

Chile 2001-2002. Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales



Libros FLACSO-Chile

Chile 2001-2002 Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

327	FLACSO-Chile
F572	Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002. 324 p. Serie Libros FLACSO ISBN: 956-205-172-2

TERRORISMO / INTEGRACION ECONOMICA / RELACIONES INTERNACIONALES / DERECHOS HUMANOS / GOBIERNO / PARTIDOS POLITICOS / ELECCIONES / DISTRIBUCION DEL INGRESO / CIUDADANIA / TECNOLOGIA DE INFORMACION / REFORMA DE LA SALUD / INMIGRACION / MAPUCHES / FAMILIA / MUJERES / CHILE

Inscripción N°128.168. Prohibida su reproducción.

© 2002, FLACSO-Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263
Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Carolina Stefoni, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño de portada: A•Dos Diseñadores
Impresión: Imprenta MAVAL Ltda. Fono: 944 3550

INDICE

Presentación	5
--------------------	---

I. CHILE Y LAS AMERICAS

El terrorismo global y América Latina. Una mirada desde Chile <i>Francisco Rojas Aravena</i>	11
---	----

Las complejidades de los apoyos a la democracia en América Latina <i>Marta Lagos</i>	33
---	----

Los acuerdos de integración económica en América Latina y el Caribe: las negociaciones hemisféricas y extra-hemisféricas <i>Arturo O'Connell</i>	47
--	----

Evolución de la agenda entre Bolivia, Chile y Perú: una lectura desde Chile <i>Hernán Gutiérrez B. y Paz Milet</i>	73
--	----

Argentina 2001: el año que vivimos en peligro <i>Cristian Fuentes</i>	89
--	----

II. POLITICA Y DERECHOS HUMANOS

Los desafíos de un proyecto de país <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	103
--	-----

Mayoría electoral versus triunfo electoral <i>Patricio Navia</i>	127
---	-----

Derechos humanos y "paz social": <i>Elizabeth Lira y Brian Loveman</i>	149
---	-----

III. ECONOMIA Y DEMOCRACIA

La economía chilena puesta a prueba <i>Oscar Muñoz Gomá</i>	175
Distribución del ingreso y pobreza en Chile <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	197
Gobierno electrónico y ciudadanía <i>Rodrigo Araya y Claudio Orrego</i>	213

IV. TRANSFORMACIONES CULTURALES Y CIUDADANIA

Equidad, género y reforma de salud en Chile. Voces y propuestas de la sociedad civil <i>José Olavarría</i>	233
Inmigración en Chile. Nuevos desafíos <i>Carolina Stefoni E.</i>	241
Expandir el concepto de la ciudadanía de las mujeres: la visión de pueblo y la representación de las mujeres mapuche en el SERNAM <i>Patricia Richards</i>	267
Conciliación familia y trabajo: una mirada de género a las condiciones estructurantes <i>Catalina Céspedes Rahal</i>	299

LOS ACUERDOS DE INTEGRACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: LAS NEGOCIACIONES HEMISFERICAS Y EXTRA-HEMISFERICAS*

Arturo O'Connell**

I. INTRODUCCION

En la década de los noventa, se reavivaron los impulsos de una integración económica entre países latinoamericanos que se inició con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (la ALALC) en 1960¹. De todas las iniciativas que han prosperado, el MERCOSUR, por su magnitud, es el más notable. Pero también, debe tomarse nota de la reactivación de la integración de los países del Caribe, de los andinos -Comunidad Andina- y de los integrantes del Mercado Común Centroamericano, que fuera, el primer ejemplo de integración económica entre países de la región, en la segunda posguerra.

El renovado éxito de esas iniciativas obedece en gran medida a que, desde fines de los años ochenta, la casi totalidad de los países de la región habían decidido avanzar hacia una liberalización generalizada de su comercio exterior y, en particular, de sus importaciones. Se eliminaba, con ello, lo que tradicionalmente había constituido el más serio obstáculo al proceso de integración, a saber, la defensa, por parte de los sectores interesados de cada país, de su acceso privilegiado a cada uno de los mercados "nacionales".

* Este trabajo fue realizado durante el año 2001, y salvo excepciones, se refiere a la información existente en esa fecha.

** Director de la maestría en integración latinoamericana en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires y profesor de la Universidad de Bologna en Buenos Aires.

¹ La ALALC fue sucedida en 1980 por la ALADI, instituida por el Tratado de Montevideo de ese año y que permitía ir alcanzando el objetivo de la integración entre los países latinoamericanos de manera más flexible. En la ALADI participan doce países latinoamericanos, los de América del Sur, México y recientemente Cuba. Los diferentes acuerdos entre sus miembros se establecen, jurídicamente, bajo la institucionalidad de la ALADI que prevé acuerdos de alcance regional -que involucran a todos los países miembros- y acuerdos de alcance parcial, entre dos o más miembros. La ALALC y su sucesora la ALADI, se consideran incluidas dentro del art. XXIV del GATT que prevé la constitución de áreas de libre comercio o de uniones aduaneras como excepción a la aplicación de la cláusula de Nación Más Favorecida que rige las relaciones entre las Partes Contratantes.

En forma casi simultánea con ese proceso, Estados Unidos emprendió una política nueva de promoción de Acuerdos Regionales de Comercio por lo contrario de su estrategia de defender la aplicación irrestricta de la cláusula de Nación Más Favorecida y del acuerdo multilateral que la consagraba, esto es, el conocido por sus siglas en inglés como GATT. Es así que se firmaba, primero, un acuerdo de libre comercio con Canadá para, poco después y a iniciativa del gobierno de México, iniciar negociaciones para un acuerdo similar con su vecino del sur que redundó, en su forma tripartita, en la constitución del NAFTA, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte².

El gobierno de los EEUU, primero con el Presidente George Bush, en 1989 y, después, con el Presidente Clinton, relanzaron la idea de un acuerdo regional "desde Alaska a la Tierra del Fuego", un área de libre comercio del Hemisferio Occidental, idea que había sido propuesta un siglo antes, en 1889, al convocarse en Washington la primera Conferencia Panamericana y que enfrentó en ese entonces el rechazo de los países latinoamericanos. En esta ocasión, sin embargo, la propuesta del gobierno de los EEUU auspiciada por varios países latinoamericanos, encontró una acogida entusiasta.

El "Área de Libre Comercio de las Américas" (ALCA o en inglés, FTA), en plena negociación a partir de la Cumbre de Presidentes del Hemisferio, en Miami diciembre de 1994, ha sido recientemente revigorizada por una tercera cumbre presidencial en Québec, Canadá. La meta que se han dado los países que asistieron al encuentro -todos los del Hemisferio menos Cuba- es la de culminar las negociaciones en el 2005.

Pero las negociaciones en procura de acuerdos de integración económica no paran dentro del Hemisferio Occidental. Los países latinoamericanos han mantenido tradicionalmente importantes vínculos económicos con Europa Occidental. No es de extrañar, por lo tanto, que se haya concluido un acuerdo México-Unión Europea, que los países andinos hayan usufructuado del respectivo esquema del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y que se estén llevando a cabo activas negociaciones para sendos acuerdos de la Unión Europea con Chile, por un lado, y con el MERCOSUR, por el otro³.

Por otra parte, los países que se ubican sobre el Pacífico han visto progresar significativamente sus intercambios con Japón y otros países del Asia, lo que los ha conducido a participar de las actividades de la APEC.

² Los EEUU celebraron, además, un acuerdo de libre comercio con Israel y, más tarde, con Jordania así como negocian uno con Singapur.

³ Este acuerdo se ha concretado y ha sido firmado en ocasión de celebrarse la cumbre presidencial entre América Latina y la Unión Europea, en Madrid, en abril de 2002.

Primero se pasará revista con mayor detalle a lo acontecido en el terreno de la integración económica en América Latina y el Caribe en esta última década. En segundo lugar, se procede a examinar los flujos de comercio y las barreras al intercambio que influyen sobre el curso de los procesos de integración dentro y fuera de la región. Por último, se analiza el estado actual de las negociaciones de acuerdos comerciales hemisféricos y extrahemisféricos, en particular las referente al ALCA y las correspondientes a la Unión Europea.

