

Cancún y las Promesas
Incumplidas.
Los Países Pobres
se Rebelan en la OMC

ALMA ESPINO
SOLEDAD SALVADOR

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

| | |
|--|-----------------------------------|
| Democracia, Género y Equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa | CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON |
| El Sobreendeudamiento Soberano en Debate | JORGE JAURI |
| Fragmentación Socioeconómica y Desigualdades: Desafíos para las Políticas Públicas | DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR |
| Cancún y las Promesas Incumplidas. Los Países Pobres se Rebelan en la OMC | ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR |

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Cancún y las Promesas
Incumplidas.
Los Países Pobres
se Rebelan en la OMC

ALMA ESPINO
SOLEDAD SALVADOR



noviembre 2003

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Alma Espino y Soledad Salvador son economistas, trabajan en CIEDUR y en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, e integran la Red Internacional de Género y Comercio. Además de trabajar como investigadoras realizan tareas de capacitación con sindicalistas y organizaciones de mujeres en temas ligados al comercio internacional desde una perspectiva de género.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESUR – Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com
Depósito Legal: 330.918/03

Indice

| | |
|---|----|
| PRESENTACIÓN | 5 |
| I. POLÍTICAS DE LIBERALIZACIÓN Y ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO: LA RETÓRICA Y LA REALIDAD | 7 |
| Liberalización comercial y desarrollo | 8 |
| El sistema multilateral de comercio mundial | 8 |
| Del GATT a la OMC | 9 |
| <i>Las nuevas tendencias</i> | |
| II. DE DOHA A CANCÚN | 11 |
| La agenda hacia Cancún | 12 |
| Agricultura | 12 |
| Servicios | 14 |
| Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPs) | 15 |
| Acceso a mercado de Bienes no agrícolas | 15 |
| Solución de controversias | 16 |
| Comercio e Inversiones | 16 |
| Política de competencia | 17 |

19

19

21

21

24

25

27

III. CANCÚN Y DESPUÉS

La formación del G20+

El papel de las organizaciones de la sociedad civil

Oportunidades y riesgos

¿Qué está pasando?

*¿Dónde buscan las oportunidades
los países de América Latina?*

¿Cuáles son las opciones para Uruguay?

Siglas

Glosario

Bibliografía

Presentación

La Quinta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) realizada en setiembre de 2003 en Cancún, tal como se anticipaba desde diferentes fuentes, no logró establecer ningún acuerdo, ni siquiera se aprobó una Declaración Ministerial. Dos de las tres últimas Conferencias Ministeriales, tuvieron el mismo resultado. Las contradicciones y el enfrentamiento de intereses entre países volvieron a ser insalvables ante temas tales como agricultura, acceso a mercados no agrícolas, y los llamados «temas de Singapur». Se sostiene que el abrupto final obedeció también, a los problemas que se originan en el sistema de toma de decisiones de la OMC y la forma en que se organizan, dirigen y llevan a cabo las Conferencias.

Previo a Cancún, 70 países en desarrollo presentaron formalmente su rechazo al comienzo de las negociaciones sobre algunos temas y

su posición respecto a las negociaciones en agricultura, entre otros. No obstante, el borrador de la Declaración Ministerial que se propuso para iniciar la discusión y alcanzar algún acuerdo al final de la Conferencia, no recogía esas propuestas. En él se resolvía el lanzamiento de las negociaciones en los temas de contratación pública, facilitación del comercio, e inversiones y la propuesta sobre agricultura distaba mucho de los intereses de los países en desarrollo.

¿Cómo caracterizar la situación en la que hoy se encuentra el sistema multilateral de comercio? ¿Cancún es un fracaso o un triunfo? ¿A quiénes beneficia este resultado? ¿Los países desarrollados respetarán este nuevo protagonismo de los países en desarrollo? ¿Cuál es el futuro del G20+? ¿El sistema de toma de decisiones de la OMC podrá ser más transparente y democrático? ¿Qué oportuni-

des y/o riesgos implica este resultado para países como Uruguay?

El propósito de este trabajo es contribuir a la reflexión sobre varias de las cuestiones planteadas en las negociaciones y acuerdos

multilaterales, comenzando con los antecedentes previos a Doha (I), la agenda que allí se propuso así como los conflictos latentes en Cancún (II), y las perspectivas actuales ante los resultados de la última Conferencia en Cancún (III).

I.

Políticas de liberalización y acuerdos de libre comercio: la retórica y la realidad

«La retórica del comercio mundial está llena de promesas. Nos dicen que el libre comercio ofrece oportunidades para todos y no sólo para unos pocos afortunados. Nos dicen que puede conducir a una vida mejor y liberar a las personas de la pobreza y la desesperación». (...) «Lamentablemente, la realidad presente del sistema de comercio internacional no coincide con su retórica. En lugar de mercados libres hay demasiadas barreras que atrofian, asfixian y ahogan. En lugar de una competencia leal, los países ricos conceden subsidios que dejan en desventaja a los pobres. Y en lugar de normas mundiales negociadas por todos, en interés de todos y respetadas por todos, hay demasiadas decisiones tomadas a puerta cerrada, demasiados intereses particulares y demasiadas promesas rotas. A menudo los problemas son de carácter técnico y no

*se prestan a una cobertura televisiva espectacular, como ocurre con las guerras o los rigores del clima. Pero no cabe duda de que los daños que provocan son profundos y sus víctimas se cuentan por miles de millones».*¹
Kofi A. Annan, Secretario General de Naciones Unidas.

En América Latina el impulso favorable a las políticas de liberalización comercial, que tuvieron su apogeo durante la década de los noventa, se basaba en que esas políticas estimularían el crecimiento de las economías, beneficiando a todos los países independientemente de su grado de desarrollo. El supuesto en que se apoya este argumento es que el mercado tiene la capacidad para asignar eficientemente

¹ Mensaje del Secretario General de Naciones Unidas dirigido a la Quinta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, Cancún, 10 de septiembre de 2003, Pronunciado por el Sr. Rubens Ricupero, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

la producción y distribución de los bienes y servicios. Sin embargo, los resultados de la apertura comercial en la región distan mucho de ser satisfactorios. No se logró crecer y tampoco superar las tremendas desigualdades que caracterizan a la región.

Pese a las promesas realizadas en diversas oportunidades, entre otras en Septiembre de 2000, cuando 189 Jefes de Estado firmaron la Declaración del Milenio que asegura que la globalización debe volverse una fuerza positiva para todos los ciudadanos del mundo, o en Noviembre de 2001, cuando 142 estados miembros firmaron la Declaración de Doha que colocó por primera vez las necesidades e intereses de los países pobres en el centro de la agenda de comercio, o en Marzo de 2002, en México, cuando el Consenso de Monterrey reconoció el comercio como la fuente más importante de financiamiento para el desarrollo, los acuerdos para mejorar el sistema de comercio mundial no se concretan. (Khor, 2003)

La experiencia está mostrando que los países del Norte no practican el libre comercio que pregonan, al no eliminar las barreras comerciales que le cierran a los países en desarrollo su participación en el sistema de comercio mundial, penalizando de este modo a millones de personas pobres alrededor del mundo.

Liberalización comercial y desarrollo

¿El libre comercio puede funcionar? Según algunos autores influyentes, no hay evidencia empírica sobre la correlación directa entre liberalización comercial y desarrollo (Baldwin 2001, Rodríguez y Rodrik 1999). En este sentido se ha señalado que los resultados perjudiciales del libre comercio para ciertos países, se relacionan con el retraso en la incorporación de tecnología o las ventajas comparativas ligadas a sectores no dinámicos (Rodríguez y Rodrik 1999), por lo cual, existe todavía un considerable desacuerdo sobre la relación prevaleciente entre comercio y crecimiento económico (Baldwin 2001).

