón y Corea del Sur ha llevado a China a impulsar un acuerdo trilateral que incluya a los tres países desde el principio.

Como tierra puente dividida del noreste asiático, Corea del Sur ha centrado su estrategia exterior de los últimos años en abordar el problema de Corea del Norte. Pese a que Corea no es un país pequeño —las poblaciones de Corea del Norte y del Sur juntas superan la de Gran Bretaña, Francia o Italia— es probable que la presencia de dos potencias regionales, China y Japón, limite la influencia de Corea del Sur en Asia oriental, especialmente en un momento en el que los problemas económicos y las amenazas militares de Corea del Norte requieren atención.¹⁶ La amenaza nuclear que supone Corea del Norte constituye, más concretamente, una fuente de tensiones que debería abordarse lo antes posible. El gobierno de Corea del Sur cree que el problema nuclear de Corea del Norte requiere una solución global y pacífica.

Las líneas generales de la solución al problema nuclear son bastante claras.¹⁷ Estados Unidos debería poner fin a lo que Corea del Norte considera una «política hostil» hacia ella, y ésta debería congelar y luego dismantelar su programa nuclear permitiendo las inspecciones. La comunidad internacional debería, mediante programas de ayuda al desarrollo económico de Corea del Norte, convencer a este país de que un futuro no nuclear será mejor para ella que un futuro nuclear. Para resolver el problema nuclear de Corea del Norte y promover la paz y la seguridad en el noreste asiático, Corea del Sur está impulsando la creación de redes de energía y transporte en la región que facilitarán el desarrollo económico no sólo de Corea del Norte, sino también de las provincias nororientales de China y del Extremo Oriente ruso. Estos proyectos de inversión proporcionarán también nuevas oportunidades de negocio a empresas de la región y de fuera, y les permitirán participar de los beneficios de una mayor integración regional.

La política de Corea del Sur a la hora de firmar acuerdos preferenciales de comercio ha sido más bien defensiva y exploratoria como la de

Japón. En 2004, Corea del Sur firmó sendos acuerdos de libre comercio con Chile y Singapur; ambos plantean pocos problemas al protegido sector agrícola de Corea del Sur. Sin embargo, más allá de estos dos acuerdos, no se sabe claramente qué pasos dará Corea del Sur aunque continúe participando activamente en foros regionales de la ASEAN + 3. En los últimos años ha habido negociaciones para llegar a un acuerdo de libre comercio con Japón, pero se ha avanzado poco debido a la resistencia mostrada por varios sectores de la industria y al temor de que China reaccione negativamente frente al mismo. Por otro lado, quienes recientemente han defendido un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos, por cuestiones más de alta política que económicas, todavía tienen que aclarar qué piensan hacer con la liberalización agrícola para poder cumplir con el artículo XXIV de los acuerdos del GATT/OMC. Los que defienden un acuerdo bilateral de libre comercio con China se enfrentan al mismo problema.

Aunque la ASEAN ha promovido la cooperación regional desde su creación en 1967, sus resultados han sido bastante irregulares. Fundada como bloque anticomunista para frenar la expansión de China y la Unión Soviética, tuvo una integración económica lenta. De hecho, hasta 1992 no creó el Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA), cuyo objetivo era eliminar los aranceles entre los países miembros. Se esperaba que el AFTA sirviera de aglutinante económico para mantener a la ASEAN unida tras el fin de la guerra fría. Sin embargo, la ASEAN sólo ha logrado un avance lento en la integración económica, sobre todo debido a la crisis económica de 1997 y a su ampliación con la incorporación de Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam. Pese a que la ampliación logró el objetivo político de unir todo el sureste asiático, agrandó las desigualdades económicas entre los países miembros, lo que dio como resultado una ASEAN menos cohesionada. Aunque los dirigentes de la ASEAN revalidaron el Proyecto ASEAN para el año 2020 en la cumbre de 2003 y acordaron crear la Comunidad de la ASEAN antes de 2020, decidieron adoptar una pragmática fórmula de «2 + X» que refleja que no todos sus miembros, 10 en total, están dispuestos a avanzar al mismo ritmo. Esta «geometría variable» permite a Singapur y a Tailandia tomar la iniciativa en integración regional y a otros países sumarse más tarde a sus esfuerzos. Sin embargo, cuando se aplique a la negociación con países externos a la ASEAN, este enfoque carente de unidad podría derivar en un conglomerado de relaciones entrecruzadas (el conocido como efecto «plato de espagueti»).

En cuanto a las negociaciones entre la ASEAN y otros países, la ASEAN ha adoptado un enfoque bastante ecléctico. Por un lado está negociando acuerdos de libre comercio con economías grandes como China, India, Japón, Corea del Sur y Estados Unidos, entre otros. Por otro, está intentando integrarse de manera más estrecha con China, Japón y Corea del Sur como grupo en el marco de la ASEAN + 3. Sin embargo, como estas negociaciones bilaterales o plurilaterales se libran antes de la creación de un mercado común de la ASEAN, es difícil conseguir una posición unitaria en el seno de la organización a la hora de negociar.

5. Vías posibles cara al futuro

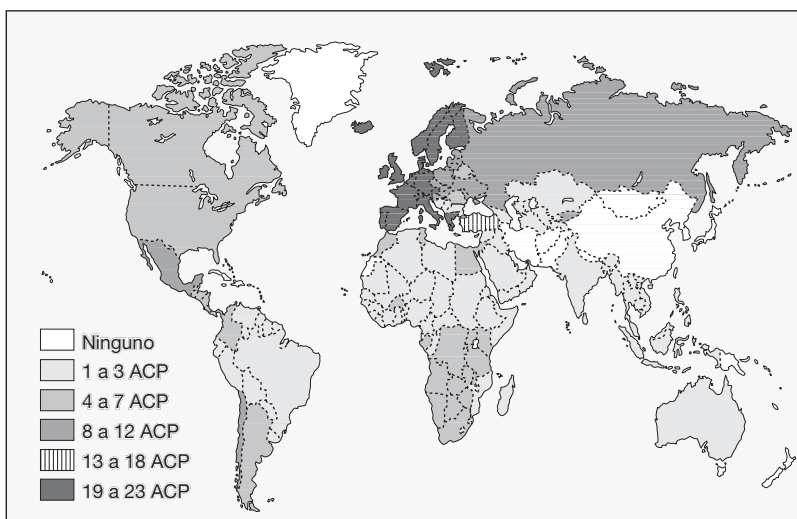
Hasta 2002, Asia oriental casi no contaba con acuerdos preferenciales de comercio. Tal y como puede observarse en el mapa 1, hasta aquel entonces sólo habían firmado acuerdos de este tipo los países de la ASEAN, mientras que en Europa y el continente americano muchos países tenían varios acuerdos preferenciales de comercio al mismo tiempo.

Sin embargo, en los últimos años la reticencia de Asia oriental a desmarcarse de los principios multilaterales se ha reducido significativamente. Japón y Corea del Sur, por ejemplo, han firmado acuerdos de comercio bilaterales con países como Singapur, Chile y México. El surgimiento del bilateralismo y el plurilateralismo en otras regiones ha dado un impulso a este tipo de acuerdos de carácter defensivo y exploratorio.

No obstante, los cambios profundos en las relaciones internacionales desencadenados por el fin de la guerra fría y el auge de China están obligando a los países de Asia oriental a pensar en acuerdos preferenciales de comercio de mucha mayor importancia geopolítica y económica. China y Japón, por ejemplo, compiten por fortalecer sus lazos con el sureste asiático a través de acuerdos de libre comercio con la ASEAN. Japón y Corea del Sur, por su parte, están negociando un acuerdo de libre comercio que inquieta a China. Estados Unidos también sigue de cerca los acontecimientos que se suceden en Asia oriental por temor a que se le excluya de cualquier acuerdo regional importante. La rivalidad histórica entre los principales actores asiáticos, combinada con la posibilidad real de que se produzcan cambios importantes en las relaciones internacionales, hace que cualquier iniciativa regional ambiciosa emprendida por al-

MAPA 1

Participación en acuerdos comerciales preferenciales (ACP) en vigor en marzo de 2002



FUENTE: Fukagawa (2003).

gún país sea vista por los demás como una posible fuente de tensión. Al mismo tiempo, la región ya tiene en la ASEAN + 3 un foro en el que debatir algunas cuestiones de manera constructiva.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, deberíamos plantearnos cuáles son las posibles vías por las que podría evolucionar la integración regional en Asia Oriental. En la región hay cuatro grandes actores, a saber, la ASEAN, China, Japón y Corea del Sur. La integración regional en la zona vendrá determinada en gran parte por su interacción. Al ofrecer una liberalización asimétrica, China ha progresado mucho más en sus negociaciones con la ASEAN que Japón o Corea del Sur. A diferencia de estos dos países, China no tiene un sector agrícola ineficiente que la frene. Aunque existe cierto temor a que las importaciones chinas invadan el mercado, los países de la ASEAN aspiran a recoger los «primeros frutos de la cosecha» si firman un acuerdo bilateral con China antes que otros países. La diferencia en competitividad entre la ASEAN y China aumentará probablemente a favor de China, ya que ésta atrae más inversiones extranjeras directas que la ASEAN.¹⁸ Cuanto más tarde en firmar un acuerdo de libre comercio con China, menos beneficios netos obtendrá la

ASEAN. En consecuencia, la mejor estrategia que pueden adoptar los países de la ASEAN es tratar de llegar a un pronto acuerdo con China y asegurarse al mismo tiempo unas concesiones por parte de ella que reduzcan los costes de reestructuración en sus propios mercados internos.

