

ACUERDOS DE COMERCIO E INVERSIÓN EN AMERICA LATINA Y CARIBE

Presentación

Este documento presenta una descripción sobre el actual panorama económico internacional de los países de América Latina y Caribe (ALC), centrado en los acuerdos económicos entre países, en el contexto de su política a favor del regionalismo, de las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del Comercio (OMC), y de las políticas de los países del Norte.

El contenido se limita a los aspectos específicamente económicos, sin incluir los referidos a la dimensión social y laboral. Tampoco se formulan propuestas estratégicas, si bien el análisis presentado insinúa diversos elementos. Para ayudar a la conceptualización de estos acuerdos, el recuadro adjunto presenta una breve definición de sus diversos formatos, tal como se observa en la práctica de ALC.

Recuadro

CONCEPTOS SOBRE ACUERDOS DE COMERCIO E INVERSIÓN

1. Acuerdos multilaterales en la OMC

Todos los países de la región (como parte de un total de 150) participan de las rondas de acuerdos multilaterales en la OMC, creada en 1995 sobre la base del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, General Agreement on Tariffs and Trade), un régimen provisorio creado en la segunda posguerra, que se centra en la reducción recíproca de aranceles, es decir, derechos o impuestos sobre mercancías aplicados en la frontera (ver más adelante). En ese ámbito se alcanzan los acuerdos básicos, que no pueden ser desconocidos por acuerdos adicionales entre dos o más países.

2. Sistemas Generalizados de Preferencia

Como excepciones autorizadas por la OMC, EEUU y la Unión Europea han desarrollado SGP, por el cual ofrecen tratos arancelarios favorables a determinados países en desarrollo (incluyendo algunos de ALC), y para ciertos productos. El mismo enfoque se ha aplicado como forma de promover determinadas políticas, especialmente la erradicación de la droga.

* Documento preparado por Alvaro Orsatti e Hilda Sánchez, asesores de CSI-ORIT

3. Acuerdos de Alcance Parcial (AAP). También conocidos como Acuerdos de Cooperación Económica (ACE). Se reconocen preferencias comerciales entre dos o más países. El mayor número ha sido firmado entre países de ALC en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada en 1980, como desarrollo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de comienzos de los años sesenta, integrada actualmente por toda Sudamérica, México y Cuba.

4. Acuerdos de Asociación (ADA). Es un formato utilizado por la Unión Europea, con carácter de “asociaciones” o “alianzas estratégicas” que van preparando el terreno para un acuerdo comercial, que se inicia en el campo de la cooperación (especialmente en los campos de la educación, el desarrollo científico y tecnológico y las cuestiones culturales y sociales), y puede tener ya algunos elementos económicos..

5. Trade Investment Framework Agreement (TIFA, en inglés). Es un formato utilizado por EEUU en lo que, a menudo, constituye la etapa previa para la firma de un tratado comercial, Son acuerdos que se firman como resultado de un mecanismo de consulta acerca de los asuntos que afectan el comercio y la inversión

6. Tratados de Libre Comercio (TLC). También denominados Acuerdos de Libre Comercio (ALC). Es el instrumento más frecuente de apertura recíproca entre dos o más países, consistente en la eliminación de tarifas y otras medidas fronterizas entre los miembros. Cada país mantiene la soberanía sobre la política arancelaria ante terceros países.

Suele diferenciarse entre TLC de “primera” generación, centrados en la liberalización de bienes, y de “segunda” generación, en que se incluyen a los servicios y normas en materia de inversiones, compras gubernamentales, competencia y acceso a mercados, propiedad intelectual.

7. Tratados Bilaterales de Inversión (TBI). También denominados Acuerdos de Protección y Promoción de Inversiones (TPPI, en inglés), que se centran en el fortalecimiento de los derechos de los inversionistas extranjeros en los países participantes. La mayoría de estos acuerdos son Norte-Sur y establecen reglas de inversión que comprometen el desarrollo sostenible de los países en desarrollo al “prohibir” el establecimiento de requisitos de desempeño y no incluir estándares ambientales o sociolaborales. Una de las principales disposiciones es el del mecanismo de arbitraje para resolver controversias Estado-Inversor, el cual permite que los empresas multinacionales puedan interponer demandas contra los Estados ante tribunales internacionales, frente a cualquier cambio en el marco regulatorio que consideren afectan los compromisos establecidos en el TBI. La solución de controversias suele ser a menudo secreta y poco transparente.

8. Acuerdos de Integración Regional (AIR), o directamente “Regionalismo”. En general, el objetivo es alcanzar Uniones Aduaneras Regionales, en que se crea una Zona de Libre Comercio, con aranceles liberados entre los países miembros, y se mantiene una protección hacia fuera, mediante el arancel externo común (AEC). Las importaciones de terceros países pueden entrar en

el mercado regional a través de cualquier país y después circular dentro del área de la unión aduanera sin mayores controles interno. También se crea un mecanismo regional para la recaudación y distribución de los ingresos arancelarios. Las Uniones pueden negociar como bloque, mejorando así su poder de negociación. Las AIR profundizan y anticipan, pero no contradicen, los avances del multilateralismo. Cuando todavía no se ha alcanzado la simetría interna, se utiliza la expresión "unión aduanera imperfecta".

9. Mercado Común. *Se libera no sólo el comercio sino también los capitales y los desplazamientos de personas. Se alcanzan formas de articulación macroeconómica entre los miembros.*

10. Unión Económica y Monetaria. *Se incorpora una moneda y un banco central común. Los acuerdos se extienden a la mayoría de las áreas fundamentales de la actividad económica..*

I. LA NEGOCIACIÓN GLOBAL

El actual panorama del comercio y la inversión internacional de los países de ALC debe ser entendido en el marco del desarrollo del proceso de negociación global sobre estos temas: la actual proliferación de acuerdos de comercio e inversión es resultado en gran medida del fracaso de la OMC para alcanzar nuevas reglas comerciales y de inversión a nivel multilateral.

En la Conferencia de Bretton Woods de 1944, los países ganadores de la Segunda Guerra Mundial acordaron un Nuevo Orden Internacional, proponiendo la creación de tres organizaciones internacionales, encargados del sistema monetario internacional y de los equilibrios de la balanza de pagos internacional de los países, de los créditos para el desarrollo, y del comercio y la inversión mundial. Las dos primeras fueron efectivamente creadas: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. La tercera no tuvo consenso en cuanto a su carácter y finalidad¹, por lo que sólo pudo alcanzarse el Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT) firmado en 1947 por 23 países, responsables del 80% del comercio mundial.

I.1 Comercio

Desde la creación del GATT, tuvieron lugar ocho rondas de negociaciones comerciales las cuales se centraron fundamentalmente en las reducciones de

¹ Algunos países planteaban la creación de un organismo encargado de temas comerciales y de inversión, más cercanos a un enfoque keynesiano que permitiese promover el desarrollo de los países. Otros países, que fueron los que prevalecieron, proponían crear un organismo encargado de establecer las normas y disciplinas fundamentales para el comercio en general, preferentemente de bienes.

tarifas y barreras arancelarias a nivel mundial. La Ronda de Uruguay (1986-1993), derivó en la creación de la OMC.

La actual Ronda de Doha (acordada a fines del 2001)² generó, a su inicio, importantes expectativas para los países del Sur, por reconocer formalmente la necesidad de que el sistema multilateral de comercio pudiera desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza, esencialmente para los países en desarrollo, que son las tres cuartas partes de los miembros de la OMC.

En este marco, un conjunto de países del Sur, conscientes de su peso en la OMC (donde los resultados deben alcanzarse por consenso), se agruparon en el G-20³ a partir de la reunión de Cancún (2003), para plantear que la propuesta conjunta de la Unión Europea y los EEUU por una nueva apertura de los mercados de los países en desarrollo reducía significativamente las ambiciones del mandato de Doha y comprometía negativamente al conjunto de las negociaciones. Tres años después, la suspensión de las negociaciones de la Ronda (julio 2006) es entonces resultado de la falta de acuerdos Norte-Sur.

El origen de este proceso debe ser ubicado en la finalización de la Ronda Uruguay, cuando los países del Sur aceptaron una considerable liberalización de bienes industriales y el inicio de negociaciones (en la próxima ronda) sobre los servicios, a cambio de que también comenzaría la liberalización de los productos agrícolas.