El persistente interés de la literatura empírica en este tema ha sido considerado por Rodríguez y Rodrik (1999) como un indicador

de la preocupación sobre los resultados obtenidos, y en realidad, son escépticos sobre la existencia de una relación general entre apertura comercial y crecimiento económico. Por el contrario, sospechan que se trata de una relación dependiente de las características de cada país y de sus relaciones externas. Recientemente numerosos economistas de la corriente principal han reconocido, que la apertura no puede ser un fin en sí mismo, sino un medio para promover el desarrollo tecnológico en el marco de una estrategia de desarrollo sustentable (ver Amarante y Espino 2003).

Un régimen de comercio internacional aliado al desarrollo es aquel que hace mucho más que habilitar el acceso de los países más pobres al mercado de los países desarrollados. Es aquel que permite que los países pobres experimenten con arreglos institucionales y deja lugar para que se piensen a su modo, encontrando, posiblemente, soluciones diferentes a los cuellos de botella para el desarrollo que enfrentan actualmente. Es aquel que evalúa las demandas de reforma institucional, no desde la perspectiva de la integración (¿Qué necesitan los países para crecer?) sino desde la perspectiva del desarrollo (¿Qué necesitan los países para lograr un crecimiento con equidad y autosustentable?). En esta visión, la OMC ya no sería un instrumento para la armonización de las políticas y prácticas entre países, sino una organización que liga las diferentes prácticas locales y las diferentes instituciones. (Rodrik, 2001)

El desarrollo debería constituirse como el principio más importante para guiar el trabajo de la OMC, cuyas reglas y operaciones deberían estar proyectadas en ese sentido, ya que los países en desarrollo constituyen la mayoría de los miembros de la OMC.

El sistema multilateral de comercio mundial

Los progresos en el comercio de bienes y servicios son impulsados en las últimas décadas por acuerdos multilaterales (OMC), regionales (UE, TLCAN, Mercosur) y bilaterales.

A partir de la Conferencia de Bretton Woods (1944), diversas organizaciones internacionales

(FMI, BM) y los países con mayor nivel de desarrollo, promovieron un sistema de comercio multilateral, en el entendido que debía ser abierto a la participación de todos, basado en normas claras y uniformes, y no discriminatorio. El cumplimiento de esos principios permitiría el aumento de la participación de los países con menor desarrollo relativo, una distribución más equitativa de los costos y beneficios del comercio, y de los ajustes a los nuevos patrones de la competencia internacional. En 1947 se constituyó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, conocido por su sigla en inglés GATT², con el objetivo de poner en práctica esos principios.

Vistos los resultados, cabe preguntarse si la igualdad en el tratamiento conduce de manera general a la igualdad en los resultados, y si las concesiones en materia de comercio internacional han sido recíprocas. El desmantelamiento de las protecciones que viene siendo una realidad en la mayor parte de los países, ha tenido en muchos casos graves consecuencias sobre las industrias nacionales, y no ha obtenido la respuesta esperada de las naciones desarrolladas que mantienen y defienden diversas formas de barreras para ingresar a sus mercados.

Del GATT a la OMC

El GATT hasta 1994 fue el ámbito base para la negociación de acuerdos comerciales multilaterales y las regulaciones del comercio internacional. Con el GATT los compromisos se limitaban a la reducción de aranceles, cuotas y otros tipos de restricciones, a fin de alentar la liberalización del comercio internacional. Recién a partir de 1986, con la Ronda Uruguay del GATT, se incorporó a las negociaciones, la necesidad de llegar a compromisos en torno a la desregulación de los intercambios en el sector agrícola y de servicios; los últimos, hasta ese momento no estaban incorporados al sistema arancelario del comercio internacional.

Con la firma de los Acuerdos de Marrakech en 1994, después de 8 años de negociaciones en la Ronda Uruguay, se crea la OMC. La nueva organización, con sede en Ginebra, comenzó a operar en enero de 1995 para implementar las decisiones tomadas en dicha Ronda.

Los objetivos de la OMC son más amplios que los del GATT: i) ampliación de la cobertura sectorial de las negociaciones, al agregar agricultura, servicios, propiedad intelectual, inversiones, entre otros; y ii) por abarcar regulaciones internas a las economías nacionales y que trascienden a las políticas de los gobiernos para convertirse en políticas de Estado.

¿El papel que está cumpliendo la OMC es acorde a los principios que deberían guiar el libre comercio? ¿Debería enfocarse solamente al acceso a los mercados?

Las nuevas tendencias

Al menos dos tendencias han caracterizado el funcionamiento de la OMC: i) la armonización de estándares y ii) el regulacionismo.

La OMC impulsó la convergencia en las normas nacionales de los países desarrollados y en desarrollo, lo cual se refleja en el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPs³). Sus objetivos difieren fundamentalmente de los principios que guiaban las reglas de acceso a mercado del GATT, ya que son más bien proteccionistas que aperturistas o liberalizadores. Las reglas que impone el TRIPs buscan elevar artificialmente los estándares de protección de los derechos de propiedad intelectual en los países en desarrollo, armonizándolos con los de los países desarrollados. Las consecuencias de esto se agravan considerando el procedimiento propuesto de resolución de conflictos, que actúa como una espada de Damocles debido a las posibles sanciones en caso de no cumplir los compromisos.

2 General Agreement on Tariffs and Trade.

3 Por sus siglas en inglés: Trade-Related Intellectual Property Rights.

No es que el tema esté fuera de lo que pueden ser las reglas típicas para proteger la propiedad intelectual internacional, pero éstas reglas deberían decir acerca de lo que no se debe hacer, quedando libre cada país para hacer lo que elija. El TRIPs en cambio, contiene regulaciones armonizadas, con prescripciones detalladas acerca de cómo deberían ser llevadas adelante dentro de la legislación interna. Este tipo de acuerdo afecta la soberanía nacional, en la medida que no permite aplicar políticas a las diferentes situaciones que enfrentan los países y, económicamente, se aparta de las ventajas comparativas.

Con relación a la tendencia al regulacionismo, la preocupación de los países desarrollados por cerrar las brechas regulatorias entre ellos y los países en desarrollo, ha llevado a incluir un número creciente de temas en las negociaciones, actualmente conocidos como «temas de Singapur»: inversiones, políticas de competencia, medidas para la facilitación del comercio y transparencia en las compras gubernamenta-

les. Las disciplinas que se acuerden sobre esos temas deberán ser respetadas por todos los países o, en su defecto, será aplicable el mecanismo de «solución de controversias». Ello significa que el país que no respete las normas acordadas, puede ser denunciado ante un tribunal internacional, por lo tanto, el mecanismo de aplicación de esas reglas es coercitivo.

En los acuerdos sobre inversiones, por ejemplo, el objetivo es establecer reglas claras y estables para la inversión extranjera, amparadas por el mecanismo de solución de controversias. Si un gobierno decide modificar su política debe atenerse al dictamen de un juicio internacional. Es el caso de Argentina, que acordó estas normas en algunos de los acuerdos bilaterales sobre inversiones, luego de la devaluación de 2002 las empresas extranjeras le están reclamando en tribunales internacionales las pérdidas sufridas por el cambio de política. Como se puede ver, en estos casos, la firma de esos acuerdos trasciende a las políticas de los gobiernos para transformarse en políticas de Estado.

