

La historia de Doha: Otros deberían tomar la iniciativa... *

La mayoría de los Miembros OMC han solicitado el relanzamiento inmediato de las negociaciones bajo la Ronda de Doha. Sin embargo, ninguna de las grandes potencias que intervienen en la negociación ha dado indicios de querer dar el primer paso para salir del impasse.

En un discurso ante el Consejo General de la OMC, el Director General Pascal Lamy aseveró que “ahora es evidente que el costo del fracaso y la pérdida de la oportunidad de reequilibrar el sistema de comercio perjudicarían más a los países en desarrollo que a los demás”. Además, agregó que era por esta razón que seguramente las voces solicitando el relanzamiento expedito de las negociaciones venían principalmente de estos países. En otra declaración, instó a todas las delegaciones a que continuaran con el trabajo técnico, con las simulaciones numéricas y con reuniones informales para preparar el terreno, pero afirmó que este tipo de diplomacia no había producido resultados visibles en términos de mayor flexibilidad. Adicionalmente, Lamy recordó a los Miembros que existiría una pequeña ventana de oportunidad, entre noviembre y la próxima primavera, para poder finalizar las negociaciones en 2007.

Reuniones de alto nivel fracasan en dar resultados

El Comisario de comercio de la Unión Europea (UE) y la Representante comercial de los EE.UU., Susan Schwab, sostuvieron una reunión “exploratoria” a finales de septiembre para intercambiar ideas sobre un posible avance. Aunque ninguno de los funcionarios hicieron declaraciones específicas sobre el encuentro, el Presidente del Comité de agricultura del Senado de los EE.UU., Saxby Chambliss, comentó que estaba “muy, pero muy pesimista” sobre el nuevo acuerdo, e informó que los EE.UU.

no considerarían mejorar su propuesta sobre subsidios domésticos hasta que la UE estuviera dispuesta a ofrecer “verdadero acceso a su mercado”.

Funcionarios de alto nivel del grupo G-20 de países en desarrollo, de la UE, de Japón y de los EE.UU. se reunieron en Río de Janeiro el 9 y 10 de septiembre pasado. En su comunicado, el G-20 culpó a los países desarrollados por el fracaso de la Ronda. Asimismo, hizo un llamado a las potencias comerciales para que mejoraran significativamente sus propuestas - en especial en las áreas cruciales de subsidios y acceso a mercados para productos agrícolas - y que se preparan para otorgar algo de valor en cuanto a la dimensión de desarrollo de la Ronda.

La coalición del G-33 afirmó que cualquier intento por renegociar la arquitectura de las negociaciones sería algo inaceptable. El Grupo recordó que temas como el trato especial y diferenciado, así como los Productos Especiales y el Mecanismo de Salvaguardia Especial formaban parte integral de las negociaciones.

Aún cuando la UE y los EE.UU. han enfatizado también sobre la importancia del relanzamiento de las negociaciones, ninguna de estas dos delegaciones ha ofrecido ideas claras de cómo se podría lograr esto. De hecho, en términos generales, la actuación de estas delegaciones se ha limitado a presionar a la otra para que del primer paso y para pedir que el G-20 sea más flexible en el área de acceso a los mercados para bienes industriales. Las dos delegaciones

EN ESTA EDICIÓN

- I La historia de Doha: Otros deberían tomar la iniciativa...
- 3 Los cambios en la CAN y los matices de la agenda integracionista latinoamericana
- 5 EEUU y el acceso al mercado de las carnes
- 7 La inversión y el ambiente se encuentran en el Río Uruguay
- 9 La estrategia de acuerdos bilaterales de los EE.UU. en Centro y Sudamérica
- 11 Salvaguardias de emergencia en Servicios: una posible solución ~ **Luis Pablo Niscovolos**
- 14 El mercado del vestuario en los EEUU ¿última llamada para América Latina? ~ **Greivin Hernández González con la colaboración de Rafael Sánchez Meza**

UNIVERSIDAD NACIONAL
COSTA RICA

CINPE
CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

ICTSD

International Centre for Trade
and Sustainable Development

Puentes

Entre el comercio y el desarrollo sostenible

Puentes tiene como objetivo el reforzar la capacidad de los actores sociales en el área de comercio internacional y desarrollo sostenible, poniendo a su disposición información y análisis relevante para una reflexión más informada sobre estos temas. Además, busca crear un espacio de comunicación y de generación de ideas para todos aquellos involucrados en los procesos de formulación de políticas y de negociaciones internacionales.