En la práctica, el tratamiento de la cuestión agrícola se demoró mucho, y cuando comenzó fue evidente la existencia de una gran brecha entre las expectativas de los países del Sur y lo que EEUU, la Unión Europea y Japón estaban dispuestos a conceder en materia de reducción de subsidios internos y de aranceles⁴. Respecto de los subsidios, las reducciones demandadas

² El Programa de Doha otorgó un mandato para iniciar una “verdadera ronda del desarrollo”: “...“El comercio internacional puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza. Reconocemos la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio....continuaremos realizando esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, que son la mayoría de los miembros de la OMC, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico. A ese respecto, serán factores importantes el acceso mejorado a los mercados, las normas equilibradas y los programas de asistencia técnica y de creación de capacidad con objetivos bien definidos y financiación sostenible”.(OMC, on line).

³ El G-20 está centrado en grandes productores y consumidores de bienes agrícolas (Brasil, China e India), junto a otros de ALC (Argentina, Bolivia, Colombia, Venezuela México, Chile, Paraguay, Perú, Cuba y varios centroamericanos), Africa (Sudáfrica y Egipto) y Asia (Malasia, Indonesia, Filipinas, Tailandia, Pakistán). En su conjunto, estos países representan más del 70% de la población rural mundial y más del 50% de la producción mundial de alimentos.

⁴ La negociación incluye el número y el tratamiento a dar a los productos denominados “sensibles” o “especiales” para los países del Norte, que por ello se considera deben seguir siendo protegidos (Europa solicita 8% de líneas arancelarias en este campo). Para encarar

fluctúan entre 75-80%, frente a ofertas que descienden hasta el 53-60%. En el caso de los aranceles, los que necesitan mayor reducción son los países europeos (los cuales, de todas formas, pusieron en marcha una reforma a su Política Agraria Común -PAC-, con un horizonte hasta el 2013), existiendo nuevamente otra brecha importante entre el 46% ofrecido (que podría ser en realidad 39%) y el 60% demandado.

Otro tema importante de la negociación multilateral es el de la propiedad intelectual, en lo que está en juego el tratamiento dado a la “denominación de origen”, en que los países del Norte quieren que se incluya, además de productos como los vinos, otros nuevos, como los lácteos (con impacto en la fabricación de quesos).

En una evaluación global, es conveniente analizar primero los beneficios que tendría para ALC un cierre de negociaciones de la Ronda de Doha. En este campo predominan los enfoques pesimistas, a la vista de los análisis técnicos más recientes. Inicialmente, se había afirmado (con base en un estudio del Banco Mundial, para 1997), que las ganancias potenciales de una liberalización completa (en que se eliminan todos los aranceles y el apoyo que distorsiona los mercados) sería de 832000 millones de dólares, de los cuales el 60% corresponderían a los países en desarrollo (539000 millones). Mas adelante, una actualización del análisis (por el mismo organismo), produjo una drástica reducción de beneficios (a un tercio de la anterior, 287000 millones), aún más marcada para los países en desarrollo (90000 millones, con una caída del 80% y una proporción descendente al 31%), con lo que ahora los principales beneficiados son los países del Norte.

Más realísticamente, en el caso de alcanzarse solo una liberalización parcial, las ganancias totales serían de 96000 millones y las de los países en desarrollo de sólo 16000 millones, ello “de una sola vez” (es decir, sin influir en mayores tasas de crecimiento en el tiempo), repartidas a lo largo de diez años, y sin tomar en cuenta otros costos⁴. Solo destaca, desde el punto de vista de ALC (ya que desde un enfoque global ello sería otro déficit) el hecho de que las ganancias están localizadas en unos pocos países, entre los cuales figuran Brasil, México y Argentina (junto a China, India, Tailandia, Vietnam y Turquía).

En contrapartida, destaca el hecho de que las exportaciones agrícolas de los países del Sur han crecido fuertemente en los últimos años (77%, entre 1999 y 2003, pasando de 83000 a 147000 millones de dólares), aunque el elemento

este tema, los países del Sur crearon el G-33, formado por varios de los pequeños países del G-20 así como otros de similar tamaño de África.

⁴ La fuerte reducción en el beneficio potencial se debe a la incorporación de diversos elementos que no estaban considerados en la primera versión: el impacto de los propios TLC y otros acuerdos preferenciales, la expiración del acuerdo Multifibras, la expansión de la UE, y el “descuento” de efectos positivos que ya se produjeron en los últimos años, por el avance de la liberalización y el acceso de China a la OMC. Los costos que reducen aún más los beneficios para los países del Sur incluyen los de carácter administrativo dirigidos al cumplimiento de las reglas, el impacto de la política de propiedad intelectual (que reduce el ingreso para productos patentados), y la disminución de las tarifas recaudadas por los gobiernos. El hecho de que los mayores beneficios sean apropiados

más dinámico es el comercio Sur-Sur, que pasó del 32% del total a 46%., en lo que se destacan productos como el arroz y el aceite de palma.

I.2 Inversión

Como se adelantó, el tema de la inversión estuvo prácticamente ausente de las negociaciones en el GATT, desarrollándose, desde fines de los años cincuenta, mediante Tratados bilaterales de Inversión (TBI) (ver más adelante). Es recién en 1982 cuando comenzó a discutirse la manera de fortalecer la expansión de la inversión extranjera nivel mundial. De este debate se desprendieron una serie de acuerdos multilaterales parciales sobre inversión: el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con Comercio (TRIMS, en inglés) y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, en inglés), aprobados al cierre de la Ronda Uruguay, para su entrada en vigor en la nueva OMC.

Simultáneamente, los países industrializados intentaron sin éxito alcanzar un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)⁵

Las negociaciones del GATS se han demorado, por diferencias entre los países sobre el grado de apertura en el campo de servicios públicos. Un aspecto especialmente importante es el referido al Modo 3, el cual contiene normas sobre inversión que implican la eliminación de regulaciones que pueden afectar el establecimiento y operación de las empresas multinacionales⁶

Un episodio importante en este proceso ha sido la incorporación de un capítulo sobre inversión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA, en inglés). Aunque éste fue firmado anteriormente al GATS, su estructura y procedimientos básicos de liberalización se inspiraban claramente en los estudios llevados a cabo en el marco del GATT. Efectivamente, el TLCAN incorporaba compromisos para garantizar el trato nacional sin discriminación; un acceso al mercado más amplio para los proveedores extranjeros; un tratamiento más coherente a las inversiones; las compras

⁵ El AMI comenzó a negociarse en 1995, en un proceso muy poco transparente. Las propias diferencias al interior de los países desarrollados en torno a la propuesta y la movilización internacional de organizaciones sociales llevaron a su suspensión en 1998.

⁶ Se entiende por Modo 3 del comercio de servicios entre países, la que se suministra a través de la presencia comercial de empresas extranjeras que establecen filiales o sucursales para suministrar servicios en otro país. En el nuevo régimen se eliminan o moderan elementos tales como: requisitos de desempeño, pruebas de necesidad económica, cupos de participación extranjera, limitaciones sobre el tipo de presencia comercial (subsidiarias, oficinas de representación, etc), limitaciones de cambio internacional y repatriación de ganancias. Los instrumentos principales son el Trato Nacional y el Trato de Nación Más Favorecida. Se entiende por Trato de Nación más Favorecida el compromiso que contrae un país de hacer extensivo a todos sus interlocutores comerciales el trato que concede a su interlocutor comercial más favorecido. Por Trato Nacional se entiende el compromiso que contrae un país de conceder el mismo trato a los productores extranjeros que a los productores nacionales, siempre y cuando los productos extranjeros sean "similares" a los del productor nacional.

gubernamentales bajo ciertas disciplinas; y elementos de política de competencia)⁷

En consecuencia, dada la ausencia de un marco multilateral de inversiones, EEUU estableció por esta vía un precedente para la prohibición de requisitos de desempeño a los inversionistas extranjeros, enfoque que ha permeado a todos sus acuerdos firmados posteriormente e incluso fue el eje de su propuesta de capítulo sobre inversión para el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA). En el GATS el enfoque se presenta en una versión más flexible, mediante lo que se denomina “listas positivas”.

En su conjunto, estas tendencias de estímulo a la inversión mediante la desregulación han avanzado mucho, como lo demuestra el cuadro 1.

