Sistema Económico Latinoamericano
Latin American Economic System
Sistema Econômico Latino-Americano
Système Economique Latinoaméricain

Las negociaciones de acceso a mercados de bienes y servicios en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

XXX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano
Caracas, Venezuela
22 al 24 de noviembre de 2004
SP/CL/XXX.O/Di Nº 1-04

Copyright © SELA, noviembre de 2004. Todos los derechos reservados
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (difusion@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO **3**

I. INTRODUCCIÓN **7**

II. EL PROCESO NEGOCIADOR **11**

1. Antecedentes **12**
2. La Reunión Ministerial de Miami y después **15**

III. EL PROCESO NEGOCIADOR EN ACCESO A MERCADOS EN BIENES NO AGRÍCOLAS **21**

1. El proceso negociador de los textos normativos **22**
2. Las ofertas de los países para la liberalización arancelaria **31**

IV. EL PROCESO NEGOCIADOR EN EL GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE AGRICULTURA (GNAG) **36**

1. El proceso negociador de los textos normativos **37**
2. El tratamiento de los temas de la agenda negociadora **40**
3. Las ofertas de los países para la liberalización arancelaria **51**

V. EL PROCESO NEGOCIADOR EN EL GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE SERVICIOS (GNSV) **53**

1. El proceso formal de las negociaciones **54**
2. El tratamiento de los temas de la agenda negociadora **56**

VI. CONSIDERACIONES FINALES **60**

BIBLIOGRAFÍA **71**

P R E S E N T A C I Ó N

Este documento analiza en detalles la situación de las discusiones sobre acceso a mercados – para bienes agrícolas, productos no agrícolas y servicios – en el marco de las estancadas negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); y sugiere algunas áreas posibles de consenso entre los países de América Latina y el Caribe que pudiesen constituir la "base común" de dicho acuerdo hemisférico.

El estudio se divide en seis secciones: I) introducción; II) el proceso de negociación desde 1998 hasta 2004, III) las negociaciones para el acceso a mercado de bienes no agrícolas; IV) las cuestiones más relevantes de las negociaciones sobre bienes agrícolas; V) el proceso de negociación sobre la liberalización de servicios; y VI) consideraciones finales.

Este trabajo fue elaborado por la Dra. Vivianne Ventura Días, reconocida especialista brasileña en temas vinculados al comercio y las negociaciones internacionales, y es el principal resultado del proyecto 3.3.2. del Programa de Trabajo revisado para el año 2004 de la Secretaría Permanente del SELA.

Dada las repercusiones que un ALCA tendría sobre el desarrollo económico y social de los países de nuestra región y sus implicaciones directas sobre los empeños de integración económica; resulta indispensable llegar a ciertas posiciones consensuadas de Latinoamérica y el Caribe a nivel regional. Este trabajo, sin lugar a dudas, pudiera contribuir a tan necesario empeño.

RESUMEN EJECUTIVO

El ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) es un proyecto de armonización de normas, legislaciones, instituciones e instrumentos de políticas internas de los países del hemisferio, excepto Cuba, con tamaños físicos y económicos desiguales, islas diminutas, algunos de los países más pobres del mundo, economías de ingreso medio con distintos grados de desarrollo económico, empresarial e institucional, y la economía más poderosa del globo. En casi diez años de continuos esfuerzos políticos y diplomáticos, a pesar de las disparidades de intereses de los participantes, los negociadores de los 34 países han logrado avanzar el proceso formal de las negociaciones hacia la preparación y mejoramiento de tres borradores del texto del Acuerdo del ALCA. El largo tiempo transcurrido se justifica por la naturaleza compleja del ALCA, el número y la heterogeneidad de los participantes.

A partir de los años ochenta, con la Ronda Uruguay, y la posterior creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las negociaciones comerciales ampliaron considerablemente el agregado de políticas y de instrumentos de políticas sujetos al escrutinio de las otras naciones, para promover la liberalización de los mercados, por una parte y garantizar los derechos de los inversionistas, por otra. Consecuentemente, ya sea en el ámbito bilateral, plurilateral o multilateral, los estados negocian en los acuerdos comerciales, el grado de restricción que están dispuestos a aceptar con relación a su capacidad de diseñar y ejecutar políticas internas, en función de las prioridades internas de inversión, empleo y crecimiento, y de los beneficios esperados de las negociaciones comerciales, en términos de acceso a mercados.

Contradicciones entre intereses nacionales son inevitables en una negociación con las características del ALCA, en la que el conjunto final de derechos y obligaciones debe ser equilibrado para todos los participantes, considerando las diferencias de tamaño físico y económico de cada uno de ellos. La negociación busca que la apertura de sectores sensibles y el cambio de reglas e instituciones sean plenamente satisfactorios para todos los participantes, lo que debe traducirse en plazos de ajustes y mecanismos de compensación que permitan que todos los países se beneficien igualmente de las oportunidades abiertas con el ALCA. Sin embargo, la ausencia de progresos en esa dirección ha determinado el cambio en el formato de la negociación.

En efecto, a pesar de los esfuerzos de las delegaciones, las negociaciones están virtualmente paralizadas, desde que el propio alcance del ALCA fue redefinido en la octava Reunión Ministerial realizada en Miami, el 20 de noviembre de 2003. En la práctica, las negociaciones del ALCA abandonaron el principio del compromiso único que había regido las negociaciones hasta entonces, es decir que el acuerdo sería completado e implementado como un todo integrado. Este principio significa que los países no pueden hacer una selección voluntaria (*á la carte*) de los resultados que quieren adoptar y cuáles no quieren.

Al contrario, en Miami las delegaciones acordaron establecer un conjunto común de derechos y obligaciones en los temas de los nueve grupos de negociación, pero los países podrán decidir, en el ámbito plurilateral, el desarrollo de disciplinas y liberalizaciones adicionales, lo que determina una mayor diversidad de situaciones de lo que se estimaba inicialmente. El ALCA de geometría variable es una novedad institucional cuyos impactos no han sido aún evaluados. Los negociadores están absorbidos en la tarea de definir en el CNC (Comité de Negociaciones Comerciales): 1. un conjunto de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países; y 2. los

procedimientos para establecer los acuerdos plurilaterales con los compromisos adicionales. Empero, no existe consenso entre los negociadores en que el grado de beneficio comercial sea independiente de los compromisos asumidos. Es decir, la relación entre el conjunto común de derechos y obligaciones, y los acuerdos plurilaterales es parte de la discusión actual.

En líneas generales, el estancamiento en las negociaciones indica los límites de la liberalización preferencial cuando las negociaciones avanzan hacia la coordinación, armonización y control externo del ordenamiento interno de los países participantes. Por otra parte, la paralización de las negociaciones en el ALCA como en la Organización Mundial del Comercio (OMC) expresa la postura firme ya sea de los grandes exportadores agrícolas, como los países del MERCOSUR (Mercado Común del Sur), o de los pequeños países, como los miembros de la CARICOM (Comunidad del Caribe) de no aceptar una liberalización comercial condicionada solamente por la agenda interna de los países industrializados, y que atienda a los intereses de éstos. En Miami, los Ministros reconocieron las restricciones impuestas por los textos constitucionales que rigen las leyes en cada país, y que el acuerdo debe permitir flexibilidad para incluir las necesidades y sensibilidades de todos los participantes del ALCA.

El trato a las diferencias de tamaño físico y económico es un otro factor importante del retraso de las negociaciones, lo que explica que los intereses de los grandes productores y exportadores agrícolas del MERCOSUR puedan tener puntos en común con los de las minúsculas islas de la CARICOM. Desde 2002, el Programa de Cooperación Hemisférico es parte integrante del ALCA, pero sus características no transcienden los límites de la cooperación técnica que debe ser suministrada a los países pequeños para que ellos puedan participar en las negociaciones. La mayor parte de los países reconoce que para una distribución más equilibrada de los beneficios de la integración son necesarias acciones que incidan en la producción y oferta exportadora.

Este documento describe la situación actual de las negociaciones de acceso a mercados, y más particularmente, el estado de las negociaciones en acceso a mercados de bienes agrícolas y no agrícolas, y de servicios, con vistas a sugerir posibles áreas de consenso entre los países de América Latina y el Caribe, que podrían componer el núcleo común del acuerdo del ALCA. En la medida del posible, se presentan las posibles modalidades para instrumentar un efectivo trato especial y diferenciado a favor de las economías con distintos grados de desarrollo económico e institucional que garantice que el acuerdo ALCA resulte en un conjunto equilibrado de derechos y obligaciones, y que los costos y beneficios de la integración hemisférica sean distribuidos de manera equitativa.

El documento está dividido en 6 secciones. En la sección 2 se describe el proceso negociador del ALCA entre 1998 y 2004, con énfasis en el proceso más reciente, desde la reunión Ministerial de Quito en 2002. En la sección 3 se describe el proceso negociador en acceso a mercados de bienes no agrícolas. En la sección 4, los aspectos sobresalientes de la negociación en bienes agrícolas son presentados. En la sección 5 están resumidos el proceso de negociación y las principales diferencias en la liberalización regulatoria de los servicios. Finalmente, se presentan algunas consideraciones finales en la sección 6.

Los objetivos de los Grupos Negociadores así como los principios generales de la negociación, están definidos en la Declaración Ministerial de San José. Los objetivos del Grupo de Negociación de Acceso a Mercados (GNAM) se aplican también al Grupo de Negociación sobre Agricultura (GNAG). Son ellos: (1) congruencia con las disposiciones

de la OMC, incluyendo el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994) y su Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del GATT de 1994; (2) eliminación progresiva de aranceles, barreras no arancelarias, y otras medidas de efecto equivalente, que restringen el comercio entre los países; (3) amplitud de cobertura, puesto que todo el universo arancelario estará sujeto a negociación; (4) flexibilidad, es decir, se podrán negociar diferentes cronogramas de liberalización comercial, y (5) solidaridad (las negociaciones deben facilitar la integración de las economías más pequeñas y su plena participación en las negociaciones del ALCA). Asimismo, la Declaración determinó que los temas de reglas de origen, procedimientos aduaneros y barreras técnicas al comercio sean tratados en el GNAM. El GNAM desarrolla sus actividades así, en tres grandes áreas: negociaciones arancelarias, negociaciones de los textos normativos; y negociaciones de reglas de origen específicas.

Además de las negociaciones de acceso a mercados (medidas arancelarias y no arancelarias), el grupo de Agricultura tiene el objetivo de eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas que afectan el comercio en las Américas e identificar otras prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluidas aquellas que tengan un efecto equivalente al de los subsidios a las exportaciones agrícolas y someterlas a una mayor disciplina. Asimismo, el GNAG debe definir la metodología y cronograma de las negociaciones para garantizar que las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) que se aplican en el hemisferio sean congruentes con los principios y obligaciones establecidos en virtud del Acuerdo sobre MSF de la OMC, y que no constituyan una forma de discriminación arbitraria o injustificable entre los países ni una restricción encubierta al comercio internacional.

A su vez, el objetivo del Grupo de Negociación sobre Servicios (GNSV) es establecer disciplinas para liberalizar progresivamente el comercio de servicios entre los países de las Américas, con vistas a alcanzar un área hemisférica de libre comercio, en condiciones de certidumbre y transparencia, así como asegurar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA.

Las negociaciones de acceso a mercados en bienes agrícolas y no agrícolas están bien avanzadas. Desde 2002, el CNC logró importantes acuerdos en cuanto a los métodos y modalidades de desgravación arancelaria. Básicamente, las delegaciones acordaron: (1) reiterar que todo el universo arancelario estaba sujeto a la negociación; (2) definir el calendario y los ritmos para la eliminación progresiva de aranceles, separando la reducción arancelaria en cuatro fases: desgravación inmediata (Canasta A); desgravación en no más de 5 años (Canasta B); desgravación en no más de 10 años (Canasta C),y desgravación en períodos mayores de 10 años (Canasta D); (3) definir la fórmula de liberalización, adoptándose una reducción lineal, con la posibilidad de excepciones no lineales, lo que quiere decir que los aranceles serán reducidos en fracciones iguales a cada año, hasta llegar a cero; y (4) decidir que el arancel base debería ser notificado por los países hasta el 15 de octubre de 2002, aunque a los miembros de la CARICOM se les amplió el plazo hasta 14 de diciembre del mismo año.

Asimismo, se cumplió la primera etapa de presentación de ofertas en bienes agrícolas y no agrícolas entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003, a pesar de la heterogeneidad en la forma de presentación.

Según el mandato de la Declaración de Miami, el CNC debería formular las orientaciones para los GNs en sus temas específicos, en la primera reunión a ser realizada después de la Reunión de Miami. No obstante, las diferencias en la interpretación del mandato de Miami, que se reflejaron en la reunión del CNC realizada en febrero de 2004, y que

persistieron en reuniones siguientes no han permitido el avance en las negociaciones. Consecuentemente, sin los lineamientos del CNC, los nueve grupos negociadores (GNs) no han conseguido reanudar sus labores, lo que comprometió seriamente la meta de finalizar las negociaciones de acceso a mercados a fines de septiembre de 2004, como acordado en la reunión Ministerial de Miami, y por ende, de concluir las negociaciones del ALCA a más tardar en enero de 2005.

Para que los trabajos del CNC sean reanudados, los países deben lograr consenso en que las disciplinas y obligaciones de los acuerdos de la OMC constituyen el denominador común para los temas sensibles que van a componer el conjunto común de derechos y obligaciones, ya sean las reglas en servicios y derechos de propiedad intelectual, o en subsidios y medidas de apoyo interno a la agricultura, y medidas de antidumping.

Empero, como ha sido mencionado anteriormente, la principal dificultad que enfrentan los negociadores es la existencia de dos interpretaciones de la relación entre el acuerdo común de derechos y obligaciones, que se mantienen en los límites de la normativa de la OMC, y los acuerdos plurilaterales, que son OMC-plus, es decir imponen a los países participantes, compromisos más restrictivos, para la acción de los gobiernos, que aquellos acordados en la OMC. Por un lado, existe la interpretación de MERCOSUR, el principal proponente, para el cual, los acuerdos plurilaterales son de adopción voluntaria, como los acuerdos plurilaterales del antiguo GATT, y el acuerdo ALCA consiste en el conjunto común de derechos y obligaciones. La segunda interpretación tiende a ver el acuerdo del ALCA compuesto por el acuerdo común y los acuerdos plurilaterales, como dos conjuntos con jerarquías distintas, lo que quiere decir que las ventajas de acceso a mercados pasaría a depender de la aceptación de los compromisos más restrictivos de los acuerdos plurilaterales.

Los países de la región no han logrado concertar una posición común, que les permitiría, compensar por la fuerza de una vocería única, las nítidas asimetrías de poder que existen entre las economías de industrialización avanzada de América del Norte y las demás. Al contrario, varios países han basado su estrategia negociadora en alcanzar rápidamente un acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos, mediante acuerdos bilaterales, no obstante las evidencias de que los márgenes de preferencia tienden a desaparecer con la puesta en vigor del ALCA. Existen también distintas percepciones con relación a la naturaleza de las políticas de inversión y crecimiento, el rol del sector público en su promoción, y las restricciones que los compromisos asumidos puedan implicar para el proceso de desarrollo. Sin embargo, pese a las diferentes visiones del ALCA que mantienen los varios países, existe una red de acuerdos comerciales y de integración en América Latina y el Caribe en los cuales el futuro acuerdo del ALCA deberá incidir fuertemente. Como ha sido acordado en San José y reiterado en todas las demás reuniones ministeriales, los acuerdos bilaterales y subregionales podrán coexistir con el ALCA, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA. La integración latinoamericana y caribeña está así asociada directamente con los resultados de la integración hemisférica.

Es importante llamar la atención para el rol desempeñado por la Maquinaria Regional de Negociación del Caribe (CRNM) en la coordinación de la posición común, técnicamente sólida y coherente de los países caribeños en las negociaciones en las que los mismos participan. De la misma manera, se destaca la necesidad de relanzar el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) como el foro de consulta y concertación latinoamericano y caribeño en temas económicos para las negociaciones multilaterales y frente a países de fuera de la región. Más que nunca, los países de la región necesitan

construir un foro de intercambio de opiniones y de formulación de propuestas que direccionen la integración económica al servicio del proceso de desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

I. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2004 se van a cumplir diez años desde que los 34 Jefes de Estado y de gobierno del hemisferio occidental, reunidos en Miami, decidieron empezar los trabajos preparatorios para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).[1] Más que un área de libre circulación de bienes, el ALCA es un proyecto complejo de armonización de normas, legislaciones, instituciones e instrumentos de políticas internas de 34 países con tamaños físicos y económicos desiguales que incluyen islas diminutas, algunos de los países más pobres del mundo, economías de ingreso medio con distintos grados de desarrollo económico, empresarial e institucional, y la economía más poderosa del globo.[2] Sin embargo, a pesar de las disparidades de intereses y condiciones de los países participantes, los funcionarios diplomáticos cumplieron la etapa de preparación técnica, entre junio de 1995 y abril de 1998, y avanzaron hacia el proceso formal de negociaciones. A partir de junio de 1998, los nueve grupos de negociación empezaron a reunirse periódicamente para definir las modalidades de negociación en los distintos temas, y posteriormente, para redactar el borrador de texto de acuerdo del ALCA. Entre abril de 2001 y noviembre de 2003, los tres borradores del acuerdo ALCA presentaron progresos graduales en términos de limpieza del texto, eliminación de redundancias y sistematización de las principales discrepancias en las cuales los grupos negociadores deberían concentrar la búsqueda de consenso.

El último borrador, que como los demás, está disponible en la página oficial del ALCA en la Internet, se compone de 24 capítulos distribuidos en casi 500 páginas, aunque no se haya logrado consenso acerca de la inclusión de cinco de los capítulos.[3] Las múltiples redacciones para una misma disposición del texto, ya sea una definición, la inclusión, o la exclusión de disciplinas específicas, que permanecen entre paréntesis o corchetes, son indicaciones de las diferencias entre las posiciones de los negociadores.[4]

En efecto, a pesar de los esfuerzos de las delegaciones, las negociaciones están virtualmente paralizadas, desde que el propio alcance del ALCA fuera redefinido en la octava Reunión Ministerial realizada en Miami, el 20 de noviembre de 2003. En líneas generales, el estancamiento en las negociaciones indica los límites de la liberalización preferencial cuando las negociaciones avanzan hacia la coordinación, armonización y

---

[1] Los Estados Unidos impidió a Cuba participar en la creación del ALCA.

[2] Como indicaron Bouzas y Motta Veiga (2003) la cantidad de participantes y la diversidad de situaciones tienden a eliminar algunas de las ventajas de la negociación plurilateral: "La heterogeneidad económica, política y social de tantos países no contribuye ciertamente a la creación de un terreno favorable al entendimiento en áreas consideradas sensibles por quienes negocian." El proceso del ALCA no exhibe así ventajas claras en comparación con otros foros como la OMC, y se complica por la existencia de un balance de poder más asimétrico en el plano hemisférico en comparación con el multilateral.

[3] Capítulo V (tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías); Capítulo VI Disposiciones medioambientales; Capítulo VII Disposiciones laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones ambientales y laborales; Capítulo XIII Normas y barreras técnicas al comercio; Capítulo XV Subvenciones, antidumping y derechos compensatorios. El texto completo puede ser encontrado en la página oficial del ALCA (www.ftaa-alca.org).

[4] Los negociadores afirman que existen aún cerca de siete mil corchetes para eliminar (Bahadian 2004).

control externo del ordenamiento interno de los países participantes. Por una parte, la agenda del ALCA abarca temas de política interna como la regulación de los servicios, la protección a los derechos de propiedad intelectual, el trato a la inversión, y las reglas para la defensa de la competencia en los mercados, y requiere grados de compromisos más compatibles con la formación de un mercado común, pero no considera la creación de instituciones comunes, como ha sido el caso de la Unión Europea. Asimismo, entre estos se incluyen los temas sistémicos, así llamados porque son cuestiones, que por su naturaleza, involucran países de fuera de la región, importantes actores en el comercio internacional, como la Unión Europea y Japón. Es el caso de los subsidios a la producción agrícola, a la producción industrial o de los servicios, que afectan a la competitividad relativa de los exportadores en la zona de libre comercio, y en terceros mercados, para los cuales es muy difícil establecer normas de aplicación restringida, y por ende, son más apropiados al ámbito multilateral de negociaciones y mutuas concesiones.

Por otra parte, la paralización de las negociaciones en el ALCA como en la Organización Mundial del Comercio (OMC) expresa la postura firme ya sea de los grandes exportadores agrícolas, como los países del MERCOSUR (Mercado Común del Sur), como de los pequeños países, como los miembros de la CARICOM (Comunidad del Caribe) de no aceptar una liberalización comercial condicionada solamente por la agenda interna de los países industrializados, y que atienda a los intereses de estos.[5] En Miami, los Ministros reconocieron las restricciones impuestas por los textos constitucionales que rigen las leyes en cada país, y que el acuerdo debe permitir flexibilidad para incluir las necesidades y sensibilidades de todos los participantes del ALCA.

Cabe recordar que los Ministros de Comercio reiteraron en todas las declaraciones, que el conjunto final de derechos y obligaciones del ALCA deberá ser equilibrado para todos los participantes, considerando las diferencias de tamaño físico y económico de cada uno de ellos. En la visión de algunos de los negociadores, un claro ejemplo de los desequilibrios en el ALCA sería un resultado en el cual las reglas hemisféricas en algunas áreas como servicios, inversión y propiedad intelectual reflejaran disciplinas más restrictivas que las de la OMC (OMC-plus), pero no así en otras áreas como antidumping y en el tema agrícola.[6]

El trato a las diferencias de tamaño físico y económico es otro factor importante del retraso de las negociaciones, lo que explica que los intereses de los grandes productores y exportadores agrícolas del MERCOSUR puedan tener puntos en común con los de las minúsculas islas de la CARICOM. Desde 2002, el Programa de Cooperación

---

[5] "Usualmente, esta incompatibilidad de intereses es más aguda cuando existe una amplia brecha entre los países desarrollados y en desarrollo que están negociando un acuerdo. Como se puede observar al examinar someramente la Autorización de Promoción Comercial estadounidense (TPA, por sus siglas en inglés), los países desarrollados tienden a ser muy ofensivos con respecto a los sectores de alta tecnología, que son más dinámicos; pero son muy proteccionistas cuando se trata de sectores más tradicionales, como los productos agrícolas y algunos productos industriales. En el caso de los países en desarrollo, la situación es precisamente al contrario. Esto no es consecuencia de ninguna rencilla, renuencia, ideología o ganas de retrasar las negociaciones: las diferencias en las negociaciones comerciales reflejan los distintos y legítimos intereses y prioridades nacionales de todas las partes" (Bahadian 2004).

[6] En ese trabajo no se utiliza la expresión acuerdos más "ambiciosos", debido a la ambigüedad de la expresión. En verdad, cuanto más "ambicioso" el acuerdo, más restricciones impone a la acción del sector público.

Hemisférico es parte integrante del ALCA, pero sus características no transcienden los límites de la cooperación técnica que debe ser suministrada a los países pequeños para que ellos puedan participar en las negociaciones.[7] La mayor parte de los países reconoce que para una distribución más equilibrada de los beneficios de la integración son necesarias acciones que incidan en la producción y oferta exportadora.

En la práctica, desde Miami-2003, las negociaciones del ALCA abandonaron el principio del compromiso único que había regido las negociaciones hasta entonces. Las delegaciones acordaron establecer un conjunto común de derechos y obligaciones, pero los países podrán decidir, en el ámbito plurilateral, el desarrollo de disciplinas y liberalizaciones adicionales, lo que determina una mayor diversidad de situaciones de lo que se estimaba inicialmente. El ALCA de geometría variable es una novedad institucional cuyos impactos no han sido aún evaluados. Los negociadores están absorbidos en la tarea de definir en el CNC (Comité de Negociaciones Comerciales): 1. un conjunto de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países; y 2. los procedimientos para establecer los acuerdos plurilaterales con los compromisos adicionales. Empero, no existe consenso entre los negociadores en que el grado de beneficio comercial sea independiente de los compromisos asumidos. Es decir, la relación entre el conjunto común de derechos y obligaciones, y los acuerdos plurilaterales es parte de la discusión actual.

Según el mandato de la Declaración de Miami, el CNC debería formular las orientaciones para los GNs en sus temas específicos, en la primera reunión a ser realizada después de la Reunión Ministerial de noviembre de 2003. No obstante, las diferencias en la interpretación del mandato de Miami, que se reflejaron en la reunión del CNC, realizada en febrero de 2004, y que persistieron en reuniones siguientes no han permitido el avance en las negociaciones. Consecuentemente, sin los lineamientos del CNC, hasta la fecha[8], los nueve grupos negociadores (GNs) no han conseguido reanudar sus labores, lo que compromete seriamente la meta de finalizar las negociaciones de acceso a mercados a fines de septiembre de 2004, como se acordó en la reunión Ministerial de Miami, y por ende, de concluir las negociaciones del ALCA a más tardar en enero de 2005.

---

[7] "18. Como apoyo al ALCA, aprobamos el Programa de Cooperación Hemisférica como una prioridad de todos nuestros gobiernos. El Programa tiene como objetivo fortalecer las capacidades de aquellos países que buscan asistencia para participar en las negociaciones, implementar sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y elevar al máximo los beneficios de dicha integración, incluyendo la capacidad productiva y la competitividad en la región. Tomamos nota de que el Programa incluye un mecanismo que ayuda a estos países a desarrollar estrategias nacionales y/o subregionales de capacitación comercial que definen, priorizan y articulan sus necesidades y programas conforme a dichas estrategias, y a identificar fuentes de apoyo financiero y no financiero. Instruimos al CNC para que, con el apoyo del GCEMP, supervise el PCH. Nos comprometemos a concluir las estrategias nacionales y/o subregionales de capacitación comercial y los programas relacionados, a efectos de que se logren avances rápidos y eficaces en el PCH, y a brindar asistencia en la identificación de fuentes de apoyo financiero y no financiero predecibles y multifacéticas para cumplir con los objetivos del PCH. Mientras estas estrategias están siendo preparadas, el PCH va también a responder a las necesidades de asistencia inmediata con el objetivo de reforzar la participación de los países en las negociaciones. Por otra parte, instruimos al CNC, para que con el apoyo del Comité Tripartito, facilite la realización de reuniones del GCEMP en las que se inviten a funcionarios pertinentes en el área de desarrollo y finanzas, instituciones financieras internacionales, organismos internacionales, y entidades privadas interesadas, con el fin de analizar el financiamiento y la implementación del PCH y nos informe en nuestra próxima reunión" (ALCA - Reunión Ministerial, 2002).

[8] 15 de septiembre de 2004.

Este trabajo estará enfocado en describir la situación actual de las negociaciones de acceso a mercados, y más particularmente, el estado de las negociaciones en acceso a mercados de bienes agrícolas y no agrícolas, y de servicios, con vistas a sugerir posibles áreas de consenso entre los países de América Latina y el Caribe, que podrían componer el núcleo común del acuerdo del ALCA. En la medida de lo posible, se presentan las posibles modalidades para instrumentar un efectivo trato especial y diferenciado a favor de las economías con distintos grados de desarrollo económico e institucional que garantice que el acuerdo ALCA resulte en un conjunto equilibrado de derechos y obligaciones, y que los costos y beneficios de la integración hemisférica sean distribuidos de manera equitativa.

Cabe mencionar tres aspectos importantes de las actuales negociaciones del ALCA. El primero es que con excepción de la CARICOM y el MERCOSUR, las posiciones negociadoras de los países de la región no están formuladas como una estrategia de inserción internacional vinculada a sus grupos de integración subregional. Al contrario, esas posiciones están subordinadas a la firma de los TLC (Tratados de Libre Comercio) con los Estados Unidos. Mientras todos los países del MCCA (Mercado Común Centroamericano) firmaron el acuerdo CAFTA (TLC de Centroamérica por la sigla en inglés), a lo cual se sumó la República Dominicana; la Comunidad Andina está más dividida. Diferentemente de aquellos países que aceptaron el patrón regulatorio definido por el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), Brasil defiende la preservación de su estructura regulatoria, evitando limitar su margen de maniobra para la ejecución de políticas industriales, más allá de los compromisos ya asumidos en la OMC. Consecuentemente, en las presentes negociaciones, los países de América Latina y el Caribe están divididos en dos grandes grupos: de un lado, los ocho países que ya firmaron un TLC con los Estados Unidos (México, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y República Dominicana) más los cuatro que lo están negociando (Colombia, Ecuador, Panamá y Perú); y del otro, los países del MERCOSUR, junto a Bolivia[9] y Venezuela, y la CARICOM, asociados por su interés en un ALCA que atienda a las varias situaciones de desarrollo en la región.