Japón y Corea del Sur podrían firmar un acuerdo de libre comercio entre ambos que facilitara la reestructuración industrial y promoviera las inversiones. Aunque algunos académicos chinos han expresado sus reservas frente a un acuerdo de este tipo, no es realista pensar que pueda firmarse un acuerdo trilateral de libre comercio en este estadio, y menos teniendo en cuenta el artículo XXIV del GATT/OMC y la vulnerabilidad del sector agrícola tanto de Japón como de Corea del Sur. Será más realista empezar por buscar al menos soluciones parciales a los problemas agrícolas a través de negociaciones multilaterales, que dan más margen para buscar compensaciones. Al igual que con el TLCAN, que surgió como una expansión del acuerdo bilateral entre Canadá y Estados Unidos, para incorporar a México, podría pasarse de un acuerdo bilateral a uno trilateral cuando se tengan bajo control los intensos cambios provocados por la liberalización del comercio. Sin embargo, puede que el entusiasmo y la urgencia por firmar un acuerdo bilateral no sean tan fuertes entre Japón y Corea del Sur como entre la ASEAN y China; en concreto, porque la diferencia en competitividad entre Japón y Corea del Sur puede no agrandarse si se retrasara la firma del acuerdo. Aunque el acuerdo bilateral podría engendrar ventajas dinámicas al facilitar la reestructuración industrial de ambos países y el aumento de las inversiones japonesas en Corea del Sur, es probable que Japón saliera más inmediatamente beneficiado de la liberalización del comercio, pues su arancel promedio actual es inferior al de Corea del Sur. Estas cuestiones deben abordarse antes de cerrar cualquier acuerdo bilateral.

Los dos conjuntos de acuerdos bilaterales mencionados pueden luego ser «bloques de construcción» para una cooperación regional más amplia en Asia oriental y más allá. Si Japón y Corea del Sur se muestran algún día dispuestos a abordar los problemas de liberalización agrícola, China y la ASEAN por un lado, y Japón y Corea del Sur por el otro, podrían aunar sus fuerzas, por separado o por pares. Se podría entonces empezar a hablar seriamente de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Los riesgos derivados de un cambio en el equilibrio de poderes de Asia oriental deberían ser reducidos al mínimo con esta cooperación. En un futuro previsible, parece probable que el marco de la ASEAN + 3

proporcione un foro para discusiones constructivas orientadas a promover la reconciliación y cooperación.

Notas

1. Sobre las inversiones japonesas en el sudeste asiático, véase Seiichi Masuyama (2000), «The Role of Japan's Direct Investment in Restoring East Asia's Dynamism: Focus on ASEAN», en Seiichi Masuyama, Donna Vandebriink y Chia Siow Yue, eds., *Restoring East Asia's Dynamism*, Nomura Research Institute, Tokio, pp. 213-296.

2. Sobre la evolución de las posiciones frente a la integración regional en Asia oriental, véase C. Fred Bergsten (1990), «The World Economy after the Cold War», *Foreign Affairs*, 69 (3), y T. J. Pempel (1999), «Regional Ups, Regional Downs», en T. J. Pempel, ed., *The Politics of the Asian Economic Crisis*, Cornell University Press, Ithaca, pp. 62-78.

3. Para una perspectiva histórica sobre la evolución económica de China, véase Angus Maddison (1995), *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, OECD, París, en especial p. 30, y del mismo autor (1998), *Chinese Economic Performance in the Long Run*, OECD, París.

4. Véase Michio Morishima (1982), *Why Has Japan Succeeded? Western Technology and the Japanese Ethos*, Cambridge University Press, Cambridge. Para un estudio comparativo de China y Japón en el siglo XIX, véase George M. Beckman (1962), *The Modernization of China and Japan*, Harper & Row, Nueva York.

5. Véase Kazuyoshi Uehara *et al.* (1994), *A Modern History of East Asia*, traducido del japonés al coreano por Kyu-Soo Lee *et al.*, Yet Oneul, Seúl.

6. Sobre la evolución de la política exterior japonesa anterior a 1945, véase Sang-Jung Kang (2002), *Toward a Northeast Asia Common House*, traducido del japonés al coreano por Kyung-Duk Lee, Puriwa Ipari Publishing Co.

7. Véase Francis Ng y Alexander Yeats (2003), «Major Trade Trends in East Asia: What are their Implications for Regional Cooperation and Growth?», Banco Mundial, documento de trabajo, n° 3.084.

8. Véase Lawrence Lau (2004), «Asian Regional Economy in a Multilateral Setting», ponencia presentada en el simposio *Asian Network of Economic Policy Research (ANEPR) 2003-2004: Asia in Search of a New Order*, organizado por el Research Institute of Economy, Trade, and Industry (RIETI), Tokio, 16-17 de enero de 2004.

9. Para un análisis histórico de los cambios en el coeficiente de gravedad de Asia Oriental, véase Peter Petri (1994), «The East Asian Trading Bloc: An

Analytical History», en Jeffrey A. Frankel y Miles Kahler, eds., *Regionalism and Rivalry: Japan and the U.S. in Pacific Asia*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 21-52. Véase también Eisuke Sakakibara y Sharon Yamakawa (2003), *Integración regional in East Asia: Challenges and Opportunities, World Bank East Asia Project*, Global Security Research Center, Keio University, Tokio.

10. Véase K. Sugiura (2000), «The Fantasy of Asia's Inter-Dependence,» informe del FRI, n° 79, Fujitsu Economic Research Institute, Tokio. En 1999, las exportaciones de Japón a Estados Unidos ascendieron a 130.000 millones de dólares estadounidenses, mientras que sus importaciones, también de Estados Unidos, fueron sólo de 57.500 millones. Los AXJ9 (los principales 9 países de Asia del este menos Japón: China, Hong Kong, Indonesia, Malaisia, Filipinas, Singapur, Corea del Sur, Taiwán y Tailandia) exportaron 234.600 millones de dólares estadounidenses a Estados Unidos e importaron sólo 107.300 millones. En cambio, mientras que las exportaciones de los AXJ 9 a Japón fueron de 118.400 millones de dólares estadounidenses, sus importaciones de ese mismo país ascendieron a 151.900 millones.

11. Sobre el impacto del crecimiento económico de China, véase Fred Hu *et al.* (2002), «The Five Great Myths About China and the World», Goldman Sachs. Los cinco grandes mitos son: 1) China va a hacerse con el control del mundo; 2) la «nueva China industrial» está minando la industria y frenando el crecimiento en el resto del mundo; 3) los bajos salarios, el alto aumento de la productividad y una moneda enormemente devaluada permiten a China aumentar su competitividad de forma imparable; 4) los desequilibrios estructurales provocan una deflación tanto en el interior del país como en el extranjero; y 5) Japón, la ASEAN y el resto de Asia luchan por sobrevivir frente a la floreciente economía china.

12. Véase David Roland-Holst (2002), «An Overview of PRC's Emergence and East Asian Trade Patterns to 2020», informe del ADB Institute, n° 44, ADB Institute, Tokio.

13. Véase Howard W. French, «China Moves Toward Another West: Central Asia», *New York Times*, 28 de marzo de 2004.

14. Véase Naoko Munakata (2001), «Evolution of Japan's Policy toward Economic Integration», mimeo, Center for Northeast Asian Policy Studies (CNAPS), Brookings Institution.

15. Sobre el efecto de sentar precedente del acuerdo económico entre Japón y Corea del Sur, véase Fukagawa (2003), «Japan's View on Northeast Asian Community: Institutional Approach from Economic Partnership Agreement (EPA)», mimeo, University of Tokyo.

16. Para un análisis del papel que desempeña Corea del Sur en la promoción de la cooperación regional, véase Chang-Jae Lee (2002), «East Asian Economic Regionalism and the Role of South Korea», ponencia presentada en la

conferencia *Corea as a 21st Century Power*, celebrada en la Universidad de Cambridge, 3-6 de abril de 2002.