II.

De Doha a Cancún

En la Conferencia Ministerial realizada en Doha (Qatar), en noviembre de 2001, se lanzó una nueva ronda de negociaciones de la OMC. A esta ronda se le llamó la Ronda del Desarrollo y si bien contribuyó a destrabar las negociaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos, y a mejorar levemente las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo al enfatizar la necesidad de avanzar en la efectivización del *trato especial y diferenciado*, esto es el derecho que tendrían los países en desarrollo para hacer uso de preferencias o reclamar un trato distinto que contemple sus necesidades, básicamente estuvo marcada por el fracaso.⁴ Estados Unidos y la Unión Europea no flexibilizaron

sus aspiraciones «de máxima», ni tampoco hicieron efectivas las concesiones a los países en desarrollo. Más bien se fue dando marcha atrás con los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay, antes que adoptar medidas pro-desarrollo.

Definición de trato especial y diferenciado:
Los acuerdos de la OMC contienen disposiciones que conceden derechos especiales a los países en desarrollo. Estas disposiciones incluyen, por ejemplo, plazos más largos para aplicar los acuerdos y cumplir los compromisos, o medidas destinadas a aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo. (OMC, 2003a)

⁴ El trato especial y diferenciado está consagrado en todos los acuerdos firmados en la OMC, pero se hace difícil su instrumentación. Quienes tienen más dificultades son los países menos adelantados (los de menor desarrollo) y por ello se busca reforzar esas medidas y hacerlas más operativas y eficaces.

El escenario posterior a Doha se vio determinado por una serie de factores económicos, políticos y militares: la desaceleración de la economía mundial, la invasión a Irak y los nuevos alineamientos políticos, los rebotes proteccionistas, una notoria preferencia por el unilateralismo en Estados Unidos y, por tanto, el desarrollo de las prácticas de comercio bilateral. Todo ello condicionó la evolución de las negociaciones (Tussie et al, 2003).

Itinerario de la liberalización del comercio internacional a través de las Rondas del GATT:

- 1956 Se fijan las cuatro primeras Rondas
- 1961 Concluye la Ronda Dillon
- 1967 Concluye la Ronda Kennedy
- 1979 Concluye la Ronda de Tokio
- 1994 Concluye la Ronda Uruguay con los Acuerdos de Marrakech
- 1995 Se instala la OMC**
- 1996 Conferencia Ministerial de Singapur
- 1998 Conferencia Ministerial de Ginebra
- 1999 Conferencia Ministerial de Seattle
- 2001 Conferencia Ministerial de Doha y lanzamiento de la nueva Ronda
- 2003 Conferencia Ministerial de Cancún

La agenda hacia Cancún

Los temas pendientes son: las negociaciones en Agricultura y Servicios; la revisión de los acuerdos sobre Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPs) y las medidas relativas al comercio y las inversiones (TRIMs)⁵; las nuevas áreas de negociaciones relativas al acceso a mercados para productos no agrícolas, comercio y medio ambiente, la clarificación de algu-

nas reglas (anti-dumping, subsidios, medidas de compensación, subsidios para la pesca, acuerdos de comercio regionales), y el mecanismo de solución de controversias.

Los llamados «temas de Singapur» no están aún en la mesa de negociación pero se está estudiando su relevancia para el inicio de las negociaciones. Ellos son: Comercio e inversiones, Comercio y política de competencia, Transparencia en las compras gubernamentales, y Facilitación del comercio.

Agricultura

Según los resultados de la Ronda de Doha las negociaciones en agricultura deberían lograr: mejoras sustanciales en el acceso a los mercados (reducción de aranceles, eliminación de cuotas u otras medidas restrictivas a la importación), reducciones de todas las formas de subsidios a la exportación, con miras a su progresiva eliminación, y reducciones sustanciales de la ayuda interna al sector. En consecuencia, los países que aún mantienen medidas de este tipo deberían resolver la reforma de sus políticas comerciales y locales hacia la agricultura.

En noviembre de 2001, todos los países pertenecientes a la OMC (con Estados Unidos y la Unión Europea a la cabeza) acordaron dar inicio a una Nueva Ronda de negociación que deberá cumplir con una serie de compromisos en torno a la liberalización del comercio internacional y de apertura y acceso a los mercados, antes de enero de 2005.

A pocos meses de suscrita el acuerdo (y tras haber abogado por su concreción), en mayo de 2002, el Poder Legislativo de Estados Unidos aprobó la Ley Agrícola. El impacto de esa medida es fundamental, dado que Estados Unidos es el primer importador y exportador de productos agropecuarios y tiene el complejo agroindustrial más integrado, importante y diversificado del mundo.

La nueva Ley prevé subsidios por 173.000 millones de dólares en diez años (equivalentes a la mitad del

5 Por sus siglas en inglés: Trade-Related Investment Measures.

Producto Bruto Interno del sector agropecuario de Estados Unidos en 2001, sin considerar los subsidios directos). Ese monto de subsidio es comparable con el valor del Producto Bruto Interno de la agricultura de toda América Latina.

La Ley se orienta a proteger a los productores locales, y de modo no explícito, al complejo agroindustrial (insumos, maquinaria, procesamiento, comercio, banca, etc.). Dota a los agricultores de un piso en sus resultados y a todos los agentes del sistema agroindustrial de previsibilidad, con lo que pueden tomar sus decisiones sobre bases más predecibles. Se genera así un espacio para los inversores radicalmente diferente al que les ofrecen los países subdesarrollados. (Buxedas, 2002)

La Unión Europea y Estados Unidos pretenden mantener su propio esquema proteccionista, por lo cual aspiran a imponer en la agenda negociadora, el tipo de protección que se debería eliminar y los plazos para hacerlo. Naturalmente, esto da lugar a una disputa de intereses cuyos objetivos son minimizar los costos económicos y políticos internos (reconversión del sector y pérdida del margen de maniobra para establecer políticas sobre un sector políticamente importante) intentando que la regulación internacional acomode sus políticas, además de afianzar y mejorar el acceso a terceros mercados (Tussie et al 2003).

Los analistas sostienen que existe muy poco margen de maniobra política para Estados Unidos y la Unión Europea. En el caso del primero, porque en esta coyuntura está de por medio la re-elección de Bush y ello requeriría mantener la protección de algunos productos (jugo de naranja, azúcar, etc.) con vistas a mejorar las condiciones electorales.⁶

Además, dentro de la Unión Europea existen divergencias entre Gran Bretaña, Holanda y Dinamarca que están a favor de reformar la Política Agraria Común (PAC), y Francia, Es-

paña, Irlanda y Portugal que se resisten a modificarla por ser los principales beneficiarios.

Se esperaba que la expiración de la Cláusula de Paz (que protege a los países de litigios en la OMC en materia de subsidios agrícolas hasta finales del año 2003) actuara como presión para que esos países revisaran su postura, pero ello no se logró.

Los países en desarrollo tienen también en este tema intereses contradictorios, dependiendo de su condición de exportadores competitivos, como Argentina, Brasil y Uruguay, a los que les conviene la liberalización total (eliminación de subsidios, rebaja de aranceles y eliminación de las medidas para-arancelarias) o de importadores netos, a quienes les benefician los subsidios ya que les permite el acceso a alimentos a precios bajos. Por su parte, los países que han logrado un proceso de sustitución de importaciones de manera competitiva, como China e India, con importantes inversiones para satisfacer la demanda interna de alimentos, no estarían interesados en apoyar una propuesta de liberalización que perjudique este sector estratégico (Tussie et al 2003).