El segundo aspecto a destacar es que en el contexto de las negociaciones del ALCA, acceso a mercados tiene un sentido más extenso de lo que normalmente se le ha asignado en las negociaciones comerciales multilaterales. Si bien existe un grupo de negociación (GN) denominado "de acceso a mercados", que abarca los temas tradicionales de liberalización arancelaria y no-arancelaria de productos no agrícolas, los negociadores entienden que en los GNs sobre agricultura, servicios, inversión y compras gubernamentales, también se debaten normas y disciplinas de acceso a mercado y se van a intercambiar concesiones de acceso a mercados. Al principio, de manera informal, y oficialmente, desde la Declaración Ministerial de Quito de 2002, los negociadores se refieren a los cinco grupos de acceso a mercados. En especial, los grupos de negociación de servicios e inversión están conceptualmente interligados, por el suministro de los servicios mediante presencia comercial. Asimismo, el comercio de bienes y la inversión están asociados por el intenso comercio en las redes de subcontratación internacional.

El tercer aspecto es que, por las propuestas que han circulado acerca del conjunto común de derechos y obligaciones, las mayores diferencias entre los negociadores

[9] Diferentemente de Venezuela, Bolivia es también candidata a un TLC con los Estados Unidos. En la reunión del CNC de febrero de 2004, Bolivia insistió en el tema de los fondos de compensación para las pequeñas economías.

residen en la interpretación del mandato emanado de la Declaración de Miami. En otras palabras, si los acuerdos plurilaterales van a tener características similares a los acuerdos plurilaterales del antiguo GATT (Acuerdo General de Comercio y Aranceles) que precedió a la OMC, o si constituyen conjuntos con jerarquía distintas. En el caso de los acuerdos plurilaterales del GATT, los derechos y obligaciones emanados del GATT no estaban subordinados a una adhesión a los acuerdos voluntarios. De la misma manera, para Brasil, el Acuerdo del ALCA estaría compuesto por el conjunto común de derechos y obligaciones, similar al GATT, mientras que los acuerdos plurilaterales serían de adhesión voluntaria, sin que esa participación incidiera en los beneficios esperados del ALCA. Empero, para algunos países, el conjunto común de derechos y obligaciones constituiría un Piso 1 y los acuerdos plurilaterales, un Piso 2, con premios y sanciones compatibles con la adopción de compromisos más restrictivos.

Cabe enfatizar, que como es conocido, los trabajos acerca de las negociaciones del ALCA se resienten de la falta de información detallada. Por lo tanto, no hay documentación que permita identificar las posiciones de cada país o grupo de países. Las negociaciones han sido ampliamente cubiertas por la prensa, parte de la documentación se encuentra disponible ya sea en la página oficial del ALCA, o en otras páginas de organismos gubernamentales, así como en las de los organismos no gubernamentales (ONGs). Sin embargo, más allá de los documentos definiendo los lineamientos generales para la labor de los grupos negociadores, no se disponen de los documentos emanados de los Grupos de Negociación, o del Comité de Negociaciones Comerciales. Diferentemente de las negociaciones multilaterales en la OMC, no se tiene acceso a las propuestas específicas de los varios países o grupos de países en los temas negociados. Dado su carácter confidencial y bilateral, es muy poco lo que ha transcendido acerca del intercambio de las ofertas en acceso a mercados.

El trabajo está dividido en 6 secciones. En la sección 2 se describe el proceso negociador del ALCA entre 1998 y 2004, con énfasis en el proceso más reciente, desde la reunión Ministerial de Quito en 2002. En la sección 3 se describe el proceso negociador en acceso a mercados de bienes no agrícolas. En la sección 4, los aspectos sobresalientes de la negociación en bienes agrícolas son presentados. En la sección 5 están resumidos el proceso de negociación y las principales diferencias en la liberalización regulatoria de los servicios. Finalmente, se presentan algunas consideraciones finales en la sección 6.

II. EL PROCESO NEGOCIADOR

La Cumbre de Santiago, realizada en abril de 1998, marca el principio del proceso de negociación con vistas a la creación del ALCA, con base en las recomendaciones emanadas de la Cuarta Reunión de los Ministros de Comercio

realizada en San José de Costa Rica, en marzo del mismo año[10]. Fue precedido por tres años de trabajos técnicos, durante los cuales el Comité Tripartito, compuesto por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), la CEPL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas) y la OEA (Organización de los Estados Americanos), asistió a los gobiernos en la identificación y el análisis de la legislación y estructura normativa de los países de la región, en los distintos temas de negociación.[11]

En los primeros años, los negociadores acordaron la estructura general, la cobertura, y los objetivos de las negociaciones. En San José, los participantes confirmaron que el resultado de las negociaciones debería constituir un conjunto de derechos y obligaciones equilibrado, amplio, y congruentes con la OMC. Además reafirmaron el principio de negociar un compromiso único, es decir que el acuerdo sería completado e implementado como un todo integrado. Este principio significa que los países no pueden hacer una selección voluntaria (*á la carte*) de los resultados que quieren adoptar y cuáles no quieren. Los Ministros también acordaron que el ALCA podría coexistir con otros acuerdos bilaterales y subregionales como el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.[12] Asimismo, que el proceso de negociaciones sería transparente y debería tomar en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de las Américas, con el fin de promover su integración. Finalmente, que los países podrán negociar y aceptar las obligaciones del ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad.[13]

1. Antecedentes

En la Reunión de San José, los ministros definieron la estructura del proceso negociador, que está constituido por nueve grupos negociadores (GNs) (acceso a mercados; agricultura; antidumping y derechos compensatorios; compras del sector público; inversión; propiedad intelectual; política de competencia; servicios; solución de controversias; y subsidios) bajo la coordinación de un Comité de Negociaciones

---

[10] "Instruimos a los Ministros Responsables del Comercio que…1. Inicien las negociaciones correspondientes al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) de conformidad con los principios, objetivos, estructura, modalidades y demás decisiones que establece la Declaración Ministerial de San José, convocando a reunión al Comité de Negociaciones Comerciales a más tardar el 30 de junio de 1998 y a los Grupos de Negociación a más tardar el 30 de septiembre de 1998." (ALCA-Reunión Ministerial, 1998). La decisión de empezar las negociaciones en Santiago fue tomada en la reunión ministerial de Belo Horizonte en 1997: "Hemos examinado la tarea realizada por los Viceministros con relación a los variados enfoques para la construcción del ALCA, sobre la base de los acuerdos bilaterales y subregionales existentes. Acordamos que las negociaciones del ALCA deberían ser iniciadas en Santiago de Chile, en marzo de 1998, y recomendaremos a nuestros Jefes de Estado y de Gobierno que lo hagan en aquella oportunidad. Para tal fin, en la Cuarta Reunión Ministerial en San José de Costa Rica, en febrero de 1998, formularemos cómo se desarrollarán las negociaciones, incluyendo aspectos tales como sus objetivos, enfoques, estructura y localización. Instruimos a nuestros Viceministros a continuar con la práctica de mantener tres encuentros previos a la próxima Reunión Ministerial de Comercio, y a elevarnos recomendaciones sobre esos asuntos para nuestra decisión en nuestra Reunión de San José." (ALCA - Reunión Ministerial, 1997).

[11] Durante la fase preparatoria (1994-1998), los 34 Ministros responsables del comercio establecieron doce grupos de trabajo. Se celebraron cuatro reuniones ministeriales durante la fase preparatoria: en Denver, Estados Unidos (1995); Cartagena, Colombia (1996); Belo Horizonte, Brasil (1997) y San José, Costa Rica (1998).

[12] "El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA." (ALCA - Reunión Ministerial, 1997).

[13] ALCA-Reunión Ministerial 1998

Comerciales (CNC) compuesto por Viceministros de Comercio.[14] Como ha sido mencionado, cinco de los GNs fueron posteriormente conformados como grupos de acceso a mercados, dado que el intercambio de concesiones tiene como objetivo liberalizar el acceso de bienes, y servicios a los mercados, pero también la liberalización de las restricciones al acceso de la inversión, y de la participación de las empresas extranjeras a las compras gubernamentales locales. Los otros cuatro GNs deben desarrollar disciplinas hemisféricas para los derechos de propiedad intelectual, los subsidios, antidumping y derechos compensatorios, política de defensa de la competencia, y solución de diferencias.

El CNC, dirigido por un Presidente y un Vicepresidente, a su vez, selecciona un Presidente y un Vicepresidente para cada grupo de negociación. El CNC tiene la responsabilidad de guiar el trabajo de los GNs, de decidir sobre la estructura general del acuerdo y los asuntos institucionales. En la Declaración de San José, los Ministros indicaron su preocupación con el interrelacionamiento del trabajo de los diferentes grupos, como en el caso de agricultura y acceso a mercados (bienes no agrícolas); servicios e inversión; política de competencia y subsidios, antidumping y derechos compensatorios; entre otros. Cabe al CNC identificar estos vínculos y definir procedimientos apropiados para asegurar una efectiva y oportuna coordinación entre los GNs. Además, el CNC tiene la responsabilidad general de asegurar la plena participación de todos los países en el proceso del ALCA. También de asegurar que las preocupaciones de las economías más pequeñas y las de los países con distintos niveles de desarrollo, sean tratadas al interior de cada GN.

Más tarde, en la quinta Reunión Ministerial realizada en Toronto, en noviembre de 1999, la primera desde el inicio formal de las negociaciones, los ministros instruyeron a los GNs a elaborar un borrador de texto de sus respectivos capítulos, que fue presentado en el siguiente encuentro de los Ministros. En el período entre las dos reuniones ministeriales, el CNC definió la base institucional necesaria para dar comienzo a negociaciones efectivas, concretada en el establecimiento y funcionamiento de la Secretaría Administrativa en Miami, como sede inicial de las negociaciones. Los Ministros también aprobaron un número de medidas de facilitación de comercio, en el área de procedimientos aduaneros y otras medidas para favorecer el aumento de la transparencia de las negociaciones.[15]

En abril de 2001, importantes progresos se registraron en dos reuniones: en la sexta Ministerial, realizada en Buenos Aires (que formalizó los resultados logrados en la octava reunión del CNC, que la precedió), y en la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en Québec, Canadá. Una de las tareas más importantes de estas reuniones de abril fue preparar las negociaciones de acceso a mercados. En el Anexo a la Declaración de Buenos Aires, los Ministros responsables del comercio instruyeron a los GNs a presentar

---

[14] Para apoyar el trabajo de las negociaciones, pero sin constituir un GN, fueron creados el Grupo Consultivo sobre Economías Más Pequeñas, el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil y el Comité Conjunto de Expertos del Gobierno y del Sector Privado sobre Comercio Electrónico.

[15] Importación Temporal/Admisión Temporal de Determinados Bienes Relacionados con Viajeros de Negocio; Despacho Expreso de Envíos; Procedimientos Simplificados para Envíos de Bajo Valor; Sistemas Compatibles de Intercambio Electrónico de Datos (IEE) y Elementos de Datos Comunes; Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías; Divulgación de Información Aduanera/Guía Hemisférica de Procedimientos Aduaneros; Códigos de Conducta Aplicables a los Funcionarios Aduaneros; y Análisis de Riesgo/Métodos de Selección.

recomendaciones sobre métodos y modalidades para las negociaciones en sus temas específicos, y definieron un calendario para las negociaciones de acceso a mercados, que deberían iniciarse el 15 de mayo de 2002 (véase más adelante). Asimismo, se definieron los términos de referencia del recién creado Comité Técnico de Asuntos Institucionales (CTI), para definir las instituciones necesarias para la ejecución futura del ALCA, como la secretaría permanente y el órgano de solución de controversias. Los negociadores lograron cumplir con el compromiso asumido anteriormente de compilar borradores en cada uno de los nueve GNs, que constituyeron los capítulos de un primer borrador de texto del Acuerdo del ALCA, mismo que fue oficialmente presentado en la reunión Ministerial de Buenos Aires.[16] Empero, los textos compilados expresaban más bien las diferencias que posibles áreas de acuerdos.[17]

Según lo que había sido establecido en San José, en la séptima Ministerial, que se celebró en Quito, Ecuador, el 1 de noviembre de 2002, se inauguró la fase final de las negociaciones del ALCA. A partir de este momento, las negociaciones pasaron a ser conducidas bajo la Co-presidencia de Brasil y Estados Unidos. En Quito, los Ministros además de confirmar el calendario para el intercambio de las ofertas iniciales de acceso a mercados (*latu senso*, abarcando los cinco GNS mencionados anteriormente, es decir, bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, inversión y compras gubernamentales), establecieron los plazos en los cuales deberían ser elaborados los nuevos borradores de textos del Acuerdo del ALCA y publicaron la segunda versión del borrador del acuerdo ALCA.[18] Según el cronograma establecido por el CNC para las negociaciones relacionadas con acceso a mercados, entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003 debería darse el intercambio de ofertas entre los participantes; entre el 16 de febrero y el 15 de junio de 2003, la revisión de ofertas y presentación de

[16] En la misma reunión, los Ministros acordaron hacer público el borrador de texto. El primer borrador del acuerdo del ALCA fue publicado en el sitio electrónico oficial del ALCA el 3 de julio de 2001.

[17] El Canciller de Brasil Celso Lafer así se refería al equilibrio de derechos y obligaciones del ALCA, en septiembre de 2001: "Para garantizar el equilibrio de las negociaciones en todos los grupos que tratan de acceso a mercados -en todo el proceso negociador del ALCA-, Brasil y sus asociados de MERCOSUR consideran fundamental el respeto al principio del emprendimiento único, el *single undertaking*, según el cual nada está definitivamente acordado hasta que todo esté acordado. Con base en el *single undertaking*, Brasil ha defendido la tesis de que el proceso de intercambio de concesiones en el ámbito de un Grupo, como el GN de Acceso a Mercados, debe ser definido juntamente con las demás distorsiones que afectan el acceso a mercados de nuestros productos, como picos tarifarios, cuotas, distorsiones excesivas en la escalada tarifaria, razonalidad tarifaria, entre otras. Además, el avance de la negociación debe ser equilibrado en su conjunto para asegurar la operacionalidad del *"single undertaking*. Para garantizar ese avance equilibrado, Brasil defendió con éxito la inclusión en la Declaración Ministerial de Buenos Aires de instrucciones para que el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) se reúna, probablemente en abril de 2002, para asegurar que se obtengan progresos en todos los Grupos de Negociación, en conformidad con los principios generales acordados en la Reunión Ministerial de San José, inclusive el del *single undertaking."* (Lafer, 2001).

[18] "Entre los logros de esta tercera etapa de negociaciones queremos destacar el cumplimiento de las tareas necesarias para alcanzar lo dispuesto en la Declaración Ministerial de Buenos Aires, fundamentalmente la elaboración de un segundo borrador de los capítulos consolidados redactados por los Grupos de Negociación y el trabajo preliminar del Comité Técnico de Asuntos Institucionales (CTI) sobre los aspectos generales e institucionales del futuro Acuerdo del ALCA, el inicio de las negociaciones de acceso a mercados en bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, inversión y compras del sector público el 15 de mayo de 2002)…" (21)… Instruimos al CNC supervisar el proceso de presentación de las ofertas de acceso a mercados en los cinco grupos de negociación que tratan ese tema (GNAM, GNAG, GNSV, GNIN y GNCSP) tomando en cuenta la necesidad de asegurar la confidencialidad de las ofertas reconociendo al mismo tiempo, la naturaleza multilateral y la transparencia del proceso. (ALCA - Comité de Negociaciones Comerciales 2002).

solicitudes de mejoramientos de las mismas. Finalmente, los participantes acordaron que a partir del 15 de julio de 2003, comenzaría la presentación de las ofertas revisadas y las negociaciones subsiguientes sobre mejoramientos de las mismas.[19]

Sin embargo, las amplias diferencias de intereses y posiciones entre los países del MERCOSUR, y los Estados Unidos, principalmente, en el comercio de productos agrícolas, y en la legislación interna de defensa comercial, por una parte, y en reglas más restrictivas en servicios, inversión, derechos de propiedad intelectual, entre otros, se hicieron evidentes en los meses siguientes.

2. La Reunión Ministerial de Miami y después

En la XIV reunión del CNC realizada en San Salvador, El Salvador, entre los días 8 y 11 de julio de 2003, la propuesta de tres vías originalmente elaborada por Brasil, como respuesta a los desequilibrios de las negociaciones, fue oficialmente presentada como propuesta de los cuatro países del MERCOSUR.[20] Por esa propuesta, la agenda de negociaciones sería distribuida entre tres conjuntos de temas que serían negociados con metodologías distintas. La primera vía sería la negociación directa, bilateral, entre países o grupos de países, para eliminar progresivamente todos las medidas arancelarias y no arancelarias para el acceso a mercados de bienes agrícolas e industriales, por una parte, y para acceso a mercados en servicios e inversiones, bajo la forma de listas positivas, por otra.[21] El acuerdo ALCA compondría la segunda vía, negociadas por todos los países (ALCA Multilateral)y constituiría el marco legal para los acuerdos bilaterales y el comercio hemisférico, en reglas de acceso a mercados (normas de origen, procedimientos aduaneros, barreras técnicas al comercio, salvaguardias, compromisos de eliminación de todos los subsidios a la exportación y otras medidas de efecto equivalente (dentro de la región), aspectos de política de competencia, un mecanismo efectivo de solución de controversias, temas institucionales, con la definición de la estructura para administrar el Acuerdo ALCA, el Programa de Cooperación Hemisférica, en el ámbito del cual serían también establecidos fondos de compensación que posibiliten a las economías en desarrollo de disfrutar las oportunidades creadas por el ALCA, trato especial y diferenciado, mecanismos para apoyar la interacción con la sociedad civil y facilitación de negocios. Finalmente, MERCOSUR indicaba que los temas sistémicos serían enviados para la discusión multilateral en la OMC: reglas sobre servicios e inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual, medidas de apoyo interno en agricultura, subsidios a las exportaciones en terceros mercados, reglas sustantivas en subsidios, antidumping y derechos compensatorios, y otros aspectos de política de competencia.[22]

---

[19] ALCA - Comité de Negociaciones Comerciales, 2002.

[20] FTAA.TNC/w/206. La propuesta había sido presentada por Brasil en una reunión ministerial organizada por los Estados Unidos en Maryland, en junio de 2003 (Inside Trade 2003).

[21] ALCA-MERCOSUR 2003. En las palabras del Embajador Adhemar Bahadian: “Por todas esas razones, deberíamos atenernos a lo que es efectivamente substancial en los acuerdos de libre comercio, es decir, la negociación sobre acceso a los mercados. Esta negociación, por sí misma, representa una enorme labor y un núcleo muy ambicioso para un futuro acuerdo que involucre a 34 países. MERCOSUR ya ha propuesto que deberíamos organizar tres nuevas rondas de negociaciones sobre acceso a mercados, a fin de superar la parálisis e impulsar el proceso del ALCA. Nuestra meta es una mejoría significativa en cuanto a las condiciones de acceso a mercado para los bienes agrícolas, los productos industriales y los servicios” (Bahadian 2004).

[22] Véase http://ww2.mre.gov.br/alca/xivcnc.htm.

En el debate, se registraron diferentes posiciones en términos del ámbito del acuerdo del ALCA y el plazo para su ejecución. Las delegaciones discutieron las posibilidades de mantener la naturaleza del acuerdo del ALCA como un compromiso único abarcando los temas de los nueve GNs, pero ampliando el plazo de las negociaciones para más allá de enero de 2005, o bien mantener la fecha de 2005 para el término de las mismas, reduciendo los temas que constituyen el Acuerdo ALCA.

Ante la negativa de los Estados Unidos de incluir el debate sobre las medidas de apoyo interno a la agricultura en las negociaciones del ALCA, los países del MERCOSUR mantuvieron su oposición a profundizar la apertura de sus economías en servicios e inversiones, y enfatizaron su propuesta de dejar para la discusión en la OMC las reglas para la liberalización de los servicios y de la inversión extranjera, entre otros. En la XV reunión del CNC, en Puerto España, Trinidad y Tobago, realizada entre los días 29 de septiembre y 3 de octubre, el tema de la reestructuración de la agenda negociadora fue debatido. Liderados por Costa Rica, y fuertemente apoyados por los Estados Unidos, trece países contestaron la visión del ALCA propuesta por el MERCOSUR, y reafirmaron el principio del compromiso único.[23]

La octava Reunión Ministerial fue realizada en Miami el 20 de noviembre de 2003, aún bajo los efectos del fracaso de las negociaciones multilaterales en la Conferencia Ministerial de Cancún (septiembre del mismo año). En los días 8 y 9 de noviembre, los negociadores de Brasil y Estados Unidos se reunieron en el estado de Virginia, Estados Unidos y elaboraron un borrador de Declaración que fue posteriormente enviado al CNC para comentarios.[24] El borrador de la Declaración incluía cambios significativos en la estructura de las negociaciones. Brasil y Estados Unidos sugerían la posibilidad de flexibilizar los compromisos de los diferentes países en los temas negociados. Es decir, la propuesta, que discutida por el CNC en su XVI reunión en Miami, del 15 al 18 de noviembre, eliminaba las provisiones anteriores de establecer el ALCA bajo el concepto del “compromiso único”. Los países acordaron encontrar una fórmula equilibrada, que otorgue la flexibilidad necesaria a cada país de comprometerse según sus necesidades, intereses y capacidades específicas.[25] Los países del Caribe se mostraron satisfechos con el texto. Resaltaron su interés por incluir provisiones horizontales específicas de trato especial y diferenciado para países en función de su grado de desarrollo y tamaño de sus economías.

Cabe señalar que, en la reunión del CNC, trece países, incluyendo México, Canadá, Chile y Costa Rica, expresaron su preocupación por la estructura acordada y resaltaron su interés de que el grado de compromiso en los nueve temas, fuera lo más "ambicioso" posible.[26] Estos países que tienen TLCs con los Estados Unidos, bajo el modelo TLCAN o TLCAN-plus, o que lo están negociando, están sujetos a compromisos que podrían quedar fuera del ALCA, lo que los pondría en una clara desventaja con relación a los

[23] El grupo incluía Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Canadá, México, Chile, República Dominicana, Panamá, Colombia, Perú y Bolivia (ALCA - Costa Rica et al., 2003; Wilson, 2003). En la misma reunión Uruguay también presentó una visión del ALCA, intentando una posición híbrida entre la del MERCOSUR y la de los demás (ALCA - Uruguay 2003).

[24] Puentes 2003a.

[25] Puentes 2003b.

[26] Con relación al anterior grupo de trece países de la XV reunión del CNC, el grupo de Miami incluye Canadá y no incluye Bolivia.

demás países.[27] Los trece países sumados a los Estados Unidos, formaron el Grupo de los 14 o G-14 que busca comprometer a todos los países con obligaciones similares a los que integran los TLC basados en el TLCAN.[28]

En su preámbulo, la Declaración establece que "Los compromisos que adquieran los países en el ALCA deberán ser compatibles con las doctrinas de la soberanía de los Estados y los respectivos textos constitucionales."[29] En ella se encuentra una sección con el título de "La Visión del ALCA", en la que mientras los Ministros reafirman el compromiso de concluir las negociaciones del ALCA hasta enero de 2005, ellos "reconocen que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos." En la sección "Instrucciones Generales", se afirma que el "Acuerdo incluirá medidas en cada una de las disciplinas de negociación, y medidas horizontales, que tomen en cuenta los diferentes niveles de desarrollo y tamaño de economías."[30] Los Ministros delegaron al CNC la tarea de desarrollar un conjunto equilibrado y común de derechos y obligaciones, cubriendo los temas de todos los grupos negociadores, que sean aplicables a todos los países.[31] Asimismo, los Ministros dieron instrucciones para que las negociaciones sobre acceso a mercados concluyeran, a más tardar, el 30 de septiembre de 2004.

La Declaración de Miami muestra que en el proceso negociador hubo una importante flexibilización de la posición brasileña. Como señalan Bouzas y Motta Veiga (2003), el MERCOSUR abandonó la hipótesis –implícita en la metodología de las “tres vías”- de que determinados temas deberían ser transferidos totalmente a la esfera multilateral, dejando de ser tratados en el ALCA. Es decir, al aceptar el modelo definido en la

---

[27] Los 13 países hicieron una propuesta conjunta para mantener el ALCA como había sido propuesto inicialmente, que fue retirada posteriormente (ALCA - Canadá et al. 2003). Véase también Puentes, 2003b.

[28] Un subgrupo importante es el Grupo de los 5 o G-5 que abarca Canadá, Costa Rica, Chile, Estados Unidos y México.

[29] ALCA-Reunión Ministerial, 2003.

[30] "9. El Acuerdo incluirá medidas en cada una de las disciplinas de negociación, y medidas horizontales, según sea apropiado, que tomen en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, y que puedan ser implementadas. Se otorgará una atención especial a las necesidades, condiciones económicas (incluyendo costos de transición y posibles desequilibrios internos) y oportunidades de las economías más pequeñas, con el objeto de asegurar su plena participación en el proceso del ALCA." (ALCA - Reunión Ministerial, 2003).

[31] "10. Instruimos al Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) a que desarrolle un conjunto equilibrado y común de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países. Las negociaciones sobre el conjunto común de derechos y obligaciones incluirán disposiciones en cada una de las siguientes áreas de negociación: acceso a mercados; agricultura; servicios; inversión; compras del sector público; propiedad intelectual; política de competencia; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; y solución de controversias. Las partes interesadas podrán decidir, a nivel plurilateral, el desarrollo de disciplinas y liberalización adicionales. El CNC deberá establecer procedimientos para estas negociaciones que deberán estipular, entre otras cosas, que: los países que negocien obligaciones y beneficios adicionales en el ALCA deberán notificar a los Copresidentes su intención de hacerlo antes del inicio de las negociaciones; y cualquier país que decida no hacerlo podrá asistir como observador a dichas negociaciones adicionales. Los observadores podrán, mediante notificación a los Copresidentes, convertirse en participantes en estas negociaciones en cualquier momento ulterior. Los resultados de las negociaciones deben ser conformes a la OMC. Estas instrucciones deberán ser enviadas por el CNC a los Grupos de Negociación y al Comité Técnico de Asuntos Institucionales (CTI), a más tardar en la decimoséptima reunión del CNC, a fin de permitir que las negociaciones procedan simultáneamente y culminen de conformidad con el calendario." (ALCA-Reunión Ministerial, 2003).

Declaración de Miami con dos grupos de reglas, el MERCOSUR dejó de lado un acuerdo minimalista al cual todos los países tendrían que adaptarse.[32]

Empero, la XVII reunión del CNC, realizada del 2 al 6 de febrero de 2004 en Puebla, México, no logró disminuir la distancia entre las proposiciones del MERCOSUR y el grupo de países que encabeza Estados Unidos, el G-14. El principal propósito de la reunión era cumplir las instrucciones de la Ministerial de Miami para elaborar las orientaciones a los grupos de negociación del ALCA con el fin de elaborar un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones a ser aplicables a todos los países y desarrollar procedimientos para las negociaciones plurilaterales entre los países del ALCA que deseen emprender una liberalización y disciplinas adicionales en el ALCA.

En particular, los negociadores deberían definir la relación entre el núcleo común de derechos y obligaciones y los acuerdos plurilaterales que tienen una mayor cobertura y compromisos más restrictivos. Los negociadores no tienen la misma percepción de la relación entre los dos componentes del acuerdo ALCA. Para algunos, deberían existir sanciones para aquellos países o grupos de países que decidieran no aceptar disciplinas más restrictivas que las de la OMC, en temas como inversión, servicios y compras gubernamentales. Al contrario, para el MERCOSUR, el acuerdo en Miami determina que los beneficios comerciales resultantes del ALCA no dependen de la participación del país en los acuerdos plurilaterales. Los Estados Unidos interpretaron la Declaración de Miami como significando que los beneficios comerciales obtenidos por los países serían compatibles con el grado general de sus compromisos. Según los países del MERCOSUR, esa propuesta resulta en el menoscabo de los derechos y en una re-interpretación de la Declaración de Miami.[33] Otros países, como Canadá y Chile han indicado que las diferencias en el grado de los compromisos asumidos solamente pueden ser temporarias, y que a lo largo del tiempo, todos los países deberían asociarse al segundo piso de derechos y obligaciones.[34]

En la reunión del CNC, dos países y tres grupos de países presentaron propuestas: Bolivia y Venezuela, CARICOM, el G-14 (menos El Salvador)[35], y el MERCOSUR.[36] Según la matriz de propuestas presentada por la Co-presidencia del CNC, existen acuerdos en los principios operativos básicos que han guiado el proceso del ALCA, es decir que el ALCA en su conjunto debe ser compatible con la OMC y que todos los países participarán en las negociaciones del núcleo de derechos y obligaciones. En particular, las propuestas de Bolivia, CARICOM y MERCOSUR destacan que para incluir

[32] Asimismo, los países del MERCOSUR aceptaron la eliminación completa de las medidas arancelarias y no arancelarias al final del período de transición, transformando su propuesta inicial de mantener, al final del periodo, alguna asimetría de concesiones entre países desarrollados y países en desarrollo, de la región (Bouzas y Motta Veiga 2003).