17. Sobre el perfil de una solución al problema nuclear de Corea del Norte, véase Wonhyuk Lim (2004), «North Korea Economic Futures: Internal and External Dimensions», ponencia presentada en la conferencia *Korea: The East Asian Pivot*, celebrada en el Naval War College, New Port, Rhode Island, 26-27 de agosto de 2004.

18. Sobre este punto, véase Mohd Hafilah Piei (2002), «The East Asia Free Trade Agreement: An ASEAN Perspective», ponencia presentada en la conferencia *Prospects for an East Asian Free Trade Agreement*, organizada por el Korea Institute for International Economic Policy (KIEP), Seúl, 27 de septiembre de 2002.

Globalización e integración: una perspectiva multilateral

Robert Scollay

Introducción

La globalización y el multilateralismo se complementan mutuamente. Dejando a un lado la observación evidente de que cualquier iniciativa global debe ser necesariamente de naturaleza multilateral, tampoco resulta difícil identificar los posibles beneficios de la globalización cuyo potencial pleno sólo puede lograrse a través de un enfoque multilateral.

El comercio y las inversiones forman parte de las dimensiones de la globalización en las que están más claras las ventajas del multilateralismo. Los beneficios de expandir el comercio de bienes y servicios se consiguen mejor a través de un enfoque multilateral, no discriminatorio, que garantice que los países tienen acceso a los bienes y servicios que necesitan a partir de las fuentes de aprovisionamiento más competitivas, a la vez que los mercados abiertos aseguran que cada país tiene la oportunidad de desarrollarse mediante la explotación plena de sus ventajas comparativas y competitivas específicas. Del mismo modo, un enfoque multilateral no discriminatorio respecto a los flujos de inversión internacionales asegura que los recursos pueden asignarse a los usos más eficaces, desde una perspectiva tanto global como nacional. La positiva contribución a la eficacia económica global de las redes de producción internacionales también será mayor con un enfoque multilateral no discriminatorio del comercio y la inversión.

Sin embargo, en la actualidad el enfoque multilateral del comercio y la inversión se enfrenta a formidables desafíos. Hemos observado que el sistema comercial multilateral en torno a la OMC está flaqueando, mientras que los enfoques comerciales preferenciales están ganando fuerza en

todo el mundo. Mientras cobra intensidad el debate sobre si los acuerdos comerciales preferenciales que están proliferando deberían considerarse como complementarios o como sustitutos peligrosamente subversivos del multilateralismo, la desaceleración del impulso del multilateralismo está fomentando que cada vez haya más naciones que centren su atención en iniciativas preferenciales. Paradójicamente, esto se produce en un momento en el que el sistema multilateral se ha acercado más que nunca al estatus de un sistema global pleno, en el cual los miembros de la OMC ascienden a casi 150, y en particular con la adhesión en 2001 de China, una de las dos últimas economías más importantes que permanecía fuera de la OMC hasta entonces.

Este capítulo analiza el desafío planteado al sistema comercial multilateral tanto por el desenfrenado regionalismo como por los formidables obstáculos que han surgido en la vía hacia un avance significativo en el propio sistema multilateral. Las dos siguientes secciones del trabajo abordan el desafío del regionalismo. Las principales dimensiones de la tendencia hacia acuerdos comerciales preferenciales (ACP) se subrayan brevemente, tras lo cual se revisan las bien conocidas ventajas y desventajas del enfoque preferencial en la liberalización comercial. A su vez, esto va seguido de un estudio sobre la posibilidad de que el comercio preferencial pueda evolucionar de forma que apoye, en lugar de subvertir, el sistema comercial multilateral. La conclusión a la que se llega es que, en la balanza, la perspectiva es más bien sombría en ausencia de un liderazgo fuerte e ilustrado. En la siguiente sección se identifican los factores que subyacen tras la falta de progreso en la OMC desde la finalización de la Ronda de Uruguay y las negociaciones relacionadas con ella, y se discuten las perspectivas para superar los obstáculos que impiden lograr un mayor dinamismo en el sistema comercial multilateral.

La proliferación de acuerdos comerciales preferenciales: implicaciones negativas y positivas

La dimensión de la expansión de acuerdos ACP desde que finalizó la Ronda de Uruguay es bien conocida. Según datos de la OMC, desde 1994 se han notificado más de 130 ACP, comparados con 124 notificaciones en el período de cuarenta y seis años que va entre 1948 y 1994. El

enfoque preferencial se encuentra en la actualidad totalmente asentado y se extiende de forma estable en todas las regiones importantes de la economía mundial.

En Europa el papel predominante recae, por supuesto, en la Unión Europea, cuyos 25 miembros actuales representan el 27 % del PNB mundial.¹ La UE está vinculada con los países que siguen formando parte de la AELC en el Espacio Económico Europeo (EEE). Los tres restantes candidatos oficialmente reconocidos para su adhesión a la UE² están vinculados a la UE, a los países de la AELC y entre sí por una serie de acuerdos ACP que eventualmente desaparecerán cuando se integren en la UE. La UE ha desarrollado una red de acuerdos con sus vecinos del Mediterráneo, y la Declaración de Barcelona contempla que dichos acuerdos acaben desembocando en una zona de libre comercio que abarque a Europa y los países mediterráneos del norte de África y de Oriente Medio. El alcance de los acuerdos comerciales preferenciales de la UE se ha ampliado todavía más mediante la conclusión de acuerdos de libre comercio con Suráfrica, México y Chile, y se están llevando a cabo negociaciones para establecer un acuerdo de libre comercio con los países del Mercosur, y para convertir el acuerdo no recíproco existente con 77 países de África, el Caribe y el Pacífico, bajo el Convenio de Cotonú, en una serie de acuerdos de libre comercio recíprocos.

El continente americano está cubierto por una caleidoscopio de más de 30 ACP, algunos de los cuales se solapan y se cruzan. El TLCAN, que engloba a las tres economías norteamericanas de Estados Unidos, Canadá y México, representa el 36 % del PNB mundial y aglutina, sólo con Estados Unidos, el 32 % del PNB mundial. Desde 1994, 34 naciones americanas han emprendido una iniciativa para crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como bloque comercial preferencial único que abarque todo el hemisferio exceptuando a Cuba. Supuestamente está previsto que el ALCA coexistirá con al menos algunos de los ACP menores existentes, con arreglo a algún tipo de modalidad que todavía tiene que articularse plenamente. Mientras han seguido avanzando las negociaciones del ALCA, también han progresado algunas negociaciones para el establecimiento de nuevos acuerdos preferenciales subregionales en el hemisferio, entre las que cabe destacar la conclusión por parte de Estados Unidos de ALC independientes con Chile y los países centroamericanos, y su propuesta de negociar otras ALC con tres países andinos.³

En el este de Asia y en el Pacífico occidental, los ACP se habían limitado hasta hace poco tiempo a las economías relativamente más pequeñas del sureste asiático y de Oceanía. La reciente oleada de iniciativas preferenciales ha sido sin embargo notable por el hecho de que aparecieran como participantes en esta tendencia las tres principales economías del noreste asiático, China, Japón y Corea,⁴ haciendo surgir por primera vez una posibilidad realista para que se establezca un ACP que abarque genuinamente todo el este de Asia. Las tensiones políticas entre las tres economías del noreste asiático siguen constituyendo un serio obstáculo para este desarrollo, y queda por ver si dicho obstáculo puede salvarse. Si en efecto se materializa un ACP en el este asiático, su aparición, en paralelo con la formación de ALCA y la ampliación hacia el este de la UE, formalizaría el establecimiento de una economía mundial tripolar, con bloques preferenciales que cubrirían cada una de las tres principales regiones económicas del mundo, Europa, el continente americano y el este asiático, que en su conjunto representan el 87,5 % del PNB mundial. En términos de formación de bloques el nuevo desarrollo más significativo sería el del este asiático, donde un ALC de esa zona representaría el 20,5 % del PNB mundial, frente a menos del 2 % en el caso del ALC del ASEAN (AFTA), el único ALC existente en el este asiático antes de la actual «ola» de nuevas iniciativas. En contraste, la ampliación de la UE de 15 a 25 miembros ha supuesto un aumento del 25,5 al 27 % del PNB mundial, mientras que el ALCA representaría un 39,5 % del PNB mundial, frente al 36 % de los actuales miembros del TLCAN.

Un bloque comercial en el este de Asia que se desarrollara en paralelo con el ALCA también dividiría formalmente la cuenca del Pacífico en bloques comerciales preferenciales independientes a ambas orillas del Pacífico, en contradicción con el proyecto APEC de crear una gran zona de libre comercio e inversión no discriminatoria que englobe a las naciones de esa zona.

Al margen de los tres principales polos de actividad económica global, prácticamente todos los países de África y del sur de Asia, y muchos países de Oriente Medio y Asia central participan en la actualidad en acuerdos ACP. Existen ambiciosos planes a largo plazo para crear un Área de Libre Comercio del Sur de Asia (SAFTA) y una Unión Africana, si bien ambas iniciativas se enfrentan a importantes obstáculos políticos.