Como parte de estas tendencias hacia reglas globales sobre inversión, hay que mencionar tres elementos adicionales:

- la iniciativa de OCDE sobre “Inversión para el Desarrollo” (Johannesburgo, 2003) viene consultando sobre los contenidos para mejorar el clima de la inversión a nivel mundial, incorporando los acuerdos logrados sobre Financiamiento para el Desarrollo (“Consenso de Monterrey, 2002), la Cumbre de Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2003) y la Cumbre del Milenio+5 de Naciones Unidas (New York, 2005).
- la política permanente del Banco Mundial dirigida a distinguir entre los países que supuestamente introducen obstáculos a la inversión, desde su publicación “Doing Business”, lo que adicionalmente establece los parámetros para sugerir reformas al mercado de trabajo⁸

⁷ Los siete tipos específicos de requisitos de desempeño prohibidos por el TLCAN son: 1. exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios; 2. alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional; 3. adquirir o utilizar u otorgar preferencia a bienes producidos o a servicios prestados en su territorio, o adquirir bienes de productores o servicios de prestadores de servicios en su territorio; 4. relacionar de cualquier manera el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión; 5. restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produce o presta, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a ganancias que generen en divisas; 6. transferir a una persona en su territorio, tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento reservado, salvo cuando el requisito se imponga o el compromiso o iniciativa se hagan cumplir por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones del tratado; 7. actuar como el proveedor exclusivo de los bienes que produce o servicios que presta para un mercado específico, regional o mundial

⁸ El enfoque de Doing Business es que toda ley o reglamentación laboral que se perciba como un obstáculo a los derechos de los inversores privados debe ser suprimida. La publicación ha sido utilizada por las IFI tanto para hacer recomendaciones específicas para la desregulación del mercado de trabajo y, en algunos casos, se convierten en condiciones para los préstamos del Banco o el Fondo. En la sección “Contratación y despido de trabajadores”, los países se evalúan según una amplia diversidad de regulaciones laborales, incluido el horario de trabajo, salarios mínimos, previo aviso de despido y restricciones al derecho de los empleadores a despedir a los trabajadores sin indemnización y sin motivo. Doing Business otorga malas notas para las regulaciones laborales demasiado restrictivas, de las que se afirma que perjudican la inversión. Por ejemplo, los países son considerados como poco favorables a los inversores si el

- la existencia de instituciones internacionales de arreglo de diferencias entre inversionistas y Estados, el más conocido de los cuales es el CIADI⁹. El CIADI es incorporado frecuentemente en los acuerdos comerciales y de inversión, recepcionando más del 50% de las demandas presentadas hasta el 2005. El cuadro 2 presenta los países miembro de la región, respecto de los cuales se han registrado 94 casos de arbitraje internacional: 42 respecto de Argentina (relacionados en su mayor parte con la crisis del 2001), otros 34 vinculados al TLCAN (17, México, 11, EEUU y 6, Canadá), y un número menor para otros países (7 Ecuador, 4 Chile, 3 Venezuela, y 1 Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú).

El sesgo pro inversor que este tipo de acuerdos ha venido consolidando tiene un doble componente: a nivel económico, en base a la apertura de ciertos sectores a la inversión extranjera y a nivel jurídico, en base a las garantías contra expropiaciones (especialmente las “indirectas” causadas por cambios en los marcos regulatorios de los Estados) y riesgos civiles. Existe un debate en torno a su efectividad para favorecer mayores flujos de inversión extranjera a los países. Lo que es más claro es el precedente que sientan para cualquier futura inversión que llegue a los países en desarrollo y los nuevos acuerdos comerciales que los países establezcan.

El CIADI y el resto de mecanismos de arbitraje internacional han sido recurrentemente criticados por la falta de transparencia en los procesos, por los elevados costos financieros que implican los litigios a los que se enfrentan los Estados demandados, por la inmunidad contractual que ocasionan, por la facilidad que tienen las empresas para disponer una demanda contra los Estados ante una supuesta violación, por el sesgo comercial del arbitraje contra Estados soberanos cuyas estrategias de política son definidas por objetivos públicos diferentes a los intereses comerciales de las multinacionales, por no existir consolidación de casos similares, y por no permitir la participación de la sociedad civil en los procesos de arbitraje.

II. REGIONALISMOS

En el plano de la región latinoamericana y caribeña, desde una perspectiva histórica, el elemento distintivo ha sido el desarrollo de acuerdos de integración regional (ver “conceptos”), que aparecen en una etapa ya lejana (años sesenta y setenta), con la creación, en 1960, del Mercado Común

número de horas de trabajo por semana es inferior a 66, o si se permite a los trabajadores cuestionar los despidos que consideren injustos o discriminatorios. Doing Business considera a Palau (una isla del Pacífico de 21000 habitantes, que no es un miembro de la OIT y carece de código laboral) como el que obtiene “mejores resultados” del mundo en términos de regulación laboral. Entre otros rasgos, permite que la jornada se extienda hasta 24 horas, y hasta 7 días por semana, que no se otorguen vacaciones anuales. (CIOSL: Declaración ante las Reuniones del FMI y el Banco Mundial (septiembre 2006).

⁹ CIADI es el Convenio Multilateral sobre Arreglo de Diferencias entre Estados y Nacionales de otros, firmado en Naciones Unidas en 1966 por 153 países; también existe en Naciones Unidas la Comisión de Naciones Unidas sobre la Ley de Comercio Internacional (UNCITRAL), tienen igual fin la Cámara Internacional de Comercio, depositada en París, y la Cámara de Comercio de Estocolmo.

Centroamericano (MCCA) y luego, en 1969, del Pacto Andino y en 1973 del CARICOM. Simultáneamente, se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) entre los países sudamericanos y México, en cuyo marco se establecen acuerdos preferenciales de menor alcance. Es a inicios de los años noventa en que el proceso vuelve a dinamizarse, con la firma del MERCOSUR y la reestructuración de dos de los acuerdos anteriores, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

En todos los casos, la entrada en vigencia de la OMC, a principios de 1995, llevó a la necesidad de que se formularan explícitas aclaraciones sobre la coherencia entre las propias reglas que venía estableciendo el regionalismo y las aprobadas a nivel multilateral. Tal dualidad fue ampliamente debatida en la primera parte de los años noventa a nivel de los organismos internacionales y regionales: el Banco Mundial se manifestó claramente en contra de tal tendencia por considerar que introducía distorsiones al multilateralismo. Por el contrario, el BID y la CEPAL tomaron partido por este modelo "mixto", acuñando el concepto de regionalismo abierto (tomado, a su vez, de la experiencia asiática).

En la práctica, este regionalismo no ha culminado aún en verdaderas uniones aduaneras, sino que todavía se ubica en etapas intermedias de zona de libre comercio. Los calendarios se han corrido permanentemente y, en algunos casos, hasta pudiera hablarse de retrocesos en los niveles de integración alcanzados.

II.1 Estado actual de los regionalismos

En lo que sigue se presenta un balance actualizado sobre los cuatro regionalismos (con origen en CEPAL).

MERCOSUR. En sus primeros 15 años, los logros del MERCOSUR son los siguientes: la conformación de una zona de libre comercio incompleta (con la exclusión de los automóviles y el azúcar) y el establecimiento, del arancel externo común, que cubre el 85% del universo arancelario, con un promedio de 12%; la incorporación de un enfoque (tomado de la experiencia europea) de fondo para la convergencia estructural, en beneficio de los países pequeños; la creación de un tribunal permanente de revisión, como instancia comunitaria para la resolución de conflictos comerciales; el establecimiento de un parlamento regional a partir del año próximo.

En el capítulo de los déficits o debilidades, se aprecia: la ausencia de una política comercial común, lo que se refleja en la falta de normativas comunitarias sobre defensa comercial (salvaguardas, antidumping) y normas técnicas y de calidad, sanitarias y fitosanitarias, entre otras; en materia de políticas comerciales complementarias, recién comienzan a ponerse en práctica disposiciones de un protocolo aprobado en 1998 que facilita la libre circulación de un determinado número de servicios; la aplicación de los protocolos de competencia y de inversiones públicas ha quedado sin efecto, mientras que el de compras gubernamentales todavía no ha sido incorporado

en el orden jurídico nacional de los miembros. No existe una norma comunitaria sobre propiedad intelectual; tampoco hay esfuerzos por armonizar medidas fiscales y similares que ocasionan asimetrías diferentes de las estructurales: las derivadas de la subvención e incentivos a las inversiones y exportaciones.