II. LOS ACUERDOS DE INTEGRACION Y ACUERDOS BILATERALES Y PLURILATERALES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA ULTIMA DECADA

I . Los acuerdos de integración

Existen cinco acuerdos de integración que involucran a países de América Latina y el Caribe, a saber, la Comunidad Andina (CA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, más conocido por sus siglas en inglés como NAFTA).

a) **La Comunidad Andina en los noventa⁴**

La CA estableció en 1993 una zona de libre comercio entre sus miembros con excepción de Perú que, sin embargo, ha liberalizado el 85 por ciento de sus intercambios en la zona y se ha comprometido a alcanzar el 100 por ciento para el 2005. Desde 1995 en adelante ha quedado constituida una unión aduanera entre Colombia, Ecuador y Venezuela. El Arancel Externo Común (AEC) abarca el 87 por ciento de las partidas aduaneras de Colombia y Venezuela y algo más de dos tercios de las de Ecuador. Para algunos productos agrícolas se aplica un sistema de derechos variables en función de "bandas de precios". Los gobiernos de los países integrantes han proclamado reiteradamente su decisión de alcanzar un mercado único para el año 2005.

Por otra parte, la CA ha firmado convenios con varios países y grupos de

⁴ La Comunidad Andina, antes conocida por Grupo Andino, fue establecida a fines de los sesenta, entre Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, con un esquema ambicioso que se proponía incluso, programar conjuntamente las inversiones. Durante los setenta y ochenta, además de experimentar la desertión de Chile, languideció como consecuencia de diferencias entre sus miembros que en algún caso culminaron en acontecimientos bélicos.

países. Recientemente, se firmó un acuerdo con Argentina y se amplió uno ya existente con Brasil en el camino a la constitución de un área de libre comercio con el MERCOSUR que está previsto se firme antes de mayo de 2002⁵.

Asimismo, se negocia la extensión para después de fines del 2001 de las preferencias con las que cuentan los países andinos en el mercado de los EEUU desde 1991. Este programa le permite a sus países integrantes -excluido Venezuela- acceder al mercado estadounidense con aranceles nulos o preferenciales aunque menos favorables que los que benefician a los de la Cuenca del Caribe, que se menciona más adelante⁶. Asimismo desde 1990 los países de la CA -excluido Venezuela- se benefician con el "super-SGP" de la Unión Europea que los pone en pie de igualdad de acceso a los países firmantes de Lomé.

b) La Comunidad del Caribe (CARICOM) en los noventa⁷

El CARICOM ha tenido un éxito casi total en instituir una zona de libre comercio entre sus miembros en la última década. Se ha avanzado fuertemente en la vigencia de un arancel externo común y, más aún, en la aplicación de nueve protocolos adicionales al tratado de su creación que apuntan a la constitución de un mercado común. En este proceso se ha reducido apreciablemente el arancel promedio a las importaciones desde el resto del mundo (de alrededor de un 20 a un 10 por ciento) lo que no ha dejado de traer -además de los ajustes consiguientes en la estructura productiva- algunos problemas fiscales por merma en un componente importante de la recaudación. Simultáneamente se han firmado acuerdos de libre comercio con la República Dominicana y con Cuba⁸.

⁵ El acuerdo con Argentina (ACÉ No.48), que entró en vigor el 01/08/2000 abarca más del 90 por ciento del comercio recíproco.

⁶ El arancel promedio bajo este esquema para todos los productos era en 1999 de 1,7% -comparado con un arancel promedio NMF de 5%- y el correspondiente a productos afectados por "picos arancelarios" era de 14% comparado con un arancel NMF para los mismos productos de 20,8%. Ver IMF-World Bank "Market Access for Developing Countries", April 27, 2001, Table 8. En 1998, se exportaron bajo este esquema cerca de la mitad de las exportaciones no tradicionales de esos cuatro países andinos, alrededor de un quinto de sus exportaciones totales.

⁷ CARICOM se estableció en 1973 entre doce países anglófonos de las Antillas y Montserrat. En 1995 se sumó Surinam y estaba en gestión la incorporación de Haití.

⁸ En 1998 se había firmado un Acuerdo Marco de Libre Comercio con la República Dominicana que se complementó en marzo de 2000 con un protocolo que prevé la plena liberalización de intercambios para antes de 2004. El Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica con Cuba, firmado en julio de 2000, prevé la liberalización recíproca de intercambios sobre la base de una "lista positiva" restringida y con exclusión de esta obligación de los países más pequeños del CARICOM.

Pero la iniciativa de mayor importancia es la que perfeccionó y profundizó los beneficios de un acceso preferencial -no recíproco- al mercado estadounidense. La Ley de Asociación Comercial Estados Unidos-Cuenca del Caribe (US Caribbean Basin Trade Partnership Act) tiene como objetivo colocar a los países del área en paridad de condiciones a los integrantes del NAFTA en sus exportaciones a los EEUU⁹. Además de lo anterior, a mediados de 2000, se firmó el acuerdo de Cotonou entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) por el que se prorrogaron hasta el 2008 las preferencias que la Unión había otorgado bajo el convenio de Lomé IV. Se prevé la firma de un convenio de asociación entre la UE y CARICOM que, sin embargo, contendrá elementos mayores de reciprocidad y no meramente el otorgamiento de facilidades unilaterales por parte de la Unión¹⁰.

c) El Mercado Común Centroamericana (MCCA) en la década de los noventa¹¹

A partir de 1993, con la firma del Protocolo de Guatemala que revisó el tratado original del MCCA, se ha logrado éxito en el establecimiento de un arancel externo común (AEC) con niveles apreciablemente inferiores a los previstos en aquellas primeras etapas¹².

Del cúmulo de iniciativas de relacionamiento externo del MCCA, se destaca su incorporación a la nueva ley de asociación comercial con la Cuenca del Caribe de los EEUU, a la que ya se ha hecho referencia al reseñar lo acontecido con el CARICOM, y que mejora apreciablemente las posibilidades de las exportaciones textiles hacia ese mercado. Además, a partir de 1991 los países del MCCA se benefician con el denominado "SGP-super" de la Unión Europea que los pone en pie de igualdad con los firmantes de Lomé IV.

⁹ La nueva ley estadounidense vino a complementar la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe de 1984 y se propone corregir el efecto adverso sobre las exportaciones de textiles ocasionado por las facilidades otorgadas a México bajo el NAFTA.

¹⁰ Canadá también otorga preferencias a los países del área por la que sus productos pagan, en promedio, un arancel de 4,3% -comparado con el arancel NMF análogo de 8,3%- y los ubicados en "picos arancelarios" pagan 23,3% comparado con el derecho promedio análogo NMF de 30,5%. Ver IMF-World Bank, op.cit., Table 8.

¹¹ El MCCA se constituyó, en 1960, entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En pocos años había logrado la liberalización de la casi totalidad de los intercambios internos e iniciar la marcha hacia una unión aduanera.

¹² Este AEC involucra niveles que van desde cero a un máximo de 15 por ciento.

d) EL MERCOSUR¹³

El MERCOSUR como unión aduanera quedó consagrado a fines de 1994 con la firma del Acuerdo de Ouro Preto, por el que, de conformidad con lo acordado en Asunción, casi 4 años antes, se eliminaban las barreras al intercambio entre los cuatro países integrantes para una gran mayoría de productos y, se adoptaba, además un Arancel Externo Común (AEC) con algunas excepciones temporarias y la ausencia del sector automotriz y el azúcar.

A fines de 2000 se logró firmar un acuerdo para el establecimiento de un régimen común para el sector automotriz de gran importancia en el intercambio intrarregional. Se prevé un período de transición que se prolongaría hasta el año 2006. Las tensiones derivadas de la apertura económica generalizada así como de la liberalización de intercambios dentro del área simultáneamente con los ecos de la crisis financiera internacional, han resultado en un conjunto de conflictos entre los países miembros referidos a renglones específicos de su intercambio. Sin embargo, los gobiernos han reafirmado el propósito de profundizar el proceso de integración, entre otras cosas, adoptando metas comunes en materia macroeconómica como inicio de un proceso de coordinación que, a juicio de algunos, podría conducir a la adopción de una moneda común.

El MERCOSUR, ha firmado acuerdos de libre comercio, con Bolivia (1996) -un integrante de la Comunidad Andina- y con Chile (1997). Estos acuerdos se dan un calendario de abolición de barreras aduaneras con distintos tiempos según listas de productos, pero además incorporan disposiciones referentes a servicios, regímenes de inversión, doble tributación y medidas sanitarias y fitosanitarias. Como ya se ha mencionado, y a partir de acuerdos bilaterales firmados por sus países integrantes con la Comunidad Andina, está previsto la constitución de un área de libre comercio con este agrupamiento. Incluso el MERCOSUR se propuso, en algún momento, lograr un Área de Libre Comercio de la América del Sur (ALCSA) con la conclusión de un acuerdo tal y su consolidación con el firmado con Chile.