Se pueden discernir varias tendencias diferentes en la expansión global de ACP. Además de participar en la creación de bloques económi-

cos regionales, las principales potencias económicas de cada una de las tres regiones principales están utilizando cada vez más los ACP para crear redes comerciales centradas en ellas, con vínculos tanto intrarregionales como extrarregionales. Los ACP extraeuropeos negociados o en proceso de negociación por parte de la UE ya se han mencionado, al igual que las negociaciones de Estados Unidos para establecer acuerdos ACP con otros países del continente americano. Fuera del continente americano, Estados Unidos también está participando en las ALC recientemente constituidas con Singapur, Australia y Jordania, así como en la ALC más antigua con Israel, y está negociando otras ALC con socios de diferentes partes del mundo. Japón y Corea han iniciado recientemente negociaciones para crear un ALC común, mientras que Japón ya ha establecido dos ALC con Singapur y México y está negociando otras ALC con Tailandia, Malaisia y Filipinas. Corea ha constituido recientemente un ALC con Chile. China ha entablado negociaciones para el establecimiento de acuerdos ALC tanto con ASEAN como grupo como con algunas naciones de ASEAN a título individual.

Las iniciativas ALC de las principales potencias económicas mundiales prueban con claridad la fuerza del «efecto dominó» que identificó por primera vez Baldwin (1997) en relación con la ampliación de la UE. Una versión más general del «efecto dominó» se refiere a un pequeño país cuyo principal competidor en uno de sus principales mercados se ha asegurado un acceso preferencial a dicho mercado mediante un ACP. El país en cuestión tiene pocas opciones al margen de buscar un ACP propio con el mismo socio principal, con el fin de proteger su posición en el mercado de ese socio y de mantener su posición relativa como destino de Inversión Extranjera Directa (IED). Estados Unidos ha convertido este «efecto dominó» en una estrategia bajo la denominación de «liberalización competitiva». El poder potencial de esta estrategia se pone de manifiesto en la larga cola de más de 30 países que en la actualidad están a la espera de negociar un ALC con Estados Unidos.

Además de buscar acuerdos ACP con socios importantes, por razones tanto ofensivas como defensivas, los países más pequeños de todo el mundo también están desarrollando ACP entre sí, siguiendo toda una gama de estrategias diferentes. Algunos pretenden diversificar sus intereses comerciales utilizando los ACP para fomentar el comercio Sur-Sur, a menudo con el objetivo de crear mercados regionales o subregionales mayores. Otros buscan acuerdos ACP con algunos socios más pequeños

seleccionados como forma de tomar posiciones para, llegado el momento, entrar en acuerdos más amplios en los que su socio ya está participando o en los que tiene una posición más ventajosa. Algunos países más pequeños que están en condiciones de hacerlo están siguiendo una estrategia explícita de intentar establecer acuerdos ACP con todos sus socios comerciales principales. México, Singapur y Chile son ejemplos de países que ya han realizado progresos significativos para alcanzar este objetivo, aprovechando, al menos en los dos primeros casos, diversas circunstancias únicas que los hacen relativamente atractivos como socios ACP.⁵

Tanto los atractivos como las desventajas de los ACP son bien conocidos y se resumen, por ejemplo, en un reciente documento del CCEP (2003), así como en trabajos anteriores como el de Panagariya (1999). El hecho de que los gobiernos de todo el mundo estén buscando tan ávidamente establecer acuerdos ACP es un testimonio claro de que estos acuerdos ofrecen algún atractivo significativo. El atractivo para los gobiernos se resume en el CCEP (2003) de la siguiente forma:

- Es probable que sea posible avanzar más y más rápido con un pequeño grupo de socios comerciales que en las negociaciones multilaterales.
- Factores de economía política: el hecho de que los aumentos de las oportunidades de exportación derivados de los ACP sean más fácilmente identificables hace que resulte más fácil «venderlos» políticamente.
- Los acuerdos pueden diseñarse a medida para ajustarse a las circunstancias específicas de los miembros.
- En contraste con la APEC, los ACP permiten el establecimiento de compromisos vinculantes mediante la negociación de concesiones recíprocas.
- Los ACP pueden facilitar el contexto para discutir y resolver cuestiones bilaterales difíciles en materia de comercio e inversión.
- Los ACP pueden servir como «terreno de entrenamiento» para la liberalización unilateral y multilateral, en donde los gobiernos y las empresas aprenden a adaptarse a la creciente competencia derivada de la liberalización.
- Los ACP pueden contribuir al desarrollo económico proporcionando vehículos para la producción y la provisión de bienes públicos regionales.

- Las negociaciones y la aplicación de los ACP pueden resultar útiles para hacer irreversibles (*lock in*) las reformas económicas.
- Los ACP ofrecen un «seguro» frente al posible fracaso de la OMC.
- Las negociaciones de los ACP pueden vincularse a objetivos de política exterior y de seguridad.

Desde una perspectiva menos positiva, los gobiernos pueden sentirse atraídos hacia los ACP por la oportunidad de buscar la liberalización con socios seleccionados, excluyendo temas «sensibles» que podrían tener que incluirse en una negociación multilateral, y/o incluyendo disposiciones a las que conceden una gran importancia pero que tendrían pocas posibilidades o ninguna de ser aceptadas en la OMC.

Además de los beneficios tradicionales para el comercio derivados de explotar la diferencia de ventajas comparativas, los ACP también pueden estar motivados por el deseo de «hacerse con los beneficios dinámicos potencialmente disponibles a partir de las economías de escala y de una mayor competencia a través del comercio intraindustrial en mercados tecnológicamente dinámicos» (CCEP, 2003). Esta consideración resulta especialmente atractiva en el caso de los ACP Norte-Norte, pero cada vez más, también, en el caso de al menos algunos ACP Norte-Sur. El deseo de proteger los mercados de exportación percibidos como vulnerables, como ya se ha señalado anteriormente, es probable que sea una motivación en particular para los países en desarrollo a la hora de buscar acuerdos ACP Norte-Sur, mientras que una motivación importante de los ACP Sur-Sur es el intento de crear mercados alternativos para productos de valor añadido que encuentran dificultades para penetrar en los mercados de los países desarrollados debido al bien conocido fenómeno de la escalada arancelaria.

Las implicaciones negativas de los ACP también son bien conocidas. El efecto negativo «clásico» de los ACP es la desviación de comercio. Además de generar comercio entre los socios del ACP, un ACP desvía comercio de los países excluidos del mismo, en evidente detrimento de estos últimos y, de forma menos evidente, en detrimento posible o incluso probable de los propios socios del ACP. Panagariya (1999) señala que, si bien en algunos círculos existe la tendencia a subestimar la importancia de la desviación de comercio, de hecho es probable que se trate de un fenómeno muy significativo en términos cuantitativos. Un importante estudio reciente sobre 18 ACP existentes, realizado por la

Comisión de la Productividad de Australia (2003), puso de manifiesto que la gran mayoría de los ACP estudiados producían un efecto de desviación de comercio neta (es decir, la desviación comercial superaba la generación de comercio). Una serie de estudios realizados por Scollay y Gilbert y otros han destacado el significativo potencial de desviación de comercio de una selección de iniciativas ACP en la región de Asia-Pacífico (véase por ejemplo Scollay y Gilbert, 2001; Scollay, 2001; Gilbert, Scollay y Bora, 2002). Tal vez tan importante como los propios efectos de desviación de comercio sea el recrudescimiento de conflictos comerciales e incluso de tensiones políticas que pueden generar.

Krugman (1991) defendió que los «bloques comerciales naturales», formados por países vecinos que tienen relaciones comerciales intensas, tendrían mayores efectos de creación de comercio pero menores efectos de desviación. Sin embargo, en el contexto de Asia-Pacífico, Gilbert, Scollay y Bora (2002) muestran que si bien las agrupación en bloques entre las economías del este asiático genera, en efecto, mayores efectos de creación de comercio, también provocan una mayor desviación, contradiciendo la hipótesis del «bloque comercial natural» apuntada por Krugman. Además, puesto que los países excluidos que soportan la mayor desviación comercial de comercio serán los que mantienen relaciones comerciales intensas con los socios del ACP, y puesto que las economías APEC, por lo general, mantienen relaciones comerciales intensas entre sí, se considera que la eventual creación de acuerdos ACP cada vez más amplios en el este de Asia supondrá mayores pérdidas por desviación comercial de comercio en un grupo cada vez más reducido de economías APEC excluidas.