Puentes es publicada bimensualmente por el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD), y por el Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Comité Editorial

Maximiliano Chab

Eduardo Escobedo Reachi

Greivin Hernández González

Carlos Murillo Rodríguez

Contribuyeron para este número

Maximiliano Chab

Eduardo Escobedo Reachi

Greivin Hernández González

Max Valverde Soto

ISSN: 1563-0013

ICTSD

Director ejecutivo: Ricardo Meléndez Ortiz

7, chemin de Balexert

1219, Ginebra, Suiza

puentes@ictsd.ch

www.ictsd.org

CINPE

Director: Rafael Díaz

Tel.: (506) 263-4550

Apdo. Postal 555-3000

Heredia, Costa Rica

www.cinpe.una.ac.cr

La producción de *PUENTES* entre el comercio y el desarrollo sostenible ha sido posible gracias al apoyo generoso de la Agencia suiza para el desarrollo y la cooperación (COSUDE).

Para suscribirse gratuitamente a *PUENTES*, envíe un correo electrónico a puentes@ictsd.ch incluyendo la palabra "suscripción" en el asunto.

Las opiniones expresadas en los artículos firmados en **Puentes** son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de ICTSD, de CINPE, ni de las instituciones que ellos representan.

también afirman que las ofertas que han hecho en acceso a mercados agrícolas y subsidios a la exportación son de alto valor y no deberían de desestimarse.

“ahora es evidente que el costo del fracaso y la pérdida de la oportunidad de reequilibrar el sistema de comercio perjudicarían más a los países en desarrollo que a los demás”

Propuesta de Australia rechazada

Durante la última reunión del Grupo Cairns de países exportadores de productos agrícolas, que se llevó a cabo del 20 al 22 de septiembre, Australia intentó romper el impasse con una propuesta que solicitaba a la UE una disminución adicional de 5% en su última oferta de acceso a mercados para productos agrícolas. Al mismo tiempo, solicitaba a los EE.UU. que otorgara una disminución adicional de 5 mil millones de dólares estadounidenses al último techo propuesto de 22.7 mil millones para subsidios internos.

Tanto los EE.UU., como la UE rechazaron la propuesta de Australia. Sin embargo, Susan Schwab dijo que la oferta de su país todavía podría ser negociada pero que esto sucedería únicamente bajo la condición que la UE estuviera dispuesta a mejorar sustancialmente su oferta en acceso a mercados.

Como era esperado, el Embajador de las Comunidades Europeas ante la OMC, Carlo Trojan, solicitó a EE.UU. que mejore su oferta de ayuda interna como una precondition al avance de las negociaciones.

Al final de la reunión, el Grupo Cairns publicó un comunicado en el cual solicitaba a los EE.UU., a Japón, a Suiza, a la UE y a todos los otros países con el nivel más alto de protección y ayuda doméstica mejoraran sus ofertas para poder establecer las bases para un relanzamiento rápido de las negociaciones.

Solicitan a China que sea más pro-activa

Durante su visita a China, en agosto último, Susan Schwab, pidió a ese país que tomara un papel más pro-activo en el proceso de revivir las negociaciones. Asimismo afirmó que únicamente sería posible llegar a un resultado positivo de las negociaciones con la participación activa y positiva de China. En este sentido, solicitó a China que sirviera de ejemplo para los demás países, demostrando su buena voluntad para abrir sus mercados y para dismantelar las medidas proteccionistas. El Ministro de Comercio chino, Bo Xilai, declaró que su país estaría dispuesto a cooperar más, sin embargo, recordó que la dimensión de desarrollo debería permanecer como el elemento “más importante” de las negociaciones y que los países desarrollados deberían tomar el liderazgo y hacer una contribución esencial para revivir las negociaciones lo antes posible.

Frustración sobre la crisis

Funcionarios de la OMC han manifestado su frustración acerca de la falta de flexibilidad y aparente apatía de los negociadores. En su discurso ante el Banco Mundial

“el G-20 hizo un llamado a las potencias comerciales para que mejoraran significativamente sus propuestas - en especial en las áreas cruciales de subsidios y acceso a mercados para productos agrícolas”

y el Fondo Monetario Internacional, Pascal Lamy afirmó que el desafío de la negociación “no era técnico”, sino más bien político. También sostuvo que no era suficiente con expresar preocupación sobre el sistema multilateral de comercio y voluntad por seguir conversando, si esto no venía seguido de una verdadera maniobra política con los actores relevantes a nivel nacional.