La estructura institucional del MERCOSUR también presenta limitaciones importantes: el Consejo del Mercado Común, carece de órganos ejecutivos sólidos y bien constituidos. La Secretaría Técnica tiene atribuciones muy restringidas, que se yuxtaponen con las del Consejo de Representantes Permanentes, sin que los titulares de ninguno de estos cuerpos hagan las veces de ejecutivo. Asimismo, sólo un 50% de las normativas o resoluciones adoptadas han entrado en vigencia, mediante su incorporación a los órdenes jurídicos nacionales.

Pese a esto, el comercio dentro del MERCOSUR ha sido el más dinámico de la región: la proporción de las exportaciones intrarregionales pasó del 9% en 1990 al 25% en 1998 (20300 millones de dólares en este año). Posteriormente, por las crisis macroeconómicas de 1999 y 2002 de Argentina y Brasil, el volumen del comercio se estabilizó (21400 millones de dólares en el 2005). En un balance general, es positiva la diversificación de las exportaciones alcanzada, mediante un comercio básicamente interindustrial, especialmente de manufacturas de tecnología media. Los países de menor tamaño han sido los más afectados, no solo en términos del volumen de exportación dentro del grupo, sino también en términos de la calidad de estas exportaciones.

CAN. En este caso se observan como avances: la disponibilidad de normativas comunitarias de defensa comercial (antidumping y salvaguardas), y de otros instrumentos regulatorios de compras públicas, mercado de valores, comercio de servicios, inversiones y propiedad intelectual; un Parlamento Andino y una compleja estructura institucional, con una Secretaría General que trabaja en forma directa con los consejos presidencial y ministeriales, que son los órganos decisorios, y un Tribunal de Justicia Andino de carácter supranacional y competente en casos de acciones de nulidad de las decisiones de los órganos ejecutivos, sobre incumplimientos de normas comunitarias, de interpretación de estas normas y como tribunal arbitral. También cuenta con la Corporación Andina de Fomento (CAF), que incluye como miembros a los países de los otros regionalismos y a España, con una cartera superior a 8000 millones de dólares.

Entre los déficits hay que señalar escasos progresos en la consolidación de un arancel externo común y la unión aduanera¹⁰. De hecho, uno de los factores que más frena el funcionamiento de la CAN como zona de libre comercio es el constante incumplimiento de las normas acordadas por los países miembros. El

¹⁰ En 1994 se fijó un arancel externo común con una cobertura del 60% del universo arancelario y un promedio arancelario del 11%. Desde entonces se han realizado varios esfuerzos por aumentar esta cobertura que se fueron postergando, mientras que Perú se mantuvo al margen por 12 años. Cabe notar que los países andinos han realizado múltiples reclamaciones y consultas sobre violaciones a este arancel y subsisten regímenes aduaneros especiales que actúan como “perforaciones” al arancel externo común.

dinamismo comercial intrasubregional, que había sido notable en los años noventa, ha sido relativamente pobre en los últimos cinco años.

MCCA/SICA. Este regionalismo pasó a ser zona de libre comercio a principios de la década actual, aunque con la exclusión de varios productos, sobre todo agrícolas. Uno de los mayores avances logrados ha sido la conformación de una unión aduanera, con un arancel externo común que ya cubre el 95% del universo arancelario y su nivel de protección efectiva es bajo (6% en promedio). En términos de armonización macroeconómica, el MCCA ha fijado parámetros de convergencia para la variación del producto bruto, los indicadores monetarios y fiscales, las reservas internacionales y la deuda externa.

En cuanto a institucionalidad, también es más avanzado que el MERCOSUR, al incluir un sistema ejecutivo, otro parlamentario y un tribunal de justicia. Cuenta también con varias secretarías técnicas adjuntas que apoyan las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales y sirven de conducto para la cooperación financiera internacional. Por otra parte, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) cuenta con programas de financiamiento destinados a mejorar la competitividad, la lucha contra la pobreza y el desarrollo de las zonas fronterizas.

Entre los déficits: no existen normativas comunitarias sobre defensa comercial ni normas técnicas, sanitarias o de calidad, sino que se adoptan las previstas en la OMC. Tampoco se ha alcanzado una normativa regional sobre propiedad intelectual y compras públicas.

CARICOM. Siete de sus doce miembros suscribieron un acuerdo sobre Mercado y Economía Únicos del Caribe, que estará en pleno funcionamiento a partir de 2008. En el 2002 se elaboró una legislación para adoptar medidas de defensa comercial y reglas técnicas, sanitarias y de armonizaciones aduaneras, así como normas sobre libre circulación de servicios, propiedad intelectual y políticas de competencia. No obstante, Trinidad-Tobago ha sido el único país que ha incorporado estas decisiones comunitarias a su ordenamiento jurídico.

La estructura institucional de la CARICOM tiene como instancias decisorias la Conferencia de los Jefes de Gobierno y el Consejo de Ministros, que cuentan con una secretaría ejecutiva. También existe el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Tribunal Supremo del Caribe, orientado sobre todo a la solución de controversias.

El comercio intrarregional es el más alto de los cuatro regionalismos. en comparación con los demás subgrupos regionales.

Por otra parte, todavía permanecen numerosas trabas en términos de libre circulación de servicios, ámbito que para el Caribe reviste quizás más importancia que la circulación de bienes. Asimismo, la mayor parte de las decisiones comunitarias tendientes a formar la unión aduanera no se han incorporado en el ámbito nacional, por lo que el proceso de integración se encuentra mucho más atrasado que en el caso de los otros subgrupos de

integración regional. Tanto en materia de coordinación macroeconómica como de tratamiento de asimetrías, la CARICOM sigue con deudas pendientes, aunque últimamente se dispuso la creación de un fondo de desarrollo destinado a los países más rezagados, a fin de ayudarlos en el proceso de constitución del Mercado y Economía Únicos del Caribe.

II.2 Otros acuerdos

Un fenómeno poco conocido de integración entre los países de la región es el que se ha desarrollado mediante instrumentos de jerarquía menor al regionalismo, los cuales, en su conjunto, han construido un entrelazado entre las distintas subregiones. Los siguientes cuadros enumeran los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y TLC actualmente vigentes, incluyendo aquellos que se han concretado o están a punto de hacerlo en el 2006.

El cuadro 1 muestra que la reciente (fines 2004) iniciativa política de creación de una Confederación Sudamericana de Naciones (CSN), por impulso de Brasil, cuenta con antecedentes objetivos, algunos de veinte años, originados en ALALC/ALADI y otros muy nuevos como los TLC de Chile con Perú y Colombia. Asimismo, la integración sudamericana también se ha proyectado hacia el resto de ALC, incluyendo a México, Centroamérica y Caribe, otra vez con manifestaciones que acaban de producirse, como los TLC entre Chile y Panamá y entre Colombia y el Triángulo del Norte (cuadro 2). Finalmente, existe una marcada interpenetración entre Centroamérica/Caribe y México (cuadro 3)

II.3 Novedades recientes

El año 2006 ha traído diversas novedades a estos esquemas regionales, algunos vinculados a diferencias políticas entre los países:

- en el área andina, Venezuela se retiró de la CAN (así como del G-3 con México y Colombia), por diferencias con varios de sus miembros (Perú y Colombia), para incorporarse casi inmediatamente al MERCOSUR como miembro pleno. A la inversa, Chile, que se había apartado en 1976, cuando iniciaba una nueva estrategia multilateral, ha confirmado que se reintegrará próximamente. En ello influye principalmente una nueva relación política que ha comenzado a construirse con el nuevo gobierno peruano, así como acuerdos comerciales con Colombia (ver más adelante).
- en el MERCOSUR, Uruguay ha intentado firmar un TLC con EEUU (luego de acordar un TBI), como forma de tomar una libertad relativa del MERCOSUR, fundamentado en su queja sobre falta de una política que contemple las asimetrías económicas entre sus miembros. Este enfoque es compartido por Paraguay.

Por su parte, Bolivia, a partir de su cambio de gobierno a finales del 2005, ha desarrollado un vínculo estratégico político preferencial con Venezuela (y con Cuba), llevando a la firma de un nuevo modelo de acuerdo, los denominados Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP), en que el centro está puesto en relaciones de reciprocidad y de solidaridad en el plano comercial e inversor

(previéndose incluso la creación de empresas binacionales). Pero, al mismo tiempo, diferenciándose de Venezuela, Bolivia ha reivindicado su presencia en el CAN, preparándose para un futuro protagonismo en negociaciones extrarregionales (con la Unión Europea). Finalmente, Bolivia también encaró la renegociación de contratos energéticos con Brasil y Argentina que, en el relación al primero de estos países, ha llevado a un amago de crisis, en la medida que resultó afectada la presencia de Petrobras, si bien hacia finales de año se alcanzaba un acuerdo con relación a esta empresa (así como a otras multinacionales del sector) y la chancillería brasileña, incluso, proponía una mayor vinculación entre el MERCOSUR y Bolivia. Asimismo, existen evidencias sobre el comienzo de un proceso de acercamiento con Chile en relación al problema histórico pendiente de su salida al Pacífico, a lo que Chile estaría de acuerdo.