Gran parte del comercio internacional se rige por el sistema de cuotas para el acceso a los mercados, esto es que pueden ingresar hasta un cierto monto con determinadas reducciones arancelarias. La liberalización referida a la cuotificación, hace que los exportadores que se benefician del sistema de cuotas deben encontrar un equilibrio entre la retención y la ampliación de sus cuotas históricas de forma de no perder sus beneficios y verse obligados a competir en igualdad de condiciones con más países. Los exportadores con capacidad exportadora pero sin cuota, en cambio, están a favor de la apertura de las cuotas para acceder a mercados de los cuales están excluidos.

⁶ De los 50 estados, 30 tienen una postura política definida (son demócratas o republicanos) pero 20 no la tienen, y es en éstos donde podrían conquistarse los votos para ganar en las elecciones.

Existe una fuerte resistencia de los países desarrollados (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón) a liberalizar el sector agrícola. Entre ellos disputan quién impone su esquema proteccionista. Los países en desarrollo tienen posturas encontradas según si son exportadores o importadores netos. Para los países que son competitivos básicamente en esta materia la no resolución de estas negociaciones los excluye de los mercados; para los importadores netos los resultados pueden ser ambiguos en la medida que esa liberalización puede llevar a un aumento de precios que les genere un aumento de costos o bien ser forzados a producir internamente.

Servicios

El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS⁷) busca liberalizar el intercambio de servicios incluyendo servicios profesionales, comunicaciones, servicios financieros, salud, educación, turismo, agua y energía. Quedan excluidos los que son provistos bajo la órbita exclusiva de los gobiernos como por ejemplo, la seguridad nacional y los bancos centrales.

Dado que la provisión de servicios requiere la presencia simultánea del proveedor y el consumidor en un mismo territorio, se define como comercio internacional de servicios no sólo aquel que se realiza a través de fronteras (por ejemplo la venta de servicios a través de internet) sino también, cuando se le provee un servicio a un consumidor extranjero (por ejemplo, en el caso del turismo), cuando una empresa extranjera se instala para ofrecer un servicio (o sea, la inversión extranjera en servicios) y cuando una persona proveedora de servicios (por ejemplo, un médico) ofrece temporalmente sus servicios en un país extranjero.

En todos los casos, las limitaciones a remover corresponden a regulaciones internas de los países, lo que pone en discusión la pertinencia de este acuerdo. El artículo XIX del GATS establece que a través de negociaciones sucesivas se avanzará progresivamente en la liberalización con vistas a la «reducción o eliminación de los efectos desfavorables de las medidas en el comercio de servicios, como medio de facilitar un acceso efectivo a los mercados». La segunda ronda de negociaciones sobre este tema empezó oficialmente el 25 de febrero de 2000 y se espera que culmine en diciembre de 2004, al igual que todas las negociaciones en curso.

Hasta el momento, la negociación e implementación de este acuerdo contiene desequilibrios básicos entre países desarrollados y en desarrollo, es decir, beneficios y costos desiguales. Muchas de las liberalizaciones han sido en áreas y modalidades de interés para los países desarrollados, como servicios financieros, telecomunicaciones, y el ingreso de inversión extranjera; mientras que en áreas o modalidades de interés para los países en desarrollo, como la movilidad temporal de personas en servicios profesionales u otros (construcción, etc.), no han habido progresos⁸.

Las negociaciones sobre servicios responden al interés de los países desarrollados, quienes motivaron el surgimiento de dichas negociaciones y poseen el mayor potencial exportador. Los avances concretos hasta ahora así lo demuestran.

La preocupación principalmente de los movimientos sociales radica en la inclusión de los servicios básicos o esenciales que pasarían cada vez más a regirse por criterios de mercado, poniendo en peligro de esa manera el acceso a derechos tales como el de la educación o la salud.

7 Siglas en inglés de Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS).

8 También hay que considerar que los servicios aéreos se excluyeron de las negociaciones.

Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPs)

Antes de la Ronda Uruguay de la OMC, las leyes de propiedad intelectual eran una cuestión de política interna, pero la introducción del Acuerdo de TRIPs tornó obligatorio que todos los miembros de la OMC ofrecieran protección internacionalmente aceptable y garantizada a las patentes de nuevas invenciones en todas las áreas tecnológicas.

Ello implica para los países en desarrollo modificar la legislación vigente e introducir una normativa similar a la de los países avanzados. Significa, además, extender la cobertura de la protección de los derechos a todas las áreas: tecnología aplicada a los procesos productivos, a la medicina, al área de innovación en los métodos y técnicas de explotación de los recursos naturales.

Los países en desarrollo no incorporaban el área de la medicina a sus esquemas de protección de la propiedad, o más bien, cuando lo hacían, la protección recaía sobre el producto en sí y no sobre los procesos de producción. La nueva situación concentra las mayores ventajas en las naciones más avanzadas, porque la obligatoriedad de la patentación y el pago de derechos de uso sobre los productos, recae sobre los países en desarrollo que debido a la débil expansión de sus sistemas de innovación recurren a los procesos tecnológicos creados en el Norte.

Asimismo, la nueva normativa atenta contra el derecho de los habitantes nativos respecto a la manipulación de medicinas autóctonas o artesanías. Estos se enfrentan al poderío de las gigantescas transnacionales que en diversas áreas podrían «descubrir» conocimientos tradicionales y patentarlos como suyos.

Estos acuerdos facilitarían la «biopiratería» (patentamiento de formas de vida, incluyendo plantas y sus funciones, que son de dominio público); impone obstáculos a la transferencia y actualización tecnológica, debido al monopolio de la tecnología por parte de los que detentan los derechos de propiedad intelectual; facilita

la promoción de prácticas y estructuras monopolistas y anti-competencia; incrementa los precios y transferencias de rentas desde los países más pobres y subdesarrollados a las grandes corporaciones de los países ricos, especialmente en el sector farmacéutico.

Es poco claro que estos resultados deban estar amparados por una organización de comercio cuyo objetivo declarado es promover prácticas competitivas y de libre comercio. Es decir, se produce un deterioro de las ventajas comparativas limitando la capacidad exportadora de los países en desarrollo ya que se encarecen los costos y se dificultan las posibilidades de desarrollar actividades de innovación. Por su parte, sienta precedentes para otros temas, como trabajo, ambiente, seguridad, además de incidir demasiado en las regulaciones nacionales.

El TRIPs impone normas a los países en desarrollo que ponen en riesgo su capacidad de acceso, por ejemplo, a medicinas (no tradicionales o genéricos) y promueve la «biopiratería» (patentar formas de vida y costumbres de dominio público).

Acceso a mercado de Bienes no agrícolas

Se trata de nuevas reducciones en las barreras arancelarias y no arancelarias sobre mercaderías industrializadas. El principal interés es que los países desarrollados disminuyan sus aranceles así como sus escalas de aumentos progresivos de aranceles sobre productos de interés de exportación. Estados Unidos aún mantiene una serie de aranceles altos (máximos arancelarios) que afectan a productos agrícolas e industriales. Por otra parte, algunos aranceles aumentan según las etapas de procesamiento por las que atraviesan las materias primas para convertirse en productos terminados (progresividad arancelaria). Por ejemplo, el chocolate, la vestimenta, y la soja son sectores

particularmente protegidos en las etapas finales de la cadena de procesamiento. En definitiva, la orientación parecería consistir en favorecer la penetración «barata» de insumos y materias primas y frenar la de productos manufacturados.