* Traducido y adaptado del artículo: “Doha Doldrums: Others Should Act”. (2006). *Bridges*. Año 10 No.6 septiembre – octubre.

Los cambios en la CAN y los matices de la agenda integracionista latinoamericana

Tras el golpe que significó la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el bloque busca remozar su estatus en el entorno internacional incorporando a más países como Miembros asociados, y negociando acuerdos comerciales con distintas regiones.

La salida de Venezuela

Venezuela, no es Miembro fundador del Pacto Andino (predecesor de la CAN). Se incorporó al mismo el 13 de febrero de 1973, tras rubricar el Acuerdo de Cartagena luego de una serie de negociaciones con los creadores del Acuerdo: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Posteriormente, en marzo de 1996, Venezuela suscribió el Protocolo de Trujillo el cual entró a regir en junio de 1997 y dio paso a lo que hoy se conoce como la CAN. El Acuerdo de Trujillo reviste especial importancia pues modificó sustancialmente la estructura institucional del Pacto Andino creando el Sistema Andino de Integración.

En tiempos recientes, los grandes cambios en la dirección política y económica producidos en Venezuela por la administración Chávez Frías, así como las negociaciones comerciales que Colombia y Perú llevaron a cabo de manera bilateral con los Estados Unidos, provocaron la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de Venezuela, en abril del presente año. Esto ocurrió en momentos en que además, Venezuela avanzaba en el proceso de incorporación al MERCOSUR como Miembro pleno.

Tal situación dejó a la CAN sin su Miembro más poderoso económicamente, pero a la vez, redujo las tensiones al interior del bloque, por las diferencias ideológicas entre el eje Colombia-Perú y Venezuela.

En el campo económico, la salida de Venezuela podría implicar una fuerte disminución en el comercio intra-bloque dado que la mayor porción del comercio intraregional se explica por el intercambio entre Colombia y Venezuela. En 2005 Venezuela fue responsable del 21% de las exportaciones intraregionales. Asimismo, su intercambio comercial con Colombia representó poco más del 35% del comercio intraregional¹.

Por otra parte, la partida venezolana reduciría el poder de negociación de la CAN frente a otros bloques, y el financiamiento

para las instituciones supranacionales de la CAN. En 2005, la producción de Venezuela creció un 9% y representó cerca del 36% de la producción de la CAN. Además, el ingreso per cápita venezolano es el mayor del área andina, duplicando el de países como Colombia y más que cuadruplicando el de Bolivia². En el área comercial, la salida de Venezuela generó preocupación en el sector exportador de Bolivia y Colombia. Esto se debe a que Venezuela es uno de los principales mercados de destino de los productos bolivianos y colombianos, absorbiendo cerca de un 11 y 10% del total de las exportaciones de dichos países, respectivamente³.

Para subsanar estas y otras preocupaciones, Venezuela y los Miembros de la CAN se encuentran negociando una serie de acuerdos en temas relativos a normas técnicas y sanitarias, salvaguardias, solución de controversias y reglas de origen⁴. Estos acuerdos tendrían como objetivo mantener un marco legal entre los países, luego de que venza el periodo de gracia, establecido en el Artículo 135 del Acuerdo de Cartagena⁵.

El “relanzamiento” de la CAN

Como respuesta a este acontecimiento, la CAN ha realizado varios esfuerzos por fortalecer su posición en el ámbito internacional y mantener su vigencia. Dentro de ellos podemos destacar la decisión de avanzar en acuerdos comerciales con bloques como la Unión Europea (UE), la incorporación de Chile como Miembro Asociado y la voluntad manifestada por algunos de sus Miembros para que México siga los pasos de Chile.