[33] Según las palabras del Embajador Adhemar Bahadian: “También deberíamos evitar la engañosa aseveración de que algunos países podrían obtener mayor acceso a los mercados si aceptaran más reglas con respecto a ciertas áreas delicadas. Las dificultades de los países para abrir sus mercados no son tácticas de negociación; reflejan limitaciones internas genuinas. Los acuerdos comerciales bilaterales firmados por Estados Unidos nos demuestran que el hecho de que los socios comerciales de Estados Unidos estuvieran dispuestos a aceptar nuevas reglas no les garantizó libre acceso al mercado estadounidense, particularmente no en lo que se refiere a los productos agrícolas” (Bahadian 2004).

[34] Inside US Trade 2004.

[35] El Salvador se sumó a la propuesta con posteridad.

[36] Respectivamente FTAA.TNC/w/264; FTAA.TNC/w/265/Rev.1; FTAA.TNC/w/261; FTAA.TNC/w/267 y FTAA.TNC/w/263 Véase ALCA - CNC 2004a.

adecuadamente las diferencias en los grados de desarrollo y tamaño de las economías, el trato especial y diferenciado (TED) debe ser aplicado en forma transversal a todo el acuerdo del ALCA y en los compromisos adicionales de los acuerdos plurilaterales. Además, la propuesta del MERCOSUR reitera lo que ya estaba en su propuesta original, que en la estructura institucional del ALCA exista un mecanismo financiero de ajuste a la integración (Fondo de Compensación/Integración Regional/Convergencia Estructural) y un Comité Permanente para el tratamiento de diferencias en los grados de desarrollo y tamaño de las economías.[37]

Hay similitud entre las propuestas de la CARICOM y el MERCOSUR en que las negociaciones de acceso a mercados adoptarán el formato bilateral, siendo que los programas de liberalización comercial resultantes de tales negociaciones serán anexados al Acuerdo final. Empero, la propuesta del MERCOSUR se refiere solamente a acceso en bienes, mientras que la de la CARICOM incluye servicios e inversiones. No hay consenso acerca de cuándo y cómo se hará la extensión de los derechos y obligaciones por la cláusula de NMF (Nación Más Favorecida) regional. Es decir, el riesgo, como señalan Bouzas y Motta Veiga (2003) es que el ALCA no transcienda un conjunto de acuerdos de preferencias arancelarias del tipo que la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) administra entre los países de América Latina y el Caribe.

Con relación a los principios básicos, la propuesta del G-14 añade que disposiciones adicionales puedan ser incluidas en el conjunto común de derechos y obligaciones, según se acuerde. Asimismo, el G-14 sugiere que debe existir un equilibrio adecuado de derechos y obligaciones dentro del conjunto común, y el principio de NMF regional será aplicado a dicho conjunto, al final del periodo de transición, tomando en cuenta los compromisos y obligaciones asumidos por los países individuales.[38]

En la negociación arancelaria de acceso a mercados, se mantiene el cronograma de negociación ya previstos (véase más adelante). La diferencia más fuerte es que en la propuesta del G-14 la eliminación arancelaria incluye la expresión <u>sobre sustancialmente todo el comercio</u>, que deberá producir <u>un equilibrio adecuado de derechos y obligaciones donde los países obtengan beneficios acordes con el nivel de sus respectivos compromisos</u>. Por una parte, estos países se mantienen en los límites del Artículo XXIV y el Entendimiento respectivo, y por otra parte, endosan el principio de que un país debería tener sus beneficios comerciales reducidos en la medida en que no participara en los varios acuerdos plurilaterales. La propuesta del MERCOSUR pide la eliminación de aranceles y otras cargas que afectan el arancel aplicado para <u>todo el universo arancelario</u>, dado que la liberalización de 85% del universo arancelario, como está definido en la OMC, permite excluir productos sensibles de la negociación. La propuesta de la CARICOM añade "disponer la exclusión de la liberalización de aranceles que tengan relación con las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las

---

[37] ALCA - MERCOSUR 2004. La propuesta de la CARICOM añade que "Todos los grupos de negociación deberán plasmar el principio del tratamiento adecuado de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, en particular las economías más pequeñas, en medidas específicas que sean sencillas, transparentes y de fácil aplicación, de manera que dichas medidas se reflejen en los resultados de las negociaciones, incorporen las flexibilidades y asimetrías adecuadas de una manera que promueva su desarrollo." (ALCA - CNC 2004).

[38] ALCA - Canadá et al. 2004.

economías" a las modalidades de liberalización arancelaria y de otras cargas que tengan efecto equivalente.

En general, existe acuerdo en que en el conjunto común de derechos y obligaciones, las negociaciones de inversión y servicios estén basadas en listas positivas. En compras del sector público, subsidios, antidumping y derechos compensatorios, así como en política de competencia, y propiedad intelectual, el MERCOSUR propone que las negociaciones se limiten a disciplinas acerca de transparencia y mecanismos de consulta y cooperación, respetándose la legislación nacional de cada país. En subsidios, antidumping y derechos compensatorios, las negociaciones deben incluir reglas de procedimiento comunes o compatibles. En propiedad intelectual el MERCOSUR propone la inclusión de negociaciones para definir disciplinas hemisféricas acerca de transferencia de tecnología. La propuesta de mecanismo de solución de diferencias mantiene el carácter intergubernamental de los procedimientos.

Asimismo, la propuesta del G-14 en servicios admite la modalidad de listas positivas, como en la OMC. En los temas más controversiales, política de competencia, inversión, compras del sector público y antidumping y derechos compensatorios, el conjunto común estaría conformado por principios de transparencia y disposiciones de procedimiento. En los derechos de propiedad intelectual, el conjunto básico abarcaría la implementación del Acuerdo de TRIPS, mientras que se mantendría el principio de solución de diferencias inter-Estados, eliminándose la inclusión de quejas directas entre privados y Estados. Es decir, en estos temas, se admite la posición del MERCOSUR de no asumir compromisos superiores a los de la OMC.

Empero, se mantienen grandes diferencias en el tema agrícola, principalmente en la inclusión de otros mecanismos de subvención a las exportaciones agrícolas. El G-14 insiste en eliminar los subsidios a la exportación en la región, según la definición más acotada que resultó en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. El MERCOSUR prefiere que se definan disciplinas necesarias para el tratamiento hemisférico de todas las medidas que distorsionan el comercio intrazona de productos agrícolas, incluyendo aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas, entre ellas, créditos a las exportaciones, seguros y garantías de crédito a las exportaciones de productos agrícolas, ayuda alimentaria y empresas comerciales del Estado (véase más adelante en la sección 4.2). También propone mecanismos que neutralicen los efectos distorsivos de estas medidas internas.

La reunión de Puebla, México, fue suspendida el 6 de febrero y terminó inconclusa. Los Copresidentes del CNC emitieron un comunicado indicando que la complejidad de la tarea de poner de pie la arquitectura del ALCA acordada en Miami necesitaba más tiempo de consulta entre las delegaciones. Otros intentos de desbloquear las negociaciones tuvieron lugar entre el 9 y el 10 de marzo en Puebla (México) y entre el 31 de marzo y el 1 de abril en Buenos Aires (Argentina), sin éxito. En las dos ocasiones, los Copresidentes argumentaron que las delegaciones necesitaban más tiempo para consultar en las capitales y entre las delegaciones. Asimismo, después de efectuar consultas en Washington, D.C. el 29 de abril y el 3 de mayo, con respecto al estado de las consultas informales entre países que participan en las negociaciones del ALCA, los Copresidentes del CNC evaluaron que aún no era posible reanudar la decimoséptima reunión del CNC.[39] Posteriormente, los Copresidentes del CNC efectuaron consultas en Washington, D.C. el 21 de mayo de 2004, para desbloquear las negociaciones, sin

[39] Véase la página oficial del ALCA (http://www.ftaa-alca.org).

resultados. El comunicado de prensa indicaba la necesidad de que los Copresidentes del CNC continuaran las consultas informales. Sin embargo, una nueva ronda de negociaciones marcada para el 3 de junio fue aplazada sin que se comunicara cuándo serían reanudadas las consultas oficiales.

El último texto de conocimiento público acerca del conjunto común de derechos y obligaciones mantiene los principios básicos que han orientado los trabajos del ALCA: 1. La compatibilidad del ALCA con la OMC; 2. La participación de todos los países en las negociaciones del conjunto común de derechos y obligaciones; 3. La coexistencia del ALCA con otros acuerdos bilaterales y subregionales siempre que los derechos y obligaciones de estos acuerdos no estén cubiertos o sean más avanzados que los del ALCA; y 4. La integración del trato apropiado de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, y en particular de las más pequeñas, en las negociaciones de todos los temas, y su conversión en "medidas específicas que sean simples, transparentes y fácilmente puestas en vigor, de manera que estén reflejadas en los resultados de las negociaciones…". Asimismo, existe consenso en que las negociaciones de acceso a mercados para bienes y servicios deberán ser conducidas en forma bilateral. Las listas de liberalización que resulten de tales negociaciones deberán ser anexadas al acuerdo final, constituyéndose una parte integral del acuerdo del ALCA.[40]

A la fecha, el trabajo de los nueve grupos negociadores se mantiene estancado a la espera de las instrucciones del CNC acerca del conjunto común de derechos y obligaciones y los procedimientos para los acuerdos plurilaterales. Según el texto del borrador del conjunto común de derechos y obligaciones, todas las entidades del ALCA deberían reanudar sus trabajos de manera de cumplir con el calendario acordado anteriormente. La propuesta reiteraba la fecha de 30 de septiembre de 2004 para finalizar las negociaciones de acceso a mercados, determinaba que un borrador con corchetes de los capítulos del acuerdo del ALCA debería ser sometido al CNC, al menos dos semanas antes de la XVII reunión, para que finalmente una versión sin corchetes fuera sometida en la XIX reunión. Evidentemente, esas fechas están muy comprometidas por la dificultad en concretar un acuerdo entre los copresidentes y finalizar la XVII reunión del CNC.

III. EL PROCESO NEGOCIADOR EN ACCESO A MERCADOS EN BIENES NO AGRÍCOLAS

El objetivo del Grupo Negociador de Acceso a Mercados (GNAM), así como los principios generales de la negociación, están definidos en la Declaración Ministerial de San José: (1) congruencia con las disposiciones de la OMC, incluyendo el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994) y su Entendimiento Relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del GATT de 1994; (2) eliminación progresiva de aranceles, barreras no arancelarias, y otras medidas de efecto equivalente, que restringen el comercio entre los países; (3) ámbito amplio, puesto que todo el universo arancelario estará sujeto a negociación; (4) flexibilidad, es decir, se podrán negociar diferentes cronogramas de liberalización comercial, y (5) solidaridad (las negociaciones deben facilitar la integración de las economías más pequeñas y su plena participación en las negociaciones del ALCA). Asimismo, la Declaración determinó que

[40] ALCA- CNC 2004c.

los temas de reglas de origen[41], procedimientos aduaneros[42] y barreras técnicas al comercio[43] sean tratados en el GNAM.

El GNAM desarrolla sus actividades así, en tres grandes áreas: negociaciones arancelarias, negociaciones de los textos normativos; y negociaciones de reglas de origen específicas. En su primera reunión, realizada entre los días 17 y 19 de junio de 1998, en Buenos Aires, el CNC reiteró que los términos de referencia del GNAM abarcaban las recomendaciones sobre métodos y modalidades en las áreas de aranceles, medidas no arancelarias (identificación, primer inventario, a fin de establecer una metodología incluyendo un cronograma -cuando fuera apropiado- para la eliminación, reducción, definición, redefinición, reordenamiento y/o prevención de las barreras no arancelarias), normas de origen, procedimientos aduaneros, régimen de salvaguardias, y normas y barreras técnicas al comercio. Adicionalmente se definieron las responsabilidades para la negociación de cada uno de estos temas.

1. El proceso negociador de los textos normativos

El período preliminar: 1998 - 2002

La primera reunión del GNAM se celebró entre 30 de agosto y 2 de septiembre de 1998. Durante las primeras reuniones, los negociadores empezaron un intercambio de ideas en torno de la definición de los métodos, modalidades y cronogramas para la eliminación de aranceles; la forma que asumiría dicha eliminación; sus plazos; los tiempos de reducción de los aranceles; el año base y los aranceles que serían negociados.[44] Asimismo, las discusiones buscaron identificar otras medidas que afectan el arancel aplicado tales como recargos aduaneros, otros gravámenes a las importaciones, cupos arancelarios, bandas de precios, etc. También intentaron identificar, analizar y determinar el tratamiento de regímenes especiales, identificar las medidas no arancelarias (MNAs) que serían objeto de negociación, y determinar un proceso para la identificación sistemática de las MNAs durante las negociaciones. Entre las tareas, también se encontraba la identificación de los regímenes de procedimientos aduaneros que aplican los países en el marco de acuerdos preferenciales subregionales suscritos en el Hemisferio así como los regímenes de salvaguardia que aplican los países del Hemisferio.[45]

---

[41] "Desarrollar un sistema eficiente y transparente de reglas de origen, incluida la nomenclatura y los certificados de origen, que facilite el intercambio de mercancías, sin crear obstáculos innecesarios al comercio".

[42] "(a.) Simplificar los procedimientos aduaneros, a fin de facilitar el comercio y reducir los costos administrativos; (b.) Crear e implementar mecanismos de intercambio de información en materia aduanera entre los países del ALCA; (c.) Diseñar mecanismos eficaces para detectar y combatir el fraude y otros ilícitos aduaneros, sin crear obstáculos innecesarios al comercio exterior; (d.) Promover mecanismos y medidas aduaneras que aseguren que las operaciones se lleven a cabo con transparencia, eficiencia, integridad y responsabilidad".

[43] "Eliminar y prevenir las barreras técnicas innecesarias al comercio en el ALCA, tomando como base las propuestas contenidas en el "Documento de Objetivos Comunes" aprobado por el Grupo de Trabajo".

[44] Hasta la reunión Ministerial de Buenos Aires, el GNAM realizó cinco reuniones en 1999 y cuatro en 2000.

[45] Por otra parte, los negociadores empezaron a establecer los esquemas de los elementos de los capítulos sobre normas de origen, y de procedimientos aduaneros, empezando por la actualización del documento "Principales Disposiciones de los Regímenes de Origen en las Américas". Adicionalmente, los negociadores intentaron desarrollar, sobre la base del documento de Objetivos Comunes ya aprobado y el Informe del Grupo de Trabajo sobre Normas y Barreras Técnicas al Comercio presentado al Comité Preparatorio en San José, Costa Rica, del 28-30 de octubre de 1997, una propuesta para la identificación y eliminación de las barreras técnicas innecesarias al comercio entre los países participantes. (ALCA - GNAM 1998).

Posteriormente, en cumplimiento del mandato emanado de la reunión Ministerial de Toronto, el GNAM acordó avanzar en la preparación de borradores de texto.[46] Como resultado de las deliberaciones y de varias propuestas presentadas por las delegaciones, la Presidencia elaboró dos resúmenes para servir de guía para la presentación de los borradores de texto relativos a los elementos que podrían contener los capítulos sobre salvaguardias, aranceles y medidas no arancelarias, así como sobre los métodos y modalidades para la negociación arancelaria. Del mismo modo, el GNAM estudió el informe del Presidente del GNAG (Grupo de Negociación sobre Agricultura) y discutió las relaciones entre los dos grupos.[47]

El capítulo Dos del primer borrador de texto del Acuerdo del ALCA (2001) con el título de Acceso a Mercados contiene los textos resultantes del trabajo del GNAM, entre 30 de agosto de 1998 y 22 de septiembre de 2000 en: aranceles y medidas no arancelarias; medidas de salvaguardia; régimen de origen; procedimientos aduaneros; procedimientos **[**aduaneros**]** relacionados con el régimen de origen, y normas y barreras técnicas al comercio. El desmesurado número de corchetes en el borrador compilado indicaba fuertes discrepancias acerca de las cuestiones negociadas. En efecto, el borrador tiene que ser visto como un registro de una etapa del proceso negociador, y el capítulo debería ser objeto de modificaciones a medida que avanzaran las negociaciones.

En la reunión Ministerial de Buenos Aires, en 2001, los términos de referencia genéricos del GNAM de hacer recomendaciones sobre métodos y modalidades para la negociación arancelaria fueron mejor detallados, definiéndose la fecha límite de 1 de abril de 2002, para una evaluación en el CNC en su primera reunión a partir de esa fecha, a fin de que las negociaciones fuesen iniciadas, a más tardar, el 15 de mayo de 2002. Asimismo, el proceso de identificación de las medidas no arancelarias debería ser acelerado de manera que al 1 de abril de 2002, los negociadores pudieran contar con un primer inventario de las mismas, a fin de establecer una metodología, incluyendo un cronograma -cuando fuera apropiado- para la eliminación, reducción, definición, redefinición, reordenamiento y/o prevención de las barreras no arancelarias. Además, el GNAM debería trabajar, en coordinación con el GNAG y el Comité Tripartito, para permitir la operatividad plena de la Base de Datos Hemisférica para el 1 de noviembre de 2001; intensificar la negociación de un régimen de salvaguardias aplicable a los productos del Hemisferio y presentar al CNC, con fecha límite 1 de abril de 2002, un informe de los avances registrados en esta materia. Finalmente, el GNAM debería

[46] Comunicado de Prensa del GNAM (FTAA.ngma/com/07/Cor.1), marzo de 2000. En Toronto, los Ministros reunidos afirmaron que " Examinamos y tomamos nota del trabajo realizado a la fecha por los Grupos de Negociación, incluyendo la preparación de esquemas anotados de sus respectivos capítulos de un acuerdo del ALCA. Acogemos los progresos realizados por cada uno de los nueve Grupos de Negociación en la puesta en práctica de sus programas de trabajo, tal como fueron identificados en sus informes. A la luz de estos progresos, instruimos a los Grupos de Negociación a preparar un borrador de texto de sus respectivos capítulos, teniendo en cuenta los progresos alcanzados en la preparación de los esquemas anotados para cada área, reconociendo que los mismos deben ser entendidos como marcos de referencia para facilitar el trabajo de los Grupos de Negociación y no como esquemas definitivos o exclusivos de un acuerdo. Los borradores de texto deben remitirse al CNC a más tardar 12 semanas antes de nuestra próxima reunión Ministerial, a celebrarse en Argentina en abril del 2001. Los Grupos de Negociación tendrán como objetivo elaborar un texto comprensivo en su cobertura que recoja los textos sobre los que se haya podido alcanzar consenso y consigne entre corchetes todos aquellos respecto de los cuales no se logró el consenso. También instruimos a todos los Grupos de Negociación que tienen competencia sobre cuestiones de acceso a mercados de bienes y servicios, que discutan las modalidades y procedimientos de las negociaciones en sus respectivas áreas, e informen al CNC…."Instruimos al CNC a compilar los textos proporcionados por los Grupos de Negociación y preparar un informe para nuestra consideración en la reunión Ministerial de abril de 2001, indicando las áreas en las cuales se requiere de nuestra orientación sobre la base de los borradores de textos de un acuerdo del ALCA preparados por los Grupos de Negociación. Además, instruimos al CNC a que comience las discusiones sobre la estructura general de un acuerdo del ALCA, por ejemplo los aspectos generales y/o institucionales del Acuerdo, e incluir un resumen de esa discusión en su informe para nuestra consideración". (ALCA, Reunión Ministerial 1999).

[47] Comunicados de Prensa del GNAM, varios (www.ftaa-alca.org).

trabajar en forma coordinada con el GNAG, cuando los negociadores estimaren necesario, para tratar temas de interés común.

Entre abril de 2001 y noviembre de 2002, el GNAM se reunió once veces, con la intención de avanzar en la implementación del mandato emanado de la Declaración de Buenos Aires. Sin embargo, los negociadores no cumplieron el cronograma acordado, porque no lograron un consenso acerca de las disciplinas básicas para la negociación de compromisos específicos en el comercio de bienes (métodos y modalidades), que permitiera el inicio de las negociaciones en mayo del mismo año. El Presidente del GNAM informó al CNC que con relación a los aranceles, diversas opciones para el arancel base seguían en discusión por los negociadores, incluyendo la adopción de los aranceles efectivamente aplicados y los consolidados en la OMC. Los Estados Unidos favorecían la adopción de los aranceles efectivamente aplicados, mientras los miembros de la CARICOM fueron los más fuertes defensores de la adopción de los aranceles consolidados en la OMC, debido a la vulnerabilidad de su economía a las importaciones, y el aporte de los aranceles para sus ingresos fiscales. La X reunión del CNC, realizada al final de abril de 2002, en la Isla Margarita, Venezuela, debió interrumpir los trabajos, sin lograr cumplir las metas asumidas anteriormente. La sesión se reanudó, a mediados de mayo, en Panamá, después que las delegaciones realizaron sus consultas entre ellas y en las capitales.[48] En la segunda parte de la X reunión (12-13 de mayo de 2002), el CNC logró importantes acuerdos en cuanto a los métodos y modalidades de desgravación arancelaria. Básicamente, las delegaciones acordaron:

(1) reiterar que todo el universo arancelario estaba sujeto a la negociación;
(2) definir el calendario y los ritmos para la eliminación progresiva de aranceles, separando la reducción arancelaria en cuatro fases:
desgravación inmediata (Canasta A);
desgravación en no más de 5 años (Canasta B);
desgravación en no más de 10 años (Canasta C),y
desgravación en períodos mayores de 10 años (Canasta D).
(3) definir la fórmula de liberalización, adoptándose una reducción lineal, con la posibilidad de excepciones no lineales, lo que quiere decir que los aranceles serán reducidos en fracciones iguales a cada año, hasta llegar a cero.[49]
(4) decidir que el arancel base debería ser notificada por los países hasta el 15 de octubre de 2002, aunque a los miembros de la CARICOM se les amplió el plazo hasta el 14 de diciembre del mismo año.[50]

La 19ª reunión (20-24 de mayo de 2002) del GNAM ocurrió en medio de la aprobación por el Senado de los Estados Unidos de la Ley de Comercio de los Estados Unidos, que entre otros asuntos, contenía la autorización negociadora de la administración federal, la autorización de promoción comercial (TPA, sigla en inglés).[51] El comunicado de prensa de la vigésima reunión (1 al 5 de julio de 2002) destaca que el GNAM se enfocó en la

[48] GAO 2003, págs. 11-12.

[49] La Comunidad Andina intentó formular una modalidad de desgravación basada en márgenes de preferencia. Es decir, cada país podría modificar los aranceles durante el plazo de transición (período de desgravación), sin cambiar su política arancelaria (Comunidad Andina, 2003, p.25).

[50] GAO 2003, págs. 11-12. Véase ALCA - CNC 2002ª.

[51] La Ley de Comercio de 2002 (PL 107-210) fue sancionada por el Congreso de los Estados Unidos el 8 de agosto de 2002, siendo más conocida como TPA.

preparación de nuevos textos de los capítulos del Acuerdo del ALCA -en particular, Procedimientos Aduaneros y Normas y Barreras Técnicas al Comercio, así como en la preparación de recomendaciones para el CNC en materia de métodos para determinar las concesiones arancelarias; reglas generales de origen, entre ellas *de minimis* y acumulación, incluyendo las que entrarían en vigor durante el período de transición; la organización de un grupo *ad hoc* sobre reglas de origen específicas; así como aspectos organizacionales de las negociaciones arancelarias.[52]

Desde la Reunión Ministerial de Quito hasta la Reunión de Miami

En la XI reunión del CNC, realizada en Santo Domingo, República Dominicana, entre los días 28 y 30 de agosto, el CNC acordó que el arancel efectivamente aplicado en cada país, en la fecha de la notificación, sería utilizado como arancel base.[53] La notificación debería ocurrir entre el 15 de agosto y el 15 de octubre de 2002. Subgrupos regionales, tales como el MERCOSUR, que aplican un arancel externo común, tendrían hasta el 14 de diciembre de 2002 para presentar sus aranceles base, y hasta el 15 de abril de 2003 para los ajustes en los aranceles. El arancel base fue fijado como el arancel aplicado el 1 de enero de 2004. Los países aceptaron así, que la liberalización del comercio hemisférico empezaría inmediatamente, sin un período de gracia. Solamente los países de la CARICOM pueden utilizar el arancel consolidado en la OMC, como el arancel tope, para una lista limitada de bienes.[54]

Posteriormente, en la XII reunión del CNC que fue celebrada en Quito, Ecuador (28-31 de octubre de 2002) como preparación al encuentro de Ministros de comercio que se celebraría en la misma ciudad en noviembre, fue definido el siguiente calendario para la presentación de las ofertas en bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, inversiones y compras del sector público:

1. presentación de ofertas entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003;

2. presentación de solicitudes de mejoramiento de las ofertas: entre el 16 de febrero de 2003 y el 15 de junio de 2003;

3. Inicio del proceso para la presentación de ofertas revisadas: 15 de julio de 2003.

4. eliminación arancelaria lineal con la posibilidad de excepciones no lineales.

El principio acordado fue que el acceso por un país a las ofertas de los demás países, sólo podrá ser efectivo una vez que haya presentado su respectiva oferta. Las delegaciones confirmaron que el arancel base sería el arancel NMF aplicado a la fecha de la notificación, y que tal notificación debería haber sido hecha entre el 15 de agosto y

[52] Comunicado de Prensa, ALCA - Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados, 2 de agosto de 2002 (http://www.ftaa-alca.org/NGROUPS/ngma_s.asp).

[53] La 21ª. Reunión del GNAM fue realizada entre el 29 de julio y el 2 de agosto de 2002 (21a). En ella se aprobó que el arancel base para iniciar las negociaciones debería ser notificado entre el 15 de agosto y el 15 de octubre de 2002, con la salvedad que las uniones aduaneras podrían hacer ajustes hasta el 15 de abril de 2003. En reglas de origen, se llegó a un consenso que las porcentajes de *minimis* en cada sector deberían ser establecidos en las negociaciones de las reglas de origen específicas (*Informe ALCA* n. 1, Promoción Friedrich Erbert-Chile, agosto de 2002, p. 3.)

[54] ALCA - CNC, 2002a, 2002b; GAO, 2003, pp. 12-13.

15 de octubre de 2002. CARICOM haría todo lo posible por notificar su arancel base antes de la reunión Ministerial de Quito, pero en todo caso no debería ser después del 14 de diciembre de 2002. El arancel base que utilizarán los países del CARICOM para una lista limitada de mercancías no será superior al que dispongan las obligaciones de la OMC.[55]

Las agrupaciones subregionales que tenían un arancel externo común (AEC), notificarían este arancel para los fines del arancel base, aunque algunos de los países miembros estuvieran utilizando excepciones temporales al AEC. Se mantuvo la posibilidad de ajustar el AEC hasta 15 de abril de 2003, cuando debería ser notificado para los efectos del arancel base. Para los grupos de países que estuvieran desarrollando un AEC sería considerado como arancel base el vigente al 1 de enero de 2004, que debería ser igual al notificado hasta el 15 de abril de 2003. Este último incluiría los ajustes al arancel base notificado inicialmente. Paralelamente, el GNAM debería seguir con los trabajos en reglas de origen, medidas no arancelarias y la creación de la base de datos hemisférica.[56]

Esas decisiones fueron ratificadas en la reunión Ministerial de Quito, cuando fue distribuido formalmente el segundo borrador del acuerdo del ALCA. Algunos pocos puntos de consenso se evidencian en los capítulos relativos a acceso a mercados no agrícolas, aunque se preservan amplias diferencias entre las posiciones de los países. Básicamente, los representantes de los gobiernos simplificaron el texto, eliminaron lenguaje redundante y consolidaron propuestas similares en un mismo texto. Entre los puntos de consenso, se destaca la adopción de la nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), en su versión actualizada, para la clasificación del comercio de bienes.

La reunión Ministerial de Quito definió algunas cuestiones de procedimiento, objetivos y lineamientos para las negociaciones en los 12 meses siguientes. Primeramente, los ministros confirmaron el calendario propuesto por el CNC. Para cumplir con los plazos y para asegurar la entrada en vigor del Acuerdo del ALCA, los GNs deberían definir programas de trabajo compatibles con los calendarios para proceder al intercambio de ofertas iniciales en los plazos prestablecidos, esto es, entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003. Los ministros exhortaron a los negociadores a presentar ofertas amplias que fueran una real contribución a la liberalización del comercio hemisférico, teniendo en cuenta el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. Esto debería facilitar la revisión de ofertas y la remisión de solicitudes para mejorar las ofertas entre el 16 de febrero y el 15 de junio de 2003. De igual forma, recordaron a los países que deberían iniciar el proceso para la presentación de las ofertas revisadas, a partir del 15 de julio de 2003, fecha a partir de la cual se seguirían las negociaciones ulteriores sobre las mejoras de las ofertas.[57]

Asimismo, los GNs fueron instruidos a presentar al CNC, antes de su XIV reunión (8-11 de julio de 2003), una versión revisada de los capítulos para su consideración y posterior orientación. También se les instruyó a que presentaran una nueva versión de los

[55] ALCA - CNC 2002a.