Algunos de estos episodios pudieran interpretarse como yendo en dirección contraria a la iniciativa de una CSN, la que por el momento, por otro lado, no ha superado algunos acuerdos básicos en materia de infraestructura¹¹.

III. LA CREACIÓN DE UNA “OMC-PLUS” Y SU REPERCUSIÓN EN ALC

La complejidad y lentitud de las negociaciones en la OMC, han determinado una “estrategia mixta” por parte de los países del Norte, que ha llevado a una proliferación de acuerdos comerciales y de inversión con países del Sur. Estos acuerdos tienen generalmente el formato de TLC “de segunda generación” (ver “conceptos”), porque incluyen temas que pertenecen a una agenda “OMC-plus”, en el sentido de que no han alcanzado a negociarse o incluso presentarse en el plano multilateral.

La magnitud y velocidad de este nuevo proceso es evidente si se toma en cuenta que entre 1948 y 1994, el GATT recibió apenas 24 notificaciones de acuerdos regionales centrados en el comercio de mercancías. En contraste, a fines del 2005, los acuerdos registrados eran 325, a través de los cuales se realiza más del 50% del intercambio comercial mundial. El cuadro 4 grafica esta dinámica.

Respecto de la inversión, el fenómeno es todavía más intenso: de acuerdo a UNCTAD (World Investment Report, 2006), entre fines de los años ochenta y la actualidad, los TBI pasaron de menos de 400 a 2500, correspondiendo la mayor parte a países asiáticos (más de 1000), seguido por Europa del Este y África (con cerca de 700). A nivel de país, los 10 más representativos son :Alemania, China, Suiza, Reino Unido, Egipto, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo y Rumania. A estos TBI es necesario agregar acuerdos

¹¹ Se ha afirmado (Félix Peña) que, al momento de optarse por la denominación de “Mercado Común del Sur”, en lugar de “del Cono Sur”, ya se preanunciaba este proceso posterior, apoyado a su vez en el hecho de que Brasil tiene fronteras con todos los países sudamericanos. Existen indicios ciertos sobre el escaso interés de Chile y Uruguay por la CSN, aun cuando hayan decidido integrarse. Por otra parte, Chile nunca se propuso avanzar hacia una integración plena en el MERCOSUR, ya que el nivel arancelario era superior al propio. La CSN reúne a doce países, incluyendo Guyana y Suriname.

preliminares (firmados especialmente por EEUU, denominados TIFA, ver “conceptos”) y los capítulos sobre inversión de TLC. En su conjunto, estos acuerdos cubren 40 % de las inversión originadas desde los países del Norte (agrupados en la OCDE) hacia otros países.

Como parte de diversas evaluaciones sobre los acuerdos comerciales, se ha afirmado que estos acuerdos:

- producen una superposición de mecanismos que, por un lado, articulan pero, por otro, también distorsionan el comercio, creando el denominado “efecto spaghetti”. Los TLC se proyectan a esferas de política no reguladas multilateralmente, aumentando así los riesgos de incompatibilidad de normas y procedimientos entre los propios acuerdos, y entre éstos y el marco multilateral. OMC ha ejemplificado dicho riesgo con los TLC suscritos por EEUU, los cuales suelen incluir provisiones sobre propiedad intelectual que contradicen las decisiones tomadas sobre dicha materia en el 2003.
- comprometen crecientemente el espacio de política de que disponen los países del Sur para la definición y logro de sus estrategias de desarrollo, ya que establecen relaciones comerciales y de inversión asimétricas entre los países, perforan el marco normativo de los acuerdos regionales de integración y evitan que los países se interrelacionen en grupos de negociación al interior de la OMC en defensa de los países en desarrollo (Oxfam, “Canto de Sirenas”, junio 2006).

Recientemente, la OMC aprobó un mecanismo de transparencia sobre acuerdos que le permitirá conocer el número real existente, así como evaluar si entorpecen el funcionamiento del comercio mundial, según las reglas multilaterales acordadas al final de la Ronda Uruguay.

En el caso de los TBI, se ha destacado que:

- establecen objetivos de apertura de sectores específicos para la inversión extranjera, focalizando sobre los derechos de los inversionistas presentes y futuros, con pocas o ninguna referencia a su impacto en el desarrollo local.
- reducen la capacidad de los Estados de regular la inversión de interés público, principalmente al establecer un mecanismo de solución de controversias mediante arbitraje internacional, de carácter vinculante, para planteamientos que realicen inversionistas extranjeros contra un Estado

Existe también un debate sobre la real vinculación entre los TBI con el flujo de inversiones producida, en el sentido de que, tal vez, esa inversión hubiera llegado de todas formas, sin el costo de los beneficios otorgados por los tratados.

Este proceso ha impactado también en ALC. Si a comienzos de los años noventa, la región se caracterizaba por la existencia de las cuatro zonas de libre comercio (en camino a uniones aduaneras) y los acuerdos alcanzados en el marco de ALALC-ALADI, a partir de la segunda mitad de la década comenzaron a firmarse nuevos TLC con socios comerciales extrarregionales, a

partir de activas estrategias bilaterales de Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea.

Como resultado, a mediados del 2006 había 17 acuerdos extrarregionales, junto a más de 50 intrarregionales. Actualmente, más del 60% de las ventas externas de la región tienen lugar en el marco de diferentes tipos de acuerdos preferenciales (bilaterales y plurilaterales) (CEPAL, 2006). Los casos más notables son México, Centroamérica y Chile, con, respectivamente, el 94%, 89% y 74% de sus exportaciones cubiertas por acuerdos preferenciales o de libre comercio.

Un país que se destaca claramente en este nuevo escenario es Chile, con referencia a los países de Asia-Pacífico, en camino a adquirir un protagonismo regional en la construcción de un área latinoamericana “del Pacífico”, desarrollando así la perspectiva que lo ha llevado a ser parte de los acuerdos de cooperación denominados APEC. Es en este marco que toman su debida relevancia los acuerdos intrarregionales antes mencionados con Perú, a quien también ha invitado a incorporarse al acuerdo ya existente con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei, las relaciones crecientes con Bolivia y la intención de reincorporarse al CAN.

Con relación a los TBI, los países de ALC han firmado (con datos a comienzos del 2006) un total de 560, aunque los que están en vigor son 419. El cuadro 5 presenta un detalle, diferenciando niveles alto, intermedio y bajo de TBI en vigor. Se observa grandes diferencias entre países, independientemente del tamaño de sus economías. Por ejemplo, Paraguay entre los que tienen un mayor número, y Colombia, en el grupo que menos a TBI tiene vigentes.

El caso más llamativo es Brasil, que, si bien tiene firmados 14 acuerdos, no ha ratificado ninguno, con lo que no figura en esta distribución por país. Estos TBI fueron firmados en los años noventa (entre 1994 y 1998), la mayor parte correspondientes a países europeos y cuatro a ALC (Chile, Cuba, Venezuela), así como Corea.

Un dato adicional de interés es la presencia de TBI entre países de ALC y América del Norte: De los 39 TBI vigentes de EEUU, nueve corresponden a ALC. En el caso de Canadá, de los 25 operativos, son 8 los firmados con países de la región: Los países de ALC que han firmado con ambos países son Argentina (ambos de 1991), Ecuador, Panamá (el primero de la región, en 1983), Trinidad-Tobago, a los que se agrega Barbados Costa Rica y Venezuela en el caso de EEUU y Bolivia, Grenada, Honduras y Jamaica en el caso de Canadá. Uruguay había firmado un TBI con Canadá en 1997, a lo que agregó otro con EEUU a fines del 2005, que todavía no está en vigor.