En cuanto a las negociaciones con la UE, la CAN está trabajando para cumplir con los requisitos que la Unión le ha impuesto antes de dar inicio a la negociación prevista para 2007. Primordialmente, la UE ha solicitado una mayor integración a la CAN, particularmente en lo relativo a la armonización del arancel externo común y del mejoramiento del régimen Andino

en materia de transporte internacional de mercancías por carretera. Requisitos que no serán fáciles de cumplir, debido a que el primero de éstos ha sido uno de los temas más difíciles de conciliar al interior de la CAN. Además, hay que tomar en cuenta los diferentes compromisos bilaterales de desgravación que Colombia y Perú decidieron asumir tras su negociación con los EEUU en productos sensibles y franjas de precios para productos agrícolas⁶. Compromisos que ameritaron la promulgación de jurisprudencia con el objeto de permitir a los países de la CAN otorgar concesiones sobre el universo del Arancel Externo Común⁷. Adicionalmente, los compromisos bilaterales alcanzados por Colombia y Perú en temas como, *inter alia*, derechos de propiedad intelectual e inversiones, dificultarán la conformación una unión económica.

Por otra parte, Chile - un Miembro fundador del Pacto Andino y quien se separó del mismo en octubre de 1976 decidió profundizar nuevamente su integración con los países del bloque andino en septiembre de este año. Chile había cumplido con los requisitos necesarios para convertirse en País Miembro Asociado, debido a que suscribió, entre 1993 y 1998, Acuerdos de Alcance Parcial y Complementación Económica (AAP.CE) con los países de la CAN. A pesar de ello, no es sino hasta este año cuando realiza la solicitud formal de adhesión a la CAN, luego de que Perú lo invitara a formar parte del bloque.

Tras este acontecimiento, Chile podrá ser invitado a participar en las reuniones de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. Adicionalmente, Chile y los Miembros Plenos de la CAN deben conformar una Comisión Mixta con el objeto de que examine los órganos, mecanismos y medidas del Acuerdo de Cartagena en los que eventualmente Chile participaría, y defina los alcances de la asociación. Por lo pronto, las relaciones comerciales entre los Miembros de la CAN y Chile se regirán según los Acuerdos

de Complementación Económica (ACE) vigentes actualmente. De esta manera, Chile se convierte en el quinto Miembro asociado de la CAN, los otros cuatro son los socios fundadores del MERCOSUR, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En el caso del AAP.CE 38 firmado entre Chile y Perú, los gobiernos finalizaron las negociaciones en agosto pasado con miras a su ampliación. Se prevé que en noviembre ocurrirá lo mismo con el ACE entre Chile y Colombia y que posteriormente, Ecuador tendrá un nuevo acuerdo ampliado con Chile.

Los analistas consideran que el nuevo estatus de Chile, no generará grandes cambios en los flujos comerciales con los Miembros del bloque. Esto se debe al alto grado de apertura del mercado chileno, y a las dificultades en establecer un arancel externo común por parte de los socios de la CAN. A su vez, concuerdan en que la incorporación chilena fortalecerá la posición e integración comercial del bloque con otras regiones.

La balanza comercial entre Chile y la CAN ha sido superavitaria por muchos años para el primero, sin embargo, esta situación se revirtió en el 2005 tras el aumento en el precio internacional de los hidrocarburos y los minerales, principales productos de exportación de la CAN hacia Chile. La profundización de la relación comercial entre Chile y la CAN beneficiaría en lo inmediato al Perú, debido a que este país fue el responsable del 64% de las exportaciones de la CAN hacia Chile en 2005⁸.

La economía chilena es una de las más abiertas al comercio en América Latina, y el chileno promedio es un mayor consumidor de importaciones comparado con sus pares sudamericanos⁹. Por su parte los consumidores del área Andina también podrían beneficiarse de la mayor oferta de productos chilenos tomando en cuenta el alto grado de competitividad del sector exportador chileno que lo coloca como el principal exportador per cápita de Sudamérica con US\$1861 en el 2004.

Finalmente, parecería que la CAN tiene los "ojos puestos" en su próximo Miembro Asociado, México. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y Comercio consensuó el texto de lo que sería un Acuerdo para el establecimiento de un Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación entre la CAN y México.

Dicho Acuerdo se espera que sea firmado en noviembre próximo, en el marco de la Cumbre Iberoamericana. El Consejo manifestó su interés en que dicho diálogo sea el "primer paso para la futura asociación de México a la Comunidad Andina"¹⁰.

México ha sido un país muy activo en la búsqueda de un mayor acceso a mercados a través de acuerdos bilaterales y regionales. Es así como de hecho ya suscribió en 1987 un AAP.CE con Perú, en 1992 un acuerdo comercial con Colombia y Venezuela en el llamado "Grupo de los tres", y en 1995 firmó un acuerdo comercial con Bolivia.