[56] ALCA - CNC 2002a.

[57] ALCA - Reunión Ministerial 2002.

capítulos al CNC, a más tardar ocho semanas antes de la reunión ministerial que debería ocurrir en Miami a final de 2003.

En 2003, la primera reunión del CNC, realizada en Puebla, México entre 9 y 11 de abril, fue posterior a la presentación por los países de las ofertas iniciales de bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, inversión y compras del sector público. A pesar de un acuerdo general que las listas de oferta fueran presentadas en base al Sistema Armonizado (SA) de 2002, muchos países presentarán sus aranceles base y ofertas iniciales en nomenclaturas distintas, sin una tabla de correlación correspondiente.[58] Gradualmente, quedaron en evidencia las dificultades para evaluar las listas de ofertas presentadas de forma tan heterogénea.

En la XIV reunión del CNC realizada en San Salvador, El Salvador, entre el 8 y el 11 de julio, los Presidentes del GNAM y del GNAG argumentaron que la práctica de negociaciones bilaterales y de carácter confidencial sin la participación o un informe adecuado a los Presidentes, como había sido la experiencia anterior en el GATT, tornaba muy difícil la preparación de un informe con una evaluación general de la cobertura de las ofertas iniciales en acceso a mercado, para la reunión Ministerial de Miami (véase más adelante). Posteriormente, el CNC delegó al GNAM "la responsabilidad de abordar los temas transversales relacionados con el trabajo del GNAM y el GNAG. Por ende, el CNC instruyó al GNAM a abordar los temas transversales, incluidos el trato nacional, la relación del ALCA con otros acuerdos comerciales en el hemisferio, el programa de eliminación de aranceles, la aceleración de la eliminación arancelaria, los impuestos y otros derechos de exportación, las medidas no arancelarias, y las salvaguardias, reconociéndose que cualquier disposición resultante se aplicaría a todos los bienes, tanto industriales como agropecuarios, en el entendido de que el GNAG continuaría sus trabajos en todos los temas relacionados específicamente con los productos agropecuarios."[59]

Como se describió en la sección anterior (2.2.), en 2003, y principalmente desde la XIV reunión del CNC, en preparación a la reunión Ministerial de Miami, las delegaciones fueron confrontadas con la fuerte resistencia de Brasil, como Copresidente del CNC, y de los demás países miembros del MERCOSUR, en incluir disciplinas más restrictivas que las de la OMC (OMC-plus) en temas que afectan sus intereses nacionales sin tener como contrapartida que el otro Copresidente, Estados Unidos, estuviera dispuesto a hacer lo mismo en otros temas.[60] Brasil no tiene interés en reducir aún más el espacio de maniobra interno para políticas de diversificación productiva y tecnológica, en áreas como servicios, inversión, derechos de propiedad intelectual, y compras del sector público. Por otra parte, necesita un terreno "aplanado" en el comercio agrícola, es decir, de reglas que limiten el uso de las subvenciones agrícolas por los países más ricos,

---

[58] "A fin de facilitar la evaluación de las ofertas iniciales en bienes, se solicita a los países cuyos aranceles base y ofertas iniciales estén expresados en nomenclaturas distintas, que presenten la tabla de correlación correspondiente. Además, se solicita que las ofertas revisadas sean presentadas, en la medida de lo posible, en base al Sistema Armonizado 2002." (ALCA - CNC 2003a).

[59] ALCA - CNC 2003b.

[60] Desde un principio, se evidenciaron profundas divergencias entre las posiciones de Brasil y la de los demás países de América Latina y el Caribe, principalmente con relación a la prioridad que se debería dar a los proyectos de integración subregional ante un acuerdo ALCA. Véase Feinberg, 1997.

como los Estados Unidos, así como de medidas antidumping discriminatorias.[61] A su vez, a los Estados Unidos, les interesan disminuir la capacidad de intervención del sector público de los otros países en los mercados en que los Estados Unidos son altamente competitivos, mientras mantienen la capacidad de intervenir internamente en los mercados en los que ya no lo son.[62] Evidentemente, la fuerte asimetría entre intereses internos de los dos grandes jugadores en el tablero del ALCA, en un contexto de dificultades similares en el foro multilateral de la OMC, después del estancamiento de las negociaciones en la Conferencia Ministerial de Cancún, condicionó la búsqueda de una solución para las negociaciones en el ALCA. A partir de la reunión de Miami, los Ministros de las Américas, aceptaron cambiar el alcance del acuerdo del ALCA, que deberá abarcar un conjunto básico de reglas mínimas de aceptación por todos los países y de acuerdos plurilaterales, con disciplinas más restrictivas, firmados por aquellos países que así lo deseen.

En general, con la salvedad de la definición de la relación entre el acuerdo básico y los acuerdos plurilaterales, existe un relativo consenso en que el acuerdo básico abarcaría las modalidades de negociación en acceso a mercados, *strictu senso*, es decir, bienes agrícolas y no agrícolas, (además de ofertas por listas positivas en servicios e inversión, y compromisos de transparencia en los otros temas) aunque existan varios temas por negociar.

En la reunión de Miami, el último borrador del texto de acuerdo del ALCA fue formalmente aceptado por los Ministros (con todos los corchetes). En general, algunas pocas disposiciones que repiten lo que ya fue acordado en la OMC están sin corchetes.[63] Una mirada rápida a los capítulos que se refieren a temas de acceso a mercados permite verificar que los principales elementos por definir son:[64]

---

[61] En las palabras del entonces Canciller de Brasil Celso Lafer: "A fines de 2000, el Grupo de Negociaciones sobre Subsidios, Antidumping y Medidas Compensatorias produjo su borrador de capítulo, que resultó en dos propuestas, enteramente asociadas y mutuamente excluyentes, siendo que la primera contenía los resultados de los esfuerzos de redacción de todo el Grupo a lo largo de dos meses y la segunda, apenas un párrafo, por iniciativa norteamericana, según la cual la legislación interna de los países en materia de antidumping y medidas compensatorias prevalecería sobre lo que se disponga a ese respecto en cualquier capítulo del Acuerdo ALCA." (Lafer, 2001).

[62] "Brasil y MERCOSUR se opusieron a la negociación de reglas hemisféricas OMC-plus en las áreas de servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras del sector público no por indignación ante la negativa de Estados Unidos a negociar nuevas reglas en los temas de agricultura y de antidumping. Hay dos razones más importantes para ello. En primer lugar, no quisimos restringir nuestra capacidad para adoptar políticas científicas, industriales, educativas y de salud que son fundamentales para promover el desarrollo. Ya conocemos los efectos de algunos acuerdos de la OMC, como el ADPIC (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) y el AMIC (Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio), sobre nuestro poder para legislar respecto a algunas áreas muy específicas y delicadas, como nuestra capacidad para producir medicamentos genéricos; y no había razón para que aceptáramos profundizar esta experiencia a nivel del continente" (Bahadian 2004).

[63] "4.1. Cada Parte otorgará trato nacional a las mercancías de las otras Partes, de conformidad con el artículo III del GATT de 1994, incluidas sus notas interpretativas, y para ese fin el artículo III del GATT de 1994 y sus notas interpretativas se incorporan a este Acuerdo y son parte integrante del mismo".

[64] Véase también la presentación por el Presidente del GNAM, Embajador Felipe Jaramillo (Jaramillo 2003).

1. En el Capítulo sobre Aranceles y Medidas no Arancelarias (VIII):

- Alcance del capítulo o ámbito de aplicación (Artículo 2): ¿abarcará solamente los productos originarios de la región o también los no originarios?; "Este capítulo se aplica al comercio de mercancías [originarias] [entre las Partes] [de una Parte]." Subsección B.2 Aranceles [Esta sección se aplica al comercio de mercancías originarias entre las Partes];
- Trato nacional (Artículo 4): ¿extensión del trato nacional a los distribuidores locales de proveedores extranjeros?;
- Los regímenes especiales (Subsección B.3) (tratamiento de la admisión temporal, zonas francas, devolución y exención de aranceles aduaneros);
- Tratamiento para los productos usados, remanufacturados y distintivos; especificidad de las categorías arancelarias;

- Programa de eliminación arancelaria: Duración de la canasta D (véase más adelante); Tratamiento de las excepciones; Arancel base: grado de apertura de las partidas arancelarias; Tablas de concordancia del SA; Traducción de las ofertas.

2. En el Capitulo sobre Régimen de Origen[65] (X):

- Alcances del concepto de acumulación[66];
- Circunstancias de aplicación de la prueba de valor[67];
- Alcance de los productos "totalmente obtenidos";[68]
- Calificación de determinados tipos de mercancías y materiales;
- En la negociación de las reglas de origen específicas, el Grupo Ad Hoc sobre Reglas de Origen deberá intensificar su trabajo e iniciar negociaciones para poder cumplir con sus mandatos.

3. En el Capítulo sobre Procedimientos [Aduaneros] relacionados con el régimen de origen (XI):

---

[65] El régimen de origen del ALCA tiene el propósito de definir los criterios según los cuales las mercancías intercambiadas entre los países miembros puedan ser certificadas como originarias en los mismos países.

[66] El principio de acumulación de origen permite que sean consideradas originarias del territorio de una o más partes, las mercancías obtenidas o producidas integralmente en el territorio de una o más partes (Borrador 2003 del texto del acuerdo ALCA - Capítulo X Régimen de Origen).

[67] En casos de dudas acerca del origen de una mercancía, porque en la producción de la misma fue utilizado insumo originado fuera de la región se puede especificar una prueba de valor: "[4.1. Cuando el Anexo I requiere que haya [valor de contenido regional [prueba de valor] para determinar si una mercancía es originaria, cada Parte dispondrá que la persona que solicite trato arancelario para la mercancía pueda calcular [el valor de contenido regional] [la prueba de valor] de la mercancía con base en cualquiera de los siguientes métodos, excepto cuando el Anexo I disponga lo contrario:"]. (Borrador 2003 del texto del Acuerdo ALCA – Capítulo X Régimen de Origen).

[68] Los negociadores necesitan acordar la definición de los productos obtenidos en su totalidad en territorio de una o más Partes. Incluyen los productos del reino vegetal cosechados o recolectados en el territorio de una o más Partes, los animales vivos, nacidos y criados en el territorio de una o más Partes; pero también los productos obtenidos de animales vivos en el territorio de una o más Partes; mercancías obtenidas de la caza, captura con trampas, pesca o acuicultura, etc. (véase el Artículo 3 del Capítulo X - Régimen de Origen del Borrador 2003 del texto del Acuerdo del ALCA).

- Existencias de un sistema de Auto-certificación del origen o si la certificación lo harán autoridades autorizadas para ello;
- Definición de los mecanismos de verificación y control del origen; alcance de las obligaciones de los exportadores y los importadores.

4. En el Capítulo sobre [Procedimientos] [Asuntos] Aduaneros (XII):

- Derechos de terceros a opinar sobre proyectos de disposiciones generales;
- Alcance de las obligaciones de automatización de las aduanas;
- Alcance de las obligaciones sobre emisión de resoluciones anticipadas;[69]
- Alcance de obligaciones sobre liberación de mercancías y garantías;

5. En el Capítulo sobre normas y barreras técnicas al comercio (XIII): se debe decidir entre dos posiciones que existen en el texto: propuesta de disciplinas OTC para el ALCA, o propuesta de resolver esta materia en el ámbito multilateral, dejando para el ALCA actividades de cooperación en el tema de los OTCs.

6. En el Capítulo sobre medidas de salvaguardias (XIV):

- Determinar si las disciplinas se aplicarán para la imposición de medidas de salvaguardia hemisféricas, o también las globales;
- Determinar si las importaciones deben constituir causa directa o simplemente causa sustancial del daño grave;
- Determinar si las medidas serán únicamente de naturaleza arancelaria o si podrán haber cuotas y contingentes arancelarios;
- Establecer si las medidas se aplicarán durante el período de transición o en cualquier momento durante la vigencia del ALCA;
- Establecer los alcances precisos de las obligaciones de notificación y de difusión;
- Establecer la necesidad de un plan de ajuste para la rama de producción nacional afectada;
- Establecer la posibilidad de compensación.

Algunas de esas cuestiones son de naturaleza puramente técnica mientras que otras demandan un tratamiento político. La XXIX y última reunión del GNAM se celebró entre los días 15 y 19 de septiembre de 2003, en Puebla, México. Como ha sido mencionado, todos los GNs deberían reanudar sus trabajos de manera de cumplir con el calendario acordado anteriormente. La Declaración de Miami reitera la fecha del 30 de septiembre de 2004 para el final de las negociaciones de acceso a mercados. Asimismo, una versión de los capítulos del acuerdo del ALCA, sin corchetes, debería ser sometido al CNC, en la XIX reunión. Sin embargo, a la fecha no ha sido finalizada la XVII del CNC.

---

[69] 8.1. [Cada Parte dispondrá que a través de sus autoridades competentes se otorguen de manera expedita resoluciones anticipadas relacionadas con origen por escrito, previas a la importación de una mercancía a su territorio. Estas resoluciones anticipadas serán expedidas por la autoridad competente de la Parte importadora a solicitud del importador o del exportador o productor de la otra Parte. La emisión, alcances, contenidos y vigencias de estas resoluciones anticipadas se incluyen en el Capítulo de Procedimientos Aduaneros de este Acuerdo.] (Véase el Capítulo XI Capítulo sobre Procedimientos [Aduaneros] relacionados con el régimen de origen del Borrador 2003 del texto del acuerdo del ALCA).

2. Las ofertas de los países para la liberalización arancelaria

Todos los 34 participantes cumplieron con el plazo del 15 de febrero de 2003 para presentación de sus listas de oferta para reducción arancelaria. Posteriormente, las delegaciones presentaron sus solicitudes de mejoras arancelarias antes del junio 15 de 2003 (excepto los países de la CARICOM). Como ha sido mencionado anteriormente, las negociaciones para la definición del conjunto común de derechos y obligaciones, mantuvieron el mismo cronograma de negociación, y por lo tanto, las negociaciones de acceso a mercados deberían finalizar a más tardar el 30 de septiembre de 2004.

Los países acordaron dividir los bienes en cuatro canastas según los plazos de desgravación: canasta A (desgravación inmediata); canasta B (hasta 5 años para la desgravación); canasta C (más de cinco años y menos de 10 para la desgravación) y canasta D (más de 10 años). Los negociadores todavía no definieron cual será el plazo de la canasta D, ni tampoco si este plazo será uniforme o variable por sectores o productos. Se estima que el plazo no debe ser superior a 15 años, siendo que algunas delegaciones han elegido 12 años como máximo, aunque, como se detalla más adelante, en abril de 2004, los Estados Unidos hayan propuesto que la canasta de más de 10 años (D) se mantuviera con un plazo largo e indefinido.

Según un documento de la Secretaría de la Comunidad Andina, a pesar de existir un acuerdo de que las ofertas iniciales de desgravación no presentarían exclusiones, varios países, entre ellos, Canadá, incluyeron esta modalidad en sus ofertas. Los países de la CARICOM, por ejemplo, excluyeron el 28% del universo arancelario. Cabe destacar también que las ofertas iniciales de los países incluyeron otras modalidades de desgravación, además de las que habían sido acordadas, como desgravaciones no lineales, desgravaciones con período de gracia, aplicación de contingentes arancelarios, etc.[70]

La heterogeneidad de las listas de ofertas individuales llevó al CNC a solicitar que las delegaciones suministraran a los Presidentes del GNAM y del GNAG la siguiente información: 1) La proporción del comercio (en valor) con los socios hemisféricos en cada una de las canastas de bienes (A, B, C, D) así como para los productos no incluidos en ninguna de las canastas; 2) La proporción por líneas arancelarias del comercio con los socios hemisféricos en cada una de las canastas de bienes (A, B, C, D) así como para los productos no incluidos en ninguna de las canastas; 3) La proporción del comercio (en valor) con socios hemisféricos en cada uno de las canastas de bienes (A, B, C, D) sujeto a contingentes arancelarios y 4) La proporción por líneas arancelarias del comercio con socios hemisféricos en cada uno de las canastas de bienes (A, B, C, D) sujeto a contingentes arancelarios. Los datos deberían estar discriminados entre productos agropecuarios y no agropecuarios.[71]

Esa información consolidada de las ofertas en acceso a mercados no está disponible para uso público. Solamente se tiene acceso a la proporción general de líneas arancelarias en cada una de las canastas, de algunos países, como se expone más adelante.

[70] Comunidad Andina, 2003, p. 26.

[71] La información debería ser entregada hasta el 5 de agosto de 2003 (ALCA - CNC 2003b).

Estados Unidos

La oferta de los Estados Unidos, que fue anunciada el 11 de febrero, sorprendió a los negociadores por contener ofertas con plazos de desgravación diferenciados por países agrupados según el grado de desarrollo económico y exportador, principalmente para los productos de la canasta A (con desgravación inmediata a partir de la entrada en vigor del ALCA). El primer grupo, compuesto por los miembros de la CARICOM, tendrá desgravación plena para 91% del valor de sus exportaciones no agrícolas; el segundo grupo, de los países de América Central, tendrá desgravación plena para 66%; el tercero, de los países Andinos, tendrá desgravación total para 61% del valor de las importaciones de los productos no agrícolas.[72] Finalmente, el grupo compuesto por los países del MERCOSUR (junto a Canadá, Chile y México), tendrían desgravación inmediata para solamente 58% del valor de sus exportaciones no agrícolas hacia los Estados Unidos. Según informaciones de la cancillería de Brasil, 22% del valor de las exportaciones de los productos industriales del MERCOSUR estarían en B, y cerca de 20% en C. Cabe señalar que los Estados Unidos incluyeron 63% de los productos agrícolas y no agrícolas que actualmente entran en su mercado libres de aranceles, con base en el SGP (Sistema General de Preferencias) en la Canasta C (con liberalización entre 5 a 10 años).[73]

En la oferta estadounidense, los productos agrícolas fueron separados de los no agrícolas. En la oferta agrícola fueron incluidos 381 productos con la especificación D-trq, explicitando que para estos productos "la liberalización se daría para un contingente no enunciado, los cuales se negociarán en conjunto con la preferencia arancelaria." (véase más adelante).[74]

Según la estimación de los Estados Unidos, cerca de 65% de las importaciones no agrícolas y 56% de las agrícolas, originadas en los países del ALCA, excluidos los del TLCAN, tendrán desgravación inmediata. Una gran parte de los aranceles será eliminada en cinco años, con el restante eliminado en cerca de 10 años. Cabe señalar que el arancel de los Estados Unidos es muy bajo para la mayor parte del universo arancelario, y un gran número de partidas arancelarias están consolidadas en la OMC con arancel cero. En efecto, en 2002, el arancel promedio para los países de América Latina y el Caribe, excluyéndose México, fue de solamente 2,82%. Según datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, más del 77% de la importación desde la región por aquél país (sin incluir México) no cobró aranceles en 2002.[75] Por lo tanto, por la propuesta de los Estados Unidos, la proporción que entrará en el mercados de los Estados Unidos, sin pagar aranceles, al final del proceso negociador del ALCA será inferior a lo que se observa actualmente. En efecto, en casi todos los productos en que los Estados Unidos ofrece desgravación inmediata es justamente porque los mismos

---

[72] Office of the United States Representative, *Trade Facts*, (http://www.ustr.gov/).

[73] Considerándose el valor de las exportaciones brasileñas entre 1998 y 2000, la oferta estadounidense se expresaría en 59% en A, 18% en B y 22% en C. (véase http://www2.mre.gov.br/alca).

[74] Comunidad Andina 2003, p. 33.

[75] Datos del USITC Trade Data Base (http://www.usitc.gov).

presentan arancel 0%,ya sea por tratarse de un arancel NMF cero, o porque el producto es parte de algún programa de desgravación especial. La consolidación de las preferencias de los programas de la Cuenca del Caribe (CBI) y la Ley de Preferencias para el Comercio Andino (ATPA) es parte de la oferta inicial de los Estados Unidos para los productos de la canasta B.[76]

En su oferta inicial de productos no agrícolas, Estados Unidos no presenta ninguna desgravación con plazo de más de 10 años (D), pero condiciona su oferta a la reciprocidad que los otros países en el ALCA estén dispuestos a otorgar. Los aranceles de todas las partidas que no estén en la cesta inmediata, deberán ser eliminados por medio de rebajas idénticas anuales, a condición de que los otros países correspondan con ofertas recíprocas. Es el caso de productos textiles y prendas de vestir, que están en su totalidad en la canasta C (hasta cinco años). Estados Unidos indicó su disposición a eliminar todos sus aranceles en un plazo de cinco años, por medio de rebajas idénticas anuales, a condición de que los demás países del ALCA hagan lo mismo. Por último, repitiendo una oferta similar que hizo durante la Ronda Uruguay, los Estados Unidos han ofrecido tratos recíprocos (arancel cero por cero), para la eliminación inmediata de aranceles aduaneros en los siguientes sectores: Alfombras y esteras; Productos químicos; Equipo para la construcción y la minería; Productos de las fundiciones de cobre; Equipo eléctrico; Equipo energético; Productos para el medio ambiente; Muebles; Tecnología informática; Piedras preciosas y joyas; Equipo médico; Motocicletas; Productos textiles no tejidos; Productos del papel; Tecnologías para imprimir, publicar y convertir artículos deportivos; Productos siderúrgicos; Juguetes; Maquinaria para la madera; Productos de madera.[77]

MERCOSUR

El MERCOSUR anunció que todo el universo arancelario será objeto de desgravación arancelaria, aunque incluyó varias condicionantes de su oferta:

1. Todo el universo arancelario será objeto de eliminación arancelaria. El MERCOSUR se reserva el derecho de modificar sus ofertas en base a la evaluación que haga del equilibrio general señalado en el párrafo 1.2. [78]
2. En caso de dificultades relativas a balanza de pagos resultantes de los esfuerzos en la expansión de sus mercados internos o de la inestabilidad en los términos de comercio, y con el objetivo de preservar su posición financiera internacional y asegurar la manutención de un nivel adecuado de reservas para la implementación de sus programas de desarrollo interno, los países del MERCOSUR podrán adoptar medidas legítimas y justificadas sobre el nivel general de sus importaciones en

[76] Comunidad Andina 2003, p. 34.

[77] Comunidad Andina 2003, pp. 33-34. La Cancillería brasileña consideró muy difícil que el MERCOSUR se interese por el ejercicio de reciprocidad propuesto por los Estados Unidos (http://www2.mre.gov.br/alca).

[78] "1.1 Las ofertas presentadas se han hecho en el entendido de que la negociación se realizará en plena observancia de los establecido en las Declaraciones Presidenciales, Declaraciones Ministeriales y las Resoluciones aprobadas por el Comité de Negociaciones Comerciales, en especial en lo que se refiere a la obtención de un acuerdo equilibrado, resultante de un proceso de negociación transparente y flexible. 1.2. El resultado de las negociaciones del ALCA constituirá un compromiso único (*single undertaking*) y amplio que incorporará derechos y obligaciones mutuamente acordados para todos los países miembros, tanto en acceso a los mercados como en las reglas y disciplinas, con el objetivo de eliminar las distorsiones, que conduzcan a un resultado equilibrado en todas las áreas de la negociación." (MERCOSUR - Lista Inicial de Oferta de Bienes en http://www2.mre.gov.br/alca).

términos de cantidad o de valor, de acuerdo con lo establecido en el artículo XVIII sección B y el Entendimiento sobre Balanza de Pagos del GATT 1994.

3. Los países del MERCOSUR podrán, durante el período de negociación y de desgravación, elevar, de modo temporario, los aranceles incidentes sobre productos que vengan a ser producidos en aquellos países, comprendidos en los códigos del Sistema Armonizado que estén gravados con alícuotas inferiores al 3,5% en el Arancel Base notificado. Los nuevos aranceles podrán ser elevados hasta el nivel más alto previsto en el Arancel Base notificado, considerándose el mismo sector de producción. Esos nuevos aranceles podrán ser aplicados por un plazo de hasta 5 años, al término del cual será establecido un cronograma para su eliminación, en un período máximo adicional de 10 años, de modo gradual, lineal y automático.
4. La oferta de eliminación arancelaria para productos agrícolas del MERCOSUR está condicionada a la eliminación de los subsidios a la exportación en el hemisferio y al disciplinamiento en el ALCA de todas las prácticas que distorsionan el comercio, incluso aquellas con efecto equivalente a los subsidios a la exportación (medidas de apoyo interno, créditos, garantías y seguro de créditos a la exportación y ayuda alimentaria); así como a la no aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias injustificadas y barreras no arancelarias que restrinjan el comercio.
5. Todos los bienes estarán sujetos a un único mecanismo de salvaguardias preferenciales, que se establezca en el ALCA.

La oferta del MERCOSUR (expresada en items de la Nomenclatura Común del MERCOSUR - Sistema Armonizado 2002) tiende a proteger el comercio intrazonal y fue calificada por la Secretaría de la Comunidad Andina como una de las más conservadoras de las que fueron presentadas en el ALCA. En efecto, tanto en partidas como en valor, la proporción incluida en las listas de desgravación más lenta es muy elevada. Solamente poco menos del 18% de las partidas está en la canasta A, el 5% en B, el 29% en C, y el 48% en D (sumándose productos agrícolas y no agrícolas).

Asimismo, la oferta del MERCOSUR incluyó una referencia al interés del bloque comercial de atender "solicitudes respecto al tratamiento a ser otorgado a los países participantes de la negociación del ALCA según el tamaño y el nivel de desarrollo de sus economías."[79]

Cuadro 1
Ofertas del MERCOSUR por Líneas Arancelarias

	Posiciones	
Canasta	**Cantidad**	**Porcentaje**
A	1.678	17,44
B	461	4,79
C	2.825	29,35
D	4.657	48,39
Total	**9.621**	**100**

Fuente: MERCOSUR - Lista inicial de oferta de bienes. Introducción (http://www2.mre.gov.br/alca).

[79] MERCOSUR - Lista inicial de oferta de bienes. Introducción (http://www2.mre.gov.br/alca).

Chile

Chile presenta una estructura arancelaria plana con un arancel parejo de 6%. Además, ha suscrito acuerdos de libre comercio con todos los países del ALCA, incluidos los tres países del TLCAN. Por lo tanto, era esperada una baja proporción del universo arancelario en las canastas de desgravación más lenta(C y D). En efecto, Chile propone el 72% en A, el 13% en B, el 4% en C y el 10% en D.[80]

Comunidad Andina

Según la Secretaría de la Comunidad Andina, los miembros de esa agrupación regional sólo lograron presentar una oferta única para 42% del total de items arancelarios. Aunque los cinco países miembros comparten los lineamientos generales del problema agrícola, no lograron coordinar una oferta común en el sector agrícola (véase más adelante).

Cuadro 2
Ofertas de los Países Andinos por Líneas Arancelarias

Oferta	Bolivia	Colombia*	Ecuador*	Perú	Venezuela
A	2%	2%	5%	17%	3%
B	33%	n.d	n.d	24%	14%
C	28%	n.d	n.d	37%	35%
D	36%	43%	36%	23%	44%
Total	6.124	6.511	6.281	6.418	6.581

Fuente: Secretaría de la Comunidad Andina, 2003
* Las ofertas de Colombia y de Ecuador presentan una serie de nóminas combinadas en la nomenclatura a ocho dígitos, que no permite asignar los productos en las canastas B, C y D con precisión.

Costa Rica

La oferta inicial de Costa Rica para productos agrícolas y no agrícolas, según el Ministerio de Comercio Exterior, propone el 64% de las importaciones totales de Costa Rica en la canasta A. En esta categoría se incluyen aquellos bienes no producidos en el país y cuyo arancel de importación se sitúa entre 0% y 1%. Cerca de 66% de las importaciones industriales tendrían liberalización arancelaria inmediata a partir de la entrada en vigor del ALCA. El 10% de las importaciones estarían en C (10 años), siendo que el 9% de las importaciones industriales se desgravarían en un plazo de 10 años. Están incluidos bienes en los cuales hay producción nacional o centroamericana, y que requieren un plazo razonable y asimétrico para la eliminación de aranceles. Además, un 26% de las importaciones costarricenses estarían en D, con desgravación en un plazo superior a los 10 años, o continuarían sujetas a la aplicación arancel NMF vigente, dependiendo del resultado de las negociaciones, y del balance final para el país.

Según el número de líneas arancelarias, la distribución de la oferta industrial costarricense es: un 52,5% ingresaría libre de aranceles (A), un 20,9% sería liberado en 10 años (C) y un 26,8% en un período de más de 10 años o NMF aplicado (D).[81]

[80] Comunidad Andina 2003, p. 47.

[81] Véase la página http://www.encuentropopular.org/areas/alca/.