¹³ El MERCOSUR, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, se constituyó por medio del Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991.

e) **El Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (NAFTA)**¹⁴

El NAFTA estipula un calendario de reducción de aranceles a cero en un período que, no supera los diez años¹⁵. El calendario se ha cumplido e incluso se han efectuado rondas de negociación para una reducción acelerada de aranceles. Las preferencias otorgadas y obtenidas por México eran ya importantes para el año 2000¹⁶. Sin embargo, a partir del año 2001, desaparece la devolución de derechos aduaneros pagados sobre insumos de productos que se exportan desde México a los otros dos países miembros. Tal eliminación debilita sin duda el auge de la industria denominada "maquiladora" -establecida sobre todo en la frontera entre México y los EEUU- la que había experimentado mayor dinamismo en esos años¹⁷.

Sin embargo, la característica distintiva del NAFTA, es su cobertura en el área de servicios así como el establecimiento de mecanismos de solución de controversias en diversas áreas¹⁸ 19.

Como consecuencia del debate ocasionado en la oportunidad de su aprobación por el Legislativo de los EEUU, se ha firmado dos acuerdos adicionales referidos a cooperación en temas de medioambiente y en materia de derechos laborales.

¹⁴ El NAFTA establecido entre Canadá, EEUU y México, entró en vigor el 1o. de enero de 1994. Sustituye, amplía a México y profundiza el acuerdo de libre comercio entre Canadá y los EEUU de 1989.

¹⁵ Quedaron excluidos de ese calendario algunos pocos productos como los avícolas y lácteos entre Canadá y los otros dos países como, también, el de cacahuates, azúcar y algodón entre EEUU y Canadá. Los derechos de importación sobre algunos productos "sensibles" -como el jugo de naranja en los EEUU- sólo desaparecerán en 15 en vez de en 10 años.

¹⁶ El USTR de los EEUU estimaba que el arancel promedio mexicano había caído de 10 a 1.3 por ciento para los productos estadounidenses. Los derechos pagados por productos mexicanos al ingresar en los EEUU se habían reducido de 4 a 0,4 por ciento.

¹⁷ Entre 1994 y 1999, el empleo en la industria "maquiladora" se duplicó mientras que en el resto de la industria manufacturera sólo creció en 5 por ciento.

¹⁸ El NAFTA, en su capítulo doce, garantiza trato NMF y trato nacional a los proveedores transfronterizos de servicios aunque esta disposición no se aplica a algunos explícitamente excluidos como, por ejemplo, el transporte aéreo. Tampoco están incluidos los servicios de telecomunicaciones ni los financieros que se rigen por otros capítulos del Tratado (para los servicios financieros se prevé, en el capítulo catorce, una liberalización escalonada).

¹⁹ El NAFTA comprende normas referentes a solución de controversias en el ámbito de las inversiones, de los servicios financieros, de la aplicación de derechos "antidumping" y compensatorios y de interpretación y aplicación del Tratado. Hasta diciembre de 2000 se había fallado o estaban bajo estudio 56 casos referidos al capítulo diecinueve acerca de derechos "antidumping" y 4 casos referidos a interpretación y aplicación del Tratado.

Al ser una zona de libre comercio, el NAFTA deja en libertad a sus miembros para concluir acuerdos comerciales con terceros países. Como se verá inmediatamente, México ha estado altamente activo en firmar acuerdos con distintos países dentro y fuera de la región.

2. La evolución del comercio dentro de los distintos acuerdos de integración

Sin lugar a dudas, los acuerdos de integración han estimulado una expansión acelerada del comercio entre sus miembros. En efecto, como puede verificarse en el cuadro que se presenta a continuación, en todos los casos el comercio intrarregional -dentro de cada acuerdo- creció en la década de los noventa con mayor rapidez que su comercio con el resto del mundo.

**Tabla 1. América Latina y el Caribe
Grupos de Integración
Comercio Intra y Extra-Regional**

	1990	1999	Tasa de Crecimiento 1990-1999 (en % anual)
	(en millones de dólares)		
CARICOM*			
Exportaciones Intra-Regionales	491	925	9,5
Exportaciones Extra-Regionales	4.156	5.082	2,9
Comunidad Andina			
Exportaciones Intra-Regionales	1.324	3.939	12,9
Exportaciones Extra-Regionales	30.427	39.268	2,9
MCCA			
Exportaciones Intra-Regionales	658	8.886	14,9
Exportaciones Extra-Regionales	3.388	2.289	11,3
MERCOSUR			
Exportaciones Intra-Regionales	4.127	15.163	15,6
Exportaciones Extra-Regionales	42.275	59.158	3,8
NAFTA			
Exportaciones Intra-Regionales	229.930	585.059	10,9
Exportaciones Extra-Regionales	307.297	486.296	5,2

* En el caso de CARICOM la fecha final se refiere a 1997 así como la tasa anual de crecimiento es para el periodo 1990-1997.

Fuente: BID "Integración y Comercio en América", diciembre de 2000.

Adicionalmente, se puede observar que salvo en el caso de México y del MCCA, que aprovecharon las preferencias de acceso al mercado estadounidense, fueron los mercados intrarregionales los que sostuvieron un alto ritmo de crecimiento de exportaciones de manufacturas. Así es que en el periodo 1990-1999 mientras que las exportaciones de manufacturas intrarregionales del MERCOSUR crecían al 21 por ciento anual, en el resto

del mundo lo hacían lentamente o simplemente decaían. Algo similar ocurría con la Comunidad Andina²⁰.

a) Los acuerdos bilaterales y plurilaterales

Como ya se ha mencionado, además de los acuerdos de integración, los países latinoamericanos y del Caribe han establecido, en esta última década, una multitud de acuerdos bilaterales o plurilaterales entre países y regiones, dentro y fuera del continente, como puede observarse en el cuadro siguiente²¹.

Tabla 2. Acuerdos Preferenciales Comerciales Bilaterales y Plurilaterales de los Países de América Latina y del Caribe

		Año de entrada en vigor
Acuerdos de primera generación	Chile-México	1992
	Chile-Venezuela	1993
	Bolivia-Chile	1993
	Colombia-Chile	1994
	Chile-Ecuador	1995
Acuerdos híbridos	Chile-MERCOSUR	1996
	Bolivia-MERCOSUR	1997
	Chile-Perú	1998
Acuerdos de segunda generación	Costa Rica-México	1995
	Grupo de los Tres (G-3)	1995
	Bolivia-México	1995
	Canadá-Chile	1997
	México-Nicaragua	1998
	Chile-México (modelo NAFTA)	1999
	México-Unión Europea	2000
	México-Israel	2000
	MCCA-República Dominicana*	2001
	CARICOM-República Dominicana*	2001
	MCCA-Chile*	2001
	México-El Salvador & Guatemala & Honduras	2001
	México-Asociación Europea de Libre Intercambio (EFTA)	2001
	Costa Rica-Canadá	2001

* A diciembre de 2000 pendientes de ratificación legislativa.

Fuente: BID "Integración y Comercio en América"; Dic. 2000, Cuadro 11.

²⁰ Las exportaciones de manufacturas intrarregionales de la CA crecieron a 18,5% anual en el período 1990-1999, en tanto que sólo progresaron al 9,7% anual en el Hemisferio Occidental, en general, y decayeron en las otras regiones del mundo.

²¹ Por acuerdos de "primera generación" se entiende aquellos que hacen referencia exclusivamente a las restricciones al intercambio de bienes (barreras arancelarias y no arancelarias). Los acuerdos de "segunda generación" -a veces denominados GATT plus- hacen referencia, además, a barreras que resultan de instituciones y reglamentaciones con las que distintos gobiernos organizan sus economías como, por ejemplo, disposiciones referidas a las inversiones extranjeras, al régimen de propiedad intelectual, etc. El NAFTA se ha convertido, en el hemisferio, en el modelo de los acuerdos de "segunda generación".

Como se puede observar una gran cantidad de esos acuerdos tienen como ejes a Chile, por un lado, y a México, por otro, ambos países no están involucrados en acuerdos de integración con ninguno de los del resto de América Latina y del Caribe. En todos los casos, esos acuerdos han generado una expansión sumamente significativa del comercio entre los países involucrados²². Esta verdadera maraña de acuerdos preferenciales, con sus correspondientes reglas de origen, no ha dejado de complicar a la administración de la política comercial y, sobre todo, a la estrategia empresarial al proponerse operar en todo el mercado latinoamericano y del Caribe. Por otra parte, tanto en el caso del MERCOSUR -por ejemplo en el acuerdo entre Argentina y México- como en el de la Comunidad Andina y el MCCA, algunos países, han procedido a firmar acuerdos bilaterales que no se condicen con una necesaria unificación de sus políticas comerciales²³.