"Venezuela es uno de los principales mercados de destino de los productos bolivianos y colombianos, absorbiendo cerca de un 11 y 10% del total de las exportaciones de dichos países, respectivamente"

La relevancia de una negociación para la profundización de la integración entre la CAN y México salta a la vista por la dimensión de la economía mexicana y su cercanía a la de los EEUU. El tamaño de la economía mexicana es más de tres veces superior al producto interno bruto combinado de los Miembros Plenos de la CAN, y su ingreso *per cápita* es el más alto de Latinoamérica, US\$7310.

Las relaciones comerciales entre la CAN y México se caracterizan por el amplio déficit comercial que mantiene la CAN, el cual en 2005 sumó US\$2,826 millones¹¹. Los principales productos que el bloque exportó a México, entre 2001 y 2003, fueron: aluminio, aceites de petróleo o de mineral bituminoso, libros y folletos, productos intermedios de hierro o acero sin alear y gas de petróleo. Mientras que México abasteció a la CAN de: medicamentos, computadoras, preparaciones capilares, ácidos policarboxílicos y televisores¹².

De esta manera América podría estar presenciando la conformación de dos grandes bloques con diferentes enfoques

respecto a su integración. Por un lado, un modelo de integración de un bloque de países más proclives a la agenda de Washington y de la fallida Área de Libre Comercio de las Américas. Dichos países ya han firmado, o se encuentran negociando acuerdos comerciales con los EEUU, y comprenden a Canadá, México, América Central y República Dominicana, Colombia, Perú, Ecuador y Chile. Mientras que, por otra parte, este bloque coexistiría con un grupo de países más esquivos a la agenda comercial impulsada por los EEUU, y que construyen la propia. Dentro de ellos podemos citar a los líderes del MERCOSUR, Argentina, Brasil y Venezuela, junto con Cuba y Bolivia.

¹ Ver: Secretaría General de la Comunidad Andina. (2006). Exportaciones intracomunitarias: enero-diciembre 2005. Lima.

² Banco Mundial. (2006). World Development Indicators. Base de datos en disco compacto.

³ Cifras tomadas de OMC. (2006), "WTO Statistics Database" [base de datos en línea], Ginebra [fecha de consulta: 20 de septiembre de 2006], <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>

⁴ Secretaría General de la Comunidad Andina. (2006). Comunidad Andina: Avances y Perspectivas. Lima.

⁵ Todo país que denuncie dicho instrumento debe mantener el Programa de liberalización comercial vigente por al menos 5 años.

⁶ Por ejemplo en productos como arroz y pollo, Colombia tendrá un cronograma de desgravación de 19 años mientras que Perú de 17. La fructuosa serán desgravada a los nueve años de entrada en vigencia del Acuerdo para Colombia y de cinco para Perú. Sin duda alguna, estas medidas dificultarán en el mediano plazo el perfeccionamiento del Área de Libre Comercio Andina con miras a la formación de una unión aduanera.

⁷ Ver: Secretaría General de la Comunidad Andina. (2004). Decisión 598: Relaciones comerciales con terceros países. Lima.

⁸ Secretaría General de la Comunidad Andina. (2006). Intercambio comercial entre la Comunidad Andina y Chile: 1997-2005. Lima.

⁹ En 2004 las importaciones por habitante en Chile sumaron US\$1210, superado en Sudamérica únicamente por Surinam (US\$1592).

¹⁰ Secretaría General de la Comunidad Andina. (2006). Ministros adoptan importantes decisiones para proyección externa de la CAN. Lima.

¹¹ Secretaría General de la Comunidad Andina. (2006). Balanza comercial por bloque o país de destino/origen. Lima.

¹² Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). Dataintal. Base de datos en línea. Consultada el 13 de octubre de 2006, disponible en <http://www.iadb.org/>

EEUU y el acceso al mercado de las carnes

El 24 de agosto pasado, el presidente George Bush notificó al Senado estadounidense su intención de firmar el Acuerdo de Promoción Comercial (APC) con Colombia, luego de que este país levantara la prohibición sobre carne bovina de edad mayor a 30 meses y acordara el trato para trozos de pollo que pedían los EE.UU. Colombia había cerrado su mercado para la carne bovina a causa del caso de encefalopatía espongiforme bovina (EEB) - la enfermedad conocida como la “vaca loca” - detectado en los EE.UU. en diciembre de 2003. Como consecuencia de dicha enfermedad, todos los mercados de exportación de carne estadounidense prohibieron el ingreso de este producto.