La complejidad de la negociación de acceso a mercados

Cabe señalar que las atenciones se han concentrado en las ofertas de desgravación arancelaria y en las diferentes canastas. Dada la característica del ALCA como un acuerdo de libre comercio, la definición de la normativa de origen caracteriza otro componente estratégico de la negociación. Como consecuencia de la proliferación de los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, las reglas que determinan el origen de un producto y le asignan un certificado de origen, se constituyen también un elemento crucial de la estrategia de negociación. [82] La tendencia en las negociaciones es la adopción de normas de origen restrictivas, como las que están presentes en el TLCAN y en los demás TLC con los Estados Unidos. La calificación del origen de un producto se hará con base en el criterio de cambio de clasificación arancelaria (aunque adicionalmente se podrían aplicar otros criterios en forma excepcional).[83] Por ende, la negociación del Principio de acumulación de origen es fundamental, principalmente para las economías más pequeñas en la región.

Los empresarios de las Américas reunidos en el VII Foro Empresarial de las Américas enfatizaron la importancia del régimen de origen con reglas transparentes, uniformes, y fáciles de administrar para que las negociaciones de desgravación arancelaria se constituyan en efectivas medidas de acceso a mercados. El criterio principal debe ser la transformación significativa, respaldada por el cambio de clasificación arancelaria, complementado, cuando sea necesario, por criterios de valor de contenido regional (VCR). Además, para los empresarios latinoamericanos es fundamental que las reglas de origen reconozcan los esquemas subregionales de integración y la acumulación regional de origen.[84] En efecto, por un cierto período el ALCA deberá coexistir con la red de más de 40 instrumentos comerciales preferenciales existentes en el Hemisferio o con los que se lleguen a concretar hasta la plena vigencia del ALCA, siendo que cada uno de tales acuerdos tiene su propio esquema de eliminación arancelaria, regímenes de reglas de origen y otras disciplinas técnicas y documentales separadas.[85]

IV. EL PROCESO NEGOCIADOR EN EL GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE AGRICULTURA (GNAG)

Los objetivos del grupo de negociación de Acceso a Mercados se aplican también al comercio de productos agrícolas.[86] Sin embargo, además de las negociaciones de acceso a mercados (medidas arancelarias y no arancelarias), el grupo de Agricultura

---

[82] "Las normas de origen constituyen la verdadera economía política de un proceso de integración, pues cumplen con dos características que definen el alcance del mismo: A diferencia de los aranceles que son transitorios, las normas de origen rigen de manera permanente durante la existencia del acuerdo y el nivel de exigencia que se defina para ellas define en buena parte la estructura futura de las corrientes comerciales". (Comunidad Andina 2003, p. 27).

[83] Según Jaramillo (2003), a partir de septiembre de 2003, los países deberían vencer uno de los más grandes desafíos técnicos de la negociación representado por lograr consensos en la definición de reglas de origen únicas para todas las mercancías.

[84] VII Foro Empresarial de las Américas, Quito - Ecuador Sub-Taller de Origen. Informe.

[85] Comunidad Andina 2003.

[86] Durante el proceso preparatorio la Agricultura y las disciplinas ligadas a este sector, no fueron tratadas como un todo en un GT específico. Sin embargo, tanto en el GT sobre Acceso a Mercados como en el de Subsidios, *"Antidumping"* y Derechos Compensatorios y en el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, se abordaron temas vinculados con el comercio agropecuario, pero sin unidad ni objetivos comunes.

tiene el objetivo de eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas que afectan el comercio en las Américas e identificar otras prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluidas aquellas que tengan un efecto equivalente al de los subsidios a las exportaciones agrícolas y someterlas a una mayor disciplina. Asimismo, el GNAG debe definir la metodología y cronograma de las negociaciones para garantizar que las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) que se aplican en el hemisferio sean congruentes con los principios y obligaciones establecidos en virtud del Acuerdo sobre MSF de la OMC, y que no constituyan una forma de discriminación arbitraria o injustificable entre los países ni una restricción encubierta al comercio internacional.[87]

La eliminación de las distorsiones y el proteccionismo a la agricultura en las Américas debería ser un tema de gran consenso en el ALCA, considerando que diez países del continente americano son miembros del Grupo CAIRNS[88], a saber: Canadá, Guatemala, Costa Rica, Colombia, Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay, Argentina y Bolivia. Un grupo de países que, en su conjunto, representan grandes productores y abastecedores de granos, oleaginosas, carnes, azúcar, frutas, vegetales, café y banano. Por una parte, las discrepancias entre los Estados Unidos y el resto de los países en los temas de protección a los productos sensibles, definición de los subsidios a la exportación y la eliminación de, y/ o compensación por los subsidios a la producción agrícola, se han transladado *in totum* desde la OMC para el ámbito del ALCA. Por otra parte, otras coaliciones de intereses entre los países que han firmado tratados de libre comercio con los Estados Unidos, han impedido una posición unificada de los países latinoamericanos y caribeños en los temas negociados.

Cabe recordar que el propio establecimiento de un Grupo de Negociación sobre Agricultura, para tratar productos, medidas e instrumentos específicos del comercio agrícola mundial, separado del Grupo de Acceso a los Mercados, pero con temas en comunes, fue el resultado de discusiones entre los negociadores, impulsadas por Brasil y los demás países del MERCOSUR.

1. El proceso negociador de los textos normativos

Entre los primeros días de septiembre de 1998 y el final de septiembre de 1999, el GNAG celebró cinco reuniones en las que se discutieron los informes del GNAM, y algunos temas de la agenda específica del grupo. En particular, en el GNAG se discutieron las propuestas referidas a la negociación de aranceles agrícolas, así como una síntesis de las propuestas sobre negociación de aranceles generales, que algunas delegaciones habían elaborado en el GNAM. Los temas cubiertos por las referidas propuestas fueron: el arancel base a utilizar para las negociaciones arancelarias; el período o año base a ser utilizado para los datos de comercio; la nomenclatura arancelaria; los métodos, modalidades y cronogramas a ser empleados para la eliminación de los aranceles; y el trato diferencial en función de los niveles de desarrollo de los países o del tamaño de las economías.[89] Las discusiones en el GNAG estuvieron

---

[87] ALCA - Reunión Ministerial 1998.

[88] El Grupo de Cairns se constituyó en 1986, durante las negociaciones de la Ronda Uruguay para promover la inclusión del comercio agrícola en las disciplinas del sistema multilateral de comercio. Actualmente está conformado por 17 países: África del Sur, Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Paraguay, Tailandia y Uruguay.

[89] ALCA – GNAG, 1999.

pendientes de los avances en las negociaciones de la OMC, y en la expectativa de las decisiones que deberían emanar de la reunión ministerial de Seattle, realizada en diciembre. La declaración de la reunión ministerial de Toronto, realizada un mes antes, en noviembre de 1999, dejó explícito la prioridad que las delegaciones asignaban a las negociaciones multilaterales para el avance de las del GNAG. [90]

Como es ampliamente conocido, a pesar de la suspensión del lanzamiento de la Ronda del Milenio en Seattle, las negociaciones mandatadas en agricultura y servicios empezaron después de que en febrero del 2000, el Consejo General de la OMC definió el programa de trabajo de las mismas, que se llevaría a cabo, mediante reuniones extraordinarias del Comité de Agricultura.

En el año 2000, el GNAG se reunió otras cuatro veces. De conformidad con el mandato establecido por los Ministros de Comercio en San José y Toronto, así como el Programa de Trabajo de Buenos Aires, el grupo enfocó sus trabajos hacia la consecución de progresos concretos en el desarrollo de borradores de texto en las cuatro áreas temáticas del GNAG. Durante la novena reunión, realizada en octubre, el Presidente del GNAG presentó bajo su responsabilidad, una propuesta de texto articulado relativo al *Capítulo sobre Agricultura,* del borrador de texto del ALCA, que fue sometido a consulta y discusión de las delegaciones, y posteriormente enviado, con sus observaciones, al CNC. La ausencia de consenso en la mayor parte de los temas resultó, como ha sido mencionado, en un texto lleno de paréntesis o corchetes.[91] Ese primer borrador representó el estado de las discusiones en el GNAG en los temas componentes de la agenda de negociación: 1) Disposiciones generales; 2) [acceso a mercados]/ [aranceles y medidas no arancelarias]; 3) [subvenciones] [subsidios a las exportaciones]; 4) otras medidas y prácticas que distorsionan el comercio [y la producción] de productos [agrícolas][agropecuario]; 5) Medidas sanitarias y fitosanitarias]; 6) [Aspectos institucionales].

En el Anexo I de la Declaración Ministerial de Buenos Aires, realizada el 7 de abril de 2001, el CNC definió el programa de trabajo del GNAG: en forma coordinada con el GNAM, el GNAG debería presentar recomendaciones sobre métodos y modalidades para la negociación arancelaria con fecha límite de 1 de abril de 2002, para su evaluación en el CNC en su primera reunión a partir de esa fecha, a fin de iniciar negociaciones, a más tardar, el 15 de mayo de 2002. Las recomendaciones deberían abarcar el alcance y la metodología para la eliminación de los subsidios a las exportaciones que afectan el comercio de productos agrícolas en el Hemisferio, los tipos de medida y la metodología para el desarrollo de las disciplinas a adoptar para el tratamiento de todas las prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas[92] Asimismo, el GNAG debería seguir con el proceso de identificación de las

---

[90] "(21) Con respecto a las futuras negociaciones multilaterales sobre agricultura, acordamos: 1) trabajar con el objetivo de lograr que, en las próximas Negociaciones Multilaterales sobre Agricultura de la OMC, se acuerde la eliminación de los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas y se prohiba su reintroducción bajo cualquier forma; 2) trabajar para obtener el más pronto cumplimiento de todos los compromisos asumidos bajo el Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay; y 3) trabajar por obtener disciplinas sobre otras prácticas y medidas que distorsionan el comercio en las próximas Negociaciones Multilaterales sobre Agricultura de la OMC." (ALCA - Reunión Ministerial 1999).

[91] CORECA, 2000.

[92] Declaración Ministerial de Buenos Aires.

medidas no arancelarias, de manera de contar, al 1 de abril de 2002, con un primer inventario de las mismas, a fin de establecer una metodología, incluyendo un cronograma -cuando fuera apropiado- para la eliminación, reducción, definición, redefinición, reordenamiento y/o prevención de las barreras no arancelarias. Adicionalmente, el GNAG debería establecer un proceso de notificación y contranotificación de medidas sanitarias y fitosanitarias y presentar al CNC, con fecha límite 1 de abril de 2002, recomendaciones sobre el tratamiento a adoptar para evitar que estas medidas se constituyan en obstáculos injustificados al comercio en el hemisferio.

Como ha sido mencionado en la sección anterior, la séptima reunión Ministerial realizada en Quito, Ecuador, en noviembre de 2002 definió varias cuestiones de procedimiento, definió mejor ciertos objetivos y aportó los lineamientos para las negociaciones en los 12 meses siguientes, con especial énfasis en las negociaciones agrícolas.[93] La Declaración Ministerial ratificó el calendario de negociaciones de acceso a mercados, y los Métodos y Modalidades acordados anteriormente en el CNC, válido para los cinco GNs que tratan del tema, respectivamente GNAM. GNAG, GNSV, GNIN y GNCSP. Asimismo, en la reunión, los ministros recibieron oficialmente el segundo borrador de los capítulos consolidados redactados por los GNs, siendo que el capítulo sobre agricultura, cargado de corchetes, demostraba que la mayor parte de las discrepancias permanecían en pie. El título de las secciones no sufrió grandes alteraciones, resultando en la siguiente estructura: 1) Disposiciones generales; 2) Acceso a mercados; 3) Subsidios a la exportación; 4) [Disciplinas a adoptar para el tratamiento de todas las prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas; [Sección][Capítulo] 5) Medidas sanitarias y fitosanitarias; 6) Disposiciones institucionales; Anexo 12.2.1 Disciplinas sobre créditos a la exportación de productos agropecuarios; Anexo 12.2.2. Disciplinas para la supervisión de la concesión de ayuda alimentaria en el ALCA; Anexo 12.2.2.1 Lista de transacciones de ayuda alimentaria.

Entre noviembre de 2002 y septiembre de 2003, el GNAG se reunió en seis ocasiones. Al final de esas reuniones, el GNAG consideró que persistían diferencias sustanciales en las discusiones acerca de la eliminación de los subsidios a las exportaciones así como del tratamiento de todas las prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas. Según varias delegaciones, esas discrepancias afectaban el equilibrio general

---

[93] "15. Ratificamos la importancia de la agricultura para las economías de la región, cuyo tratamiento integral y no discriminatorio en las negociaciones del ALCA contribuirá a generar empleo, reducir la pobreza y favorecer la estabilidad social. Reafirmamos el compromiso hemisférico con la eliminación de los subsidios a las exportaciones que afectan el comercio de productos agrícolas en el Hemisferio y el desarrollo de disciplinas a ser adoptadas para el tratamiento de todas las otras prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas, y de lograr avances sustantivos en las negociaciones de acceso a mercados. Reconocemos que, en un mercado global, debemos tener resultados significativos en las negociaciones sobre agricultura, tanto en el ALCA como en la OMC. En ese contexto, debemos también tener presente las prácticas de los terceros países que distorsionan el comercio mundial de productos agrícolas. Asimismo, reconocemos que nuestra respectiva evaluación, por país o grupo de países, de los resultados de las negociaciones de acceso a mercados en agricultura en el ALCA dependerán del progreso que consigamos alcanzar en los otros temas que son parte de la agenda agrícola. A fin de que el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) pueda cumplir con el objetivo de asegurar el avance equilibrado y la conclusión oportuna de las negociaciones, instruimos al Grupo de Negociación sobre Agricultura (GNAG) a intensificar sus trabajos con miras a presentar al CNC, antes de su decimocuarta reunión, un informe sobre los avances registrados en todos los temas bajo consideración del GNAG". (ALCA - Reunión Ministerial 2002).

de la negociación, concluyéndose que no sería posible avanzar en las discusiones de estos temas si el GNAG no contaba con orientaciones adicionales.[94]

El GNAG identificó y eliminó temas de carácter transversal relacionados con el trabajo del GNAM y el GNAG, los cuales se quedarían bajo la responsabilidad del GNAM. El GNAG continuarían trabajando sobre todos los temas relacionados específicamente con los productos agropecuarios. Asimismo, el Grupo preparó una nueva versión del proyecto del Capítulo sobre Agricultura de acuerdo al formato tipo aprobado; y recibió de las delegaciones la información sobre el perfil de ofertas iniciales de acceso a mercados. Además, en el informe de actividades del GNAG, se destacaban los avances que el Grupo había logrado en su trabajo sobre el proyecto de texto sobre las MSF, aunque no se había alcanzado acuerdo sobre si este texto debería ser un capítulo separado o una parte del Capítulo sobre Agricultura.[95] Entre otros logros, el GNAG destacaba el acuerdo de las delegaciones en un formulario de contranotificación de medidas no arancelarias (FTAA.ngag/09) y su correspondiente procedimiento (FTAA.ngag/10/Rev.1).

La XXVII y última reunión del GNAG se celebró entre los días 22 y 24 de septiembre en Puebla, México.

2. El tratamiento de los temas de la agenda negociadora

Existe consenso en que las disposiciones del capítulo IX del último borrador del texto de acuerdo del ALCA (2003) sobre Agricultura se aplican a "los productos agropecuarios enumerados en el Anexo 1 del Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial de Comercio" (Artículo 2: Alcance y Cobertura). Son pocas las disposiciones que no tienen corchetes.

La ausencia de documentación pública dificulta el análisis de las posiciones negociadoras en el ALCA. Con excepción de los que han sido más elocuentes, como es el caso de Brasil, junto a los demás países del MERCOSUR, los Estados Unidos, y los países de la CARICOM, no se conocen las posiciones individuales de los otras delegaciones. Uno de los pocos documentos que dan cuenta de la diversidad de posiciones entre las delegaciones del ALCA es el informe del GNAG al CNC elaborado en la V reunión del GNAG, en septiembre de 1999.[96] El informe muestra que las disciplinas relativas a acceso a mercados ocupó gran parte de las discusiones iniciales en el grupo. Algunos pocos documentos de organismos como el IICA (Instituto Internacional de Cooperación Agrícola) destaca las propuestas específicas que varios países y grupos de países han presentado acerca de los temas de la agenda.

Acceso a mercados

Con relación al arancel base a utilizar para las negociaciones arancelarias, en el GNAG se presentaron propuestas similares a las del GNAM: i) utilizar las tasas arancelarias finales consolidadas que aparecen en las Listas de cada uno de los participantes del ALCA en la OMC (MERCOSUR y CARICOM, entre otros); ii) la utilización de la tasa arancelaria NMF aplicada en un momento determinado (principalmente Estados Unidos y

[94] ALCA - GNAG 2003.

[95] Algunas delegaciones consideran que muchos de los temas contenidos en el texto podrían ser abordados por un Comité de MSF del ALCA en lugar de en el texto legal (ALCA - GNAG 2003).

[96] ALCA - GNAG 1999.

Canadá[97]); y iii) la más baja entre (i) y (ii). Posteriormente, en noviembre de 2002, los Ministros reunidos en Quito, Ecuador, aceptaron la recomendación del CNC de que el arancel base para los países en lo que se refiere a su oferta de acceso a mercados debería corresponder al arancel NMF efectivamente por ellos aplicado a la fecha de la notificación del mismo (véanse detalles en la sección 3).

Con relación a los métodos, modalidades y cronogramas para la liberalización arancelaria, fueron examinadas varias alternativas o modalidades complementarias para la eliminación de los aranceles en el Hemisferio. Estas incluyeron la oferta y demanda de concesiones; fórmulas de reducción; la división de productos en canastas con diversos programas de reducción teniendo en cuenta la sensibilidad de los productos; y la combinación de las mismas opciones.[98] Brasil y los demás países del MERCOSUR han insistido en la no exclusión de ningún producto del programa de desgravación arancelaria, mientras que países como Canadá admitían la posibilidad de plazos diferenciados para algunos productos y países, con las exclusiones de productos considerados sensibles.[99] De hecho, Canadá presentó su oferta inicial con excepciones (véase más adelante). Finalmente, en Quito, fue adoptado para los productos agrícolas, el mismo calendario con cuatro fases para la desgravación arancelaria que para los productos no agrícolas: inmediata (A), no más de cinco años (B), no más de 10 años (C), y períodos mayores (D).

Medidas que afectan el arancel aplicado: también se discutió en el GNAG, la posibilidad de considerar opciones tales como aprobar, antes de comenzar el proceso de reducciones arancelarias, o durante su transcurso, medidas para eliminar los picos arancelarios, el escalonamiento arancelario, los aranceles estacionales, las cuotas arancelarias y los aranceles no *ad valorem*, además de los contingentes arancelarios. Los países del MERCOSUR destacan la necesidad de convertir todo arancel no *ad valorem*, -más empleado por los países del TLCAN, en especial por Estados Unidos- en equivalentes *ad valorem* (véase el cuadro 2). Chile ha insistido en que los picos arancelarios y el escalonamiento de los aranceles restringen la posibilidad exportadora agroindustrial de los países, sugiriendo su eliminación en un plazo no mayor a tres años a partir de la firma del Acuerdo. En el caso de los contingentes arancelarios que estén operando, MERCOSUR proponía un monitoreo y evaluación de los mecanismos de administración de los mismos. MERCOSUR propone la eliminación de bandas o franjas de precios para el comercio intra hemisférico de productos agropecuarios, mientras que por su parte, la Comunidad defendían la aplicación de las bandas o franjas de precios, así como cualquier otro mecanismo de estabilización de precios de productos agropecuarios.[100]

---

[97] . En el ALCA como en la OMC, el Canadá se ha caracterizado como el miembro más favorable a una reforma radical de los instrumentos que afectan la producción y el comercio agrícola. Su propuesta incluyó la adopción de los aranceles efectivamente aplicados (NMF) para la desgravación arancelaria, con la posibilidad de que el proceso de eliminación de aranceles fuera acelerado, a solicitud de cualquier Parte, y la prohibición de la utilización de cualquier medida no arancelaria o impuestos o cargos a la exportación en el comercio hemisférico de productos agrícolas.

[98] ALCA - GNAG 1999.

[99] La propuesta del MERCOSUR contemplaba la posibilidad de aperturas en el arancel, siempre y cuando el arancel aplicable no fuera mayor que el aplicado a la fracción arancelaria original.

[100] CORECA, 2000, pp. 9-11.

Salvaguardias: hay diversos puntos de vista con relación a la salvaguardia especial agrícola (SGE), que van desde su eliminación, la utilización de otras modalidades de salvaguardia (con demostración de daño) y la posibilidad de asimetría en su utilización.[101] En especial, Chile proponía la eliminación de las medidas de salvaguardia automáticas, que no requieren de la demostración de daño a la rama de la producción nacional. Empero, la propuesta chilena permitía recurrir a las salvaguardias de conformidad con el Artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.[102] En efecto, el Artículo 6 [Salvaguardias [para productos agropecuarios]], del Capítulo IX (Agricultura) de la última versión del borrador de acuerdo del ALCA, no presenta un solo apartado sin corchetes.

Las discusiones preliminares en el GNAG indican que para algunos países, debería haber condicionalidad en el proceso de liberalización arancelaria. MERCOSUR ha condicionado la aplicación del programa de desgravación arancelaria a la eliminación previa de los subsidios a la exportación y de medidas internas que distorsionan el comercio de productos agrícolas. Otros han condicionado la liberalización a la eliminación de los picos arancelarios, la progresividad y estacionalidad arancelaria, y los elementos de subsidio en las operaciones de créditos, seguros y garantías de crédito a la exportación, los diferenciales en los impuestos de exportación, y otras medidas y prácticas que distorsionan el comercio de productos agropecuarios; introducción de disciplinas de las prácticas comerciales distorsionantes de las empresas comerciales del estado. Sin embargo, otras delegaciones sugirieron que algunos de estos temas deberían ser tratados multilateralmente en la OMC y no en el marco de un acuerdo regional como el ALCA. Solamente unas pocas delegaciones señalaron que el proceso de liberalización debe ser un compromiso integral y que el progreso no debería estar sujeto a condiciones previas.

Estas últimas diferencias están expresas en los corchetes que permanecen en el último borrador del texto de acuerdo del ALCA (2003). La subsección B.1.: Acceso a Mercados presenta el [Programa de Eliminación de Aranceles] con corchetes indicando la falta de consenso acerca del condicionamiento de dicho programa al cumplimiento de los compromisos de las Partes sobre eliminación de los subsidios a la exportación y de otras medidas y prácticas que distorsionan el comercio y la producción de productos agropecuarios [agrícolas].[103] Asimismo, no hay consenso acerca de la exclusión de

[101] En la región sólo Costa Rica ha hecho uso de la SGE (precio) en arroz y frijol (López Lee 2002, p. 18).

[102] La propuesta de la Comunidad Andina se concentró en la defensa de los márgenes porcentuales de preferencia para la eliminación de aranceles, aceptando que los productos que tienen distorsiones estructurales no deberían beneficiarse de la reducción de aranceles (CORECA 2000, p. 11).

[103] [4.1. Las Partes acuerdan condicionar el inicio y cumplimiento del Programa de Liberalización Arancelaria al cumplimiento de los compromisos de las Partes sobre eliminación de los subsidios a la exportación y de otras medidas y prácticas que distorsionan el comercio y la producción de productos agropecuarios, de conformidad con las disposiciones establecidas en las Secciones respectivas de este Capítulo.][4.2. Las Partes acuerdan aplicar el Programa de Eliminación Arancelaria, salvo que exista reintroducción de subsidios a la exportación y/o que no se cumpla con los compromisos establecidos en este Acuerdo sobre todas las prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo aquellos que tienen efecto equivalente a los subsidios a la exportación. En estos casos, las Partes podrán suspender las concesiones arancelarias de los productos agropecuarios afectados.]

productos agrícolas del programa de desgravación arancelaria,[104] ni acerca del tratamiento de bandas y franjas de precios en el comercio intrazona.[105]

Subsidio a las exportaciones

En un tema aparentemente de consenso,[106] como la eliminación de los subsidios a la exportación para el comercio interno a la región, existen grandes diferencias entre las delegaciones en cuanto a las definiciones, y la cobertura, las modalidades y agenda para la eliminación de estos subsidios, el tratamiento que se darán a los subsidios a la exportación de los países que no forman parte del ALCA, y a los efectos de los subsidios en las exportaciones de los países del ALCA a terceros mercados.

El GNAG consideró las definiciones de subsidio a las exportaciones agrícolas existentes en el Acuerdo sobre la Agricultura (AA) y el Acuerdo sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios (ASDC) de la OMC.[107] La Comunidad Andina, Canadá, Chile, Costa Rica y MERCOSUR, se acercan a una definición común para los subsidios a la exportación, con pocas variantes (Art. 1(e), 9 y 10 del Acuerdo sobre la Agricultura (AA) de la OMC. Arts. 1, 3.1, y Anexo I del ASDC. Chile, la Comunidad Andina y MERCOSUR incluyen en la definición las medidas relativas a créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación y programas de seguros, así como la ayuda alimentaria que no cumpla con el Art. 10.4 del AA. Por otra parte, los Estados Unidos no consideran que estas medidas sean subsidios a las exportaciones, siempre y cuando sean compatibles con las disposiciones del AA.

Como resultado en el Borrador 2003, la definición de subsidio a las exportaciones agrícolas permanece con varias redacciones:

- [subsidios a la exportación para productos agropecuarios [significa] [no significa] subsidios a la exportación supeditados a la actuación exportadora a que se refiere el literal (e) del artículo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y todas las modificaciones posteriores que puedan acordarse en la OMC a ser incorporadas automáticamente a este Acuerdo.]

- [subsidio a la exportación de productos agrícolas significa cualquier subsidio supeditado, *de jure* o *de facto,* a la actuación exportadora de un producto agrícola, incluyendo aquellas medidas citadas a manera de ejemplo en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC y en el Anexo 1 del Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias. A efectos de esta definición, los programas de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación, y seguros de exportación y

[104] [4.3. Las Partes no adoptan compromisos en materia arancelaria sobre los productos agropecuarios que se incluyen en el Anexo XX.]

[105] [4.4. Las Partes acuerdan que a partir de la entrada en vigencia de este Acuerdo, no aplicarán los mecanismos de bandas o franjas de precios y otros mecanismos de estabilización de precios de productos agropecuarios.] [4.4. Las Partes podrán aplicar para su comercio recíproco bandas o franjas de precios y otros mecanismos de estabilización de precios de productos agropecuarios.]

[106] El GNAG sometió a consideración del CNC una propuesta de declaración relacionada con la eliminación de subsidios a la exportación de productos agrícolas en la OMC, que fue llevada como posición común a la Conferencia de la OMC de Seattle.

[107] A pedido de las delegaciones, el Comité Tripartito preparó un compendio de las disposiciones relevantes en la OMC.

programas de ayuda alimentaria internacional, **[**que se otorguen de manera compatible con los derechos y obligaciones de la OMC, no serán considerados subsidios a la exportación para los fines de este Acuerdo.] [que no se otorguen de conformidad con las disposiciones de los Anexos 1, 2, 3 y 4 de la Subsección B.3. de este Capítulo, serán considerados subsidios a la exportación].]

- [No obstante, los créditos a la exportación, las garantías de crédito a las exportaciones o los programas de seguros de crédito, así como la ayuda alimentaria internacional suministrados [en términos compatibles con los derechos y obligaciones de la OMC], [y de acuerdo a las disposiciones de los Anexos de la Subsección B.3.] no serán considerados subsidios a las exportaciones para los fines de este Acuerdo.]

En el borrador de 2003, la Subsección B.2 Subsidios a la Exportación, del capítulo IX, permanece con un sin número de corchetes.

En el GNAG fueron consideradas diversas metodologías y agendas para la eliminación de los subsidios a la exportación para los productos agrícolas en el contexto del ALCA, que corresponde al Artículo 7 del Capítulo IX en el borrador 2003: eliminación en una fecha determinada, eliminación inmediata de los subsidios a la exportación agrícola al momento de establecerse el ALCA;[108] eliminación conforme a un programa multilateral.[109] Algunas delegaciones propusieron que en caso de que estas opciones no fuesen alcanzables, se debería aplicar una fórmula de reducción lineal sólo para el ALCA. También existen divergencias acerca de las sanciones a ser aplicadas cuando un país vuelva a introducir subsidios a la exportación en el comercio intrazonal.[110]

Otras delegaciones proponen la eliminación con plazos más largos para los países en desarrollo y las pequeñas economías,[111] mientras otras piensan que no debería haber

[108] [7.1. A partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, los subsidios a la exportación tal como están definidos en el artículo 1. (Definiciones), deberán eliminarse en el comercio entre las Partes. Las Partes no reintroducirán dichos subsidios a la exportación [excepto lo indicado bajo las disposiciones de esta Sección]. Las Partes también acuerdan no aplicar nuevas medidas y prácticas que tengan un efecto similar o que impliquen una elusión de los compromisos establecidos]. Borrador 2003.