Solución de controversias

En el GATT el procedimiento de solución de controversias, no preveía plazos fijos para cada etapa, era más fácil obstruir la adopción de las resoluciones y en muchos casos, pasaba mucho tiempo sin que se llegara a una solución concluyente. El Acuerdo de la Ronda Uruguay estableció un procedimiento más estructurado, con etapas más claramente definidas, una mayor disciplina en cuanto al tiempo que debía tardarse en resolver una diferencia, y con plazos flexibles para las diversas etapas del procedimiento.

Pero no todos los países tienen las mismas capacidades al momento de prepararse para encarar una controversia (defender o atacar) y llevar adelante los casos. Por lo tanto, el mayor problema de este procedimiento que técnicamente podría reconocerse que es beneficioso para el sistema mundial de comercio y para los países más débiles en particular, radica en las dificultades para hacer efectivo el tratamiento especial y diferenciado. Cuando surge una disputa, los países en desarrollo enfrentan a los países desarrollados en un «terreno neutral» pero con menos posibilidades, dado que están menos entrenados, tienen menos experiencia y sus recursos financieros son escasos (Delich, 2002).

El mecanismo de solución de controversias aún dista mucho de ser un medio para enfrentar a países ricos y pobres en igualdad de condiciones.

Comercio e Inversiones

El propósito del acuerdo sobre inversiones es asegurar condiciones transparentes, estables y

previsibles para las inversiones transfronterizas a largo plazo, lo cual se supone que contribuirá a la expansión del comercio.

En el ámbito de la OMC ya existen acuerdos sobre inversiones: el TRIMs que se centra en las medidas que se entiende que distorsionan el comercio de bienes; y el GATS donde se negocian las condiciones para la inversión extranjera en el sector de los servicios. En ese sentido, el acuerdo sobre inversiones que se pretende negociar sería más amplio o más general, que los mencionados.

Se enfrentan diferentes posiciones en las negociaciones para un acuerdo multilateral sobre inversiones. El otorgamiento del Trato Nacional a la inversión extranjera y el principio que rige bajo la OMC de Nación Más Favorecida (NMF) implica que al inversor extranjero no se le puede dar un trato menos favorable que al inversor nacional (o sea, que no se puede discriminar a favor de estos últimos) y que el trato que se le da a los inversores extranjeros es para todos por igual (o sea, que no se discrimina entre inversores extranjeros). Algunos piensan en la inconveniencia de que se establezca un régimen de inversiones en una organización de comercio, y por otro lado, en la pérdida de autonomía política que se genera para los países en desarrollo en la toma de decisiones nacionales. Khor (2002) plantea que un acuerdo internacional sobre reglas de inversión está destinado a maximizar los derechos de los inversores extranjeros al mismo tiempo, que minimiza la autoridad, los derechos y el margen de política de los gobiernos y de los países en desarrollo. Agrega que ello tiene serias consecuencias en materia de elaboración de políticas en las esferas económica y social, afectando la capacidad de los gobiernos de planificar la participación local y los derechos de propiedad, el equilibrio entre extranjeros y nacionales y entre comunidades locales, la competencia para desarrollar la capacidad de los emprendedores y las empresas locales, y la necesidad de proteger la balanza de pagos y el nivel de reservas extranjeras.

El Trato Nacional y la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) limitan, por ejemplo, la posi-

bilidad de pedir «requisitos de desempeño» a los inversores extranjeros si no se le pide a los nacionales, y que se discrimine entre los inversores extranjeros en función de dicho desempeño. También estarían prohibidas las restricciones al movimiento de capitales y se establecerían patrones estrictos de protección a los derechos de los inversores en relación a la «expropiación» de la propiedad (teniendo en cuenta la experiencia en el NAFTA con el capítulo 11 sobre inversiones y las consecuencias que ha sufrido el estado mexicano con respecto a las demandas por «expropiaciones»).

En síntesis, para algunos países no está claro que los temas referidos a la inversión extranjera sean una cuestión de comercio a ser tratados en la OMC. Tampoco consideran que los principios de la OMC aplicables al comercio de mercancías (trato nacional, NMF y transparencia) ni el sistema actual de la OMC de solución de controversias deban ser aplicados en el caso de las inversiones. Khor (2002) plantea, a su vez, que los países en desarrollo deberían proponer cuestiones como las obligaciones de los inversores extranjeros con relación al país donde invierten y las obligaciones de los gobiernos de los países de los inversores extranjeros de asegurar que esos compromisos sean cumplidos.

Un acuerdo sobre inversiones que implique someter la política nacional a una disciplina internacional sobre un tema estratégico para el desarrollo económico puede tener más riesgos que beneficios para los países en desarrollo, dada la tradicional correlación de fuerzas en las negociaciones.

Política de competencia

Un acuerdo sobre políticas de competencia se refiere al establecimiento de normas que busquen garantizar la competencia en los mercados (como leyes *antidumping* o antimonopolios). El concepto en que se sustenta esa política es que la com-

petencia garantizará la distribución de los beneficios de la liberalización del comercio al conjunto de la sociedad, a través de una asignación eficiente de los recursos, que maximice el crecimiento económico y el bienestar.

Un acuerdo en la OMC de este tipo, conducirá a establecer reglas multilaterales que disciplinen a los miembros para que adopten leyes y políticas de competencia en cada país. Esas leyes y políticas incorporarían los «principios centrales de la OMC» de transparencia y no-discriminación (NMF y Trato Nacional).

El hecho de que dichas políticas se definan en el ámbito de la OMC es lo que genera mayor rechazo entre los países en desarrollo. En primer lugar, porque ya existen políticas de este tipo a nivel nacional o de otros acuerdos de integración, por lo que no es claro para algunos países cuál sería el aporte de este acuerdo multilateral. En segundo lugar, se considera que es necesario que cada país conserve cierta flexibilidad para escoger el paradigma de competencia y la legislación y políticas consideradas más convenientes a su nivel e intereses de desarrollo.

A su vez, aún no está claro qué significa «competencia» en el contexto de la OMC. Esta puede ser encarada desde distintos ángulos. Desde la perspectiva de los países en desarrollo (PED), es importante controlar las mega-fusiones en curso que amenazan la posición de competitividad de las empresas locales en los PED; también, el abuso de las acciones *antidumping* de los países desarrollados (PD) es anticompetitivo contra los productos de los PED. Las prácticas de negocios restrictivas de grandes empresas también impiden la competencia.

De todas formas, es improbable que esas cuestiones encuentren la buena voluntad de parte de los principales países, especialmente de los Estados Unidos, que quiere continuar utilizando acciones *antidumping* como un mecanismo proteccionista. Por lo tanto, se entiende que la interpretación de competencia para países como Estados Unidos se va a centrar en la ne-

cesidad de obtener tratamiento nacional para las empresas extranjeras, y un ambiente de libre competencia en el país receptor. En consecuencia, los PED podrían tener que establecer políticas y leyes de competencia nacionales, que no serían apropiadas a sus condiciones y ello podría impedir el derecho de los gobiernos de otorgar ventajas a sus empresas locales así como esas empresas podrían verse restringidas a usufructuar prácticas que les serían ventajosas.

De todas formas, si fuese necesario un abordaje multilateral, hay otros foros más apropiados para estos temas como la Conferencia de

las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que ya posee un Conjunto de Principios sobre Prácticas Restrictivas de los Negocios.

Al igual que en el caso de las inversiones, la OMC no sería el ámbito para negociar un acuerdo sobre políticas de competencia. Ellas, a su vez, podrían ser beneficiosas para los países en desarrollo si atendieran sus intereses, pero dada la correlación de fuerzas probablemente sólo limiten su margen de maniobra.