Si bien las negociaciones del APC Colombia - EE.UU. habían finalizado el 27 de febrero de 2006, el trámite de la firma del Acuerdo se había pospuesto debido a diferencias que surgieron durante el proceso de validación de los textos. Entre estas diferencias, se encontraba la exigencia de los EE.UU. de que Colombia levantara la prohibición de importar carne de bovino de animales de más de 30 meses de edad.

La pregunta que muchos se hacen es si el verdadero propósito de EE.UU. es ganar el mercado de carnes de países como Colombia o si existe un interés que va más allá?

La Organización Mundial de la Sanidad Animal (OIE, por sus siglas en inglés) recopila y analiza toda la información científica nueva relativa a la lucha contra las enfermedades de los animales. Dicho organización cuenta con 15 Miembros que se comprometen a declarar las enfermedades de los animales que detecten en su territorio. La OIE - en función de los datos obtenidos - elabora los documentos normativos en los que se basan las reglas que deben observar los países Miembro. Entre estos documentos se encuentra el Código Sanitario para los Animales Terrestres.

En síntesis, el Código establece que las “*carnes deshuesadas de músculos de esqueleto de bovinos de menos de 30 meses de edad*”, pueden ser comercializadas independientemente del estatus de la población bovina del país. Para la carne de bovino de más de 30 meses de edad el código establece tres tipos de categorías, según el riesgo de contagio de la EEB: 1) riesgo de EEB insignificante; 2) riesgo de EEB controlado; y 3) riesgo de EEB indeterminado. Los EE.UU. se encontrarían en la primera categoría. Los países ubicados en dicha categoría, podrán exportar carne si acompañan sus productos

con un certificado en el que conste que la mercancía reúne las condiciones exigidas por la OIE.

Tanto Colombia como Perú intercambiaron cartas reversales con los EE.UU. en donde reconocen las medidas adoptadas por este país en relación a la EEB. Asimismo, reconocen la labor desarrollada por la OIE y aceptan el sistema de certificación sanitaria de EE.UU.

Según el intercambio de cartas sobre asuntos sanitarios y fitosanitarios (MSF¹), firmada por Colombia el 21 de agosto de 2006, el país permitirá, a más tardar el 31 de octubre de 2006, la importación de carne de bovino que contenga un certificado sanitario emitido por el Servicio de Inocuidad e Inspección de los Alimentos de EE.UU. (FSIS, por sus siglas en inglés). No obstante, no podrán ser importados las partes u órganos del animal que son considerados de riesgo para la OIE. En el caso de Perú, a través de la carta de intercambio adicional en asuntos MSF, el país andino se comprometió a permitir la importación de “otra carne bovina” que no esté prohibida por la OIE, a más tardar el 31 de mayo de 2006. En síntesis, tanto Colombia como Perú no impondrán restricciones a las importaciones de carne de bovino de más de 30 meses de edad.

El trato otorgado en otros APC

Cada uno de los países signatarios de acuerdos comerciales con EE.UU. negoció de manera distinta el asunto de las MSF para las carnes de bovino. No obstante, podría decirse que a medida que los EE.UU. fueron concretando acuerdos comerciales, fueron adaptando sus estrategias de negociación.

Luego del caso de EEB, Canadá y México prohibieron el ingreso de animales y carnes de bovinos procedentes de los EE.UU. En el caso de Canadá, la prohibición general

fue paulatinamente desmantelada. Por su parte, México reabrió su mercado a EE.UU. para las carnes de bovino de menos de 30 meses de edad, así como de vaquillas lecheras menores de 24 meses.

Chile otorga autorizaciones de importación, basándose en una evaluación de riesgo del país de origen. Luego del caso de EEB en EE.UU., Chile prohibió el ingreso de carne de bovino proveniente de ese país. Durante la negociación del APC, el asunto de la carne de bovino no fue tratado en forma particular. Actualmente el país andino prohíbe el ingreso de carne de bovino procedente de EE.UU., de animales de edad mayor a 30 meses.