[109] [Eliminación multilateral de los subsidios a la exportación para los productos agrícolas] *Los Ministros Responsables del Comercio del ALCA acordaron, en su Declaración de Toronto, de fecha 4 de noviembre de 1999: "trabajar con el objetivo de lograr que, en las próximas Negociaciones Multilaterales sobre Agricultura de la OMC, se acuerde la eliminación de los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas y se prohíba su reintroducción bajo cualquier forma". Habrá que determinarse la necesidad de este artículo hacia el final de las negociaciones tomando en cuenta los avances logrados en las negociaciones de la OMC. Tendrá que determinarse la necesidad de este artículo hacia el final del proceso de negociación en virtud de lo que suceda en las negociaciones sobre agricultura de la OMC.] [7.2. Las Partes acuerdan continuar trabajando [mancomunadamente] en las negociaciones sobre agricultura de la OMC en aras de la eliminación de los subsidios a la exportación para los productos agrícolas de manera multilateral lo más pronto posible.] (Borrador 2003).

[110] [7.3. En el caso que una Parte aplique subsidios a la exportación en el comercio de cualquier producto entre las Partes, las otras Partes suspenderán el cronograma de eliminación arancelaria para el mismo producto hasta que la Parte que aplique dichos subsidios los elimine * Por definir procedimiento que asegure la aplicación transparente de esta disposición.] [excepto para los países de economías pequeñas.]] [7.3. Cuando una Parte no cumpla con los compromisos establecidos en el numeral 1, las Partes afectadas podrán aplicar para los productos agropecuarios las disposiciones sobre Subsidios y Medidas Compensatorias del Acuerdo del ALCA para contrarrestar tales prácticas].

[111] [7.6. No obstante lo establecido en el párrafo 1 de este artículo, [las Partes con pequeñas economías] [los países en desarrollo] retienen su derecho a usar subsidios a la exportación dispuesto en artículo 9.4 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC en relación con subpárrafos 9.1 (d) y (e) de dicho Acuerdo].

trato especial en esa materia.[112] Costa Rica, Chile y Guatemala establecían la condición de que el acuerdo final a que se llegue en el ALCA, debe introducir el compromiso de los países para renunciar a los derechos que el GATT de 1994 les confiere para utilizar subsidios a la exportación, así como a los derechos que sobre éstos pudieran resultar de las negociaciones agrícolas que se están desarrollando en la OMC. Sin embargo, Guatemala proponía una cláusula sobre la necesidad de una excepción para el plazo de desmantelamiento de los subsidios a la exportación por parte de los países en desarrollo. Chile consideraba en su propuesta que no deben haber excepciones para ninguna categoría de país, incluyendo los países en desarrollo y los países menos adelantados. La Comunidad Andina defendió un trato especial y diferenciado en relación con los subsidios a la exportación.

Con relación a los mecanismos para tratar en el ALCA los subsidios a la exportación de países que no participan en el ALCA,[113] las propuestas van desde la aplicación de los mecanismos establecidos por la OMC[114] hasta acuerdos transitorios que serían aplicados hasta tanto se logre la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación. Estados Unidos propone –entre otras disposiciones- la aplicación de subsidios a la exportación que puedan compensar el subsidio aplicado por un país no miembro del ALCA a una exportación realizada al Hemisferio. En el Borrador 2003 se presentan varias redacciones para apartados que disponen de sanciones/ compensaciones para las importaciones subsidiadas desde terceros países, casi todas con dificultades en su administración:

[8.2. Si un Estado no Parte está exportando un producto agropecuario a otra de las Partes, beneficiado por subsidios a la exportación, la Parte importadora, a solicitud de una Parte exportadora, consultará con la Parte exportadora con la finalidad de: (a) Acordar medidas específicas que la Parte importadora pueda adoptar para contrarrestar el efecto de las importaciones subsidiadas de productos agrícolas no originarios de las Partes; (b) Que la Parte importadora aplique derechos compensatorios al amparo del artículo 13 (c) (i) del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC y en consonancia con las disposiciones contenidas en la Parte V del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC cuando sea posible, o, derechos antidumping a favor de un

---

[112] [7.4. No obstante, el numeral 1 sobre la eliminación de subsidios a la exportación, las pequeñas economías mantendrán sus derechos y obligaciones en conformidad con los acuerdos de la OMC y posteriores modificaciones. Asimismo, si la aplicación de algún tipo de subsidio a la exportación de sus productos agropecuarios causa o amenaza causar daños a la producción de las otras Partes, éste podría sujetarse a una investigación según lo establecido en el capítulo XX de Prácticas Desleales del presente Acuerdo.] [7.5. No obstante lo establecido en el párrafo 1 de este artículo, sobre la eliminación de subsidios a la exportación, las Partes con pequeñas economías eliminarán los subsidios a la exportación en un plazo de (...) años a partir de la entrada en vigor del ALCA, de conformidad con sus derechos y obligaciones contenidos en el Anexo VII del Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y sus posteriores modificaciones en la OMC. Asimismo, se reservan el derecho resultante de los acuerdos en la materia, en las negociaciones pendientes en la OMC].

[113] [Artículo 8. Tratamiento de Importaciones que se Benefician de Subsidios a la Exportación provenientes de no Partes].

[114] [8.1. Para el tratamiento de las importaciones subsidiadas de productos agropecuarios no procedentes de las Partes, se aplicarán las disposiciones de la OMC.]. [8.3. Las Partes acuerdan trabajar mancomunadamente en las negociaciones sobre agricultura de la OMC con la finalidad de prohibir el uso de los subsidios a la exportación para los productos agrícolas provenientes de países no Partes del ALCA a los países Partes del ALCA hasta lograr la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación para los productos agrícolas].

tercer país en los términos del artículo 14 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994].

[8.4. Si una Parte experimenta efectos adversos porque un país no Parte está exportando un producto agrícola a otro país importador Parte con el beneficio de un subsidio a la exportación, la Parte importadora, a solicitud de la Parte adversamente afectada, consultará con ésta con miras a acordar las medidas específicas que pudiera adoptar la Parte importadora a fin de contrarrestar o disminuir el efecto de esas importaciones de productos agrícolas no originarias de las Partes].

[8.5. Si la Parte importadora aplica las medidas acordadas, la Parte exportadora se abstendrá de aplicar cualquier subsidio de exportación para las exportaciones del mismo producto agrícola hacia el territorio de la Parte importadora].

[8.6. Si la Parte importadora [no aplica dichas medidas acordadas] [se niega a realizar las consultas mencionadas o a iniciar los procedimientos para aplicar los derechos compensatorios o antidumping mencionados en el punto 2 precedente], la Parte exportadora: a) [podrá aplicar un subsidio de exportación a sus exportaciones del mismo producto agropecuario a la Parte importadora hasta tanto el Estado no Parte deje de exportar ese producto agropecuario a la Parte importadora con el beneficio de subsidios a la exportación]; b) [podrá cancelar las preferencias comerciales a los productos provenientes de la Parte importadora del producto subsidiado por un monto equivalente al comercio afectado o aplicar otras medidas de efecto compensatorio que se acuerden en el ámbito del ALCA]].

[8.7. Una Parte exportadora notificará por escrito a la Parte importadora y a las otras Partes exportadoras del producto en cuestión, con no menos de siete (7) días de antelación, la adopción de cualquier medida de subsidio a la exportación relacionada con un producto agropecuario exportado al territorio de otra Parte. En el plazo de setenta y dos (72) horas de haber recibido solicitud por escrito de la Parte importadora, la Parte exportadora realizará consultas con la Parte importadora con el fin de reducir al mínimo cualquier impacto adverso sobre el mercado de la Parte importadora para ese producto. Al momento de solicitar consultas con la Parte exportadora, la Parte importadora enviará simultáneamente notificación por escrito de la solicitud a otras Partes exportadoras. Otra Parte exportadora podrá solicitar participar en las consultas].

Finalmente, otro tema de discusión es el tratamiento de los subsidios a las exportaciones de países participantes del ALCA en los mercados de terceros países[115] Las propuestas incluyen la eliminación completa de los subsidios a la exportación,[116] el tratamiento multilateral a la materia[117] Asimismo, la redacción de los apartados indica la intención de negociar sanciones o compensaciones por los efectos de las subvenciones a la exportación en la competitividad relativa de los países del ALCA en terceros mercados, en general de difícil ejecución:

[115] [Artículo 9. Tratamiento de Subsidios a la Exportación de Partes hacia Mercados de Países no Partes].

[116] [7.1. A partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, las Partes eliminarán y no introducirán ni reintroducirán en ninguna forma los subsidios a la exportación para los productos agrícolas exportados a otras Partes. Las Partes tampoco aplicarán nuevas medidas y prácticas que impliquen una elusión de este compromiso a la eliminación de subsidios a la exportación.]

[117] [9.1. Para el tratamiento de las exportaciones subsidiadas de productos agropecuarios por las Partes dirigidas a terceros mercados, se aplicarán las disposiciones de la OMC].

[9.1. A partir de la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo y hasta la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación, si una Parte utiliza los subsidios a la exportación para las exportaciones de productos agrícolas dirigidos hacia países no Parte, esa Parte tomará en cuenta los intereses de otras Partes y se esforzará por reducir al mínimo cualquier efecto adverso a las exportaciones de otras Partes. Si una Parte sufre un efecto adverso en el mercado de un país no Parte a causa del subsidio a la exportación por otra Parte, la Parte que aplica el subsidio a la exportación conviene en consultar, previa solicitud, con la Parte adversamente afectada con la finalidad de llegar a un acuerdo para mitigar el efecto adverso].

[9.3. A efectos de lo dispuesto en el punto 1 precedente, las Partes deberán deducir del nivel de base los montos de los subsidios a la exportación declarados / consolidados en el marco del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, aquellos destinados a mercados de otra Parte en el mismo período].

[9.4. Cuando una Parte identifique que, en un año determinado, otra Parte exportó a Estados no Parte un producto agropecuario con subsidios en valores o cantidades superiores a los que se determinan por los procedimientos establecidos en los puntos 1 y 3 precedentes, solicitará por escrito a la Parte exportadora que subsidia, a efectos de que esta última cumpla con lo dispuesto en el punto 1 precedente. Si, alguna Parte hubiese sido desplazada en un tercer mercado por una Parte que violó el compromiso establecido en el punto 1 precedente, la Parte afectada tendrá el derecho de pedir las compensaciones correspondientes y la Parte exportadora que subsidia tendrá la obligación de otorgar dichas compensaciones].

[9.5. En el caso en que la Parte exportadora que subsidia reitere su comportamiento violatorio de los compromisos mencionados en este artículo, la Parte afectada podrá cancelar las preferencias comerciales a los productos provenientes de esa Parte exportadora por un monto equivalente al comercio afectado, o aplicar otras medidas de efecto compensatorio que se acuerden en el ámbito del ALCA].

Otras medidas y prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas (incluyendo aquellas con efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones)[118]

Como es conocido, el principal objetivo de los exportadores agrícolas de los países en desarrollo en las negociaciones agrícolas en la OMC es limitar el uso de las medidas internas de apoyo al sector agrícola de los países industrializados. En el ALCA se ha intentado identificar y confeccionar un inventario de esas medidas. Para ese inventario, se sugirió que cada delegación identificara las medidas y prácticas que considerara como distorsionantes del comercio agrícola; y que aportara información sobre sus programas de política comercial que pudieran considerarse distorsionantes a través de una ficha resumida. Asimismo, para la identificación de tales prácticas se sugirieron procedimientos de notificación y contranotificación.

Sobre la base de las propuestas recibidas de las delegaciones, el GNAG elaboró una lista inicial, no exhaustiva, de medidas y prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas incluyendo aquellas que tienen un efecto equivalente a los subsidios a la exportación agrícola tales como: créditos subsidiados a la exportación agrícola;

[118] CORECA 2000 pp. 13-14.

formas de ayuda interna que distorsionan el comercio (incluidas en las cajas ámbar, azul y verde); ciertas prácticas de las empresas comerciales del estado, diferenciales en los impuestos de exportación, ciertos esquemas de financiación; reducción y exenciones arancelarias, exenciones de impuestos; programas de inducción a las exportaciones; impuestos y cargos de exportación; transacciones cambiarias y perdón de deudas.

Las disposiciones al respecto componen el Artículo 11 [Medidas de ayuda interna] del Capítulo IX del Borrador 2003. Existe acuerdo en que las disciplinas y los compromisos de reducción de apoyo interno deben ser logradas mediante negociaciones multilaterales. Sin embargo, no hay consenso en que los compromisos se limiten al ámbito multilateral.[119] Tampoco que las llamadas medidas conferidas en virtud de los programas de "limitación de la producción" o de "caja azul" (como se denomina en la OMC) estén incluidas en las que deben ser eliminadas o reducidas. Tampoco en que los criterios para las medidas de "caja verde" sean revisados con el fin de garantizar que esta ayuda no distorsiona la producción y el comercio. Canadá ha propugnado por trabajar en el marco de las negociaciones agrícolas multilaterales con el objetivo de eliminar o reducir al máximo las medidas de “caja azul”; establecer un límite al volumen de ayuda interna de todo tipo (ámbar, verde y azul); revisar los criterios para la aplicación de las medidas de “caja verde” y eliminar el Artículo 13 relativo a la “cláusula de paz”.

La Comunidad Andina sugirió que los servicios generales; la ayuda alimentaria interna; y los pagos por concepto de socorro en caso de desastres fueran excluidos de la definición de medidas y prácticas que distorsionan el comercio y la producción agrícola.[120] Propuso además, la no reincorporación de este tipo de medidas, un sistema de notificación anual sobre las medidas aplicadas por los países que no distorsionan el comercio y la posibilidad de acudir a las instancias relativas a Subvenciones y Derechos Compensatorios y Solución de Controversias del ALCA, para solucionar cualquier divergencia que surja en virtud de la aplicación indebida de este tipo de medidas.

Chile y Costa Rica proponían actuar en conjunto en el contexto de las negociaciones multilaterales, para revisar y redefinir las medidas permitidas contenidas en el Anexo 2 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Empero, Costa Rica abogaba por la eliminación de toda medida de ayuda interna, incluyendo las contempladas en el Anexo 2, y Chile por su exclusión. Por su parte, la propuesta del MERCOSUR fue elaborada a partir de los compromisos que en materia de ayuda interna tienen Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, México y Venezuela en las Listas consolidadas en la OMC y proponía un calendario –a manera de ejemplo- para su eliminación. Los países que no presentaron compromisos de ayuda interna sólo podrían aplicar el nivel “de mínimis”.[121]

---

[119] [11.5. A partir de la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo, las Partes convienen en eliminar para el comercio entre ellas las medidas y prácticas que distorsionan el comercio y la producción de productos agropecuarios, definidos en el párrafo 4].

[120] [11.4. Para los efectos del presente Acuerdo, se identifican como otras medidas y prácticas que distorsionan el comercio y la producción de productos agropecuarios cualquier medida o práctica distinta de las siguientes, siempre que éstas cumplan con los requisitos establecidos en los literales (a) y (b) del numeral 1 del Anexo 2 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC: a) Servicios generales (Numeral 2 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC); b) Ayuda Alimentaria Interna (Numeral 4 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC); c) Pagos (efectuados directamente o a través de la participación financiera del gobierno en los planes de seguro de las cosechas) en concepto de socorro en casos de desastres naturales (Numeral 8 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC)].

[121] Véanse las propuestas de redacción de los Artículos 11.7 al 11.12 del Capítulo IX del Borrador 2003.

Los países del MERCOSUR consideran que las medidas gubernamentales aplicadas a países en desarrollo como la asistencia técnica directa o indirecta, los insumos agrícolas a productores de bajos recursos y los destinados al desarrollo de la infraestructura, deben quedar exentas de los compromisos de reducción.[122] La propuesta también contenía disposiciones relativas a prevenir la elusión de compromisos, principalmente los referidos a los créditos a la exportación y a la concesión de ayuda alimentaria. Asimismo, establecía un sistema de penalidades basado en la cancelación de las preferencias arancelarias.[123]

Existe consenso en que los países que se benefician del trato especial y diferenciado de acuerdo a su nivel de desarrollo y tamaño de sus economías, en especial las pequeñas economías, podrán mantener las medidas y prácticas que constan en los artículos 6.2 y 6.4(b) del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC y acuerdos sucesores (Artículo 11.16 del Capítulo IX del Borrador 2003).

Medidas sanitarias y fitosanitarias

La fuerte concentración de las discusiones en el GNAG en los temas anteriormente mencionados explica que se haya asignado un papel marginal a la negociación de las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) en el ALCA. Muchas de las propuestas sugirieron temas específicos para la aplicación del Acuerdo MSF de la OMC en el hemisferio, incluyendo temas tales como: equivalencia; armonización, adaptación a las condiciones regionales (regionalización); transparencia; análisis de riesgo; procedimientos de control, inspección y aprobación; cooperación y asistencia técnica; solución de disputas; y aspectos institucionales.

En las discusiones preliminares del GNAG dos tendencias se presentaron con relación al capítulo sobre MSF en el ALCA: 1) Estados Unidos y Canadá que no consideran apropiado crear un acuerdo específico en el ALCA sobre MSF; y Comunidad Andina, MERCOSUR, México, Panamá y Chile que consideran necesaria la redacción de disciplinas específicas en el ALCA. Por otra parte, la Comunidad Andina, Jamaica y Nicaragua buscan un acuerdo que establezca una mayor cooperación y asistencia técnica en materia de MSF. Asimismo, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua presentaron una propuesta de Capítulo en MSF, tomando como modelo el texto del TLC entre los países centroamericanos y Chile.[124]

---

[122] [11.14. Las medidas de ayuda interna que cumplen con lo dispuesto en el artículo 6.2 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, con lo dispuesto en los párrafos XX del mismo acuerdo, así como las que no excedan los niveles *de minimis* establecidos en el artículo 6.4 del mismo Acuerdo, quedarán exentas de los compromisos de reducción que se establezcan en el presente artículo].

[123] [11.15. En el caso de que una de las Partes no cumpla con los compromisos que se establezcan en la presente Sección, las otras Partes suspenderán las preferencias arancelarias otorgadas al producto objeto de incumplimiento originario de la Parte mencionada hasta que se subsane dicho incumplimiento. Adicionalmente, las Partes afectadas podrán aplicar, para el producto objeto de incumplimiento, derechos compensatorios de acuerdo con las disposiciones que se establezcan en el (Capítulo XX ó Sección XX o artículo XX o Anexo XX) del presente Acuerdo].

[124] CORECA 2000, p. 15.

Cuadro 3
Características del arancel base en el ALCA

País	Partidas	Tipo	Niveles	Promedio % (1)	Desviación Estándar	Coeficiente desviación	Máximo % (1)	Mínimo % (1)
Estados Unidos	1.754	Ad valorem, específicos y ad valórem más específicos. Presenta lista de equivalentes ad valórem	368	10,3	27,8	2,70	350	0
Canadá	1.373	Ad valorem, específicos y ad valórem más específicos. No presenta lista de equivalentes ad valórem.	247	4,2	13,8	3,29	238	0
México	1.185	Ad valorem, específicos y ad valorem más específicos y prohibidas pocas partidas. No presenta lista de equivalente ad valorem.	36	25.0	40,0	1,60	260	0
Mercosur	939	Ad valorem	24	11,8	6,4	0,54	55	0
Chile	788	Ad valorem	4	7,4	8,0	1,08	98	6
Bolivia	877	Ad valorem con nota de condicionalidad al MEP	6	14,6	6,4	0,44	20	0
Ecuador	877	Ad valorem con nota de condicionalidad al MEP	6	14,3	6,7	0,47	20	0
Colombia	877	Ad valorem con nota de condicionalidad al MEP	8	16,5	11,2	0,68	80	0
Perú	917	Ad valorem con nota de condicionalidad al MEP	9	14,1	6,9	0,49	25	0
Venezuela	877	Ad valorem con nota de condicionalidad al MEP	6	14,3	6,7	0,47	20	0
Panamá	1357	Ad valorem	33	18,1	22,6	1,25	286	0
República Dominicana	1004	Ad valorem	8	13,2	9,4	0,71	40	0
Nicaragua	899	Ad valorem Cuotas en 3 partidas	11	9,7	8,3	0,86	62	0
Guatemala	899	Ad valorem Cuotas en 5 partidas	12	10,2	8,2	0,80	40	0
Honduras	899	Ad valorem y banda de precios	12	9,9	7,8	0,79	55	0
El Salvador	924	Ad valorem	10	11,9	10,7	0,90	40	0

Fuente: Listas presentadas al ALCA. Cálculos de Samacá Prieto (2003).

(1): No incluye las partidas con aranceles específicos y *ad valorem* más específicos de Canadá y México, debido a que sus listas no presentan los equivalentes. En el caso de Ecuador, Bolivia, Colombia, Venezuela y Perú, incluye todas las partidas pero no el Mecanismo de Estabilización de precios MEP.

No está aún decidido si las disposiciones acerca de las MSF en el Borrador 2003 componen un capítulo aparte o serán la Parte II del Capítulo IX. Fundamentalmente, son compromisos de cooperación para avanzar en la implementación del AMSF de la OMC, de transparencia, y cooperación técnica.

3. Las ofertas de los países para la liberalización arancelaria

Samacá Prieto (2003) tuvo acceso a las listas de oferta de desgravación arancelaria presentadas por 19 países en el proceso de negociación del ALCA para la agricultura.[125] El autor destaca la heterogeneidad de los universos arancelarios, principalmente por el contraste entre el número de partidas de las estructuras arancelarias de los Estados Unidos (1754) y de Chile (368), o de niveles, entre Estados Unidos (368) y Chile (sólo cuatro) (véase el cuadro 3).

Cuadro 4
Resumen de las ofertas agrícolas en ALCA - número de partidas

Oferta de	A	B	C	D	Otras	Total
Estados Unidos[1]	628	324	266	155	381	1754
Canadá[2]	978	53	228	17	97*	1373
México[3]	389	104	228	456	7	1184
Mercosur	114	135	392	298	0	939
Chile	365	92	59	272	0	788
Bolivia[4]	96	88	250	352	151	937
Ecuador[4]	96	90	281	311	159	937
Colombia[5]	96	87	218	529	7	937
Perú	116	72	453	296	0	937
Venezuela[4]	92	54	207	232	352	937
Panamá[2]	683	80	144	192	228	1327
R.república Dominicana[6]	228	58	201	447	70	1004
Centroamérica[7]	183			427	316	926

(1): Oferta para la Comunidad Andina. En "Otras" corresponden a Dtrq; (2): En "Otras" corresponden a excluidas; (3): En "Otras", prohibida importación; (4): En "Otras", condicionadas a la eliminación de subsidios.; (5): En "Otras" en "provisional". (6): En "Otras" presenta nota de "sensibles"; (7): En "Otras" excluye 307 y presenta nota "trato no lineal" en 9 partidas
* aves, lácteos y huevos.

Fuente: Ofertas ALCA. Cálculos Samacá Prieto (2003, p. 12).

Estados Unidos, Canadá y México utilizan además de aranceles ad valorem, aranceles específicos, y una combinación de los dos. Como se sabe, la utilización de aranceles específicos es menos transparente que una estructura compuesta de aranceles ad valorem.[126] El cuadro 3 presenta los datos básicos de las estructuras arancelarias para los productos definidos en la OMC como agrícolas.

[125] Estados Unidos, Canadá, México, MERCOSUR, Chile, Comunidad Andina, República Dominicana, Panamá y Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador (Centroamérica 4).

[126] El análisis de las listas del arancel base de los países, realizado por Samacá Prieto (2003, pp. 10-11) reveló que los lácteos, el azúcar, los cereales y las carnes son los capítulos más afectados por aranceles elevados. Así, en la lista de los Estados Unidos, el capítulo 4, lácteos, está afectado en un 29% de sus partidas por aranceles superiores a 20%, seguido por el capítulo de las preparaciones de cereales y leche, con el 19% de sus partidas afectados por estos niveles.

Como fue mencionado en la sección 3, las listas de oferta de los países son muy heterogéneas, dado que muchos no se sometieron a los calendarios acordados. Varios países condicionaron de una u otra forma estos calendarios de desgravación; incluso varios de ellos excluyeron partidas de dichos calendarios. Estados Unidos condicionó varias partidas, casi todas las de la canasta D (plazo de desgravación superior a 10 años) al trato "trq", lo que significa que en dichos calendarios de desgravación se aplicarán cuotas arancelarias. Canadá, los cuatro países centroamericanos y Panamá excluyeron partidas de los calendarios de desgravación. Bolivia, Ecuador y Venezuela condicionaron algunas partidas de los calendarios de desgravación a la eliminación de los subsidios. Asimismo, la República Dominicana definió en algunas partidas la condición de "producto sensible" sin especificar su significado.[127]

Como se aprecia en el cuadro 4, los países concentraron en el grupo con plazos de desgravación superior a 10 años, una gran parte de su oferta agrícola. Los países centroamericanos presentan 46% de su oferta en la canasta D y el 34% está excluido del programa de desgravación. Estados Unidos (en la oferta a la Comunidad Andina), presenta menos de 9% en la lista D y Canadá, poco más de 1,2%, pero el primer país tiene casi el 22% de su oferta condicionada por cuotas arancelarias, y el segundo excluyó 7% de sus partidas del proceso de desgravación. Los productos más protegidos de la competencia externa son los lácteos, el azúcar, las preparaciones de alimentos con cereales y leche y las carnes. En estos sectores, se anticipa que la negociación será más compleja.

Estados Unidos

Como se describió en la sección 3, los Estados Unidos presentaron su oferta discriminada por grupos de países (véase el cuadro 5). Casi la mitad de la oferta agrícola estadounidense al MERCOSUR está en desgravación con más de 10 años y contingentes arancelarios.

En su examen de la oferta de los Estados Unidos, Samacá Prieto (2003, pág. 19) concluyó que tanto por la estructura del arancel base como por la estructura de su oferta, los productos lácteos, el azúcar, y los productos agroindustriales con contenido de azúcar y leche, son los sectores más críticos para el país. Además, entre los capítulos del sistema armonizado más afectados por la oferta estadounidense en D y en D con cuotas arancelarias, están también el cacao, el algodón, el tabaco, frutas y hortalizas.

MERCOSUR

MERCOSUR se sometió al calendario acordado, sin exclusión de ningún producto. De las 939 partidas, el 12% se encuentra en la canasta A, de desgravación inmediata y el 32% en D. Los capítulos más afectados por el calendario de desgravación D son el algodón, los lácteos, las preparaciones de cereales y leche, el azúcar, las preparaciones alimenticias del capítulo 21 (Sistema Armonizado), las preparaciones de frutas y verduras del capítulo 20, el cacao, las carnes y los cereales.[128]

---

[127] Samacá Prieto 2003, pp. 11-12.

[128] Samacá Prieto 2003, p. 30.

Cuadro 5

Resumen de las ofertas agrícolas de Estados Unidos en ALCA por países, grupos de integración y número de partidas

Oferta para	A	B	C	D	Otras	Total
Centroamérica	629	356	261	127	381	1754
Comunidad Andina	628	324	266	155	381	1754
Canadá, México, Chile y MERCOSUR	627	313	256	177	381	1754
CARICOM	1351	16	5	1	381	1754

Fuente: Ofertas ALCA. Cálculos Samacá Prieto (2003, p. 19).

Chile

Chile propone la totalidad de las partidas agrícolas en los calendarios previstos. De las 788 partidas, 365 o el 46% de la oferta se encuentra en la canasta A, y 272 partidas o el 35% en la canasta D. Los capítulos más afectados por el calendario de desgravación largo son, en su orden, azúcar, lácteos, grasas, hortalizas, tabaco, carne y cereales. Además, Chile presentó oferta en agricultura con ritmo de desgravación más acelerado para los países de la CARICOM. El tratamiento diferenciado se aplica por medio de la eliminación de las categorías intermedias (B y C) de su oferta. De esta manera, los productos de interés exportador de los países de la CARICOM reciben acceso preferencial inmediato.

Comunidad Andina

Tanto para el arancel base como para el calendario de desgravación, la Comunidad Andina presenta seis listas; una para las partidas comunitarias y una por cada país por el saldo de las partidas. Las partidas comunitarias ascienden a 373 y el número total de partidas es de 937 para el calendario de desgravación pero varían en el caso de los aranceles base, debido a la decisión de presentar listas de forma separada. Los mismos capítulos, mencionados anteriormente, son los más afectados por los plazos más largos.

V. EL PROCESO NEGOCIADOR EN EL GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE SERVICIOS (GNSV)

Existe muy poca documentación disponible acerca del proceso negociador en el Grupo de Negociación de Servicios (GNSV), excepto los comunicados de prensa de las reuniones del grupo, que solamente repiten la agenda de los temas en negociación y el programa de trabajo del GNSV. Son conocidos, sin embargo, las grandes diferencias que se evidenciaron desde el principio de los trabajos técnicos, entre Brasil y los Estados Unidos, entre los conceptos, la metodología y la naturaleza de los compromisos de dos modelos de textos jurídicos sobre el comercio de servicios. Por una parte, el modelo de derechos y obligaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que es parte integral del Acta Final de la Ronda Uruguay, y del marco institucional de la OMC, abogado por Brasil y los demás miembros del MERCOSUR, y por otra parte, el modelo del TLCAN.