III.1 Los acuerdos comerciales con EEUU

En la actual década, EEUU combinó su estrategia por el ALCA a nivel hemisférico con otra dirigida a lograr iguales contenidos a nivel bilateral. Como resultado (cuadro 5):

- primero, firmó el demorado acuerdo con Chile, el cual entró en vigencia en el 2004, después de levantarle la sanción por su no apoyo a la guerra de Irak.
- luego inició y alcanzó rápidamente acuerdo con los países centroamericanos y Rep. Dominicana para la firma de un TLC subregional, conocido como RD-CAFTA (o TLC EUCARD. En esta negociación jugó un claro papel la eventualidad de una suspensión del SGP (ver “conceptos”).
- inmediatamente encaró la negociación de TLC con países andinos (Colombia, Perú y Ecuador), también en este caso de forma vinculada a la existencia de un SGP. Las negociaciones con Ecuador fueron suspendidas a raíz del conflicto del gobierno de Ecuador con la empresa petrolera norteamericana Oxy por violaciones al contrato de explotación de hidrocarburos. Ecuador también se ha mostrado interesado en iniciar negociaciones con Europa y hacerse miembro de APEC.
- finalmente, exploró la posibilidad de firmar un TLC con Uruguay bajo el mismo formato, luego de que se alcanzara un tratado de promoción de inversiones.

Los nuevos TLC de EEUU, además de incorporar elementos de liberalización comercial, se proyectan hacia los contenidos de “segunda generación”, aplicando el enfoque del TLCAN (Sebastián Sáez, Trade in services negotiations: a review of the experience of the United States and the European Union in Latin America, CEPAL, 2006).

Existen diferencias en cuanto al grado de liberalización logrado en cada acuerdo ya que esto depende del momento en el cual cada uno de ellos fue firmado. Aunque los acuerdos cubren un amplio rango de servicios, los servicios financieros y de telecomunicaciones son los principales objetivos de negociació, lo que se refleja en el detalle de disciplinas negociadas y en el hecho de que fueron los sectores donde se tomaron importantes reformas regulatorias y medidas de liberlaización.

Comparativamente, se puede afirmar que el nivel de compromisos asumidos por los países latinoamericanos fue mayor a los que actualmente están en negociación en la OMC bajo el GATS¹². A diferencia del AGCS que utiliza

¹² Por ejemplo, el RD-CAFTA incluye el siguiente capítulo sobre Comercio Transfronterizo de Servicios: “1. Las Partes alentarán a los organismos pertinentes en sus respectivos territorios a elaborar normas y criterios, mutuamente aceptables, para el otorgamiento de licencias y certificados a proveedores de servicios profesionales, así como a presentar a la Comisión recomendaciones sobre su reconocimiento mutuo; 2. Las normas y criterios a que se refiere el párrafo 1 podrán elaborarse con relación a los siguientes aspectos: (a) educación – acreditación de escuelas o de programas académicos;(b) exámenes – exámenes de calificación para la obtención de licencias, inclusive métodos alternativos de evaluación, tales como exámenes orales y entrevistas; (c) experiencia – duración y naturaleza de la experiencia requerida para obtener una licencia; (d) conducta y ética – normas de conducta profesional y la naturaleza de las medidas disciplinarias en caso de que los proveedores de servicios profesionales las contravengan;(e) desarrollo profesional y renovación de la certificación – educación continua y los requisitos correspondientes para conservar el certificado profesional;(f) ámbito de acción – alcance o límites de las actividades autorizadas;(g) conocimiento local – requisitos sobre el conocimiento de aspectos tales como las leyes, las regulaciones, el idioma, la geografía o el clima locales; y (h) protección al consumidor – requisitos alternativos al de residencia, tales como fianza, seguro sobre responsabilidad profesional y fondos de reembolso al cliente para asegurar la protección a los consumidores;

listas positivas (es decir, se explicitan los bienes) para la liberalización de servicios, se incluyen listas negativas (en que se aceptan todos los bienes, en la medida que no se los mencione), que son más agresivas en la liberalización.

Para los países de ALC se combina entonces un doble impacto: de la liberalización del sector de servicios vía TLC y el que se desprende de las negociaciones de la OMC. Los compromisos asumidos por los países latinoamericanos de manera bilateral van estableciendo precedentes para futuras negociaciones bilaterales y también para las posiciones que los países asuman en las negociaciones multilaterales, afectando la posibilidad de fortalecer posiciones de grupo, como es el caso del G-20.

III.2 Los acuerdos con la Union Europea

El proceso de relaciones comerciales entre UE y ALC puede ser dividido en cuatro etapas.

1. En los primeros años ochenta, UE firmó Acuerdos de Asociación (ADA) (ver “conceptos”) con el Pacto Andino y Centroamérica, para quien el acuerdo estaba precedido por el “Diálogo de San José”, con el objetivo de incidir positivamente sobre el convulso conflicto armado que afrontaban varios países centroamericanos.

Complementariamente, desde 1981 los países europeos iniciaron una política de beneficios unilaterales a las importaciones de estas dos subregiones, a través de su SGP, los cuales han sido mayores a las otorgadas a otros países de América Latina (cuadro 7).

En este período, la UE ya tenía una relación especial con quince países del Caribe, a través de la Convención de Lomé de 1975, que otorgaba preferencias comerciales no recíprocas, a revisar cada cinco años.

2, En los primeros años noventa, la UE firmó con Argentina (1990) lo que ha sido el primer acuerdo de complementación económica con un país de ALC, y reforzó/renovó los acuerdos con el CAN y el MCCA, para incluir el diálogo político. Adicionalmente, éstos dos bloques se beneficiaron también de un SGP específico, de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de droga (“SGP droga”), bajo el principio de responsabilidad compartida, que otorgaba nuevas ventajas a los productos de exportación. brindó un mejor trato que el SGP, a un mayor número de productos de exportación de la CAN, el que se extendió posteriormente a Centroamérica.

3. Al recibir una recomendación mencionada en el párrafo 1, la Comisión la revisará en un plazo razonable para decidir si es consistente con las disposiciones de este Tratado. Con fundamento en la revisión que lleve a cabo la Comisión, cada parte alentará a sus respectivas autoridades competentes, a poner en práctica esa recomendación, en los casos que correspondan, dentro de un plazo mutuamente acordado; 4. Cuando las Partes lo convengan, cada una de ellas alentará a los organismos pertinentes de sus respectivos territorios a elaborar procedimientos para el otorgamiento de licencias temporales a los proveedores de servicios profesionales de otra Parte. La Comisión revisará la implementación de este Anexo al menos una vez cada tres años”.

El elemento novedoso de esta etapa fue el inicio de negociaciones con México para la firma de un acuerdo, reflejo de la preocupación europea por los efectos de su reciente incorporación al TLCAN, en cuanto a los efectos que este podría tener en las empresas europeas que operaban o planeaban operar en ese país¹³. A su vez, del lado mexicano, el acuerdo buscaba una estrategia de diversificación de sus relaciones económicas internacionales, principalmente por razones políticas, para minimizar el impacto en su opinión pública del acuerdo celebrado con los EEUU, colocándolo en un espectro más amplio de inserción externa multi-espacial. Este acuerdo ponía, como el TLCAN, el foco en los temas de segunda generación, con un proceso de liberalización que tiene un calendario hasta el 2011. La base jurídica del acuerdo se firmó en 1997, y entró en vigor en el 2000 para el capítulo sobre bienes y en el 2001 para los servicios. A partir del 2003, el 94% de las exportaciones mexicanas ingresa libre de impuestos a Europa, lo que tendrá reciprocidad a partir del 2007.

3. En 1999, UE y ALC acordaron una regionalización de las negociaciones, en camino a lo que se ha denominado “una asociación estratégica birregional” (considerando a toda ALC como una región), con una “Zona Euro-Latinoamericana de Libre Comercio” en el horizonte (2010). Se utilizó la metodología de “Cumbres de Presidentes”. La primera en Río, a la que le siguieron las de Madrid (2002), Guadalajara (2004) y Viena (2006). También en este caso es evidente la relación entre este episodio y el comienzo de las negociaciones entre EEUU y el resto de los países americanos por un ALCA.

La agenda fue establecida de forma muy amplia. En el campo no directamente comercial: siguiendo la tradición europea, ambas regionales consideran que la cohesión social, es una prioridad clave, en el sentido de que toda la población debe tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, y disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social. Otros temas presentes son derechos humanos, paz y desarme, respeto al derecho internacional, igualdad soberana de los Estados y respeto de su integridad territorial e independencia política, migraciones, terrorismo, drogas, delincuencia organizada, medio ambiente y desarrollo sustentable, reconocimiento de la diversidad cultural, creación de espacios comunes en materia de educación superior y de conocimiento, con énfasis en la ciencia y tecnología. Un tema transversal es el del papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en apoyo de la cohesión social, la integración regional y la competitividad de las economías.