Marruecos y EE.UU. intercambiaron cartas durante la negociación del APC. Dichas cartas establecen que los equipos técnicos de ambos países trabajarán juntos para definir el contenido de los certificados que deberán acompañar a las carnes provenientes de EE.UU. La normativa marroquí prohíbe la importación de carne de países que hayan declarado oficialmente casos de EEB en su territorio. La prohibición podrá ser removida cuando el país garantice que dicha enfermedad ha sido controlada y que existen todos los elementos necesarios para garantizar la salud de los consumidores.

Al igual que Chile, en las negociaciones del CAFTA-RD no hubo intercambio de cartas respecto de las MSF para carne de bovino procedente de EE.UU. Los seis países signatarios del CAFTA-RD han aceptado los controles sanitarios llevados a cabo por las autoridades del FSIS. No obstante, la República Dominicana aun no ha implementado la medida.

El caso de Australia es particularmente interesante. Este país es actualmente el segundo exportador mundial de carnes, detrás de Brasil. En el ámbito de la negociación del TLC, las partes firmaron

una nota reversal en donde reconocen la importancia de tratar el tema de la EEB en base a argumentos científicos. Asimismo, reconocen el papel que cumple la OIE en esta materia. No obstante, desde que los EE.UU. reportaron el caso de EEB, Australia vedó el ingreso de carne de bovino proveniente de aquel país. Actualmente existe un debate interno en Australia entre aquellos que abogan por seguir manteniendo férreos controles sanitarios en la frontera y aquellos, como los productores de carne australianos, que quieren que dichos controles sean más laxos. El temor de estos últimos es que de detectarse un caso de EEB en Australia, se verían obligados dejar de vender carne al mercado interno.

Prioridad de recuperar los principales mercados

El desmantelamiento de las barreras a las importaciones de carne procedente de EE.UU., es una prioridad en la estrategia comercial de la administración Bush. No obstante, según la entidad que reúne a los productores, empaques y comercializadores de carne "National Cattlemen's Beef Association" (NCBA, por sus siglas en inglés), las exportaciones de este producto aún están muy por debajo de los niveles del 2003, previo al caso de EEB.

Los números indican claramente hacia donde iba la carne de bovino de EE.UU., antes del caso de EEB. En el 2003, los EE.UU. exportaron aproximadamente 3.86 mil millones de dólares en carnes de bovino. Los principales mercados de exportación fueron (en miles de millones de dólares): 1) Japón, 1.4; 2) Corea del Sur, 0.8; 3) México, 0.7; y 4) Canadá, 0.3. Hong Kong, Taiwán, Rusia, China y Egipto fueron también de suma importancia para los productores de carne norteamericanos. En total, estos nueve países importaron 3.45 mil millones de dólares, representando aproximadamente el 90 % del total de exportaciones¹.

En el 2004 el mapa de los países exportadores cambió drásticamente. Los EE.UU., pasaron de tener el 18% de la participación en el mercado mundial de carnes, a solo un 3%. En cantidad de toneladas métricas vendidas equivaldría de: 1.1 millones, en el 2003 a 209 mil en el 2004. En ese mismo año Brasil se

convirtió en el primer exportador mundial de carne de bovino con una participación mundial del 27%, y Australia en el segundo, con el 20%².

Actualmente, si bien los números mejoraron respecto del 2004, EE.UU. aún está lejos de alcanzar los niveles pre-EEB. Según las estadísticas de la NCBA, durante el periodo enero-mayo 2006, las exportaciones de carne y productos cárnicos, ascendieron a 769 millones de dólares. Dicho monto aumentó en un 53%, respecto del mismo periodo del año 2005, pero aún representa sólo el 53% de las exportaciones enero-mayo 2003³, periodo pre-EEB.

"El mayor problema para los EE.UU. es lograr imponer la normativa OIE, debido a que la misma no es de carácter obligatorio"

EE.UU. ha solicitado insistentemente a los países que abran los mercados para las carnes que cumplan con los estándares de la OIE. Washington argumenta que la prohibición a sus productos no tiene sustento científico, siendo la misma injustificada. La mayoría de los países mantienen las prohibiciones como medidas precautorias. El mayor problema para los EE.UU. es lograr imponer la normativa OIE, debido a que la misma no es de carácter obligatorio.