Para entender la lógica de estas iniciativas hacia la integración económica, es de suma utilidad examinar el patrón geográfico del comercio exterior de los distintos países y áreas de la región así como el carácter y magnitud de las barreras a este comercio.

III. LAS NEGOCIACIONES HEMISFÉRICAS Y EXTRA-HEMISFÉRICAS; EL PATRÓN GEOGRÁFICO Y LAS BARRERAS AL COMERCIO

I. El patrón geográfico del comercio exterior en el hemisferio occidental

En 1999 las exportaciones del hemisferio occidental fueron de 1.228 miles de millones de dólares estadounidenses, es decir, 22% de las exportaciones mundiales en ese mismo año (US\$ 5.473 miles de millones). De ese total, como se observa en el cuadro siguiente, el 60% (US\$ 746.000 millones) estuvo constituido por comercio intra-hemisférico.

²² Por ejemplo, el intercambio -suma de exportaciones más importaciones- entre Chile y México pasó de US\$268 millones en 1992 a US\$ 1200 en 1999.

²³ A partir del 30 de junio de 2001, ningún país miembro del MERCOSUR podrá suscribir acuerdos u otorgar preferencias dentro de la ALADI que no hayan sido objeto de negociación conjunta.

Tabla 3

Países y Regiones	Mundo	Europa Occidental	Hemisferio Occidental	NAFTA			A. Latina (excl. México)
				Total	EEUU+Canadá	México	
	(en miles de millones de dólares)						
Hemisferio Occidental	1.228	219	746	645	553	92	102
NAFTA	1.070	186	643	580	492	88	63
EEUU+Canadá	934	181	516	458	370	88	58
México	137	6	127	122	122	...	5
A. Latina (excl. México)	158	33	103	65	61	3	39

Fuente: OMC-Estadísticas de Comercio Internacional, año 1999.

A su vez, prácticamente la mitad del comercio intra-hemisférico fue el efectuado entre EEUU y Canadá y más de las tres cuartas partes, se realizó dentro del NAFTA. En cambio, el comercio dentro de América Latina -excluido México- fue de sólo el 5% del comercio intra-hemisférico y las corrientes cruzadas, del NAFTA a América Latina -excluido México- y viceversa, cada una, del orden de 9% de ese mismo total.

Por otra parte, para los países del NAFTA, el comercio intra-hemisférico fue más del 61% de su comercio mundial. Pero ese total está constituido por un 54% de comercio intra-NAFTA y por sólo un 6% efectuado con el resto del hemisferio.

Para los países de América Latina -excluido México- la proporción de su comercio mundial efectuada dentro del hemisferio fue casi similar (65%), sin embargo, esta total fue suma de sólo un 24% de comercio intrarregional y de 41% de comercio con el NAFTA.

Por lo tanto, América del Norte -en el sentido geográfico de la palabra que incluye a México- es una unidad más compacta en términos comerciales que el resto del hemisferio (un alto porcentaje de su comercio exterior se efectúa dentro de su propia subregión). La importancia de América Latina en sus exportaciones es muy inferior al peso que el NAFTA tiene como destino de las exportaciones de sus vecinos del sur.

La dependencia de los países del resto del hemisferio con respecto al mercado del NAFTA, sin embargo, es más compleja si se examina por separado las distintas áreas en las que se puede subdividir de conformidad con algunos de los acuerdos comerciales subregionales establecidos entre ellos.

Tabla 4

	MERCOSUR	Comunidad Andina	MCCA	NAFTA	Hemisferio Occidental	Unión Europea	Mundo
	(en millones de dólares)						
Regiones							
MERCOSUR	13.924	2.438	354	14.483	34.033	18.114	69.939
Comunidad Andina	1.165	3.559	1.087	19.487	28.983	5.284	40.648
MCCA	11	72	2.226	5.841	8.275	2.037	10.951
CARICOM*	48	114	72	2.433	3.707	1.316	
TLCA	19.972	12.896	9.816	546.602	603.431	159.673	1.017.025

* Las cifras correspondientes al CARICOM se refieren al año 1997.

Fuente: BID, Unidas de Estadística y Análisis Cuantitativa, Integración y Comercio en América; Nota Periódica; octubre de 1999.

En efecto, como puede verificarse en el cuadro anterior, para los países tanto del Mercado Común Centroamericano (MCCA) como para la Comunidad Andina, el NAFTA representa alrededor de la mitad de sus exportaciones. Este mercado, en cambio, constituye sólo el 21% de las exportaciones de los países que integran el MERCOSUR, alrededor del mismo peso que para éstos, tiene el intercambio dentro de su propia unión aduanera.

Por otra parte, mientras que para la Comunidad Andina y el MCCA, el mundo fuera del Hemisferio Occidental representaba alrededor de sólo un cuarto de sus exportaciones, para los países integrantes del MERCOSUR, sus exportaciones fuera del hemisferio absorbían más del 50% del total. En particular, la Unión Europea constituía un mercado para el 26% de sus exportaciones, mayor que el mercado subregional y que el mercado del NAFTA. El caso del CARICOM, se encuentra en una posición intermedia: el 40% de sus exportaciones y no la mitad, se dirige al NAFTA, en tanto que la Unión Europea constituye un mercado para más de un quinto de sus ventas externas.

Por lo tanto, la integración hemisférica -un área de libre comercio en el hemisferio que involucraría un tratamiento preferencial discriminatorio contra el resto del mundo- tiene implicancias altamente diferentes para las distintas regiones de América Latina. En particular, el MERCOSUR, por lo que se ha visto, difícilmente pueda ser encuadrado en un tratado regional del Hemisferio Occidental sin provocar un fuerte desvío de comercio²⁴. De ahí las razones

²⁴ Algo similar, por cierto, es válido para Chile que, en 1999, dirigía el 26%, también, de sus exportaciones a la Unión Europea y más de 27% a Japón y el resto de Asia. Ver CEPAL. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina, 1999-2000, Santiago de Chile, marzo de 2001, Apéndice Estadístico, Cuadro 8 B.

para un interés en negociar un tratado regional con la Unión Europea.

2. Las barreras a las importaciones en las distintas regiones

El otro elemento importante a tomar en consideración para examinar la actitud de los distintos países y subregiones frente a los diversos procesos de integración es el de las barreras al comercio actualmente existentes.

Desde este punto de vista existe una fuerte asimetría entre las barreras que prevalecen en los países industrializados con aquellas que imperan en los países latinoamericanos incluido México (por supuesto, se está haciendo referencia a las barreras con respecto a Nación Más Favorecida y no a las que se dan dentro de los distintos esquemas preferenciales).

En el cuadro siguiente se puede observar los derechos "consolidados" en la Ronda Uruguay por parte de algunos países y regiones en América Latina y en el mundo. El arancel promedio "para todos los países miembros y todos los sectores es de 7 por ciento". Sin embargo, para productos textiles es de 12 por ciento y para los agrícolas de 32 porciento²⁵.

Tabla 5

	Productos Agrícolas				Productos Industriales		
	Promedio Simple*	Desvío Standard	Porcentaje De Derechos >15%	Porcentaje de Derechos >100%	Promedio Simple*	Desvío Standard	Porcentaje de Derechos >15%
%							
América del Norte							
Canadá	4,6	4,7	1,2	0,0	5,3	5,2	7,2
EEUU	5,5	5,5	2,6	0,0	3,8	4,2	2,0
América Latina							
Argentina	32,8	5,9	97,3	0,0	30,6	6,3	98,5
Brasil	35,3	10,1	96,4	0,0	29,7	6,9	97,3
Colombia	88,3	32,3	100,0	22,9	36,1	9,8	100,0
México	42,9	35,2	96,2	4,9	34,8	3,1	99,6
Venezuela	55,4	33,3	99,4	14,5	33,8	4,2	99,4
Europa Occidental							
UE-15	19,5	22,1	33,9	0,9	4,1	3,6	0,6
Asia/Pacífico							
Japón	11,7	12,6	17,5	0,3	3,6	3,8	0,6

*Derecho Consolidado en la Ronda Uruguay

Fuente: WTO "Market Access: The WTO's Unfinished Business: Post-Uruguay Round Inventory and Issues", Geneva 2001.

²⁵ En todos los casos se hace referencia a los aranceles "consolidados" en la Ronda Uruguay del GATT-OMC y no a los que efectivamente se aplican que, sobre todo en el caso de los países latinoamericanos, son apreciablemente inferiores a los "consolidados". Ver IMF-World Bank, op.cit.

En el siguiente cuadro se examinan los aranceles efectivamente "aplicados" en el hemisferio occidental.