A los efectos de generación y desviación de comercio debe sumarse la generación y desviación de inversiones. Como han señalado algunos observadores, una motivación clave para muchos ACP modernos es reforzar la capacidad de atracción de los miembros, en particular de los miembros más pequeños, como destino para las inversiones. Mientras que una parte de la inversión resultante será análoga a la generación de comercio, también es probable que una determinada proporción, tal vez una proporción significativa, se desviará en la práctica de otros destinos fuera del ACP, debido al acceso preferencial que los miembros tienen a sus respectivos mercados.

Jagdish Bhagwati ha acuñado el término «plato de espagueti» para describir el resultado de la fragmentación del sistema comercial mundial

en esquemas complejos de ACP que se solapan y se cruzan, cada uno con sus propias reglas y condiciones diferentes (Bhagwati *et al.*, 1998). En la medida en que estos términos y condiciones implican costes de cumplimiento significativos para las empresas, como ocurre frecuentemente por ejemplo con las reglas de origen, es probable que la participación de un país en múltiples ACP imponga significativos costes de transacción adicionales para las empresas exportadoras. La magnitud de los costes adicionales imputables al efecto «plato de espagueti» es una cuestión que requiere ser objeto de atención prioritaria en futuras investigaciones.

Otra preocupación en relación con la búsqueda agresiva de acuerdos ACP es el hecho de que todos los países disponen de recursos negociadores limitados. La desviación de una proporción significativa de dichos recursos a la negociación de acuerdos ACP puede ir en detrimento de la capacidad de involucrarse de forma constructiva y efectiva en las negociaciones de la OMC.

Las desventajas de las configuraciones «nodo y radio» (*hub and spoke*) de los ACP también han atraído su atención considerable. Es evidente que la balanza de ventajas e inconvenientes se decantará probablemente a favor del «nodo», ya que éste obtiene un acceso preferente a todos los mercados «radiales», mientras que los «radios» sólo obtienen acceso al mercado «nodo», a no ser que negocien acuerdos ACP independientes entre sí. Incluso sobre una base proporcional, mientras que el análisis de un único ACP «nodo-radio» puede poner de manifiesto mayores beneficios para el «radio» (si se mide por ejemplo en porcentaje del PNB), el análisis de la implantación simultánea de varios acuerdos de este tipo en torno a un «nodo» común muestra claramente que los beneficios, en tales condiciones, revierten de una forma desproporcionada en el «nodo». ⁶

El modelo «nodo y radio» también acentúa la desigualdad inherente de poder de negociación entre el «nodo» y los «radios». Las principales economías, como Estados Unidos y la UE, disponen de «plantillas» bien consolidadas para establecer ALC que parecen poder aplicar a nuevos socios con pocas variaciones, y es probable que otras potencias económicas importantes, como Japón o China, también desarrollen en el futuro sus propias «plantillas». En el caso de Estados Unidos, la «plantilla» incluye reglas de origen del tipo TLCAN, y en ALC más recientes Estados Unidos también ha podido asegurarse importantes concesiones que claramente habría sido poco probable que alcanzara en la OMC, en cues-

tiones como propiedad intelectual, normas comerciales y laborales, normas comerciales y medioambientales y controles de capital.

El papel de las reglas de origen (RdO) en los ACP es un aspecto de especial preocupación, en particular las RdO concebidas para atender las demandas de sectores sensibles en países desarrollados importantes. En estos casos, RdO preferenciales cuidadosamente elaboradas, cuyos efectos a menudo sólo entienden los propios industriales del sector, pueden desequilibrar significativamente la liberalización conseguida por medio de las disposiciones arancelarias de un ACP, y ser utilizadas muy eficazmente para atrincherar de forma permanente un grado de protección para el sector en cuestión.

La perspectiva de una economía mundial dominada por tres grandes bloques comerciales preferenciales también suscita preocupaciones evidentes, tanto respecto al futuro del gran número de países que probablemente quedarán al margen de esos bloques, como a la posibilidad de que cada bloque se vea tentado de utilizar su poder en el mercado para mejorar su posición a expensas de los dos otros bloques, desembocando todo ello en guerras comerciales destructivas y potencialmente catastróficas. Krugman (1991) destaca en particular la tentación de que dos de los tres bloques se unieran contra el tercero.

Los acuerdos ACP y el sistema comercial multilateral: ¿«bloques de construcción» o «escollos»?

Los anuncios de nuevos acuerdos ACP suelen estar acompañados de corteses declaraciones que afirman que los nuevos acuerdos serán conformes con la OMC y que su intención es contribuir al progresivo desarrollo de un sistema comercial internacional más abierto, si bien rara vez se articulan con claridad las modalidades concretas en que los acuerdos cumplirán tales condiciones. La relación entre los ACP y la salud del sistema comercial multilateral ha sido objeto, sin embargo, de extensos debates en la literatura académica, presentados tradicionalmente como un debate sobre si los ACP deberían considerarse como «bloques de construcción» o como «escollos» para el desarrollo de un sistema comercial internacional más abierto. En CCEP (2003) se puede encontrar una síntesis de las cuestiones que se plantean.

Por supuesto, es posible identificar condiciones bajo las cuales se pueden minimizar o incluso eliminar los efectos negativos de los ACP. Por ejemplo, si las partes de un ACP aplican suficientes reducciones en los aranceles NMF (es decir, aplicables con carácter general según el principio de la nación más favorecida) paralelamente a la constitución del ACP, en principio se puede evitar la desviación de comercio. El problema del «plato de espagueti» puede reducirse o evitarse mediante acuerdos para introducir cuanto sea posible en los ARC disposiciones comunes. No obstante, la cuestión que se plantea es si los miembros de los ACP estarán suficientemente incentivados para adoptar las medidas necesarias para evitar la desviación de comercio y los efectos «plato de espagueti».

Panagariya (1999) hace una revisión de ciertos estudios que versan sobre esta cuestión. Algunos de estos estudios se centran en la forma en que los ACP crean derechos adquiridos que se benefician del ACP pero que verían dichos beneficios mermados o suprimidos en el supuesto de una liberalización multilateral. Si estos derechos adquiridos son suficientemente poderosos en el proceso político, el resultado puede ser que un país que participa en un ACP acabe por oponerse a una liberalización multilateral cuando habría estado a favor de ésta si no existiera el ACP.

Otro enfoque consiste en considerar la posibilidad de un camino hacia el comercio libre multilateral que discurra a través de una gradual expansión y amalgamación de los ACP existentes, hasta que converjan en el comercio libre global. El «efecto dominó» puede ser suficiente para asegurar la voluntad de adherirse a los ACP existentes por parte de los países inicialmente excluidos de dichos acuerdos, pero la cuestión más problemática es si los miembros de los ACP existentes estarán incentivados para seguir admitiendo nuevos miembros hasta que se logre el comercio libre global. Andriamananjara (1999) ha estudiado los efectos de incentivo relacionados con esta posibilidad, y señala que funcionarán dos incentivos contrapuestos. La ampliación del mercado que genera la expansión del ACP es potencialmente beneficiosa para los miembros existentes, lo que supone un incentivo para admitir a nuevos miembros, pero por otra parte la expansión del ACP también erosiona el valor de sus preferencias existentes, lo que supone un incentivo para rechazar las solicitudes de nuevas adhesiones. Así, se llega a la conclusión de que, a partir de premisas plausibles, el incentivo para rechazar una mayor expansión del ACP se impondrá antes de que se logre el comercio libre global.

También es probable que haya dificultades tanto prácticas como políticas en el camino de las expansiones y, en particular, de las amalgamas de los ACP existentes. Cuanto más reflejan las preocupaciones específicas de sus miembros, más difícil resultará, tanto en términos prácticos como políticos, que los ACP terminen por converger. En este sentido, el desarrollo de algunas configuraciones «nodo y radio», basadas en «plantillas» impuestas por los «nodos», puede plantear problemas especialmente difíciles para la convergencia si existen contradicciones graves entre las diferentes «plantillas», y en particular si algunas «plantillas» incluyen reglas y condiciones que resulten inaceptables para los miembros de otras configuraciones «nodo y radio».

Una posibilidad que debería parecer, en principio, evidente es que la OMC estableciera reglas para los ACP destinadas a garantizar que apoyan, en lugar de subvertir, el sistema comercial multilateral. En la práctica, las reglas de la OMC existentes, recogidas en el artículo XXIV del GATT para el comercio de bienes y en el artículo V del GATS para el comercio de servicios, son irremediamente laxas en este sentido, y hay pocas razones para ser optimista en cuanto a su fortalecimiento significativo. Nada en las reglas exige, por ejemplo, que los miembros del ACP adopten medidas para evitar la desviación de comercio. De hecho, durante los análisis de ACP llevados a cabo por el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CARC) de la OMC, algunos miembros han mantenido firmemente que el Comité no tiene derecho a valorar los efectos de desviación de comercio de los acuerdos que le son notificados. Tampoco existe obligación alguna de intentar armonizar las reglas y disciplinas de los diferentes ACP.