En el capítulo comercial, las dos regiones se comprometían a considerar la agenda multilateral (en la OMC) como un aspecto prioritario, y Europa aceptaba apoyar y alentar la continuación de los procesos de integración regional latinoamericanos y caribeños, teniendo en cuenta que la UE se

¹³ La firma del TLCAN redujo en 25% el comercio de la UE con México. Se ha afirmado que, tanto en este episodio como en la totalidad de las actuales iniciativas europeas hacia ALC, se repite, siglos después, la rivalidad entre los imperios coloniales (Inglaterra y Francia) con la naciente potencia EEUU, disputando entre sí la influencia económica y política sobre subregiones competidas. La UE es la principal fuente de IED a escala mundial y ha hecho valer su posición en ALC superando a los EEUU como principal inversor del área a partir de 1997.

considera en una “situación única”, por ser el modelo en que éstos se han inspirado.

En este marco, en la primera Cumbre se anunció una nueva etapa de acuerdos birregionales, con el MERCOSUR, para lo cual se establecía un horizonte de cinco años (finales del 2004). Inicialmente, las reuniones de negociación incluían a Chile (en tanto miembro asociado), pero a partir del segundo semestre del 2001 las reuniones se separaron, y desarrollaron con distintas velocidades, con el resultado de que el TLC UE-Chile estuvo listo para ser anunciado en la Cumbre del 2002, iniciándose formalmente a comienzos del 2003. El acuerdo es similar al de México, aunque con un menor nivel de agresividad, e incluye un mecanismo de revisión cada tres años. Desde el punto de vista chileno, el acuerdo permitía desarrollar su enfoque de apertura multilateral y bilateral a una diversidad de países. Desde la perspectiva europea, nuevamente jugó el hecho de que Chile había comenzado, por esos años, a negociar su TLC con EEUU.

4. En los años siguientes, se sucedieron otros hechos importantes, referidos a las restantes subregionales:

- en el 2000, en relación con los países caribeños, el Acuerdo de Cotonú reemplazó al de Lomé, colocando nuevos términos a ser negociados en adelante, aun cuando mantuvo el sistema de preferencias hasta el 2007. En el 2002, UE avanzó hacia una relación de cooperación y diálogo político con la Asociación de Estados del Caribe (AEC), y crea el Foro de los Estados del Caribe (CARIFORUM), en este caso dirigido a la negociación de un acuerdo de asociación económica¹⁴
- en el 2002, UE amplió los acuerdos anteriores con Centroamérica y CAN, en el primer caso dejando abierta la posibilidad de incorporar un TLC, y en el segundo incluyendo ahora el diálogo político, y ampliando las actividades de cooperación en los ámbitos comerciales y de inversión.
- en el 2004, se define como un nuevo objetivo estratégico la negociación de acuerdos con Centroamérica y el CAN, incluyendo un TLC. En ambos casos, otra vez es posible vincular estas iniciativas con la existencia de negociaciones para la firma de TLC entre EEUU y algunos países de estas subregiones. Hay que tener en cuenta también que en 2005, a raíz de la expiración del SGP, e influenciado por un fallo de la OMC, la UE eliminó los SGP especiales, como el SGP droga, y estableció otro llamado “SGP ampliado” para los países que “promuevan el desarrollo sostenible y el buen gobierno”.
- También en el 2005 la UE adopta una estrategia en materia de consumo, producción y transformación de drogas ilegales, que repercutirá en los temas de tratamiento con ALC.

¹⁴ Las Cumbres también han criticado la aplicación de las disposiciones extraterritoriales de la Ley Helms-Burton sobre Cuba. En relación a Cuba, éste es el único país del Caribe que no tiene un acuerdo de cooperación con la UE. De todas formas, la UE ha sido el principal socio comercial e inversor, así como el origen de más de la mitad del flujo turístico. En agosto del 2003, Cuba inició una política de rechazo de ayuda bilateral por la UE o sus Estados Miembros.

A mediados del 2006, la Cumbre de Viena trajo escasas novedades, apenas la renovación del objetivo de nuevos acuerdos con CAN y Centroamérica, la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la intención de concretar una Asamblea Euro-Latinoamericana. A nivel programático, se destaca la aparición de un fuerte énfasis en el tema energético, lo que puede verse como un preanuncio sobre la importancia que tendrá en las futuras negociaciones, en el marco de la preocupación mundial sobre el tema. La cooperación en esta cuestión fue encuadrada en dos objetivos que pueden ser complementarios o contrapuestos: por un lado, el reconocimiento de los derechos de cada país de gestionar y regular sus recursos naturales y, por el otro, en la necesidad de asegurar transparencia en beneficio de los consumidores y a fin de atraer inversiones.

III.3 Los acuerdos con países de Asia y Asia Pacífico.

El establecimiento de TLC con países de esta región se ubica esencialmente durante la presente década (cuadro 7)

Chile se destaca en este campo, con sus acuerdos con Corea, Brunei-Nueva Zelanda-Singapur, Tailandia, Vietnam, India y China (el primer país de la región en firmar uno con este país), negociando actualmente otro con Japón, con el antecedente del acordado entre este país y México tiempo atrás.

El otro proceso dinámico se ubica en Centroamérica y en relación a Taiwán y Singapur.

Estos acuerdos tienen aspectos comunes, con capítulos sobre inversión y oferta de transferencia de servicios, no incorporando telecomunicaciones, y no incluyendo mayores previsiones de liberalización para servicios financieros.

Cuadro 1. Niveles de la Integración sudamericana complementarios de las uniones aduaneras existentes

1. ACE entre países MERCOSUR y otros ALADI	Argentina/Ecuador, 1993; Uruguay/Ecuador, 1993; Paraguay/Ecuador, 1994, Brasil/Suriname, 2005
2. ACE entre Chile y otros países ALADI no MERCOSUR	Chile/Bolivia, 1992; Chile/Venezuela, 1994; Chile/Ecuador, 1994;
3. TLC entre Chile	Chile/Perú, 2006 (antes ACE, 1998); Chile/Colombia,

y otros países ALADI no MERCOSUR	2006 (antes ACE, 1998)
3. Asociaciones con MERCOSUR	Chile, 1996; Bolivia, 1996; Venezuela y Perú, 2003
4. Miembros plenos de MERCOSUR	Venezuela, 2006
5. Confederación Sudamericana de Naciones, 2004	países MERCOSUR, países CAN, Chile, Suriname, Guyana

Nota: Chile fue parte de la integración Andina hasta 1976. En el 2006 ha tomado la decisión de reintegrarse. No se incluyen ACE firmados entre miembros plenos de MERCOSUR y entre éstos y miembros asociados.

Cuadro 2. Niveles de la integración entre Sudamérica y México/Centroamérica/Caribe complementarios de las uniones aduaneras existentes

1. ACE entre México y otros países de ALADI	Chile/México, 1991; Brasil/México, 2002.
2. ACE entre Colombia y Venezuela y países de Centroamérica	Colombia/Costa Rica, 1984; Colombia/El Salvador, 1984; Colombia/Guatemala, 1984, Colombia/Honduras, 1985; Colombia/Nicaragua, 1984; Colombia/Panamá, 1993. Venezuela/Costa Rica, 1986; Venezuela/El Salvador, 1986; Venezuela/Guatemala, 1985; Venezuela/Honduras, 1986; Venezuela/Nicaragua, 1986; Venezuela/Guyana, 1990
3. ACE entre CARICOM y otros países de ALADI	CARICOM/Venezuela, 1992; CARICOM/Colombia, 1994, Venezuela/Trinidad Tobago, 1989.
4. TLC entre México y otros países	G-3 (México, Colombia y Venezuela), 1994; México/Bolivia, 1994; México/Chile, 1998; México/Uruguay, 2003 (antes