A diferencia de los grupos de acceso revisados más atrás, el GNSV tiene el alcance de sus trabajos directamente alterado por las decisiones de la Reunión Ministerial de Miami.[129] En efecto, según la Declaración Ministerial, el CNC debe desarrollar un conjunto equilibrado y común de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países, que debe incluir disposiciones en las nueve áreas negociación (acceso a mercados; agricultura; servicios; inversión; compras del sector público; propiedad intelectual; política de competencia; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; y solución de controversias). El desarrollo de disciplinas y liberalización adicionales es parte de los acuerdos plurilaterales que se establecerán por la expresión de deseo de las partes interesadas. Si bien, como ha sido mencionado, existen diferentes interpretaciones de cómo los dos tipos de acuerdos estarían vinculados, existe un entendimiento tácito de que en los temas controversiales para los cuales ya existe una normativa multilateral, el mínimo denominador común es la OMC, y para aquellos en los cuales aún no tienen normas multilaterales, el mínimo denominador común son compromisos de transparencia (véase más adelante).

En servicios, las propuestas presentadas para el acuerdo común de derechos y obligaciones, limitan el marco normativo común a las reglas del AGCS, y las ofertas serán definidas a partir de listas positivas, como en la OMC. Empero, como se detalla más abajo, se mantienen los ajustes necesarios para las negociaciones con referencia a la presencia comercial de las empresas proveedoras de servicios, que se discuten en el GNSV y en el Grupo de Negociaciones en Inversión (GNIN).

1. El proceso formal de las negociaciones

El objetivo del GNSV, definido por la Declaración de San José, es establecer disciplinas para liberalizar progresivamente el comercio de servicios entre los países de las Américas, con vistas a alcanzar un área hemisférica de libre comercio, en condiciones de certidumbre y transparencia, así como asegurar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA.[130]

El GNSV se reunió por primera vez en los primeros días de septiembre de 1998, para discutir su mandato negociador y cuestiones de procedimiento. En 1999, el grupo realizó cuatro reuniones durante las cuales los representantes de los países o grupos de países analizaron los seis temas sustantivos de consenso sobre servicios que el GNSV había acordado durante la fase preparatoria del ALCA que formarían parte, entre otros, de un acuerdo hemisférico sobre Comercio de Servicios en el contexto del ALCA. Estos incluían: cobertura sectorial, trato de Nación Más Favorecida (NMF), acceso a mercados, trato nacional, denegación de beneficios, y transparencia. El GNSV también analizó varios documentos aportados por las delegaciones sobre las necesidades e intereses de las economías pequeñas y los mecanismos de liberalización de servicios.[131]

Después de la reunión ministerial de Toronto, el GNSV discutió el mandato acordado y definió una metodología y estructura de trabajo para lograr la elaboración de un borrador

---

[129] Así como los otros grupos de negociación que proponían compromisos más restrictivos (en términos de la restricción a la acción de los gobiernos nacionales) que los que ya existen en la OMC (antidumping y subsidios, derechos de propiedad intelectual), o que intentaban definir reglas en temas para los cuales aún no existen reglas multilaterales como en inversiones, compras del sector público, y política de competencia.

[130] ALCA - Reunión Ministerial 1998.

[131] Véase la página oficial del ALCA (http:www.ftaa-alca.org).

de texto en el cronograma definido. La primera versión del Borrador, que fue distribuido en la reunión ministerial de Buenos Aires, como los demás textos, muestran las profundas divergencias en el grupo negociador. Como los demás borradores de capítulos presentados en el año 2001, el capítulo relativo a servicios no era más que una compilación de las distintas posiciones de las delegaciones acerca de la agenda negociadora. El capítulo se componía de 8 artículos (artículo 1: alcance [ámbito de aplicación]; artículo 2: cobertura sectorial; artículo 3: trato de nación más favorecida (NMF); artículo 4: transparencia; artículo 5: denegación de beneficios; artículo 6: trato nacional; artículo 7: acceso a mercados; artículo 8: definiciones y una sección sobre otros temas relacionados con los anteriores (conforme lo determine cada país o grupo).[132]

Siguiendo el programa de trabajo general, a partir de 2001, el GNSV pasó a trabajar sobre la versión preliminar del borrador para avanzar hacia un Borrador de Texto Consolidado sobre Servicios. A diferencia de otros capítulos, en la segunda versión del borrador de acuerdo ALCA, presentado en 2002, el capítulo sobre servicios mantiene la misma estructura, siendo que la inclusión de solamente un artículo (Artículo 6: Nivel de trato) permanecía sin consenso. La estructura básica se compone de los siguientes artículos: 1. Alcance y cobertura sectorial; 2. Trato de nación más favorecida; 3. Transparencia; 4. Denegación de beneficios; 5. Trato nacional; [6. Nivel de trato]; 7. Acceso a mercados y 7. Definiciones.

En las orientaciones a los GNs emanadas de la XI reunión del CNC, realizada en agosto de 2002, se advierte el impacto de las divergencias señaladas anteriormente para las listas de oferta en servicios. A diferencia de los grupos de acceso a mercados de bienes agrícolas y no agrícolas, para los cuales a la fecha de la reunión del CNC, se había acordado el arancel base, el tipo de concesiones arancelarias, los calendarios y ritmos para la eliminación de aranceles, en el GNSV la divergencia en términos del alcance y de las modalidades de negociación creaba problemas adicionales para el avance en la negociación de acceso a mercados. Como resultado, "las ofertas de inversión para prestar servicios a través de la presencia comercial, [podrían] ser presentadas y discutidas en el GNSV, en el GNIN (Grupo de Negociación sobre Inversiones) o en ambos.[133]

El documento del CNC, en su primera reunión de 2003 (Puebla, México, 9-11 abril), en el cual se empezaron a evaluar las ofertas iniciales de bienes, servicios e inversiones y se definieron lineamientos para las negociaciones de acceso a mercados, instó a las delegaciones que todavía no habían presentado sus ofertas iniciales en los grupos de servicios, inversiones y compras del sector público a que hicieran esfuerzos en presentarlas lo antes posible.[134] Asimismo, el CNC instruyó a los Presidentes de los

---

[132] En la misma reunión, los Ministros orientaron el GNSV a presentar al CNC sus recomendaciones sobre modalidades y procedimientos de negociación con fecha límite del 1 de abril de 2002, para su evaluación en el CNC en su primera reunión a partir de esa fecha, a fin de iniciar negociaciones, a más tardar, el 15 de mayo de 2002. (ALCA - Reunión Ministerial 2001).

[133] ALCA - CNC 2002a.

[134] Si bien Uruguay y Paraguay presentaron sus ofertas en materia de servicios e inversiones, Brasil y la Argentina no lo hicieron en ninguno de los tres temas. Recién en octubre de 2003 Brasil y la Argentina presentaron una oferta inicial conjunta para servicios (Bouzas y Motta Veiga, 2003.

GNSV y del GNIN a realizar una reunión conjunta de sus respectivos grupos para tratar el tema de la presencia comercial/ inversiones en servicios (Modo 3).[135]

El informe del Presidente del GNSV al CNC, presentado en la reunión de Miami, identifica las diferencias sustanciales en las negociaciones en el grupo, principalmente debido a la falta de decisión sobre la modalidad a seguir para la liberalización del comercio de servicios, así como al asunto no resuelto al respecto de dónde y cómo será tratada la presencia comercial (Modo 3), es decir si en el capítulo de servicios o en el de inversión. Además, la indefinición acerca de las listas positivas o negativas para la presentación de las ofertas resultó en un conjunto muy heterogéneo de listas. "La flexibilidad brindada a los países para presentar sus ofertas iniciales significó que éstas fueron presentadas en formatos muy diferentes y bajo diversos criterios. Esto causó una gran dificultad para la comparación de ofertas."[136]

La última versión de redacción del capítulo de servicios del Borrador 2003 del texto del acuerdo del ALCA (Capítulo XVI) está mucho más ampliado, limpio, y expresa con más claridad las profundas divergencias que aún se mantienen en el GNSV. Son 24 artículos divididos en tres secciones respectivamente: A) Aspectos generales; B) Provisiones sustantivas y C) Procedimientos e instituciones, además de cuatro textos de acuerdos sectoriales: entrada temporal de personas de negocios; servicios profesionales; servicios de telecomunicación y servicios financieros. Como resultado de las decisiones que fueron tomadas en Miami, en noviembre de 2003, parte del trabajo del GNSV será posiblemente transferido para los acuerdos plurilaterales.

2. El tratamiento de los temas de la agenda negociadora

Cabe señalar que, diferentemente de los llamados temas de Singapur (inversión, compras del sector público, política de competencia) no existen divergencias en el ALCA acerca de la inclusión de disciplinas con vistas a la expansión del comercio de servicios en las Américas, pero sí acerca de la naturaleza de esas disciplinas, dado que las mismas involucran restricciones a la capacidad de definir políticas públicas y de definir estándares de calidad para servicios esenciales para la población de cada país.

El análisis realizado por Marconini (2002) de los acuerdos regionales en servicios identificó algunos elementos de consenso en los textos negociados, que pueden componer el conjunto común de derechos y obligaciones en servicios. Evidentemente, las reglas y principios de todos los acuerdos en servicios entre los países de las Américas están basados en la noción tradicional de no discriminación - NMF y trato nacional, que es la base del sistema multilateral de comercio. Todos los acuerdos incluyen una definición de acceso a mercados en servicios, en general basada en las medidas del Art. XVI del AGCS.[137] Otro elemento en común en todos los acuerdos es la aceptación de que los principios de acceso a mercados y trato nacional deben ser acompañados de disposiciones acerca de medidas que son de naturaleza interna pero que afectan el comercio internacional en servicios. Cabe señalar que las negociaciones

[135] ALCA - CNC 2003a.

[136] ALCA - CNC 2003.

[137] El articulo XVI:1 del AGCS de la OMC determina que: En lo que respecta al acceso a los mercados a través de los modos de suministro identificados en el artículo I, cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de los demás Miembros un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su Lista." (GATT, 1994, p. 358).

sobre servicios versan fundamentalmente sobre las medidas, ya sean leyes, decretos u otras medidas administrativas que afectan el suministro de un determinado servicio.

Los acuerdos existentes en las Américas, ya sean los TLC con los Estados Unidos o los demás países del TLCAN o el acuerdo de servicios en el MERCOSUR, reconocen que las medidas, como instrumentos de política pública, pueden ser formuladas por los países para atender a objetivos de orden interno, y no pueden ser considerados *a priori* como restricciones o violaciones a las obligaciones asumidas. Sin embargo, dependiendo de cómo son aplicadas, esas medidas pueden constituir reales limitaciones al comercio de servicios. Ese reconocimiento conlleva el compromiso de realizar negociaciones con vistas a disminuir el comportamiento discrecional del sector público en el establecimiento de regulaciones internas o en la aplicación de las mismas.[138] El principio de transparencia es otra característica en común de todos los acuerdos regionales. Ese principio determina la obligación de los Miembros de publicar la información relevante que pueda afectar el comercio de los servicios y de notificar los cambios en los reglamentos existentes.[139] Sin embargo, los acuerdos tipo TLCAN son más restrictivos dado que incluyen disposiciones que permiten que los países miembros del acuerdo puedan comentar las propuestas de cambios en la reglamentación de servicios que un país tenga intención de realizar.[140]

Como ha sido mencionado, en gran parte, la paralización de las negociaciones en servicios se debe a las diferencias que existen entre la arquitectura del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS o GATS por su sigla en inglés) de la OMC y la de los TLC con los Estados Unidos, en términos de su alcance y cobertura, así como de los principios de liberalización que se incorporan al acuerdo y del mecanismo para la adopción de los compromisos. Esas diferencias conceptuales y metodológicas separan a los países del MERCOSUR de aquellos países que tienen con los Estados Unidos y con otros países del TLCAN compromisos en servicios con disposiciones más restrictivas que las del AGCS. Una primera diferencia se relaciona con el alcance y la cobertura del acuerdo de servicios, que a su vez comprenden tres elementos: las medidas, los modos de suministro de servicios comprendidos, y la cobertura sectorial.

Es importante reiterar que las negociaciones sobre el comercio de servicios tratan de crear normas de convivencia entre la capacidad interna de regular los servicios nacionales de los entes reguladores y el acceso de proveedores de servicios extranjeros a los mercados internos. Por lo tanto, es fundamental que los negociadores estén de acuerdo sobre la definición de las medidas y los modos de prestación de servicios. En el Artículo I, el AGCS define que el "Acuerdo se aplica a las medidas adoptadas por los Miembros que afecten al comercio de servicios."[141] En seguida, el comercio de servicios es definido en el artículo I:2 como incluyendo los cuatro modos de prestación de los servicios.

---

[138] Otros elementos que son comunes a los acuerdos regionales en servicios, como herencia del AGCS son las disposiciones acerca de la reglamentación interna, el reconocimiento mutuo de licencias, los certificados profesionales, las restricciones cuantitativas, las excepciones generales y de seguridad.

[139] Como corolario, en general, los acuerdos piden el establecimiento de puntos de contacto para el suministro de la información requerida por las partes interesadas.

[140] Marconini (2002, pp. 7-8).

[141] Abuggattas (2004, p. 2) resalta que el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC ha formulado interpretaciones más amplias sobre el alcance de la palabra "afectan" el comercio de servicios.

El AGCS define cuatro modos de prestación de un servicio, tres de las cuales abarcan el intercambio comercial entre los proveedores de un servicio en un país y los usuarios o consumidores de ese servicio en otro país, por medio del movimiento ya sea del proveedor o del consumidor del servicios, o del servicio (comercio transfronterizo). Además de estas tres modalidades de prestación de servicios, el AGCS incluyó la prestación por presencia comercial, es decir el suministro de servicios por medio del establecimiento de la empresa en el territorio de un país. [142] A su vez, en los TLC negociados con los Estados Unidos, el comercio internacional de servicios incluye solamente tres modos de suministro dejando de lado la transacción por medio de la presencia comercial de las empresas prestadoras de servicios, o el Modo 3 de las transacciones internacionales de servicios, en los términos de la OMC. En los TLC, la prestación de servicios por las empresas transnacionales ha sido negociado junto a las demás disposiciones que rigen las inversiones de bienes y servicios en el capítulo de inversión. Esas negociaciones incluyen una cláusula de "presencia local no-obligatoria", por la cual, diferente al AGCS, los países no pueden exigir la presencia local para el acceso al mercado del proveedor extranjero de servicios.[143] La presencia comercial puede ser muy importante para los efectos jurídicos del no cumplimiento del suministro de un servicio, pero a rigor, las disposiciones al respecto pueden estar en el capítulo que trata de los derechos y obligaciones del inversionista en bienes y servicios.

Es decir, con relación a las obligaciones hacia el inversionista y la inversión en bienes y servicios, lo importante no es si las disciplinas que se aplicarán al establecimiento comercial se encuentran en el capítulo de servicios o en el capítulo sobre inversión, en el marco general del acuerdo. Más importante es la naturaleza de las disciplinas que permita a la sociedad el control de la inversión en servicios de forma de atender las prioridades nacionales. Por ejemplo, Abugattas (2004) menciona que en los TLC con los Estados Unidos, el capítulo de inversión proscribe cualquier requisito de desempeño, salvo las reservas que cada Parte inscriba, renunciando los países de esta manera a un derecho consagrado en el AGCS (Art. XIX:2).[144]

En el último borrador del capítulo de servicios, la redacción el Artículo 2.1 acerca de las medidas comprendidas en el Alcance del capítulo permite identificar las principales diferencias entre las delegaciones. En la primera parte, en la que se encuentran pocos corchetes, la principal divergencia reside en la definición del comercio de servicios, si va a abarcar solamente el comercio transfronterizo, dejando el suministro por presencia comercial en el capítulo de inversiones o si se va adoptar la definición del AGCS con los cuatro modos de prestación:

---

[142] "I:2 A los efectos del presente Acuerdo, se define el comercio de servicios como el suministro de un servicio: a. del territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro; b. en el territorio de un Miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro Miembro; c. por un proveedor de servicios de un Miembro mediante presencia comercial en el territorio de cualquier otro Miembro; d. por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro." (GATT 1994, p. 344).

[143] "Ninguna Parte exigirá a un prestador de servicios de otra Parte que establezca o mantenga una oficina de representación o cualquier otro tipo de empresa, o que [sea residente,][resida] en su territorio como condición para la prestación transfronteriza de un servicio.] (Redacción del artículo 7.3 del Capítulo sobre Servicios del Borrador 2002 de texto del acuerdo del ALCA).

[144] Abugattas, 2004, pág. 7. Adicionalmente, el autor comenta que los TLC incorporan obligaciones adicionales a las contenidas en el AGCS en el modo 1 (comercio transfronterizo) mediante la inclusión de un capítulo sobre comercio electrónico.

2.1. Este Capítulo se aplica a las medidas [adoptadas o mantenidas] por una Parte que afecten [directamente] al comercio [transfronterizo] de servicios [en todos los sectores] [y en todos los modos de suministro], que realicen los prestadores de servicios de otra Parte. Tales medidas incluyen pero no están limitadas a medidas que afecten: a) la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio; b) la compra, uso o pago de un servicio;

Las disposiciones que no son de consenso se refieren a la inclusión o no del modo de prestación mediante la presencia comercial:

> (tales medidas incluyen pero no están limitadas a medidas que afecten) [c) el acceso a y el uso de [sistemas de distribución y transporte] [o] [redes y servicios [públicos] de telecomunicaciones] relacionados con la prestación de un servicio;] [d*) la presencia en su territorio de un prestador de servicios de cualquier otra Parte;*] [e) el otorgamiento de una fianza u otra forma de garantía financiera, como condición para la prestación de un servicio.] [f) el acceso a servicios que se ofrezcan al público en general por prescripción de las Partes, y la utilización de los mismos con motivo de la prestación de un servicio.]

Los negociadores deben llegar a un acuerdo en los modos de suministro de los servicios, y en las medidas que estarán sujetas a los compromisos de "liberalización". Asimismo, ellos deben definir las reglas y principios del sistema multilateral de comercio que se les aplicarán. Estas reglas y principios están basados en la noción tradicional de no discriminación entre los participantes bajo la forma de NMF (no discriminación entre países) y trato nacional (no discriminación entre productos nacionales e importados).

En el AGCS, los países lograron un compromiso de listas positivas para obligaciones específicas en acceso a mercados y trato nacional, así como para los sectores y actividades de servicios. El compromiso de listas positivas implica que el compromiso es vinculante solamente para los sectores y modos de prestación que están en ellas, mientras que las listas negativas son exactamente lo contrario: los países asumen compromisos amplios y en sus listas negativas están las excepciones a esos compromisos. Por lo tanto, en la negociación por listas positivas, los países no asumen compromisos específicos de acceso a mercados y no extienden el trato nacional excepto para aquellos sectores, actividades y modos de prestación que están en sus listas. A diferencia de lo anterior, el TLCAN, y posteriormente, los demás TLC de los Estados Unidos, adoptan el enfoque de listas negativas. Cada parte menciona las medidas incompatibles con los principios de comercio en lo que se conoce como reservas. Sin embargo, los TLC permiten reservas y excepciones con relación a trato nacional, trato de NMF, presencia local, exigencias de desempeño y otros elementos en un conjunto de temas (por ejemplo, para medidas aplicadas a medidas futuras, restricciones cuantitativas, etc.).[145] Todos los servicios que no están en estas listas, se entiende que se les aplican completamente los principios mencionados. Por ello, para entender el alcance de un TLC en la liberalización del comercio de servicios es necesario revisar tanto el texto del capítulo como las listas de reservas, que forman parte integrante del

[145] El TLCAN permite reservas y excepciones con relación al capítulo XI (inversión), capítulo XII (comercio fronterizo de servicios) y el capítulo XIV (servicios financieros). El acuerdo también define exclusiones sectoriales como en el caso de actividades en transporte aéreo, telecomunicaciones básicas y transporte marítimo (Marconini, 2002, p. 5).

TLC y determinan el verdadero acceso a los servicios por parte de los proveedores de servicios de fuera del país.[146]

La definición de “medida” incorporada en los TLC es similar a la comprendida en el Artículo XXVIII del AGCS, pero es más acotada a la definición de servicios, que excluye el Modo 3.[147] Involucra todas las medidas, independientemente de su forma jurídica y del ámbito de gobierno de que emanen, incorporando también las disposiciones de instituciones no gubernamentales con facultades delegadas por cualquier ámbito de gobierno. Sin embargo, en la práctica el ámbito local ha sido excluido de los compromisos.[148]

A la luz de las decisiones de la reunión Ministerial de Miami, el capítulo de servicios deberá ser reformulado, con un marco de reglas basadas en el AGCS para el conjunto común de derechos y obligaciones y un marco de reglas más restrictivas para los acuerdos plurilaterales

VI. CONSIDERACIONES FINALES

En Miami, reconociendo que los países pueden asumir diferentes grados de compromisos, los negociadores del ALCA tomaron la decisión de crear un ALCA de geometría variable, con el objetivo de lograr un acuerdo equilibrado para todos los participantes, que aborde la cuestión de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, mediante varias disposiciones y mecanismos. La Declaración Ministerial explicita que: "el Acuerdo incluirá medidas en cada una de las disciplinas de negociación, y medidas horizontales, según sea apropiado, que tomen en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, y que puedan ser implementadas, Se otorgará una atención especial a las necesidades, condiciones económicas (incluyendo costos de transición y posibles desequilibrios internos) y

[146] En su estudio comparativo entre el CAFTA (Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y los Estados Unidos) y el AGCS, Abugattas (2004) demuestra que, en muchos aspectos, los TLC pueden ser considerados como OMC-minus. Asimismo, puede ser más discrecional: la diferencia fundamental entre la fórmula AGCS y la del TLCAN radica en lo referente al criterio que informa si una Parte está cumpliendo sus obligaciones o no. La formulación del AGCS, tanto en el caso del Art II como del XVII, contiene como elemento sustantivo la similitud de los servicios y los prestadores de servicios. En el caso de la fórmula incorporada en los TLC el elemento sustantivo, tanto para el trato nacional como para la cláusula NMF constituye la similitud de las circunstancias en las que se realiza el comercio, con un amplio margen de discrecionalidad (pp. 10-11).

[147] Abugattas (2004, p. 2) menciona que los acuerdos que siguen la fórmula derivada del NAFTA establecen que el Capítulo de servicios se aplica a las "medidas que adopte o mantenga una Parte que afectan el comercio transfronterizo de servicios por un proveedor de servicios de otra parte", ampliándose así mismo la lista indicativa de las medidas abarcadas establecida en el Art. XXVIII del AGCS".

[148] "Por otra parte, si bien es cierto que las medidas emanadas de los gobiernos locales son incorporadas en la definición de medida en los acuerdos bilaterales, en la práctica son excluidas de su alcance mediante una provisión expresa....Más aún, en las reservas inscritas por los EUA en el Anexo I sobre medidas no conformes, ha reservado para todos los sectores las medidas disconformes en todos los Estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico en el ámbito de gobierno regional. Por lo tanto la cobertura se limita a medidas emanadas del gobierno federal incrementando la discrepancia con la cobertura del AGCS." Además "Los acuerdos bilaterales han excluido de la cobertura "los subsidios o donaciones otorgados por una Parte, incluyendo los préstamos, garantías y seguros apoyados por el Estado" (Art. 11.1 del CAFTA). En el AGCS, un Miembro que comprometa trato nacional, si no inscribe la reserva expresa con respecto a los subsidios, deberá dar el mismo trato a los proveedores de servicios extranjeros." (Abugattas, 2004, pp. 3 y 4)).

oportunidades de las economías más pequeñas, con el objeto de asegurar su plena participación en el proceso del ALCA."[149]

Existe consenso entre los países y grupos de países en que todos los países participarán en las negociaciones sobre el conjunto común de derechos y obligaciones y que el ALCA debe ser compatible con las reglas y disciplinas de la OMC. Además, que los países pueden asumir diferentes grados de compromisos, y que negociaciones plurilaterales dentro del ALCA puede ser una línea de acción para permitir que los países que así lo decidan, puedan acordar *beneficios*[150] y obligaciones adicionales, porque estos son los términos de la Declaración de Miami. Asimismo, se mantiene el principio de que el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones de estos acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA. Igualmente, las delegaciones han llegado al entendimiento de que las negociaciones en acceso a mercados en bienes y servicios serán realizadas utilizando el formato bilateral. Las listas de liberalización comercial que resulten de esas negociaciones deberán ser anexadas al acuerdo final y serán partes integrantes del acuerdo del ALCA (véase el cuadro 6 que resume algunas áreas de consenso en las propuestas de los varios países y grupos de países en el acuerdo común de derechos y obligaciones).

En general, las delegaciones están de acuerdo en incluir en el acuerdo del ALCA medidas que proporcionen un tratamiento adecuado y efectivo a las necesidades de las economías de menor desarrollo relativo y de menor tamaño. Todos los grupos negociadores deben convertir el principio de tratamiento adecuado de las diferencias en los niveles de desarrollo y de tamaño de las economías, en especial, las de menor tamaño, en medidas específicas que sean simples, transparentes y de fácil aplicación.

El MERCOSUR, junto a la CARICOM, Bolivia y Venezuela, exigen además de un marco flexible, que permita exclusiones de sectores, salvaguardias especiales, y períodos más prolongados para el cumplimiento de las obligaciones, mecanismos de cooperación técnica y financiamiento para una integración efectiva de todas las economías en los flujos de comercio de bienes y servicios generados por el acuerdo del ALCA[151]. En la Declaración de Miami, los Ministros reconocieron que las "economías más pequeñas y menos desarrolladas requerirán apoyo financiero que las asista en el proceso de adaptación que resulte de la integración hemisférica." Sin embargo, no hay acuerdo en que el Programa de Cooperación Hemisférica van más allá de responder "a las necesidades de asistencia inmediata con el fin de fortalecer la participación de los países en las negociaciones".[152]

Para que los trabajos del CNC sean reanudados, los países deben lograr consenso en que las disciplinas y obligaciones de los acuerdos de la OMC constituyen el denominador común para los temas sensibles que van a componer el conjunto común de derechos y obligaciones, ya sean las reglas en servicios y derechos de propiedad intelectual, en el

---

[149] ALCA - Reunión Ministerial 2003.

[150] Resaltado por la autora.

[151] Bolivia insiste en los fondos de compensación para pequeñas economías

[152] ALCA - Reunión Ministerial 2004.

caso del MERCOSUR, o en subsidios y medidas de apoyo interno a la agricultura, y medidas antidumping para los Estados Unidos.

Por una parte, Brasil y los países del MERCOSUR, y también la CARICOM, quieren que el conjunto común de derechos y obligaciones esté basado en las reglas ya negociadas en la OMC, concentrándose las negociaciones en el intercambio de concesiones en ofertas de acceso a mercados en bienes, y servicios. Reglas adicionales pueden ser negociados en los acuerdos plurilaterales, de adhesión voluntaria, y cuya adhesión no altera el marco de beneficios del acuerdo ALCA, es decir, el conjunto común de derechos y obligaciones. Por otra parte, los Estados Unidos y los demás países que han firmado (o están por firmar) acuerdos del tipo TLCAN o TLCAN-plus, entienden que las negociaciones de mercados y reglas deben moverse en paralelo. Por lo tanto, el acuerdo común debería incluir nuevas disposiciones, que podrían ser más restrictivas (para la acción de los gobiernos) que las de la OMC.[153]

Empero, como ha sido mencionado anteriormente, la principal dificultad que enfrentan los negociadores es la existencia de dos interpretaciones de la relación entre el acuerdo común de derechos y obligaciones, que se mantienen en los límites de la normativa de la OMC, y los acuerdos plurilaterales, que son OMC-plus, es decir imponen a los países participantes, compromisos más restrictivos, para la acción de los gobiernos, que aquellos acordados en la OMC. Por un lado, existe la interpretación de MERCOSUR, el principal proponente, para el cual, los acuerdos plurilaterales son de adopción voluntaria, como los acuerdos plurilaterales del antiguo GATT, y el acuerdo ALCA consiste en el conjunto común de derechos y obligaciones.[154] La segunda interpretación tiende a ver el acuerdo del ALCA compuesto por el acuerdo común y los acuerdos plurilaterales, como dos conjuntos con jerarquías distintas, lo que quiere decir que las ventajas de acceso a mercados pasaría a depender de la aceptación de los compromisos más restrictivos de los acuerdos plurilaterales. Esta interpretación está explícita en la propuesta del G-14 en la reunión del CNC en febrero de 2004:

> "Debe haber un equilibrio de derechos y obligaciones en el conjunto común, y el principio de NMF regional debería aplicar a este conjunto al final del período de transición, considerando los compromisos y obligaciones asumidos por los países individuales." (véase el cuadro 6).