Tabla 6
Niveles arancelarios en el hemisferio occidental
(en porcentos)

País	Año	Arancel Medio (1)	Desvío Standard (2)	Arancel Mínimo	Arancel Máximo
Argentina	1999	13,5	6,6	0,0	33,0
Belice	1998	11,2	13,7	0,0	70,0
Bolivia	1999	9,7	1,3	0,0	10,0
Brasil	1999	14,3	7,0	0,0	35,0
Canadá	1999	4,5	7,5	0,0	245,0
Chile	1999	9,8	1,2	0,0	10,0
Colombia	1999	11,6	6,3	0,0	35,0
Costa Rica	1999	7,2	13,8	0,0	253,0
Ecuador	1999	11,5	7,8	0,0	99,0
Estados Unidos	1999	4,5	10,9	0,0	350,0
El Salvador	1998	5,6	7,9	0,0	40,0
Guatemala	1998	7,6	8,7	0,0	28,0
Guyana	1998	10,6	13,7	0,0	100,0
Honduras	1997	7,8	8,0	0,0	70,0
Jamaica	1998	9,7	11,0	0,0	40,0
México	1999	16,2	13,5	0,0	260,0
Nicaragua	1998	10,9	7,5	0,0	195,0
Panamá	1998	9,0	5,9	0,0	50,0
Perú	1999	13,7	4,8	12,0	68,0
Paraguay	1999	11,4	6,8	0,0	30,0
Surinam	1998	9,7	11,1	0,0	50,0
Trinidad y Tobago	1999	9,1	11,6	0,0	45,0
Uruguay	1999	12,3	7,0	0,0	23,0
Venezuela	1999	12,0	6,1	0,0	35,0

(1) Arancel aplicado medio, no ponderado, de Nación Más Favorecida (NMF).

(2) El desvío standard mide la dispersión absoluta de la distribución del arancel NMF aplicado.

Fuente: BID Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, basado en datos oficiales de los países miembros.

Como puede verificarse en los cuadros anteriores, el arancel promedio de EEUU y Canadá -tanto el "consolidado" en la Ronda Uruguay como el "aplicado"- se ubica entre el 4 y el 5 por ciento. En cambio, los países de América Latina han consolidado aranceles que varían (en promedio) entre alrededor de 30 por ciento -el caso de los aranceles aplicables a productos industriales en Argentina y Brasil- hasta 88,3 por ciento que Colombia se ha comprometido a aplicar como máximo, en promedio, a productos agrícolas.

Sin embargo, como se puede observar en el segundo cuadro, los aranceles efectivamente aplicados oscilan entre 10 y 15 por ciento, aún bastante superior, de aquellos dos países²⁶.

Fuera del hemisferio, por otra parte, salta a la vista el nivel relativamente alto de los aranceles sobre productos agrícolas en la Unión Europea y Japón.

En el caso de las negociaciones hemisféricas, los países latinoamericanos parecerían tener poco para ganar en términos generales en lo que se refiere a derechos aduaneros como barreras al acceso a los mercados de los EEUU y Canadá. Mientras que, en cambio, la reducción a cero de sus propios derechos aduaneros constituiría una modificación sustancial de las circunstancias actuales.

Un examen más detallado de la estructura arancelaria estadounidense, sin embargo, muestra un cuadro algo diferente. Ya se ha visto en el cuadro inmediatamente anterior que, si bien el arancel promedio de los EEUU es del orden de 4,5 por ciento, existen máximos de 350 por ciento. En realidad existen 64 líneas tarifarias para las que los aranceles superan el 50 por ciento. De estas 64 líneas tarifarias, 57 se refieren a productos de origen agropecuario²⁷. Algunos de estos productos son de gran interés para los exportadores latinoamericanos, tales como el tabaco, azúcar, cacahuets, productos lácteos, jugo de naranja y chocolate^{28 29}.

Los problemas de acceso al mercado estadounidense con los productos de origen agropecuario no se agotan con los "picos" arancelarios. El tabaco y el

²⁶ Esa fotografía estática de los niveles y de la dispersión arancelaria, sin embargo, no da cuenta suficiente del agudo proceso de liberalización llevado a cabo por los países latinoamericanos en la última década. Es así que el arancel promedio del conjunto de los países de la región se redujo, entre 1986 y 1999, de 43 por ciento a 12 por ciento. En el caso de Chile, rige un arancel uniforme de 9% que, se prevé, descenderá aún más en los próximos años. Sin embargo, para algunos productos agropecuarios, Chile aplica un régimen de "bandas de precios" que ha constituido -y constituirá- un obstáculo para sus negociaciones de liberalización comercial.

²⁷ Ver Jank, M.S. "Agriculture and the FTAA: Disagreements and Convergences"; INTAL, Buenos Aires, 3-4 April 2001.

²⁸ Por arriba de 20% de arancel se ubican otras 160 líneas tarifarias de productos de origen agropecuario. *Ibid.*

²⁹ En Canadá se manifestaban "picos arancelarios" en 14,3% de las líneas tarifarias comparado con el 6,1% en el caso de los EEUU y en 6,2% en el de la UE. Ver IMF-World Bank, *op.cit.*, Table 3. Muchos de esos picos, en el caso de los EEUU y Canadá, se encuentran en manufacturas tradicionales como textiles e indumentaria, calzado, etc. de gran interés para los países latinoamericanos.

azúcar se ven afectados por cuotas tarifarias, de monto reducido, por encima de las cuales rigen altísimos derechos ad-valorem o específicos. Las tortas de soja o los jugos cítricos pagan un fuerte derecho específico y el aceite de soja un alto derecho ad valorem³⁰.

Otras limitaciones al acceso de productos de origen agropecuario de fuerte peso en las exportaciones latinoamericanas se encuentran en las barreras no arancelarias. De entre éstas se destaca la utilización de medidas sanitarias y fitosanitarias que afectan las exportaciones de carnes, frutas y vegetales.

Por último, de la mayor importancia son las medidas de apoyo interno y los subsidios a la exportación, incluidos los créditos subsidiados y los programas de ayuda alimentaria. Estos mecanismos, nuevamente, afectan con gran peso las exportaciones latinoamericanas de cereales, de soja, de productos lácteos y otros³¹.

En el terreno de las exportaciones de manufacturas -aunque también en el caso de algunos productos de origen agropecuario- tienen algún peso los problemas de "aranceles escalonados" pero es el uso de la legislación anti-dumping por parte de EEUU el terreno de mayor dificultades de acceso^{32 33}.

Por lo tanto, el interés de las negociaciones del ALCA para los países de América Latina y el Caribe, en términos de acceso al mercado, radica en algunos importantes casos de "picos arancelarios", y en medidas no-arancelarias de las que las cuotas, las restricciones sanitarias, las medidas de apoyo interno a la agricultura y los subsidios a la exportación constituyen los más importantes. En referencia con otros países latinoamericanos, sin embargo, la reducción o eliminación de aranceles puede constituir un objetivo de alguna importancia.

³⁰ El equivalente ad valorem del derecho específico sobre el jugo de naranja fue, en el año 2000, de 55%. Ibid.

³¹ Para el año 2000, los subsidios gubernamentales de todo tipo -que superaron los 30.000 millones de dólares- llegaron a representar algo más del 70% del ingreso neto de los agricultores. Ibid.

³² Para 18 cadenas de procesamiento de exportaciones de países en desarrollo a países industrializados, muchas de las cuales son de interés para los países latinoamericanos, se verifica un grado significativo de "escalonamiento" de aranceles. Ver IMF-World Bank, op.cit., p.23.

³³ De entre 782 y 302 medidas "anti-dumping" iniciadas, respectivamente, por los EEUU y Canadá, en el período 1987-2000, 147 y 84, respectivamente, afectaron a países del Hemisferio (34 y 3 a México). Ver CEPAL-ECLAC "Anti-dumping in the Americas", Santiago de Chile, March 2001.

En el caso de la Unión Europea, es obvio que el obstáculo fundamental al éxito de un acuerdo de libre comercio -al menos con el MERCOSUR y con Chile- radica en el proteccionismo agrícola en frontera y las consecuencias sobre la producción y las exportaciones de la aplicación de la Política Agrícola Común³⁴.

IV. EL ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES DE ACUERDOS DE INTEGRACION REGIONAL HEMISFERICAS Y EXTRA-HEMISFÉRICAS

1. Las negociaciones del ALCA

Los ministros de comercio de los 34 países participantes de la Cumbre presidencial de Miami, en diciembre de 1994 (la totalidad de los del hemisferio occidental con la excepción de Cuba) comenzaron sus labores con vista a la constitución del ALCA, en Denver, Colorado, en junio de 1994. A partir de la Segunda Cumbre Presidencial de Santiago de Chile, en abril de 1998, se iniciaron formalmente las tratativas para lo que se constituyó nueve grupos de negociación^{35 36}.