III.

Cancún y después

La formación del G20+

El fracaso de las negociaciones no resuelve por ahora los problemas de acceso a mercado de los países en desarrollo, ni revierte las relaciones de poder en el sistema de comercio mundial. Sin embargo, existe consenso acerca de que cabe celebrar la respuesta del conjunto de países que formaron el Grupo de los 20, y el de Unión Africana, los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) con los países menos desarrollados.

El G20+ se formó una semana después que Estados Unidos y la Unión Europea presentaran su propuesta sobre agricultura el 13 de agosto de 2003. Dicha propuesta no cumplía con los

compromisos de Doha, siendo vaga e inconsistente en la ampliación del acceso a mercados y la reducción de los subsidios internos. No se proponía la eliminación de los subsidios a la exportación y eliminaba la posibilidad de que los PED agro-exportadores hicieran uso del tratamiento especial y diferenciado⁹. Los países en desarrollo, liderados por Brasil, China e India, reaccionaron inmediatamente y presentaron una propuesta conjunta –de 16 países– para que los compromisos agrícolas de Doha fuesen plenamente implementados y se fortaleciera el trato especial y diferenciado.

El grupo que llegó a tener 23 miembros, recibió presiones de los países desarrollados durante

⁹ El trato especial y diferenciado es un conjunto de medidas para adoptar niveles de compromisos más favorables a los países en desarrollo así como plazos de implementación más flexibles.

las negociaciones en Cancún con la intención de reducir su poder y relevancia, pero sólo El Salvador abandonó el grupo durante la Conferencia. Actualmente lo integran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela.

Además, se conformó otra coalición de países en desarrollo que reunió a la Unión Africana, el bloque Africa–Caribe–Pacífico (ACP), y los países de menor desarrollo (LDC¹⁰). Estos países también proponen una reforma sustantiva del acuerdo agrícola, pero con mayor énfasis en la necesidad de implementar el trato especial y diferenciado (dentro de dicho acuerdo) lo que marca la diferencia con el grupo anterior.

¿Los países desarrollados respetarán este nuevo protagonismo de los países en desarrollo mostrado en Cancún?

El G20+ no constituye una alianza fuerte, está basada principalmente en función de los intereses en los temas de agricultura, provocada en gran medida por las frustraciones de muchos países pertenecientes al grupo de Cairns y también, por la falta de sensibilidad de la propuesta presentada por Estados Unidos y la Unión Europea, extremadamente ambiciosa y sin ninguna concesión importante a lo que venía siendo negociado y a los intereses de los países pobres. Sin embargo, el surgimiento de este grupo cambia el eje de la controversia en los temas agrícolas, pasando de la división liberales – no liberales (Cairns) al eje entre países no pobres y pobres.

Las presiones para disuadir en sus posiciones a los países del G20+ están teniendo efecto. A menos de un mes de Cancún se produjo la salida del Grupo de Perú y Colombia y ya se había perdido a El Salvador, Costa Rica y Guate-

mala, mientras se espera que Ecuador sea el próximo en abandonar la alianza¹¹. Si bien se mantiene el núcleo de países que puede tener mayor importancia al reinicio de las negociaciones en Ginebra –Brasil, China, India y Sudáfrica por su importancia comercial–, el impacto de esas salidas es fuerte, especialmente para América Latina. Esto significa que al menos por parte de Estados Unidos, se están haciendo esfuerzos denodados por desarticular al grupo, con una avalancha de propuestas de tratados bilaterales además del ofrecimiento de otras concesiones, como aumentos en las cuotas comerciales. Ello advierte acerca de que los países desarrollados no están dispuestos a perder completamente esta contienda y que por lo tanto, aun es temprano para sacar conclusiones definitivas.

Pese a las debilidades mencionadas y lo incierto de las consecuencias, la conformación y mantenimiento de este grupo en las relaciones internacionales puede ser de impacto más amplio que la propia OMC y, en ese sentido, puede ser un llamado de alerta a los países desarrollados para ceder posiciones a favor de un nuevo orden mundial.

El «fracaso» de la Quinta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún, México, «debe ser una llamada de alerta para la comunidad internacional». «Todos sabemos que el comercio es la fuerza más poderosa del crecimiento económico mundial y del alivio de la pobreza. Y esa fuerza trabaja mejor cuando se aplica en un contexto multilateral y basado sobre normas». Horst Köhler, Director Gerente del Fondo Monetario Internacional.

«Creo que este asunto es serio y que nuestros accionistas deben tomar una decisión. No me sorprendería que surgieran nuevas negociaciones sobre el derecho de votación (de los países en el Banco Mundial y el FMI). Eso sería coherente con (la posición del Grupo de los 22) en Cancún». James D. Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial.

10 Por su sigla en inglés: Least Developed Countries (Países Menos Adelantados).

11 Posteriormente se integró Cuba.

El papel de las organizaciones de la sociedad civil

En el fracaso de Cancún sin duda la sociedad civil organizada tuvo su cuota parte de responsabilidad. Durante todo el año previo los movimientos sociales a nivel internacional centraron su trabajo en la preparación de las actividades paralelas a la V Reunión Ministerial. En noviembre de 2002 se realizó la primera reunión de los movimientos sociales, con el propósito de formular una estrategia común que les permitiera acompañar el proceso negociador multilateral. La consigna «Descarrilar a la OMC» unificó y orientó la acción de las redes y organizaciones sociales.

La preparación previa consistió en debates, seminarios, campañas y esfuerzos de capacitación sobre la temática. También en muchos países las organizaciones nacionales e internacionales se orientaron a incidir en los gobiernos y en la Secretaría de la OMC. En algunas delegaciones oficiales las ONGs actuaron como asesoras en las negociaciones. Por ejemplo, OXFAM, colaboró con el gobierno de Brasil que lo reconoció públicamente.

La acción de los movimientos sociales en Cancún y antes de la reunión no debería menospreciarse a la hora del balance. Claro que también en este aspecto queda por delante el desafío de la mayor incidencia en los ámbitos gubernamentales nacionales y regionales.

Récord de participación de ONG en la V Conferencia Ministerial

| Conferencias | Número de ONGs | Número de personas |
|---------------|----------------|--------------------|
| Singapur 1996 | 108 | 235 |
| Ginebra 1998 | 128 | 362 |
| Seattle 1999 | 686 | 1.500 [aprox.] |
| Doha 2001 | 370 | 370 ▸ |
| Cancún 2003 | 795 | 1.578 |

▸ En Doha la participación se redujo debido a la falta de alojamiento. (OMC, 2003b)

Oportunidades y riesgos

Podría considerarse que el triunfo de la alianza de los países en desarrollo consiste en que al no resolverse los temas de mayor preocupación, tampoco se estableció ningún tipo de acuerdo. Pero tal vez lo más significativo, esté relacionado a la oportunidad que se genera para impulsar estrategias tendientes a conseguir un sistema de comercio más justo. El fracaso de las negociaciones muestra claramente que los países industrializados deben hacer ofertas serias, sobre todo en las negociaciones sobre agricultura y que los países en desarrollo solamente podrán obtener mejores logros si apuestan a estrategias políticas que concilien intereses comunes.

¿Qué está pasando?

Visto el fracaso de las negociaciones en el ámbito de la OMC, el gobierno de Estados Unidos apoyado por los principales agrupamientos de lobby de las grandes corporaciones norteamericanas, se ha propuesto avanzar posibles instancias de integración comercial con los países latinoamericanos tales como el ALCA y los acuerdos bilaterales o regionales.