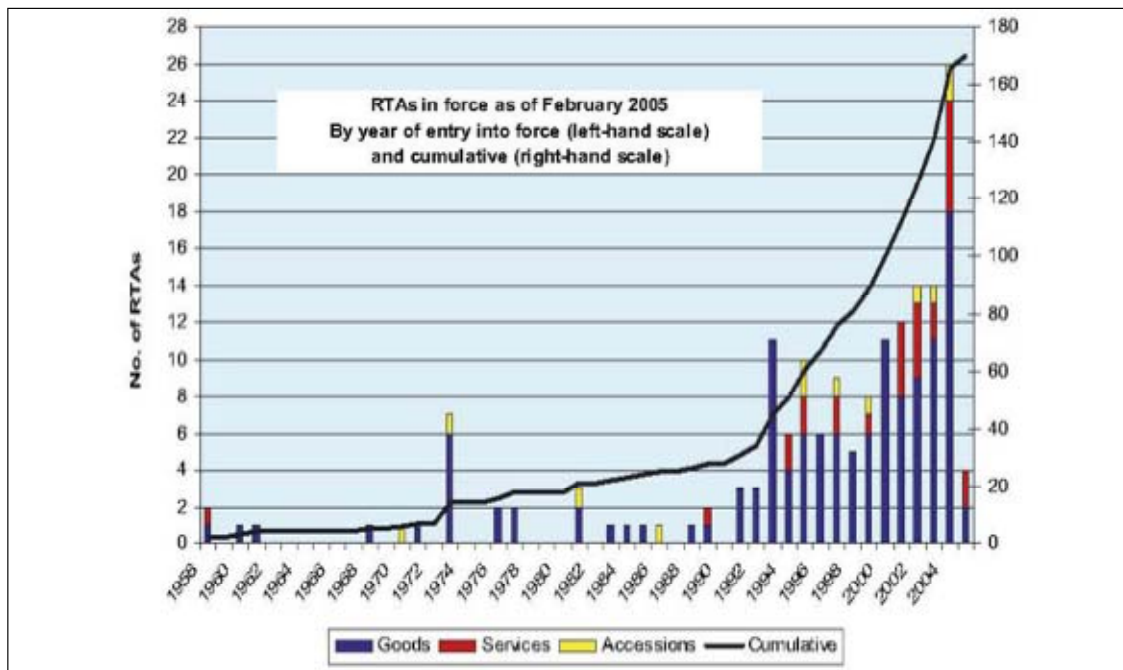
	ACE, 1999).
5. TLC entre Chile y otros países	Chile/Costa Rica, 1999; Chile/El Salvador, 1999; Chile/Centroamérica, 1999; Chile/Panamá, 2006.
6. Otros TLC	Colombia/Triángulo del Norte, 2006

Cuadro 3. Niveles de integración en México/Centroamérica/Caribe complementarios de las uniones aduaneras existentes

1. ACE entre Panamá y Rep. Dominicana y países de Centroamérica	Panamá/Honduras, 1973; Panamá/Rep. Dominicana, 1985;
2. TLC de Panamá y Rep. Dominicana y países de Centroamérica	Panamá/El Salvador, 1970; Panamá/Nicaragua, 1973; Panamá/Costa Rica, 1973; Rep. Dominicana/El Salvador, 1998 (antes ACE) Panamá/Guatemala, 2006 (antes ACE 1974 y 2003)
3. TLC entre México y países de Centroamérica	México/Panamá, 1985 (antes ACE); México/Nicaragua, 1992; México/Costa Rica, 1994; México/Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), 2001
4. TLC entre Centroamérica y otros países	Centroamérica/Rep. Dominicana, 1998; Centroamérica/Panamá, 2002;
5. TLC entre CARICOM y otros países	CARICOM/Rep. Dominicana, 1998; CARICOM/Costa Rica, 2004;

Nota: no se incluyen TLC intracentroamericanos, como el Triángulo del Norte (2000)

Cuadro 4 Dinámica de los acuerdos comerciales regionales y bilaterales a nivel mundial. 1960-2004



Fuente.OMC

Cuadro 5. Países de ALC con TBI vigentes Según tres grupos. 2005

Países con un alto número de TBI	Países con un número intermedio de TBI	Países con un bajo número de TBI
Argentina, 54	Perú, 28	Panamá, 14
Paraguay, 40	Uruguay, 26	Costa Rica, 13
Chile, 38	Cuba, 26	Guatemala, 12
México, 36	Ecuador, 23	Nicaragua, 12
	Venezuela 21	Jamaica, 10
	El Salvador, 20	Rep. Dominicana, 5
	Bolivia, 18	Colombia, 1

Fuente: elaboración propia, con base en UNCTAD, 2006

Otros pequeños países acumulan un total de 15 TBI: Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Saint Vincent and the Granadines

Cuadro 6. Acuerdos de países de ALC con EEUU y Canadá

EEUU

EEUU-México (y Canadá)	1995	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)/ North American Free Trade Agreement (NAFTA)
EEUU-Caribe	2000	Carribbean Basin Trade Partnership Act Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, British Virgin Islands, Costa Rica, Dominica, Rep. Dominicana, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Monteserrat, Netherlands Antillas, Nicaragua, Panamá, St. Kitts y nevis, St. Lucia, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tobago.
EEUU-Chile	2003	TLC
EEUU-Centroamérica y Rep. Dominicana	2005	DR-CAFTA (Dominican Republic-Centroamérica Free Trade Agreement).o TLC EUCARD (Estados Unidos Centro América Rep. Dominicana): Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, R.Dominicana Todavía no ha sido ratificado por Costa Rica.
EEUU- Colombia	2006	TLC. Negociaciones concluidas. En proceso de ratificación por los parlamentos nacionales
EEUU- Perú	2005	TLC. Negociaciones concluidas. En proceso de ratificación por el parlamento norteamericano
USA-Ecuador		TLC. En negociación desde 2005. mayo 2006 EEUU suspendió las negociaciones por un conflicto entre la petrolera Oxy y el gobierno ecuatoriano.
EEUU- Panamá		TLC. En negociación desde 2004.

Canadá

Canadá-Chile	1997	TLC
Canadá-Costa Rica	2001	TLC
Canadá-Centroamérica		TLC. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En estudio desde 2004
Canadá-CARICOM		TLC. En estudio desde 2001
Canadá- Países andinos		TLC. En estudio desde 2002

Cuadro 7. Acuerdos de países de ALC con la Unión Europea

UE-México	1997	TLC
UE-Chile	2002	TLC. Originalmente, la negociación era parte de la acordada para el MERCOSUR.
UE-MERCOSUR	1995	Acuerdo Marco Interregional, con el antecedente de un acuerdo UE-Argentina (1990). Desde el 2001, negociación de un TLC. En la fecha prevista (octubre 2004) no se alcanzó el acuerdo. Ha vuelto a negociarse a partir del 2005
UE-CAN	1983,1991, 1993	ADA.inicial, perfeccionado más adelante. Entre ambas fechas también se incorporó el "SGP-Droga" (1991) En el 2007 comenzará la negociación de un TLC
UE-Centroamérica	1984, 1993	ADA. Inicial, perfeccionado más adelante. En el 2007 comenzará la negociación de un TLC
UE-Caribe	1975, 2002	Relaciones preferenciales con quince países, por el Acuerdo de Lomé (1975) y luego de Cotonou (2000), como parte del ACP (Asia, Caribe, Pacífico). En el 2002 se crea el Foro de los Estados del Caribe, para preparar una nueva negociación.

Nota: existen también dos TLC de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, EFTA en inglés) (integrada por Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein), con México (2000) y Chile (2003)

Cuadro 8. Acuerdos de países de ALC con países de Asia y Asia-Pacífico

Panamá-Taiwan	2003	TLC
MERCOSUR-India	2003	Acuerdo preferencial
Chile-Corea	2003	TLC
Perú-Tailandia	2005	Protocolo para acelerar la liberalización y facilitación comercial
Guatemala-Taiwan	2005	TLC
Chile-Brunei, Singapur y Nueva Zelanda	2005	ACE
Panamá-Singapur	2006	TLC
Chile-China	2006	TLC
Nicaragua-Taiwán	2006	TLC
Chile-India	2006	APE. Previamente había un acuerdo de alcance parcial (2002)
México-Japón	2006	Acuerdo para fortalecer la asociación económica.
Perú-Singapur		En negociación desde 2004
Chile-Japón		En negociación desde 2005. Similar al firmado por Japón con México
Chile-Tailandia		TLC. En negociación desde 2006
Honduras-Taiwan		TLC. En negociación desde 2006
Perú- India		TLC. En negociación desde 2006
El Salvador- Taiwán		TLC. En negociación desde 2006.
Chile-Vietnam		TLC. En estudio desde 2006
México-Australia y Consejo de Cooperación del Golfo		TEF. En estudio desde 2006
MERCOSUR-		
MERCOSUR-		
MERCOSUR-		

Nota: también existe un TLC México-Israel (2000) y un Acuerdo marco MERCOSUR-Egipto (2004)