Los principios que guían las negociaciones son: a) que los tratados deberán ser congruentes con la normativa de la OMC; b) que la adhesión a los distintos tratados por parte de los diferentes países no podrá ser parcial y c) que el

³⁴ A diferencia de lo que ocurre en el caso de los EEUU y Canadá, la gran mayoría de los "picos arancelarios" en la UE se presentan en productos de origen agropecuario. IMF-World Bank, op cit., p.20.

³⁵ Los nueve grupos de negociación se refieren a: i) acceso a mercados; ii) inversiones; iii) servicios; iv) compras gubernamentales; vi) resolución de diferencias; vii) agricultura; viii) derechos de propiedad intelectual y ix) política de competencia. Adicionalmente, se estableció, con posterioridad, tres Comités No-Negociadores: un Comité de Representantes del Gobierno en la participación de la Sociedad Civil, un Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico y un Grupo Consultivo sobre Economías Más Pequeñas. El trabajo de los Comité está orientado por un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), a nivel de viceministros, que debe reunirse, al menos, dos veces al año. Asimismo funciona una Secretaría Administrativa Temporal cuya sede rota (inicialmente estuvo basada en Miami, Florida, EEUU para, recientemente, mudarse a Panamá y, a partir de marzo de 2003, en México, D.F.). Las negociaciones se efectúan en la sede de esa Secretaría. Los grupos de negociación fueron precedidos por los grupos de trabajo que se crearon en Denver y posteriormente ampliados. Los ministros de comercio han mantenido seis reuniones de las que la última -a la fecha- fue la efectuada en Buenos Aires, inmediatamente antes de la Tercera Cumbre Presidencial de Québec, de abril próximo pasado.

³⁶ En paralelo con las reuniones de representantes gubernamentales, ya desde Denver se efectúan reuniones del denominado "Foro Empresarial de las Américas".

acuerdo hemisférico se elaborará sobre la base de los acuerdos regionales ya existentes en la región (CA, CARICOM, MCCA, MERCOSUR, NAFTA, etc.)³⁷.

La Presidencia de las negociaciones ha ido rotando para culminar -en la última fase de las negociaciones- en una copresidencia por parte de Brasil y de los EEUU³⁸.

Los primeros avances se alcanzaron en la reunión ministerial de Toronto en noviembre de 1999, cuando se adoptaron, para ser aplicadas inmediata e independientemente del curso de las negociaciones, dieciocho medidas de facilitación de negocios de las cuales ocho se refieren a temas aduaneros y las otras diez a cuestiones de transparencia³⁹. La reunión de Toronto se expidió, también, acerca de los asuntos agrícolas y, en particular, con respecto a las nuevas negociaciones a ser emprendidas en el marco de la OMC.

De conformidad con los mandatos emanados de esa cumbre de Toronto, ante la reunión ministerial de Buenos Aires y la cumbre presidencial de Québec (abril de 2001), se han presentado borradores del acuerdo del ALCA y de lo negociado en los distintos grupos⁴⁰.

³⁷ Ver Plan de Acción adoptado en la cumbre presidencial de Santiago de Chile donde se proclama que el acuerdo a ser alcanzado debe ser "balanceado", "congruente con la OMC" y "constituirá un compromiso único". La Declaración Ministerial de Buenos Aires, Argentina, del 07/04/2001 reafirma esos principios y subraya que "...el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA"; también, que "...consideramos importante el fortalecimiento de los procesos de integración en marcha, los cuales pueden facilitar el logro de una integración hemisférica plena".

³⁸ Desde mayo de 1998 a octubre de 1999, Canadá fue presidente y Argentina vicepresidente; de noviembre de 1999 a abril de 2001, Argentina ha sido presidente y Ecuador vicepresidente; de mayo de 2001 a octubre de 2002, Ecuador es presidente y Chile vicepresidente y desde noviembre de 2002 a la fecha programada de finalización de las negociaciones -en diciembre de 1994- habrá dos co-presidentes, Brasil y los EEUU.

³⁹ Ya en la etapa previa, la de los grupos de trabajo, se habían efectuado avances en la identificación de necesidades de información, por ejemplo, en materia de flujos de comercio, barreras arancelarias y no-arancelarias, regímenes de inversión extranjera, etc. y puesta en práctica de las consiguientes bases de datos.

⁴⁰ Se reconoce, sin embargo, que no existe todavía consenso acerca de muchos temas por lo que largos trechos de esos borradores están entre corchetes (como manifestación de los desacuerdos, al seguir la práctica internacional en la materia). Pese al compromiso asumido por la reunión ministerial y la cumbre presidencial de publicar los borradores de los acuerdos, a la fecha -21/05/2001- esta promesa no se ha materializado.

2. Las negociaciones con la Unión Europea

La evolución del comercio de los países de América Latina y el Caribe con la Unión Europea (UE) en la última década no ha sido particularmente exitosa. Tanto como proporción de las exportaciones como de las importaciones, el comercio con la UE ha descendido. Sin embargo, si se excluye a México cuyo comercio se ha orientado más acentuadamente hacia sus vecinos de América del Norte como consecuencia de la entrada en vigor del NAFTA, la participación de la Unión Europea en el comercio de la región era en 1999, de 22 por ciento para las exportaciones y de 23 por ciento para las importaciones⁴¹. Como ya se ha visto, esa proporción es apreciablemente menor para las exportaciones de la Comunidad Andina, pero bastante mayor para las del MERCOSUR.

A su vez, la composición de ese comercio refleja una pauta tradicional que no experimenta modificaciones significativas. Mientras que en las ventas de la región al mundo, los alimentos y materias primas agrícolas representan sólo un quinto del total, en las que se dirigen a la UE estos rubros tienen una participación de casi el 50 por ciento. Y, además, el balance comercial -a precios FOB tanto en el caso de las exportaciones como de las importaciones- es claramente negativo tanto para la región en su totalidad como para la región excluido México⁴².

En ese contexto surgieron en la última década algunas iniciativas para mejorar la relación entre países, acuerdos de integración regional y la Unión Europea. Ya se ha mencionado que México ha logrado éxito en concluir un acuerdo de libre comercio con la UE, que los países andinos y los centroamericanos han accedido a una versión potenciada del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión así como los países del CARICOM gozan de las preferencias que se acordaron en los acuerdos de Lomé. A lo anterior cabe agregar que tanto Chile como el MERCOSUR se encuentran negociando sendos acuerdos con la Unión Europea, en ambos casos con el objetivo de establecer un área de libre comercio⁴³.

⁴¹ Ver BID "Integración y Comercio en América", op.cit., p. 73.

⁴² El balance comercial FOB-FOB para 1999 de la región con la UE fue negativo en 17.400 y 9.500 millones de dólares, incluido y excluido México, respectivamente. Ver WTO. International Trade Statistics, year 1999.

⁴³ Como ya se ha mencionado, el acuerdo con Chile fue concretado a comienzos del año 2002. Los países más avanzados de la región, al contrario de los de la CA y de los del MCCA, han visto debilitarse, a partir de 1995, sus preferencias bajo el esquema SGP de la UE.

En conformidad con el acuerdo de diciembre de 1997 firmado entre México y la UE se prevé la liberalización en un plazo de diez años de los intercambios tanto de bienes como de servicios. Un factor favorable para el logro de este acuerdo ha sido el escaso peso de la agricultura y la pesca en el intercambio entre las dos regiones (sólo el 7 por ciento). Para estos productos está previsto liberalizaciones que abarcarán el 62 por ciento de las corrientes actuales de comercio (o sea que la parte excluida será inferior al 3 por ciento de los intercambios totales)⁴⁴. En cuanto a los bienes industriales, su intercambio quedará plenamente liberalizado para el año 2007⁴⁵.

El acuerdo abarca también los intercambios de servicios que quedarán liberalizados en el curso de 10 años -aún en sectores habitualmente sensibles como el financiero- con unas pocas excepciones, a saber, el transporte aéreo, los servicios audiovisuales y la navegación de cabotaje. Adicionalmente, se ha previsto liberalizaciones en el terreno de las inversiones así como la adopción de los "criterios internacionales los más exigentes" en materia de derechos de propiedad intelectual.

Sin embargo, se estima que difícilmente, aun con un acuerdo tan ambicioso, pueda revertirse significativamente la reorientación del comercio de México hacia los EEUU y Canadá.