El tema de los posibles cambios de las reglas de la OMC para los ACP se ha incluido en el dispositivo de negociación de la Agenda de Desarrollo de Doha (ADD), pero existen enormes obstáculos para cualquier mejora significativa. Es probable que los miembros de los ACP existentes insistan en la preservación por vía de excepción (*grand fathering*) de disposiciones que no sean conformes con cualquier nueva regla que pueda adoptarse, mientras que no lo es que los países que buscan nuevos ACP acepten reglas significativamente más estrictas si no se aplican también a los acuerdos existentes. En cualquier caso, puede que resulte difícil ponerse de acuerdo respecto a qué cambios son en realidad necesarios. Mientras que la mayor parte de las discusiones se centran en el posible reforzamiento de las reglas, también existe un grupo numérica-

mente importante de pequeños miembros en desarrollo de la OMC que ahora se encuentran en la posición de tener que transformar ACP no recíprocos existentes con socios de países desarrollados en acuerdos recíprocos, y cuya percepción es que las reglas existentes ya son demasiado restrictivas para atender de forma adecuada sus necesidades y condiciones especiales.⁷ En la actualidad, las ambiciones de los negociadores parecen limitarse a los procesos que se están negociando para garantizar una mayor transparencia en el desarrollo y la aplicación de los ACP. Este resultado sería útil, aunque queda corto respecto a lo que es necesario para asegurar la conformidad entre los enfoques multilaterales y preferenciales de la liberalización.

En el lado positivo, a pesar de pronósticos por lo general sombríos, existen algunas formas en que las actuales experiencias con los ACP pueden, en última instancia, ser útiles para el progreso de las negociaciones multilaterales. La mayoría se centra en el papel de la agricultura en los acuerdos comerciales internacionales. Por ejemplo, en el caso del ALC establecido entre Estados Unidos y Australia, la mayoría de los beneficios potenciales identificados para Australia se referían precisamente a los productos agrícolas que quedaron en gran medida o totalmente excluidos del acuerdo. Es probable que esto constituya una señal de advertencia para otros países que pretenden establecer un ACP con Estados Unidos, incluidos algunos países con intereses exportadores similares a Australia, ya que no resulta fácil imaginar que Estados Unidos esté dispuesto a ofrecer concesiones mayores a estos países. Tomar conciencia de ello puede reforzar la visión de que es improbable que se llegue a soluciones satisfactorias en cuestiones de comercio agrícola en las negociaciones del ACP mientras no exista un progreso significativo dentro de la OMC sobre cuestiones de comercio agrícola que resulta difícil, por no decir imposible, abordar de forma satisfactoria en el contexto de un acuerdo preferente. Una interpretación alternativa más pesimista es que hay señales muy poco halagüeñas para las posibilidades de éxito de un acuerdo OMC sobre agricultura, habida cuenta de que no se puede llegar a una solución mutuamente satisfactoria sobre un producto agrícola sensible ni siquiera entre dos países que tradicionalmente se han situado en primera línea a la hora de exigir la liberalización del comercio agrícola y de interpretar de forma estricta las reglas de la OMC sobre los ARC.

Una discusión informal con responsables políticos japoneses sugiere que en ese país, tradicionalmente uno de los que se ha opuesto más

firmemente a la liberalización del comercio agrícola, los ACP se consideran una vía más esperanzadora que la OMC para realizar progresos en la liberalización del comercio agrícola, ya que cabe argumentar que Japón se encontrará en desventaja a la hora de buscar ACP, a no ser que sea capaz de ofrecer una determinada liberalización del comercio agrícola como parte del paquete. Los defensores de una reforma estructural en Japón apoyan la estrategia de buscar el establecimiento del ACP, mientras que, irónicamente, los que apoyan el proteccionismo agrícola en Japón han estado abogando por dar prioridad a la OMC, supuestamente debido a que es más fácil resistir con eficacia a la liberalización del comercio agrícola en ese foro.

Negociaciones multilaterales: cara y cruz

En algunos aspectos, el resultado de la Ronda de Uruguay supuso un punto culminante para el enfoque multilateral de la política comercial internacional. Entre sus logros consiguió:

- Incluir dentro del alcance de las reglas y disciplinas de la OMC a importantes sectores que no estaban cubiertos tradicionalmente de una forma significativa, en particular la agricultura y los servicios.
- Ampliar la cobertura de las reglas multilaterales a nuevos ámbitos como la propiedad intelectual (el acuerdo ADPIC) y determinados aspectos de la inversión (el acuerdo AMIRC).
- Estipular la eliminación de prácticas que habían sido una lacra para el comercio internacional durante muchos años, como fueron las restricciones voluntarias a la exportación y los acuerdos de cuotas en el comercio de los textiles y el vestido bajo el Acuerdo multifibras.
- Clarificar las reglas internacionales relativas a varias formas de subsidios.
- Establecer un mecanismo de resolución de controversias eficaz, frente al mecanismo ineficaz que había funcionado anteriormente.
- Vincular a los miembros en un compromiso respecto a todos los acuerdos alcanzados en las negociaciones (excepción hecha de

cuatro acuerdos plurilaterales menores) en un «paquete único» (*single undertaking*).

- Crear la OMC como organización sucesora del GATT, para gestionar el conjunto mucho más complejo de compromisos, reglas y disciplinas comerciales multilaterales, creado a raíz de las negociaciones.

A la luz de los desarrollos posteriores, no debería olvidarse que se trató de un resultado muy significativo. También fue un resultado que pareció sentar las bases para avanzar con confianza en posteriores negociaciones para una mayor liberalización y para establecer reglas sobre una base verdaderamente multilateral. Sin embargo, en la práctica se ha puesto de manifiesto que resulta muy difícil hacerlo. Tras la conclusión de la Ronda de Uruguay, los éxitos han estado en gran medida limitados a completar negociaciones que permanecían inacabadas al finalizar dicha Ronda, en particular en materia de servicios financieros y de servicios básicos de telecomunicación, y la conclusión de un Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI). La reunión ministerial celebrada en Seattle en 1999 no consiguió lanzar una nueva ronda de negociaciones, y la siguiente reunión celebrada en Doha en 2001 sólo pudo hacerlo con grandes dificultades, a pesar de los intensos esfuerzos desplegados en los dos años intermedios para ajustar una agenda de negociación aceptable. De hecho, el éxito de Doha sólo se consiguió posponiendo decisiones sobre algunos aspectos de la agenda de negociación hasta la siguiente reunión ministerial de Cancún en 2003, en particular decisiones relativas a las modalidades de negociación sobre agricultura y sobre el acceso a los mercados no agrícolas (AMNA), y también respecto a las condiciones para la inclusión en la agenda de negociación de las denominadas «cuestiones de Singapur»: inversiones, política de competencia, transparencia en compras públicas y facilitación del comercio. Pero los miembros de la OMC no fueron capaces de llegar a ningún acuerdo sobre ninguna de estas decisiones en Cancún.

El fracaso de la Reunión ministerial de Cancún amenazó con precipitar el derrumbe de las negociaciones, que se evitó únicamente tras intensos esfuerzos que desembocaron en el denominado «paquete de julio» de 2004. Este «paquete» incorporaba decisiones sobre modalidades para la agricultura y el AMNA que los ministros no habían podido alcanzar en Cancún. Especial importancia tuvo la decisión de que el resultado final

de las negociaciones agrícolas debería incluir compromisos para eliminar en algún momento los subsidios a la exportación. Sin embargo, el precio del acuerdo sobre el «paquete» fue suprimir de la agenda de negociación tres de las «cuestiones de Singapur»: inversiones, política de competencia y transparencia en las compras públicas. De este modo, la facilitación del comercio es la única de las cuatro «cuestiones de Singapur» que se mantiene en la agenda ADD.

El «paquete de julio» sienta las bases para que avancen las negociaciones ADD, pero no garantiza el éxito de los resultados. Deben tomarse decisiones difíciles para llegar a un acuerdo sobre cada uno de los puntos que aún se mantienen en la agenda. Dicho «paquete» pone de manifiesto, no obstante, una mayor voluntad política para encontrar las soluciones necesarias en los ámbitos difíciles.

Algunas de las causas de las dificultades a las que se enfrenta la OMC son de índole institucional. El «paquete único» (*single undertaking*) fue sin duda un importante logro de la Ronda de Uruguay, pero, tomado conjuntamente con un enfoque basado en el consenso para la toma de decisiones y con la rápida expansión del número de miembros durante y después de la Ronda de Uruguay, ha creado sin lugar a dudas un entorno negociador donde sólo es posible llegar a un acuerdo con grandes dificultades. El poder de veto que tienen los miembros individuales en el proceso de toma de decisiones de la OMC quedó ilustrado claramente en la reunión de ministros de Doha, que tuvo que alargarse una jornada entera debido a los esfuerzos por cambiar la postura del único miembro cuya negativa a dar su consentimiento estaba bloqueando la posibilidad de lanzar la nueva ronda de negociaciones. La dificultad para tomar decisiones se ha hecho sentir en gran medida en muchos aspectos de las negociaciones, pero ha sido especialmente aguda a la hora de tratar cuestiones sensibles, como la agricultura, o de discutir la inclusión de nuevas cuestiones en la agenda de negociación, en particular temas como inversiones, política de competencia, comercio y trabajo, y comercio y medio ambiente.