Ante el poder emergente de los países del Sur en Cancún el representante de comercio de Estados Unidos, Robert Zoellick, realizó una gira centroamericana para adelantar un acuerdo de libre comercio con la región, avanzó hacia negociaciones similares con Colombia, Perú

y Ecuador, y pasó a tener una posición más energética en el último encuentro del ALCA en Trinidad y Tobago.

La opción de avanzar en la concreción del ALCA para los países latinoamericanos no es para nada auspiciosa ya que Estados Unidos no está dispuesto a negociar los temas agrícolas en este ámbito, estando supeditadas dichas negociaciones a lo que suceda en la OMC. Más bien, los países latinoamericanos tienen mucho para perder porque al no avanzar en la OMC las negociaciones para la reducción de los subsidios agrícolas, es posible que se desencadene un alud de productos subsidiados desde ese país del norte.

Por otra parte, la ofensiva por tratados bilaterales que este país viene desarrollando en América Latina, continua con más fuerza sin que ello asegure mejores condiciones para el comercio de nuestros países. Los acuerdos bilaterales con países grandes y poderosos como Estados Unidos, para los países en desarrollo no son una mejor opción que acuerdos donde el campo de juego pueda tender a nivelarse como en los bloques regionales o el sistema multilateral.

Podría asegurarse que la inexistencia de un sistema multilateral es un problema para todos, en la medida que las relaciones entre países queden libradas al libre ejercicio de las relaciones de poder. El problema actual es que no se ha logrado nivelar el campo de juego en la OMC y, con ello, obtener beneficios para todos.

¿Dónde buscan las oportunidades los países de América Latina?

Los gobiernos de los países en desarrollo, los de nuestra región y entre ellos Uruguay, tienen también un papel decisivo para jugar en los ámbitos nacionales y en las decisiones respecto a las alianzas comerciales regionales.

La pérdida de fuerza del G20+ que ya hoy se verifica (por la salida de algunos países), implica desaprovechar la experiencia de coordinación en la OMC, donde cada país aisladamente tendrá menor capacidad negociadora. En

nuestra región, por su parte, el G20+ podría contribuir al fortalecimiento de los lazos en los procesos de integración política entre miembros del MERCOSUR y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como de Perú con el Mercosur.

El Mercosur en su estrategia de ampliarse con Perú, Bolivia y Chile, tiende de alguna manera cada vez más a un acuerdo comercial, que a la idea original del mercado común entre los cuatro países fundadores, lo cual no fortalece al bloque como plataforma de acción para enfrentar la propuesta de ALCA. Si bien las declaraciones del gobierno de Brasil van en el sentido de fortalecer el Mercosur frente al ALCA, varios de sus socios (Chile, Uruguay, Paraguay y Perú) parecen estar más dispuestos a adherir a ese acuerdo tal como lo propone Estados Unidos.

El debilitamiento del G20+ limitaría, a su vez, la pretensión de liderazgo de Brasil en la región, que por ahora únicamente tiene un claro apoyo de Argentina. Uruguay, siendo uno de sus socios comerciales del MERCOSUR, no se integró al G20+, y México y Chile, que son países relevantes dentro del Grupo ya han concretado sus acuerdos comerciales con Estados Unidos, y apoyan el ALCA.

Por otra parte, la propuesta de ALCA tiende a concretarse a través de los tratados bilaterales que está promoviendo Estados Unidos. En consecuencia el impulso a la integración regional en el Mercosur tiene nuevas dificultades, aunque todo parece indicar que sería la fuerza más importante para incidir en nuevas negociaciones comerciales.

¿Cuáles son las opciones para Uruguay?

La apuesta a la integración se basa en los logros en mejoras de la eficiencia productiva y mayores beneficios para el consumidor (en precios y calidad) alcanzables en el mediano y largo plazo. Particularmente, para países como Uruguay, donde su integración comercial con la región es muy alta (46% del comercio total es con los países del Mercosur) e implicó una

reconversión productiva que tuvo costos —pérdida de empleos, necesidad de adaptar sus recursos humanos y de capital—, el cambio de política a mitad de camino puede ser perjudicial por dos razones: una es que los posibles beneficios no se explotan en su totalidad y otra, que la apertura de mercados que se pudiera conseguir aisladamente, tanto en Estados Unidos a través del ALCA como en otras estrategias comerciales, pone en riesgo la pérdida de mercados en la región (por ejemplo, en Brasil) y en consecuencia, los beneficios netos se compensarían o serían negativos.

Además, los países del Mercosur en las negociaciones con Estados Unidos tendrían para ganar si se abriera el mercado de agricultura, que es precisamente el sector en el que las negociaciones en ALCA o bilaterales no avanzarían, debido a la posición de Estados Unidos de dejar esos temas para resolver en la OMC. Este país, por su parte, ganaría en productos de su interés (bienes de capital, industria automotriz, material de transporte) ya que las tarifas que enfrentan las exportaciones globales de cada país del MERCOSUR en Estados Unidos son menores, que las que enfrentan las exportaciones de Estados Unidos con estos países. Esa relación se invierte cuando se trata del conjunto de productos «sensibles» (que incluye la agricultura) en donde Estados Unidos debería realizar concesiones arancela-

rias mucho mayores (Lorenzo y Vaillant 2003). A su vez, Terra (2003) encuentra que Argentina y Uruguay obtendrían más beneficios económicos de un acuerdo con la CAN que con Estados Unidos, en cambio para Brasil sería a la inversa.

Por ello el papel de Brasil liderando las negociaciones del ALCA o cualquier estrategia de integración comercial con Estados Unidos (como un acuerdo 4+1) es fundamental, dado su papel protagónico en las negociaciones en Cancún que lo perfilan como el nuevo líder por la liberalización de la agricultura.

A pesar de las distintas valoraciones acerca de las diferentes estrategias comerciales, de las desventajas que tendría un tratado bilateral con Estados Unidos y de la opinión del Consejero para Asuntos Políticos y Económicos de la Embajada¹² de ese país —quien afirmó recientemente que nunca se había hablado de un acuerdo bilateral sino de 4+1—, Uruguay no ha mostrado un rumbo claro: no entró en el Grupo 20+ (y no se han informado las razones), no termina de jugarse por la opción del Mercosur (se desconoce su disposición a firmar el tratado del ALCA, o a negociar desde el MERCOSUR para consolidar una posición de fuerza que permita obtener mejores resultados), y continúa apuntado a lograr un acuerdo con Estados Unidos que parece bastante distante y poco beneficioso.

12 Mesa redonda «¿Es el ALCA un buen negocio para los países del Mercosur?» 3 de Octubre 2003. Red Mercosur. Local de ALADI.

Siglas

ACP: bloque África–Caribe Pacífico.
ALADI: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

ALCA: Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.

BM: Banco Mundial.

CAN: Comunidad Andina de Naciones.

CARICOM: Comunidad del Caribe.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

GATS: General Agreement on Trade in Services (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios).

GATT: General Agreement on Trade and Tariffs (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles).

IED: Inversión Extranjera Directa.

LDC: Least Developed Countries (Países Menos Adelantados).

MCCA: Mercado Común Centroamericano.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

ONG: Organización No Gubernamental.

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA: North–American Free Trade Agreement).

TRIMS: Trade–related Investment Measures (Medidas relativas al comercio y la inversión).

TRIPS: Trade–related Intellectual Property Rights (Acuerdos sobre Comercio y Derechos de Propiedad Intelectual).

UE: Unión Europea.

UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo).

Glosario

Acceso a mercados: Principio por el que se prohíbe cualquier límite cuantitativo a la entrada de bienes y servicios o a su provisión, incluso si la regulación se aplica sobre los agentes locales y extranjeros (es decir, no existe discriminación).

Arancel Externo Común: Tarifas aduaneras que adoptan un conjunto de países a efectos de gravar las importaciones de bienes y servicios originarios de otros países.

Bretton Woods (Conferencia de): Tiene lugar poco antes de terminar la Segunda Guerra Mundial (1939–1945). Reúne a las potencias mundiales con el fin acordar las nuevas bases para un equilibrio económico global, que permitiera la reactivación de las economías, generara estímulos financieros y se tuviera como referencia un sistema monetario estable. Las resoluciones más importantes fueron la instalación del dólar como moneda internacional de intercambio y la creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Competitividad: A nivel de una economía, se refiere a la capacidad de incrementar (o al menos sostener) la participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea en el nivel de vida de la población. En términos de las empresas, se logra cuando se consigue sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y calidad del producto o servicios ofrecido a un precio igual o menor al internacional.

Crecimiento económico: Se refiere al incremento de los bienes y servicios ofrecidos al mercado, de un período a otro.

Desarrollo (sustentable): Proceso por el que es posible dar satisfacción a las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de futuras generaciones para dar satisfacción a sus propias necesidades. Se alude no solo a necesidades económicas, sino a todas las que posibilitan a los individuos ampliar su capacidad humana en forma plena y dar a esa capacidad

el mejor uso en todos los terrenos, ya sea el económico, el cultural o el político.

Desregulación: Se refiere a los procesos de cambio de la legislación o incluso a la desaparición de ciertas normas, asociados a la necesidad de eliminar o disminuir las rigideces que impiden los ajustes en los mercados.

Eficiencia: uso óptimo de recursos escasos.

Inversión Extranjera Directa (IED): Son los flujos internacionales de capital por los que una empresa de un país crea o amplía una filial en otro país. No sólo implica una transferencia de recursos sino también la apropiación del control, es decir, la filial no solamente tiene una obligación financiera hacia la empresa matriz: es parte de la misma estructura organizativa.

Liberalización: Proceso por el cual los instrumentos de política económica se orientan a disminuir la intervención del Estado en la economía apostando a los mecanismos de mercado como reguladores de las relaciones entre los agentes de la economía. Se produce en todas las áreas de participación del Estado: comercial, laboral, financiera, fiscal, etc.

Mercado: Ámbito en que los oferentes (vendedores) y demandantes (compradores) de bienes y servicios se encuentran para realizar los intercambios, determinándose en ese proceso el precio y las cantidades transadas.

Mercado Común: Forma de integración que incluye la Unión Aduanera y además la libre circulación de factores de producción (personas y capitales).

Nación Más Favorecida (Cláusula de) Establece que las concesiones comerciales obtenidas a través de negociaciones bilaterales serán automáticamente extendidas al resto de los países, lo cual impide un trato discriminatorio a terceros países en las relaciones comerciales.

Política económica: Conjunto de instrumentos con los que cuentan los Gobiernos para ejercer su influencia sobre la actividad económica. Se refiere a las medidas de orden fiscal, monetario, comercial, laboral, que se elaboran a nivel del

Estado y se traducen en decisiones sobre el funcionamiento de la economía en cuestión.

Políticas macroeconómicas: Gestión de los grandes agregados de la economía, fundamentalmente en lo que se refiere al equilibrio externo, al déficit fiscal y a la coordinación de los mercados de trabajo y de capital, de bienes y de servicios.

Producción: Actividad humana que permite, a través del uso de las posibilidades de la naturaleza, dar satisfacción a las diferentes necesidades. La actividad que se desarrolla es llamada trabajo. Los resultados del proceso de producción (productos), pueden clasificarse como **bienes** (cuando son materiales) y servicios (cuando no son tangibles), como el caso del comercio, transporte o la actividad financiera.

Producto Bruto Interno (PBI): Valor del conjunto de bienes y servicios finales producidos dentro de las fronteras nacionales durante determinado período (en general, un año).

Subsidios directos e indirectos: Los primeros consisten en un pago realizado a los productores nacionales que venden al extranjero. Los segundos, actúan a través de la devolución de aranceles sobre insumos importados, condicionada a ciertas metas de exportación, producción o empleo que constituyen incentivos a la exportación. En ambos casos, el efecto es mejorar los precios de venta y la colocación.

Tarifa: Tabla o lista de aranceles, impuestos o derechos que pagan las mercancías cuando son importadas o exportadas o cuando transitan por una aduana.

«Temas de Singapur»: o también llamados «los Nuevos Temas» son: Inversiones, Políticas de Competencia, Medidas para la facilitación del comercio y Transparencia en las compras gubernamentales.

Trato Nacional. Implica la exigencia de no discriminar contra los bienes importados, una vez que hayan traspasado las fronteras. Es decir, se otorgan las mismas facilidades a los productos e inversiones extranjeras que a las nacionales.

Bibliografía

- Amarante, V.; Espino, A.** (2002) Políticas Comerciales, comercio internacional y género: aspectos teóricos y principales debates (Versión preliminar) Programa Economía y Género, 2002 – 2004 Fundación Böll, Oficina Regional Ca, México, Cuba.
- Baldwin, R.** (2001) Trade and growth: still disagreement about the relationships. OCDE, Economics Department. (Working Papers No. 264).
- Buxedas, M.** (2002) Las negociaciones internacionales sobre comercio y agricultura. CIEDUR. Montevideo.
- Campolina, A.** (2003) Significados e desafíos do colapso de Cancun. Actionaid Brasil.
- Delich, V.** (2002) WTO Governance and Dispute Settlement: An Assessment from Latin American countries. Buenos Aires: Latin American Trade Network (LATN).
- Espino, A.; Azar, P.** (2002) Comercio Internacional y Equidad de Género. Fascículos 1, 2 y 3. UNIFEM – IGTN Montevideo.
- Evia, G.** (2003) Agricultura en Cancún: peor de lo esperado. <http://www.lainsignia.org/>
- Gudynas, E.** (2003) El Grupo de los 20 se encoje y Latinoamérica se divide <http://www.lainsignia.org/>
- Khor, M.** (2003) A OMC, a Agenda pós-Doha e o futuro do Sistema de Comércio: uma perspectiva desenvolvimentista. Third World Network (TWN).
- OMC.** (2003a) La Declaración de Doha explicada. Trato especial y diferenciado. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm
- OMC.** (2003b) Récord de participación de ONG en la Conferencia Ministerial. http://www.wto.org/spanish/news_s/news03_s/ngo_minconf_6oct03_s.htm (Noticias: 6 de octubre).
- Rodríguez, F.; Rodrik, D.** (1999) Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross national literature. Cambridge: NBER. (Working Paper 7081)

Rodrik, D. (2001) Las directivas globales del comercio: Como si el desarrollo realmente importara. United Nations Development Programme (UNDP).

Sally, R. (2003) Whither the WTO? A Progress Report on the Doha Round. London: Center for Trade Policy Studies (Trade Policy Analysis Studies No. 23).

Tussie, D., M. Botto, V. Delich. (2003) Las negociaciones comerciales internacionales contexto para la estrategia Argentina, Programa de Estudios sobre instituciones economicas internacionales, FLACSO.

Unmüssig, B. (2003) A Doha Scorecard: Will rich countries once again leave developing countries as beggars at the feast? (2003/MR/GMT).