En el sur del hemisferio, sin embargo, la situación es distinta. Ya se ha visto que tanto los países del MERCOSUR como también Chile orientan una parte significativa de sus exportaciones hacia la UE. En ambos casos, aunque en menor medida en el de Chile, el obstáculo principal que se erige a una intensificación de los intercambios -y al logro de un comercio más equilibrado- es el de las dificultades que se oponen a la expansión de exportaciones agrícolas en la UE.

Las negociaciones, con el MERCOSUR, vienen siendo entabladas desde mediados de los noventa y arrancaron formalmente en 1999, después de

⁴⁴ Está previsto una liberalización inmediata para una serie de productos de la UE (bebidas alcohólicas y vinos, aceite de oliva, etc.), por un lado y, por el otro, mexicanos (aguacates, flores, jugo de naranja). De conformidad con el espíritu abarcativo del acuerdo se adoptarán normativas sanitarias y fitosanitarias comunes. Ver BID, op.cit., pp.76-78.

⁴⁵ La UE completará la supresión de aranceles sobre este tipo de productos para el 01/01/2003. Para ese entonces el arancel máximo que aplicará México, para esos mismos productos, será de 5%. Existen algunas dificultades referidas a normas de origen que en casos como las de textiles e indumentaria y calzado son más rigurosas que las que aplica la UE en otros convenios con terceros países. En la industria automotriz, en cambio, las normas de origen son similares a las que se aplican en el NAFTA que son menos rigurosas que las de otros acuerdos establecidos por la UE.

adoptado el mandato negociador que propusiera la Comisión de la UE, en julio de 1998. Los acuerdos que se negocian tienen como objetivo la constitución de una Asociación que involucre no sólo la liberalización del comercio sino una mayor cooperación y un diálogo político reforzado.

En el terreno comercial, no se trata de abarcar sólo los intercambios de bienes sino, adicionalmente, la liberalización de los movimientos de capital y financieros, las políticas sobre competencia, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la instauración de un mecanismo de solución de diferencias. Los principios que guían las negociaciones son similares a los que rigen las del ALCA, a saber, la no exclusión en principio de ningún sector, conformidad con las reglas de la OMC (que entre otras cosas impiden establecer un acuerdo preferencial a no ser que constituya al menos una zona de libre comercio para lo que sustancialmente todo el comercio debe estar incluido), compromiso único e intentar resultados equilibrados y comprensivos lo antes posible⁴⁶.

El mandato de la UE preveía negociar barreras no arancelarias y dialogar sobre el resto hasta el 1º de julio de 2001, iniciar las negociaciones sobre aranceles y servicios después de esa fecha y a la luz de lo que aconteciera en la OMC (que debería estar negociando agricultura y servicios de conformidad con lo acordado en la Ronda Uruguay). En la última reunión del Comité de Negociaciones Comerciales Birregionales (CNCB) efectuada en Bruselas en marzo de 2001 se ratificó esa fecha como la de comienzo de las negociaciones sin que la OMC haya hecho progreso alguno⁴⁷.

⁴⁶ La actual relación entre el MERCOSUR y la UE se basa sobre el Acuerdo Marco para la Cooperación Interegional firmado el 15/12/1995 y que entrara plenamente en vigor el 01/07/1999. Las negociaciones con el MERCOSUR se llevan a cabo en un Comité de Negociaciones Comerciales Birregionales (CNCB) que ha tenido hasta la fecha, cuatro reuniones, la última en Bruselas en marzo próximo pasado. Las relativas a comercio se subdividen en tres grupos técnicos, el No.1 se ocupa de barreras al acceso de mercaderías, el No.2 se ocupa de los temas relativos a servicios, inversiones y propiedad intelectual y el No.3 a compras gubernamentales, políticas de competencia y solución de diferencias. A su vez, las relativas a cooperación son llevadas a cabo por tres subgrupos del subcomité sobre cooperación. En paralelo con estas negociaciones se efectúan reuniones del Foro Empresarial MERCOSUR-UE (Mercosur-EU Business Forum o MEBF).

⁴⁷ Las negociaciones no podrían concluir antes que se cierre las negociaciones en la OMC. Sin embargo, ante el Parlamento Europeo, que debatía las relaciones con el MERCOSUR, el Sr. Chris Patten, Responsable de las Relaciones Exteriores de la Comisión de la UE, contempló la posibilidad de eliminar este vínculo. Ver "Speech" by Rt.Hon.Chris Patten. European Parliament, Brussels, 1 March 2001.

Este asunto puede significar un fuerte obstáculo ya que la UE, al igual que los EEUU en las negociaciones del ALCA, insiste en excluir de estas negociaciones, para tratarlos sólo en la OMC, dos de los temas del mayor interés para los países del MERCOSUR que son las medidas de apoyo interno a la agricultura y los subsidios a las exportaciones. En general, el MERCOSUR ha insistido en la inclusión de todo tipo de productos en el acuerdo y, en particular, los agrícolas y sólo aceptaría una lista de productos sensibles para los que podría regir un cronograma más lento de desgravación⁴⁸.

3. El debate reciente sobre las negociaciones

Como ha podido notarse al examinar el patrón geográfico de las exportaciones de la región -así como las barreras que recíprocamente se interponen a un mayor intercambio entre los países de América Latina y el Caribe y sus potenciales socios hemisféricos y extra-hemisféricos- los problemas a ser superados en cualquier negociación no son pocos.

En el ALCA, el interés se centra en obtener un mayor acceso al mercado estadounidense. A su vez, se supone que ese mayor acceso podría atraer inversiones para explotar las nuevas oportunidades así creadas. La experiencia de México, de algunos países centroamericanos y del Caribe que han gozado de un mejor acceso para rangos más o menos amplios de productos, es que un proceso así puede generar dinamismo en sus economías.

Los aranceles -salvo el caso de algunos "picos" y de algunas estructuras de "escalonamiento" tarifario- no constituyen el obstáculo fundamental a ese acceso. Se trata básicamente de medidas no arancelarias y, en primerísimo lugar, de las medidas de sostén interno de la agricultura y de las políticas de aplicación de medidas "anti-dumping". Adicionalmente, tanto en los mercados de la región como fuera de ella, muchos países latinoamericanos y del Caribe tienen un interés fundamental en poner freno a la política de ventas subsidiadas de productos agrícolas.

Por parte de los EEUU el objetivo de la negociación es el de obtener un mejor acceso en los mercados de bienes, donde, todavía, priman niveles arancelarios relativamente elevados. Pero sobre todo se propone instituir regímenes en el área de servicios, de inversiones, de defensa de derechos de propiedad intelectual o de compras gubernamentales que auspicien mejor los intereses

⁴⁸ El MERCOSUR, análogamente, ha insistido en precisar los niveles de partida de las barreras -con una completa tarificación ad valorem- y se ha negado a entrar en compromisos parciales previos al acuerdo general.

de sus empresas en la región y los consagren en un instrumento que asegure la continuidad de lo acordado (el "lock-in"). Adicionalmente, el Ejecutivo de los EEUU se enfrenta con un Legislativo y una opinión pública que insisten en acompañar todo acuerdo comercial con disposiciones que aseguren los derechos de los trabajadores; la protección del medio ambiente e intereses proteccionistas de larga data y fuerte raigambre en muchos de los rubros de interés para los exportadores latinoamericanos.

Por otra parte, en las materias de apoyo interno a la agricultura así como de la aplicación de medidas "anti-dumping" de interés para los países latinoamericanos, los EEUU tienen como interlocutor privilegiado a la Unión Europea. Difícilmente, por lo tanto, estará dispuesto a modificar sus regímenes en este terreno sino en el contexto de "rondas" multilaterales en el ámbito de la OMC. Y así lo ha manifestado durante las negociaciones hemisféricas llevadas a cabo hasta el momento.

En ese contexto no ha sido fácil ponerse de acuerdo ni en la fecha de conclusión de las negociaciones ni en la de implementación del acuerdo. Como se ha visto, las reuniones ministeriales se han pronunciado por un "compromiso único" ("single undertaking") por el que no se podría avanzar en ningún aspecto sin que todo el "paquete" esté acordado. Sin embargo, EEUU abogó por una "cosecha temprana" ("early harvest") de modo de avanzar rápidamente en algunos temas que se consideraban más fáciles de acordar, casualmente, algunos de los de su mayor interés. Visto el consenso acerca del "compromiso único" la disputa se trasladó a la fecha de conclusión de las negociaciones para pretender que terminaran en 2003, dos años antes de lo originalmente previsto. Pero, en las últimas reuniones de Buenos Aires y Québec ha quedado consagrada la fecha de 2005 para concluir las negociaciones y la de mayo de 2002 para el inicio de la etapa final.