También se han puesto de manifiesto dificultades fundamentales en el controvertido ámbito de la agricultura y en la divergencia de intereses entre países miembros desarrollados y en desarrollo. Si bien el hecho de incluir la agricultura dentro del ámbito de aplicación de las reglas y disciplinas de la OMC constituyó un importante éxito de la Ronda de Uruguay, creó un nuevo punto en la agenda de todas las negociaciones pos-

teriores que estaba destinado a ser extremadamente sensible y polémico. No obstante, ha quedado muy claro que llegar a un resultado satisfactorio en agricultura es un requisito previo esencial (aunque no necesariamente suficiente) para que las negociaciones en su conjunto concluyan con éxito. El reconocimiento de este hecho ha llevado incluso a algunos países que tienen relativamente pocos intereses directos en la agricultura a insistir en que las cuestiones agrícolas deben ser abordadas y resueltas.

La divergencia de intereses entre los miembros de la OMC respecto a la agricultura queda reflejada en el número de grupos de países miembros con posturas firmes en agricultura, así como en la turbulenta relación sobre las cuestiones agrícolas entre Estados Unidos y la UE como actores principales de las negociaciones. Estos grupos incluyen al Grupo CAIRNS de exportadores agrícolas desarrollados y en desarrollo, constituido durante la Ronda de Uruguay para insistir en que se avanzara en cuestiones de comercio agrícola, el grupo G-20 de países en desarrollo, constituido con el objetivo explícito de hacer presión para una mayor progreso hacia la liberalización agrícola por parte de los países desarrollados, el grupo G-10 de importadores agrícolas, formado para oponerse a una mayor liberalización del comercio agrícola, y el grupo G-90 de pequeños países en desarrollo, para quienes la pérdida de preferencias en los mercados de países desarrollados supone una preocupación prioritaria.

En el centro de las dificultades sobre la agricultura, así como en muchas de las otras cuestiones más polémicas a las que se enfrenta la OMC, se encuentra la divergencia de intereses entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Cabe argumentar que esta divergencia fue en gran medida responsable del fracaso de la reunión ministerial celebrada en Seattle, donde el enfrentamiento entre países miembros en desarrollo y algunos países miembros desarrollados respecto a la normativa laboral fue incluso más explosivo que la esperada y en gran medida predeterminada batalla sobre la agricultura. Llegar a un compromiso sobre la cuestión de la normativa laboral susceptible de aplacar tanto a los países en desarrollo como a los países desarrollados que habían promovido la cuestión fue una de las tareas más difíciles que hubo que llevar a cabo en el período posterior a Seattle, antes de que se pudiera contemplar la posibilidad de lanzar nuevas negociaciones en Doha.

El otro conjunto importante de cuestiones en relación con los países en desarrollo que era necesario abordar después de la reunión de Seat-

tle era la cristalización de una fuerte reacción por parte de los países en desarrollo contra la Ronda de Uruguay que, retrospectivamente, habían llegado a considerar como excesivamente decantada en una dirección. Esto se explica porque habían llegado a la conclusión de que el acuerdo en su conjunto no reflejaba adecuadamente sus intereses y porque los beneficios que se les había hecho esperar del acuerdo no se habían materializado, debido al éxito de una «arancelización viciada» y de salvaguardas especiales para denegar un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados para los productos agrícolas, al efecto continuado de la escalada de aranceles y de las crestas arancelarias para limitar el acceso de exportaciones de manufacturas de especial interés para los países en desarrollo, y al desplazamiento hacia el final del período de transición de las reducciones de cuotas previstas por el Acuerdo sobre textiles y el vestido. A los países en desarrollo también les preocupaba que la aplicación de los compromisos complejos y de gran alcance de la Ronda de Uruguay suponía una pesada carga para ellos,⁸ creando la sensación de que necesitaban tiempo para digerir estos compromisos plenamente antes de embarcarse en nuevas negociaciones que supondrían adquirir aún más compromisos.

La reacción de los países en desarrollo se manifestó de diferentes maneras, incluida la insistencia en que se abordara un número importante de «cuestiones de aplicación» antes de que se pudieran lanzar nuevas negociaciones, así como intentos para volver a discutir algunos aspectos de los acuerdos ADPIC y AMIRC. En realidad algunas de las «cuestiones de aplicación» se han resuelto pero otras siguen pendientes. El intento de volver a discutir algunos aspectos de los acuerdos ADPIC y AMIRC no tuvo éxito, pero hizo que muchos países en desarrollo obtuvieran una ampliación del plazo para aplicar los compromisos que habían adquirido bajo esos acuerdos. Surgió una cuestión capital respecto a «ADPIC y salud pública», en relación con el efecto limitativo de las reglas de propiedad intelectual sobre el acceso a medicamentos esenciales para tratar el Sida y otras enfermedades epidémicas, y encontrar y acordar progresivamente elementos para una solución satisfactoria para esta cuestión se convirtió en una condición esencial para seguir avanzando en las reuniones ministeriales tanto de Doha como de Cancún.

Lo que ha quedado claro a partir de estas experiencias es que los países en desarrollo han estado insistiendo esencialmente en el reconocimiento de un nuevo equilibrio de poder en las negociaciones multilatera-

les. Mientras que en negociaciones anteriores la tendencia ha sido que los resultados se basaran esencialmente en torno a los elementos que podían acordar Estados Unidos y la UE como las dos potencias económicas dominantes, ahora los países en desarrollo parecen estar diciendo que no se permitirá cerrar ningún acuerdo que no incluya concesiones sustanciales a las demandas de los países en desarrollo por parte de los países desarrollados. A su vez, esto implica un cambio fundamental en la forma en que se opera en el sistema comercial multilateral, y plantea una cuestión importante respecto a si los países desarrollados pueden aceptar este estado de cosas. Una posible interpretación del fiasco de Cancún es que los países desarrollados todavía no habían realizado el ajuste necesario. Tal vez irónicamente, el «paquete único» (*single undertaking*) pueda constituir un factor importante que explique la reciente determinación de los países en desarrollo. Antes, siempre tenían la opción de quedarse fuera de la mayor parte de los acuerdos que no les gustaban, pero en la OMC saben que se verán afectados por cada uno de los cambios en cada uno de los acuerdos. Parecen haber reconocido que esta nueva situación requiere un enfoque mucho más proactivo por su parte.

Esto no equivale a decir que los países en desarrollo no tengan responsabilidad en cuanto a adoptar medidas para asegurar que se puede avanzar. Tal vez sea justo sugerir que, en muchos casos, los países en desarrollo podrían beneficiarse si tuvieran más claro dónde radican sus propios intereses, de manera que puedan identificar con mayor precisión los ámbitos donde deberían hacer más presión para conseguir beneficios, así como los ámbitos donde pueden aceptar más fácilmente hacer concesiones. En el caso de algunos de los países en desarrollo más pequeños, está claro que es necesario reforzar su capacidad para llegar a este punto.

Sin embargo, incluso si la voluntad política está presente en todas las partes, la complejidad de la tarea de hacer avanzar las negociaciones es formidable. Y una de las razones radica en el hecho de que los países en desarrollo, como los países desarrollados, no constituyen un grupo de intereses homogéneo. Los intereses de los diferentes grupos de países en desarrollo son divergentes y en algunos casos están directamente contrapuestos. Por ejemplo, las preocupaciones de los países en desarrollo más pequeños por preservar sus preferencias tradicionales entran directamente en conflicto con las aspiraciones de los países en desarrollo más grandes por conseguir un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados. Una clara ilustración de esto es el actual litigio planteado por

Brasil y Tailandia (junto con Australia) contra el régimen del azúcar de la UE. Si bien el objetivo inmediato del litigio es la UE, todas las partes involucradas son perfectamente conscientes de que las principales víctimas, si el litigio tiene éxito, pueden muy bien ser los países pequeños en desarrollo que son miembros del protocolo sobre el azúcar con la UE (incluido en el Convenio de Lomé/Cotonú). De una forma más general, las preocupaciones de los países en desarrollo receptores de preferencias respecto al impacto que pueden tener sobre ellos las propuestas de liberalización que se encuentran actualmente sobre la mesa siguen siendo un obstáculo problemático para que las negociaciones progresen, algo que no se abordó de forma concluyente en el «paquete de julio».