Tanto MERCOSUR como los países del G-14 mantienen la idea de que luego del conjunto común de derechos y obligaciones vendría una negociación plurilateral en la cual los países que así lo desean notificarían a la secretaría del ALCA su voluntad de participar y comenzarían el diálogo, mientras que aquellos países que no quieran hacerlo pueden participar en calidad de observadores. Para el MERCOSUR los mismo tendrían derecho a voz para intervenir cuando las negociaciones afecten negativamente a sus derechos, pero en la propuesta de los países del G-14 no se permite este tipo de intervenciones. En la propuesta del MERCOSUR todos los países gozan de tratamiento de NMF relacionada a acceso a mercados independientemente de que participen o no de las negociaciones de los acuerdos plurilaterales. Esto quiere decir que el acceso a

[153] [Podrán incluirse disposiciones adicionales en el conjunto común de derechos y obligaciones, [entre ellas proporcionar acceso a mercados efectivo y adicional, y superar los obstáculos al mismo,] según se acuerde en el CNC.] Non Paper (basado en FTAA.TNC/w/272/Rev. 1), con fecha 24 de marzo de 2004 (http://www.insidetrade.com).

[154] Véase el Non Paper (based on FTAA.TNC/w/271/Rev. 1 de 5 de abril de 2004. (http://www.insidetrade.com).

mercado no se puede condicionar en la participación de las obligaciones más restrictivas de los acuerdos plurilaterales. En cambio la propuesta del G-14 incluye como condición para acceso pleno a los mercados la participación en los acuerdos plurilaterales, que se comportaría como un piso 2 del ALCA.

Los países de la región no han logrado así, concertar una posición común, que les permitiera, por una eficaz vocería única, compensar las nítidas asimetrías de poder que existen entre las economías de industrialización avanzada de América del Norte y los demás. Al contrario, varios países han basado su estrategia negociadora en alcanzar rápidamente un acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos, mediante acuerdos bilaterales, no obstante las evidencias de que los márgenes de preferencia tienden a desaparecer con la puesta en vigor del ALCA. Existen también distintas percepciones con relación a la naturaleza de las políticas de inversión y crecimiento, el rol del sector público en su promoción, y las restricciones que los compromisos asumidos puedan implicar para el proceso de desarrollo. Sin embargo, pese a las diferentes visiones del ALCA que mantienen los varios países, existe una red de acuerdos comerciales y de integración en América Latina y el Caribe en los cuales el futuro acuerdo del ALCA deberá incidir fuertemente. Como ha sido acordado en San José y reiterado en todas las demás reuniones ministeriales, los acuerdos bilaterales y subregionales podrán coexistir con el ALCA, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA. La integración latinoamericana y caribeña está así asociada directamente con los resultados de la integración hemisférica.

Es importante llamar la atención para el rol desempeñado por la Maquinaria Regional de Negociación del Caribe (CRNM) en la coordinación de la posición común, técnicamente sólida y coherente de los países caribeños en las varias negociaciones en las que los mismos participan. De la misma manera, se destaca la necesidad de relanzar el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) como el foro de consulta y concertación latinoamericano y caribeño en temas económicos para las negociaciones multilaterales y frente a países de fuera de la región. Más que nunca, los países de la región necesitan construir un foro de intercambio de opiniones y de formulación de propuestas que direccionen la integración económica al servicio del proceso de desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

Cuadro 6

El conjunto común de derechos y obligaciones y los acuerdos plurilaterales resultantes de la Declaración de Miami
Estado actual del debate

Temas	Países o Grupos de Países						
	MERCOSUR	CARICOM	Bolivia	Venezuela	Grupo de los 14		
					TLC AN y Chile	MCCA, Panamá y República Dominicana	Colombia, Ecuador y Perú
Flexibilidad y TED	Disposiciones en cada área de negociación y transversal en el acuerdo ALCA. En la estructura institucional del ALCA un mecanismo financiero de ajuste a la integración y Comité Permanente para el TED	Tratamiento arancelario diferenciado; reglas y obligaciones comunes incluirán medidas en cada una de las áreas y medidas horizontales. El principio de tratamiento adecuado a las diferencias en todos los grupos.	Normas específicas para atender las economías pequeñas. TED aplicado en forma transversal a todo el ALCA; El futuro acuerdo ALCA debe consagrar su compatibilidad con las doctrinas de la soberanía de los Estados y los respectivos textos constitucionales		El tema de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, por medio de disposiciones y varios mecanismos, incluyendo medidas de asistencia técnica, cooperación y fortalecimiento de capacidades		
Ampliación de las obligaciones					Según se acuerde, se podrán incluir disposiciones adicionales al conjunto común de derechos y obligaciones		
Equilibrio de derechos y obligaciones					Debería haber un equilibrio adecuado de derechos y obligaciones dentro del conjunto común, y el principio de NMF regional debería aplicarse a dicho conjunto al final del período de transición, teniendo en cuenta los compromisos y obligaciones de los países individuales		
Acceso a mercados (bienes no agrícolas)							
Formato de las negociaciones de acceso a mercados	Formato bilateral para acceso a mercados de bienes. Las listas acordadas serán anexadas al acuerdo final	Formato bilateral para acceso a mercados de bienes. Las listas acordadas serán anexadas al acuerdo final					

Temas	Países o Grupos de Países						
	MERCOSUR	CARICOM	Bolivia	Venezuela	Grupo de los 14		
					TLC AN y Chile	MCCA, Panamá y República Dominicana	Colombia, Ecuador y Perú
Acceso a mercados (bienes no agrícolas)	Modalidades para la eliminación de aranceles y otras cargas que afectan el arancel aplicado para todo el universo arancelario conforme los cronogramas de negociación ya previstos (A, B, C, D).	Modalidades para la liberalización de aranceles y otras cargas que tengan efecto equivalente de conformidad con los plazos acordados (A, B, C, D) y disponer la exclusión de la liberalización de aranceles que tengan relación con las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.		Exclusión de ciertos productos sensibles (agrícolas) .	Todo el universo arancelario sujeto a negociaciones Eliminación arancelaria sobre sustancialmente todo el comercio, para producir un equilibrio adecuado de derechos y obligaciones donde los países obtengan beneficios acordes con el nivel de sus respectivos compromisos.		
Barreras no arancelarias	Disciplinas para la eliminación, reducción o prevención de barreras no arancelarias al comercio hemisférico;	Disciplinas necesarias para la eliminación, reducción o prevención de barreras no arancelarias			Disposiciones sobre medidas no arancelarias		
Reglas de origen	Un sistema eficiente y transparente de reglas de origen incluyendo reglas de origen específicas, cuando fuera apropiado. Entre otros principios, acumulación regional, de mínimis, y valor de contenido regional, y facilite el intercambio hemisférico de bienes, sin crear obstáculos innecesarios al comercio	Un sistema eficiente y transparente de reglas de origen, que incluye reglas de origen específicas, que regirá el intercambio hemisférico de bienes, sin crear obstáculos innecesarios al comercio.			Disposiciones sobre reglas de origen		

Temas	Países o Grupos de Países						
	MERCOSUR	CARICOM	Bolivia	Venezuela	Grupo de los 14		
					TLC AN y Chile	MCCA, Panamá y República Dominicana	Colombia, Ecuador y Perú
Procedimientos aduaneros	Procedimientos aduaneros transparentes, simples, aplicables a la región, que faciliten el comercio y reduzcan los costos administrativos, garanticen operaciones transparentes, eficientes, íntegras y responsables y permitan detectar y combatir lícitos aduaneros en el Hemisferio.	Procedimientos aduaneros transparentes y sencillos que faciliten el comercio y reduzcan los costos administrativos, y que garanticen operaciones transparentes, eficientes e íntegras. Vincular la aplicación de dichos compromisos por las economías pequeñas al suministro de asistencia financiera y técnica.			Disposiciones sobre procedimientos aduaneros, y procedimientos aduaneros relacionados con reglas de origen.		
Obstáculos Técnicos al Comercio (OBT)	Eliminar y/o prevenir las barreras técnicas innecesarias al comercio en el Hemisferio	Reafirmar las obligaciones asumidas bajo el Acuerdo de la OMC sobre OBT			Implementación de las disciplinas de la OMC Creación de un Comité para desarrollar un programa de trabajo		
Salvaguardias	Régimen de salvaguardias aplicable al comercio preferencial en el Hemisferio	Régimen de salvaguardias aplicable al comercio preferencial en el Hemisferio y disponer un TED.			Disposiciones sobre salvaguardias		
Acceso a Mercados (agricultura)							
Salvaguardias especiales		Acordar salvaguardias especiales para las economías pequeñas	Salvaguardias especiales para las economías pequeñas	Salvaguardar la soberanía alimentaria.	Establecer una salvaguardia agrícola especial para tratar las sensibilidades respecto a las importaciones con precios bajos.		

Temas	Países o Grupos de Países						
	MERCOSUR	CARICOM	Bolivia	Venezuela	Grupo de los 14		
					TLC AN y Chile	MCCA, Panamá y República Dominicana	Colombia, Ecuador y Perú
Subsidios a la exportación en el comercio del Hemisferio	Disposición para la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas en el Hemisferio a partir de la entrada en vigor del Acuerdo ALCA; Disciplinas necesarias para el tratamiento hemisférico de todas las medidas que distorsionan el comercio intrahemisférico de productos agrícolas, incluyendo aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas, entre ellas créditos a las exportaciones agrícolas, ayuda alimentaria y empresas comerciales del Estado	Disciplinas para la eliminación de los subsidios a la exportación y de medidas que tengan el efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones (incluyendo todos los elementos de subsidios identificados en el suministro de créditos a las exportaciones o programas de seguro a las exportaciones de productos agrícolas, ayuda alimentaria, y empresas comerciales del Estado, a la entrada en vigor del ALCA con las exenciones adecuadas para las economías más pequeñas	En el comercio intrahemisférico de productos agrícolas se deben eliminar los subsidios a las exportaciones a partir de la entrada en vigor del Acuerdo ALCA		Eliminar los subsidios a la exportación en la región según definición en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, al mismo tiempo que se disuade el uso de subsidios a la exportación por países no miembros del ALCA		
Subsidios en terceros países	Mecanismos para contrarrestar los efectos de las importaciones de productos agrícolas subsidiados, provenientes de fuera del Hemisferio.				Buscar conjuntamente la eliminación de los subsidios a la exportación en la región por países no miembros del ALCA, considerando las necesidades especiales de países y grupos de países particulares.		
Competencia con productos subsidiados en terceros mercados	Mecanismos para evitar la competencia desleal entre productos agrícolas subsidiados y no subsidiados originarios del hemisferio en terceros mercados						

Temas	Países o Grupos de Países						
	MERCOSUR	CARICOM	Bolivia	Venezuela	Grupo de los 14		
					TLC AN y Chile	MCCA, Panamá y República Dominicana	Colombia, Ecuador y Perú
Medidas de apoyo interno	Mecanismos hemisféricos que permitan neutralizar los efectos distorsivos generados por la aplicación de programas de apoyo interno a la agricultura.	Mecanismos para neutralizar los efectos distorsionantes que se generan por la aplicación de Programas de apoyos internos.	Disciplinas para la eliminación de todas las medidas que distorsionan el comercio de dichos productos y mecanismos para neutralizar los efectos distorsionantes que se generan por la aplicación de Programas de apoyos internos.	Tomando en cuenta el TED, las Partes se reservan el derecho al estable-cimiento de políticas orienta-das al fomento agrícola para garantizar la Seguridad Alimenta-ria.			
Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	Mecanismos necesarios para implementar el Acuerdo MSF de la OMC en el Hemisferio	Mecanismos necesarios para implementar el Acuerdo MSF de la OMC en el Hemisferio, incluyendo asistencia técnica a las economías pequeñas. Disposiciones de proceso de notificación y contranotifica-ción de medidas MSF Creación de un Comité para desarrollar un programa de trabajo.			Implementación de las disciplinas del Acuerdo de MSF de la OMC Creación de un Comité para desarrollar un programa de trabajo.		
Servicios							
Formato de las negociaciones	Las negociaciones de acceso a mercados en servicios se harán en formato bilateral, incluyendo alcance y cobertura de las mismas y trato nacional	Las negociaciones de acceso a mercados en servicios se harán en formato bilateral	.				
Marco normativo	El comercio de servicios se regirá por las disciplinas básicas establecidas en el AGCS	El marco normativo estará basado en el AGCS			El marco normativo estará fundamentalmente basado en las disciplinas del AGCS, considerando los ajustes necesarios para evitar la duplicación con reglas negociadas en otros Grupos de Negociación del ALCA		

Temas	Países o Grupos de Países						
	MERCOSUR	CARICOM	Bolivia	Venezuela	Grupo de los 14		
					TLC AN y Chile	MCCA, Panamá y República Dominicana	Colombia, Ecuador y Perú
Alcance y cobertura	Las negociaciones cubrirán sectores específicos, establecidos mediante un formato de listas positivas y comprenderán los cuatro modos de prestación de servicios previstos en el AGCS	El marco normativo será establecido sobre la base de listas positivas asociadas con cobertura , ámbito de aplicación, disposiciones de trato nacional y acceso a mercados.			Cobertura de sectores específicos y todos los modos de prestación, establecidos sobre la base de listas positivas asociadas con cobertura y ámbito de aplicación, disposiciones de trato nacional y acceso a mercado, para producir un equilibrio adecuado de derechos y obligaciones donde los países obtengan beneficios acordes con el nivel de sus respectivos compromisos;		
Sectores Específicos	Las negociaciones cubrirán sectores específicos, establecidos mediante un formato de listas positivas	Las negociaciones cubrirán sectores específicos y todos los modos de prestación, y dispondrá un mayor acceso en el Modo 4 para las economías más pequeñas	Se debe precautelar los sectores más sensibles de las economías pequeñas,, optando por listas positivas		Compromisos adicionales en sectores específicos, según se acuerde.		
Niveles de Desarrollo y tamaño de las economías							

Temas	Países o Grupos de Países						
	MERCOSUR	CARICOM	Bolivia	Venezuela	Grupo de los 14		
					TLC AN y Chile	MCCA, Panamá y República Dominicana	Colombia, Ecuador y Perú
Medidas para el ajuste de las economías/ disminuir las desigualdades entre los países del Hemisferio	El Grupo Consultivo de Economías más Pequeñas (GCEP) debe presentar en la XIX Reunión del CNC un borrador sin corchetes con el objetivo de establecer disposiciones que garanticen la efectiva implementación del Programa de Cooperación Hemisférica, y prevean el establecimiento, en la estructura institucional del ALCA de un mecanismo de ajuste a la integración (Fondo de Compensación / Integración Regional / Convergencia Estructural) y de un comité permanente para el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.		Creación de Mecanismos Financieros de Ajuste a la Integración para el mejoramiento de la productividad y competitividad de las economías más pequeñas	Reconocer que las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaños de las econo-mías es esencial-mente transver-sal a la totalidad del acuerdo, y no puede exigirse recipro-cidad entre países con diferentes niveles de Es necesario reducir las desigual-dades mediante transfe-rencia de recursos desde los países más grandes y desarro-llados hacia las econo-mías más pequeñas y los países de menor desarrollo relativo	Disposiciones según se acuerde, que incluyan, pero no se limitan al tratamiento de diferentes niveles de desarrollo y tamaño de las economías, y modalidades para la participación de la sociedad civil.		

Fuente: ALCA - CNC 2004, Documento de la Copresidencia, Conjunto Común de Derechos y Obligaciones, Matriz de Propuestas, (FTAA.TNC/w/268) 4 de febrero, en el site http://www.fes-alca.cl, de la Fundación Friedrich Ebert.

BIBLIOGRAFÍA

Abugattas Majluf, Luis. 2000. *WTO and FTAA Services Trade Negotiations: Challenges for Developing Countries with Special Reference to CARICOM*, Caribbean Regional Negotiating Machinery (CRNM). http://www.crnm.org/studies.htm.

—. 2002. (Power Point presentation). http://r0.unctad.org/trade_env/test1/meetings/panama/abugattas.pdf.

—. 2004. *Liberalización del Comercio de Servicios en el CAFTA: AGCS Plus?* Trabajo Presentado en el Regional Workshop on Environmental Goods and Services (EGS) and Market Access. Santo Domingo, República Dominicana, 17-29 de abril: http://r0.unctad.org/trade_env/test1/meetings/domrep.htm.

ALADI. 2003. *Estudio Sobre el Estado de Situación del Comercio de Servicios en la Región, Incluyendo el Nivel de Compromisos Consolidados en la OMC, la Información Estadística Disponible y el Impacto de Su Liberalización (Informe de Avance)*, ALADI/SEC/Estudio 166 no. 31 de diciembre. Montevideo.

ALCA - Canadá, Chile, Colombia. 2003. *Proposal*. Tech. Rept. no. FTAA.TNC/W/245. 16 de noviembre: www.insidetrade.com.

ALCA - Canada, Chile, Colombia. 2004. *Negotiations for the Common Set of Rights and Obligations Applicable to All Countries*. Tech. Rept. no. FTAA.TNC/W/265. 3 de febrero: www.insidetrade.com.

ALCA - CNC (Comité de Negociaciones Comerciales). 2002a. *Métodos y Modalidades de Negociación*. Tech. Rept. no. FTAA.TNC/20/Rev.1.

—. 2002b. *Summary Report from the Chair*, XI Reunión, 28-30 de Agosto no. FTAA.TNC/rep/16. Santo Domingo. 5 de septiembre.

—. 2003. *Panorama General de las Negociaciones*. Tech. Rept. no. FTAA.TNC/28. 19 de noviembre: (http://www.iica.int).

—. 2003a. *Lineamientos e Instrucciones para las Entidades del ALCA*. Tech. Rept. no. FTAA.TNC/22. 10 de abril.

—. 2003b. *Orientación e Instrucciones para las Entidades del ALCA*. Tech. Rept. no. FTAA.TNC/23. 11 de julio.

—. 2004a. "Conjunto Común de Derechos y Obligaciones (Documento de la Copresidencia) Matriz de Propuestas," Informe ALCA 17(http://www.fes-alca.cl), FTAA.TNC/w/268 4 de febrero.

—. 2004b. *Matriz de Propuestas*. Tech. Rept. no. FTAA-TNC/W/268 (2 de Febrero). http://www.fes-alca.cl/archivos.

—. 2004c. *Draft Guidance on the Common and Balanced Set of Rights and Obligations Aplicable to All Countries (Non-Paper)*. Tech. Rept. no. FTAA-TNC/W/272/Rev.1 (24 de Marzo). http://www.insidetrade.com.

—. 2004d. *Procedures for Plurilateral Negotiations Within the FTAA (Non-Paper)*. Tech. Rept. no. FTAA-TNC/W/271/Rev. 1 (5 de Abril). http://www.insidetrade.com.

ALCA - Costa Rica, El Salvador, Guatemala. 2003. *Visión del ALCA*. Tech. Rept. no. FTAA.TNC/w/219. 4 de octubre: http://www.ftaa-alca.org.

ALCA - Cumbre. 1998. *Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas*. Santiago de Chile, 18-19 de Abril: http://www.ftaa-alca.org.

ALCA - GNAG (Grupo de Negociación sobre Agricultura). 1999. *Informe al Comité de Negociaciones Comercialess*. Tech. Rept. no. FTAA.Ngag/01. 30 de septiembre: http://www.iica.int.

—. 1999. *Informe del GNAG al CNC*. Septiembre: (http://www.iica.int).

—. 2000. *Informe del Grupo de Negociaciones Sobre Agricultura al Comité de Negociaciones Comercialess*. Tech. Rept. no. FTAA.Ngag/02. 4 de diciembre: http://www.iica.int.

—. 2003. *Informe del Grupo de Negociación Sobre Agricultura (GNAG) al Comité de Negociaciones Comercialess*. Tech. Rept. no. FTAA.Ngag/12. 24 de septiembre: http://www.iica.int.

ALCA - GNAM (Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados). 1998. *Comunicado de Prensa*. Tech. Rept. no. FTAA.Ngma/Com/01. www.ftaa-alca.org.

ALCA - MERCOSUR. 2003. *FTAA - Challenges and Outlook (Negotiating Structure on Three Tracks)*. Tech. Rept. no. FTAA/TNC/w/206. 8 de julio: http://www2.mre.gov.br/alca/xivcnc.htm.

—. 2004. *Propuesta MERCOSUR*. Tech. Rept. no. FTAA.TNC/w/261. 3 de febrero: http://www.fes-alca.cl/archivos/PropuestaMERCOSUR.pdf.

ALCA - Reunión Ministerial. 1997. *Declaración Conjunta*, Tercera Reunión de Ministros de Comercio no. 16 de mayo. Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil: http://www.ftaa-alca.org.

—. 1998. *Declaración Ministerial de la Cuarta Reunión Ministerial de Comercio*. Tech. Rept. no. 19 de Marzo. San José de Costa Rica: http://www.ftaa-alca.org.

—. 2001. *Declaración Ministerial*, Sexta Reunión de Ministros de Comercio. Quito, Ecuador.

—. 2002. *Declaración Ministerial*, Séptima Reunión de Ministros de Comercio. Quito, Ecuador.

—. 2003. *Declaración Ministerial*, Octava Reunión de Ministros de Comercio. Miami, Estados Unidos.

ALCA - Uruguay. 2003. *Visión del ALCA*. Tech. Rept. no. FTAA.TNC/w/221. 4 de octubre: http://www.ftaa-alca.org.

Alianza Social Continental. 2003. *El ALCA al Desnudo: Críticas al Texto Borrador del Area de Libre Comercio de las Américas de Noviembre de 2002*. www.Asc-Hsa.Org.

Bahadian, Adhemar, Ambassador. 2004. "The Free Trade Area of the Americas (FTAA): Current Status of the Negotiations and the Road Ahead," ed. ALCA/negotiations/CNC/2004. Atlanta: The Business of Americas Hemispheric Inc. and the Council of the Americas.

Bouzas, Roberto y Pedro da Motta Veiga. 2003, 5 de diciembre. "El ALCA tras Miami: una convergencia y todavía muchas incertidumbres."

Comunidad Andina (Secretaria General). 2003. *Las Negociaciones del ALCA y la Comunidad Andina en Acceso a Mercados de Bienes Agrícolas y No Agrícolas*, SG/Di 532 (2.23.30) no. 17 de julio. Lima, Perú: Comunidad Andina.

CORECA (Consejo Regional de Cooperación Agrícola). 2000. *Avance de las Negociaciones Agrícolas en el Area de Libre Comercio de las Américas - ALCA*. Http://www.Coreca.Org. ALCA

Feinberg, Richard E. 1997. *Summitry in the Americas: A Progress Report*. Washington, DC: Institute for International Economics.

GAO (United States General Accounting Office). 2001. *Free Trade Area of the Americas (April 2001 Meetings Set Stage for Hard Bargaining to Begin)*, Testimony Before the Subcommittee on Trade, Committee on Ways and Means, House of Representatives. Statement of Loren Yager, Director of International Affairs and Trade no. GAO-01-706T. Washington, D.C.: U.S. General Accounting Office (http://www.gao.gov).

—. 2001. *Free Trade Area of the Americas (Negotiations at Key Juncture on Eve of April Meetings)*, Report to the Ranking MInority Member, Committee on Finance, U. S. Senate no. GAO-01-1027 (September). Washington, D.C.: U.S. General Accounting Office (http://www.gao.gov).

—. 2001. *Free Trade Area of the Americas (Negotiations Move Toward Agreement That Will Have Benefits, Costs to U.S. Economy)*, Report to the Chairman, Committee

on Finance, U.S. Senate no. GAO-01-552 (March). Washington, D.C.: U.S. General Accounting Office (http://www.gao.gov).

—. 2003. *Free Trade Area of the Americas: Negotiations Progress but Successful Ministerial Hinges on Intensified U. S. Preparations*, Report to the Chairman Committee on Finance, U. S. Senate, and to the Chairman, Committee on Ways and Means, House of Representatives no. GAO-03-560. Washington, D.C.: U.S. General Accounting Office (http://www.gao.gov). Abril.

GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). 1994. *Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales - Los Textos Jurídicos*. Ginebra: Secretariat del GATT.

Gudynas, Eduardo y Gerardo Evia. 2003. "El Capítulo de Agricultura del ALCA: Análisis Preliminar de Sus Impactos." In *El ALCA al Desnudo: Críticas al Texto Borrador del Area de Libre Comercio de las Américas de Noviembre de 2002*, edited by Alianza Social Continental, 8-25.

Inside U.S. Trade. 2003. "Public Citizen Blasts FTAA Mini-Ministerial." *Www.InsideTrade.Com* (Washington, DC) 12 de junio, 5.

—. 2004. "FTAA Faces Uphill Struggle to Meet Miami Declaration Targets." www.InsideTrade.Com (Washington, DC) 30 de enero, 5.

Inside US Trade. 2004, 2 de abril. "Informal FTAA talks fail to break deadlock, TNC again delayed" <http://www.insidetrade.com>.

Inter-American Dialogue. 2003. *Bridging the Divide: Toward Consensus on Free Trade in the Americas*, December. Washington, DC: (http://www.thedialogue.org).

Jaramillo, Felipe, Presidente del GNAM. 2003. "Avances del Grupo de Negociación de Acceso a Mercados, Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)." ALCA Foro de Sociedad Civil. San Salvador: Ministerio de Economía de El Salvador.

Keat, Stephern K. 2002. *A Free Trade Area of the Americas: Implications of Success or Failure for the Members of the OAS*, Working Paper Series. no. Paper No. 7. The Dante B. Fascell North South Center. University of Miami.

Lafer, Celso. 2001. "ALCA Después de Quebec: Nuestro Futuro Está en Debate." Belo Horizonte: Federación de Industrias de Minas Gerais. ttp://www.idela.org.ar/contenidos/ii/idea17.pdf.

Lara Cortés, Claudio. 2003. "Comentarios Críticos al Capítulo de Servicios del Borrador del ALCA." *Estudios Sobre el ALCA*, 13 (junio): 1-9.

López Lee, Tania. 2002. *Las Negociaciones Agrícolas en la OMC y el ALCA: Una Agenda de Temas por Considerar para el Comercio Centroamericano en un Grupo de Productos Básicos Seleccionados, Carne de Bovino, Productos Lácteos, Maíz, Arroz, Soya y Azúcar*, CEN no. 508. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas).

Malpica Soto, Guillermo. 2004. "Negociaciones de Servicios en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)." In *El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*, edited by Jorge Witker, 97-110. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Estudios Jurídicos, num. 62.

Marconini, Marco. 2002. *Toward a Regional Agreement on Trade in Services: A Critical Assessment*, Paper Presented at the Seminar Bridging the Divide: Toward a Consensus on Free Trade in the Americas no. november 23. Inter-American Dialogue, Washington, D.C.: www.thedialogue.org. My Documents ALCAAlca negociaçoesSERVIÇOS.

MERCOSUR. 2004, 2 a 6 de febrero. *Conjunto Común de Derechos y Obligaciones, Propuesta.* XVII Reunión del CNC. Puebla: (http://www.fes-alca.cl/archivos/PropuestaMERCOSUR.pdf).

Promoción Friedrich Ebert Stiftung. 2004, febrero, Informe ALCA(17) <www.fes-alca.cl>.

Puentes. 2003a, 17 de noviembre. "Labores comiezan en preparación al arribo de los ministros," Diario de Miami (n. 1) <www.ictsd.org>.

—. 2003b, 20 de noviembre. "Una ALCA con puntos suspensivos," Diario de Miami (n. 4) <www.ictsd.org>.

Rodríguez, Juan Manuel. 2002. "Para Entender el ALCA (Orígenes, Estructura, Principales Decisiones, Visiones Nacionales, Problemas Políticos y Coyuntura Frente a la Cumbre de Quebec)." Paper presented at the XI Conferencia Regional "Cooperativismo: Oportunidad ante la crisis - Los desafíos ante el libre comercio". Asunción del Paraguay: Alianza Cooperativa Internacional.

Samacá Prieto, Henry. 2003. *Analisis de las Ofertas Agrícolas en el ALCA*, Observatorio Agrocadenas Colombia no. Documento de Trabajo n. 34. Bogotá, Colombia: http://www.agrocadenas.gov.co.

SELA. *La Comunidad Andina Ante el ALCA: Implicaciones y Oportunidades*. Caracas, Venezuela: Secretaría Permanente del SELA (2002).

Tussie, Diana and Ignacio Labaqui. 2002. "Traversing the Hemisphere: The Dilemmas of a Necessary Friendship." Paper presented at the Third Plenary Meeting of the Latin American Trade Network (LATN), Santiago, Chile.

VAILLANT, MARCEL. 2002. *Impacto del Alca en el Comercio Intrarregional y en el Comercio de los Países Miembros de la ALADI con Estados Unidos y Canadá*, Estudio no. 139. Secretaría General de ALAD.

WILSON, ROSS, USTR Chief ftaa. 2003. "FTAA Trade Negotiations Committee Press Conference call." Port-of-Spain, Trinidad and Tobago. http://www.ustr.gov/releases/2003/10/2003-10-02-transcript-wilson.pdf.