Por otra parte, los intereses de los distintos países latinoamericanos y del Caribe distan de ser idénticos. Ya se ha tenido oportunidad de verificar que el peso del mercado de los EEUU va decreciendo en la medida en que se avanza geográficamente hacia el Sur. Por otra parte países como México, los de la Cuenca del Caribe y parcialmente los de la Comunidad Andina, ya han experimentado un acceso mejorado al mercado de los EEUU, aunque aún no recíproco.

En ese contexto, EEUU anunció en el último momento de la presidencia de Clinton, el inicio de negociaciones para instituir un acuerdo de libre comercio entre Chile y EEUU. El presidente del Uruguay, por su parte expresó su interés e inició conversaciones en esta misma dirección.

Este último caso -el de un país miembro del MERCOSUR- refleja otro proceso simultáneo que está afectando las negociaciones del ALCA y su futuro. Claramente, por su tamaño, poblacional, geográfico y económico el MERCOSUR ha sido el interlocutor de mayor peso con el que ha tenido que tratar los EEUU en las negociaciones hemisféricas. Pero, además, por su menor dependencia en el mercado del NAFTA y la participación importante en su comercio exterior e inversiones de otras regiones -principalmente la Unión Europea-, el MERCOSUR tiene un menor interés relativo en la consecución del ALCA. En realidad, el ALCA, que se presenta como un área de libre comercio, constituiría un esquema discriminatorio contra países o regiones que se cuentan entre los mejores clientes del MERCOSUR.

Asimismo, recuérdese que aquellos obstáculos de mayor peso al acceso al mercado estadounidense son los que castigan particularmente a los países del MERCOSUR (por ejemplo, la soja es producto de exportación decisivo de este conjunto de países, habiendo sido un cultivo que ha recibido un apoyo masivo en subsidios gubernamentales, en EEUU, en los últimos años). Por último, como países con un desarrollo industrial más completo -sobre todo sus dos integrantes de mayor tamaño- existen claros intereses contrarios a la abolición de barreras frente a los más poderosos competidores estadounidenses.

Ahora bien, en los comienzos de las negociaciones del ALCA, el MERCOSUR -que acababa de ser constituido- atravesaba por un período de auge, signado por la expansión económica de Brasil, su mayor miembro, a partir de la aplicación exitosa del Plan Real (iniciado a mediados de 1994 y que lograra terminar con una altísima inflación). Sin embargo, desde 1998 en adelante, la crisis internacional que terminó resultando en una fuerte devaluación de la divisa brasileña, ha mellado la percepción de las ventajas que el MERCOSUR brindaba a los otros países miembros, incluso para la Argentina, antes de la devaluación del peso ocurrida a comienzos de 2002. Aunque difícilmente justificable, la percepción creciente en este país y en el Uruguay, era que el MERCOSUR había dejado de ser un esquema beneficioso para su futuro económico. En el caso de la Argentina, por cierto, esa percepción no encuentra fundamento en los hechos. Argentina, aún con la devaluación del real, por un lado, y, por el otro, el mantenimiento de su paridad fija, había continuado teniendo un balance comercial positivo con Brasil y el MERCOSUR, cuando se trata de un país deficitario en, prácticamente, todo el resto del mundo, área por área. Y, además, casi 30% de sus exportaciones se dirigían a la zona, en algunos casos de productos que difícilmente pudieran ser colocados en otros mercados -la industria automotriz- o de otros como el trigo que encuentra un mercado casi cautivo en condiciones altamente más favorables que en otros casos.

Ahora bien, al constituir una unión aduanera, el MERCOSUR ha negociado en forma más o menos unificada dentro del ALCA, incluso comenzando por lograr que fuera reconocido como tal por los interlocutores estadounidenses. Pero, las crisis recientes han redundado en "perforaciones" sucesivas del arancel externo común e incluso han conducido a muchos a plantearse que se debería reformular el MERCOSUR como mera área de libre comercio. Tal condición le devolvería a sus países miembros la autonomía de formulación de su política arancelaria y, más específicamente, su capacidad propia de negociación de acuerdos comerciales a Chile.

Es en ese contexto en el que se produce la iniciativa de Uruguay y que en la Argentina, en medio de una crisis financiera -y de una recesión que ya duraba más de tres años- se levanten voces desde el sector privado y desde el sector gubernamental a favor de una estrategia tal.

De profundizarse este proceso, se daría con alguna probabilidad que el mecanismo de constitución del ALCA, procediera de conformidad con el denominado modelo del "centro y los radios" ("hub and spoke model") por el que EEUU se convertiría en el "centro" de un conjunto de acuerdos de libre comercio bilaterales en la región. Los demás países -al menos temporariamente excluidos- irían perdiendo posiciones en los mercados vecinos a favor de la competencia estadounidense.

Sin embargo, otros factores están actuando en dirección contraria. En primer lugar, el desempeño económico de América Latina en la década de los noventa y, sobre todo, en los últimos cinco años, no ha sido bueno. Las tasas de crecimiento han sido bajas, el desempleo creciente y las crisis internacionales han golpeado una y otra vez a muchas de sus economías. Desde muchos sectores, en consecuencia, ha comenzado un cuestionamiento, de la "apertura" económica así como de otras políticas liberalizadoras adoptadas a fines de los 1980; la negociación del ALCA se vería indudablemente afectada por esta otra "percepción". En segundo lugar, la actual recesión en los EEUU, que algunos aventuran como prolongada, está ya afectando seriamente a aquellos países más ligados a esa economía, en primer lugar, a México que experimenta un rápido proceso de desaceleración económica en estos últimos meses⁴⁹. Y, en tercer lugar, las negociaciones bilaterales como la de Chile, se enfrentan con obstáculos que no parecen fáciles de superar⁵⁰. Por último, como bien lo reflejan los comentarios de muchos estudiosos de ese origen, en EEUU mismo, se viene produciendo un gradual movimiento de rechazo a la liberalización comercial que viene azuzado por la recesión y por la pérdida de puestos de trabajo en la que ha redundado el NAFTA⁵¹. Es probable que en este clima,

por ejemplo, el Ejecutivo de los EEUU no pueda conseguir el otorgamiento por el legislativo de la atribución para negociar tratados de libre comercio o que la consiga a costa de verse impuesto condicionamientos en el terreno de los derechos laborales o de la protección ambiental que resulten totalmente inaceptables a sus interlocutores⁵².

Esas son las incógnitas que dominan el debate actual acerca de la integración económica y las negociaciones hemisféricas y extra-hemisféricas en América Latina y el Caribe.

⁴⁹ "Mexico's Economy Expands Just 1.9% as Exports to U.S. Slow Considerably", Wall Street Journal, May 16, 2001 y "Mexico's economic growth rate slows sharply" en Financial Times, May 15, 2001 hacen referencia a que el crecimiento de México en el primer trimestre de 2001 ha caído fuertemente y menciona que, en febrero y marzo, la producción manufacturera ha descendido con respecto a los mismos meses del año 2000. Sólo el gasto de consumo -al igual que en los EEUU- está manteniendo un ritmo reducido de actividad económica.

⁵⁰ "Grapes dispute sour US-Chile talks", Financial Times, May 15, 2001, relata como la cuestión de derechos "anti-dumping" a ser aplicado a las uvas chilenas está afectando las negociaciones; las exportaciones de uva chilena a los EEUU suman 270 millones de dólares y constituyen el 60% del total de sus exportaciones de este producto.

⁵¹ Ver, por ejemplo, Economic Policy Institute "NAFTA at Seven; its impact on workers in all three nations", April 2001. Asimismo, encuestas de opinión pública reflejarían que la abrumadora mayoría de los estadounidenses sostiene que los acuerdos comerciales deberían incluir cláusulas de defensa de los derechos de los trabajadores (en una encuesta efectuada por la Universidad de Maryland, así se habría pronunciado el 93% de los encuestados); ver Council of Foreign Relations "Press Briefing Re: Summit of the Americas in Quebec, Montreal", Washington, D.C., April 17, 2001.

⁵² El 10/05/2001, en una carta a los legisladores, el presidente de los EEUU propuso que le concedan la atribución de negociar liberalizaciones comerciales. Sin embargo, no ha querido contemporizar con la exigencia de vincular este tema con el de la protección ambiental y de los derechos de los trabajadores. Ver New York Times del 11/05/2001 para una evaluación de las dificultades que enfrentará para obtener el apoyo de un sector del partido Republicano y de una mayoría del Partido Demócrata.