El enfoque adoptado en dicho «paquete», que supone estrechar el objetivo de las negociaciones ADD para centrarse más firmemente en los «aspectos básicos» de la agricultura, el AMNA y los servicios, y dejar fuera de la agenda tres de las «cuestiones de Singapur», constituyó la respuesta de los miembros del APEC ante el punto muerto al que se había llegado en Cancún. Sin embargo, siguen pendientes cuestiones relacionadas con el futuro tratamiento de otros temas que se han planteado en los debates sobre la elaboración de la agenda de negociación multilateral.

Sería lamentable, por ejemplo, que las tres «cuestiones de Singapur» eliminadas del «paquete de julio» desaparecieran de forma permanente de todas las futuras negociaciones de la OMC, ya que potencialmente pueden proporcionar beneficios tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo. Sin embargo queda claro que estas cuestiones presentan grados diferentes de complejidad y aparente desacuerdo, y que se debería dejarlas avanzar a ritmos diferentes, y en todos los casos a un ritmo más lento de lo que se planteaba inicialmente. Inversiones y política de competencia constituyen cuestiones en las que, bien entendidas, los países en desarrollo deberían tener un interés significativo, pero también se trata de cuestiones que plantean graves problemas de capacidad institucional y de conformidad con las políticas de desarrollo. Inevitablemente se necesitará más tiempo para llegar a un consenso sobre una agenda de negociación apropiada. La transparencia en las compras públicas es un modesto paso hacia la reforma en un ámbito que potencialmente puede proporcionar significativos beneficios de eficacia a las economías de los miembros, acentuando al mismo tiempo la liberalización del comercio internacional.

Existen otras cuestiones que es importante mantener en la agenda de negociación, debido a su importancia sistémica para el sistema comercial multilateral. Las medidas *antidumping* y las reglas sobre acuerdos regionales comerciales son dos casos ilustrativos. Las medidas *antidumping* ya representan un problema fundamental para el sistema comercial internacional y es probable que se conviertan en un problema aún mayor en el futuro. El hecho de garantizar un acuerdo para incluirlo en la ADD supuso un logro significativo que no debería abandonarse a la ligera, incluso si las expectativas de avanzar en las negociaciones son modestas, en el mejor de los casos. Las cuestiones sistémicas planteadas por los ARC ya se han estudiado previamente en este trabajo, al igual que las razones para confiar poco en un posible acuerdo respecto a cambios en las reglas existentes, por muy deseable que pueda ser hacer tales cambios. No obstante, un resultado que permitiera una mayor transparencia en el desarrollo y la aplicación de los ARC supondría un paso adelante significativo, aunque pequeño. Además, la importancia de la cuestión de los ARC es de tal envergadura que los miembros de la OMC deberían estar obligados a seguir abordándola.

En cuanto a otras cuestiones que se han planteado en el pasado en la agenda de negociación de la OMC, tal vez sea mejor dejarárselas a instituciones internacionales especializadas que se han creado para abordarlas. La cuestión de comercio y trabajo es un caso ilustrativo en el que la Organización Internacional del Trabajo ya existe como institución internacional responsable de la normativa laboral. El caso de la cuestión de comercio y medio ambiente está menos definido, ya que no se ha creado ninguna institución internacional para tratar temas medioambientales, aunque en la actualidad existen algunos Acuerdos Medioambientales Multilaterales (AMM). La OMC no está bien preparada para asumir responsabilidades en cuestiones medioambientales pero, por otra parte, puede cuestionarse también si los AMM que proliferan son necesariamente el enfoque más apropiado. Además, habida cuenta de que muchos AMM incluyen disposiciones comerciales, no se puede ignorar la relación entre las disposiciones comerciales de los AMM y las reglas de la OMC (y de hecho, ésta forma parte de la agenda de negociación de la ADD).

Finalmente, a la vez que se subraya una perspectiva algo sombría respecto a los avances en la ADD, es importante no perder de vista lo que ya se ha logrado con la creación de la OMC y la aplicación de los acuerdos de la Ronda de Uruguay. El resultado ha sido una serie de compro-

misos e instituciones que poseen el potencial de ser útiles para el sistema comercial multilateral en los próximos años. Sin embargo, los promotores de la famosa teoría de la «bicicleta» de la liberalización comercial, según la cual es importante continuar avanzando para seguir siendo efectivos, harían hincapié en el peligro para la salud de la OMC y del sistema comercial multilateral si se permitiera que se desvaneciera el impulso hacia adelante. Además, habida cuenta de la fuerza de la tendencia hacia la firma de acuerdos ACP, una OMC que pierda su dinamismo podría perfectamente encontrarse marginada como fuerza efectiva en la configuración del futuro del sistema comercial internacional.

Conclusiones

Este trabajo ha hecho hincapié en el desafío fundamental al que se enfrenta en la actualidad el sistema comercial multilateral, encarnado en la rápida proliferación de acuerdos ACP y en los formidables obstáculos existentes en la vía hacia un resultado con éxito de las actuales negociaciones de la OMC. Sin embargo, sigue siendo posible llegar a un resultado que preserve y refuerce las ventajas del sistema comercial multilateral, a través del éxito del resultado de la ADD y el desarrollo de acuerdos ACP en modalidades que apoyen, en lugar de subvertir, el sistema multilateral. Sin embargo, parece igualmente evidente que es poco probable que se produzca tal resultado en ausencia de un liderazgo fuerte e ilustrado, algo que parece escasear de momento.

Notas

1. Estas estadísticas y otras similares posteriores están calculadas a partir de los Indicadores de desarrollo mundial 2002 del Banco Mundial.
2. Bulgaria, Rumanía y Turquía.
3. Colombia, Ecuador y Perú.
4. Antes de 1998, estas economías se habían abstenido de participar en iniciativas ACP, prefiriendo por el contrario depender de una liberalización no discriminatoria dentro del sistema comercial multilateral.

5. En el caso de México, la perspectiva de acceso indirecto al mercado de Estados Unidos a través de la participación de México en el TLCAN. En el caso de Singapur, la ausencia prácticamente total de un sector agrícola y una ubicación única dentro de la región del este de Asia.

6. Véase Gilbert (2003).

7. De forma más notable, la UE está pidiendo a los 77 estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) que transformen sus acuerdos no recíprocos de acceso al mercado existentes bajo el Acuerdo de Cotonú (que sucede a la anterior Convención de Lomé) en acuerdos de libre comercio recíprocos. La participación de la UE supone que ésta deberá cumplir el artículo XXIV del GATT. Los ACP en los que sólo participan países en desarrollo pueden aprovecharse de requisitos menos estrictos bajo la denominada «Cláusula de habilitación».

8. En particular, la necesidad de cumplir complejos y detallados requisitos de notificación y disposiciones que requieren la introducción de legislación e instituciones nuevas o modificaciones significativas de la legislación y las instituciones existentes.

Bibliografía

- Andriamananjara, S. (1999), *On the Size and Number of Regional Integration Arrangements. A Political Economy Model*, Banco Mundial-Country Economics Department, documento de trabajo, n° 2.117, Washington.
- Baldwin R. E. (1997), «The Causes of Regionalism», *World Economy*, vol. 20, n° 7, noviembre, pp. 865-888.
- Bhagwati, J., D. Greenaway y A. Panagariya (1998), «Trading Preferentially: Theory and Policy», *Economic Journal*, vol. 108, pp. 1.128-1.148.
- CCEP (Consejo de Cooperación Económica del Pacífico) (2003), *Asia Pacific RTAs as Avenues for Achieving APEC's Bogor Goals*, Singapur, septiembre de 2003 (disponible en www.pecc.org/trade).
- Gilbert, J. (2003), «CGE Simulation of US Bilateral Free Trade Agreements», documento preparado para la conferencia «Free Trade Agreements and US Trade Policy», Institute for International Economics, Washington, 7-8 de mayo de 2003.
- Gilbert, J., R. Scollay y B. Bora (2002), *New Regional Trading Developments in the Asia-Pacific: Implications for East Asia*, informe preparado para el proyecto del Banco Mundial sobre «La futura economía del Este asiático», febrero de 2002.
- Krugman, P. (1991), «Is Bilateralism Bad?», en E. Helpman y A. Razin, eds., *International Trade and Trade Policy*, MIT Press, Cambridge, pp. 9-23.

Panagariya, A. (1999), «The Regionalism Debate: An Overview», *World Economy*, vol. 22, n° 4, junio de 1999, pp. 477-511.

Productivity Commission (2003), *The Trade and Investment Effects of Preferential Trading Arrangements: Old and New Evidence*, Productivity Commission Staff Working Paper, Canberra.

Scollay, R. (2001), «The Changing Outlook for Asia-Pacific Regionalism», *World Economy*, vol. 24, n° 9, pp. 1.135-1.160.

Scollay, R. y J. Gilbert (2001), *New Regional Trading Arrangements in the Asia Pacific?*, Institute for International Economics, Washington.