Los grupos del lobby de la carne estadounidenses insisten permanentemente en que es necesario presionar a los países como Japón, Corea del Sur y China para que reabran sus mercados. Reclaman entre otras cosas, la necesidad de exportar carne de bovino de todas las edades, con hueso y deshuesada, con tal de que los productos que generan un riesgo sean removidos. Al igual que Washington, dicen que la normativa estadounidense se basa en los estándares de la OIE y que los mismos deben ser aceptados por todos los socios comerciales, y no solo por Perú y Colombia.

Hace un mes, en el marco de las negociaciones bilaterales para la firma de un acuerdo comercial con Corea, Washington presionó para que este país levantara la prohibición a sus carnes. Finalmente, el 8 de septiembre Corea aceptó la carne de bovino de menos de 30 meses de edad. Japón, luego de varias negociaciones aceptó abrir su mercado en forma parcial, para algunos tipos de carne de bovino de menos de 21 meses de edad.

Vista la necesidad de los EE.UU. de ocupar nuevamente el puesto que ostentaba en el 2003, sería plausible pensar que la política de Washington en la materia, es generar el consenso internacional para que los países adopten los estándares de la OIE como propios. Los acuerdos comerciales, podrían ser el medio ideal para lograr el objetivo.

Asimismo, a través de los acuerdos comerciales, EE.UU. podría intentar desplazar a los otros grandes exportadores de la región como Brasil, Argentina y Uruguay. En el caso de Perú, la mayoría de las carnes de bovino norteamericana pagaban un arancel -consolidado ante la OMC- del 25%. Dicho arancel hacía imposible que EE.UU. compitiera con los países mencionados, debido a que estos gozaban de ventajas arancelarias gracias a los acuerdos comerciales preferenciales firmados con el país andino. Cuando entre en vigor el APC con Perú, EE.UU. tendrá acceso libre de aranceles para las cortes de alta calidad y para los otros cortes que estén dentro de la cuota negociada.

Por último, el reconocimiento del sistema de certificación sanitaria estadounidense le garantizará a EE.UU. que países como Colombia, Perú, y los países signatarios del CAFTA-RD, entre otros, no impondrán MSF como las implementadas después del caso de EEB.

¹ MSF es la sigla utilizada por la Organización Mundial del Comercio, para referirse a las medidas sanitarias y fitosanitarias.

² Datos tomados del "Export Market Update", National Cattlemen's Beef Association, disponible en: <http://www.beefusa.org/goveExportMarket.aspx>

³ Datos tomados del "Mad Cow Disease and U.S. Beef Trade", the Congressional Research Service (CRS), disponible en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/58240.pdf#search=%22CRS%20Report%20for%20Congress%20Mad%20Cow%20Disease%20and%20U.S.%20Beef%22>

⁴ Idem nota 1.

La inversión y el ambiente se encuentran en el Río Uruguay

En un esfuerzo por promover la inversión extranjera en la producción de papel en Uruguay, dos grandes productores europeos de celulosa Oy Metsä-Botnia AB (de ahora en adelante Botnia) de Finlandia y la Empresa Nacional de Celulosa España (ENCE), propusieron proyectos de plantas de celulosa en las márgenes del Río Uruguay, frontera natural con Argentina. Meses más tarde, vecinos ribereños uruguayos pero particularmente argentinos, tomaron medidas de presión y bloquearon los puentes que conectan ambos países, interrumpiendo el tráfico comercial por varios meses. Como consecuencia, la agudización del conflicto generó sendos litigios ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en la Haya, y un panel arbitral del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este artículo expone los hechos de este caso inversionista-estado y analiza los posibles escenarios a futuro.

Durante las últimas dos décadas, el Gobierno de Uruguay, con el apoyo de donantes bilaterales y multilaterales tales como el Banco Mundial, ha promovido y subsidiado fuertemente la diversificación de su economía mayoritariamente agropecuaria hacia el desarrollo de plantaciones forestales con miras a la producción de celulosa para papel. Entre 1985 y el 2002, la exportación de productos forestales se elevó catorce veces, representando el 2.6% de los ingresos totales por exportaciones.

Botnia y ENCE se pusieron en contacto con la Corporación Financiera Internacional (CFI), el brazo para el sector privado del Banco Mundial, solicitando financiamiento parcial para sus proyectos. Botnia también entró en contacto con el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) del Grupo Banco Mundial para obtener apoyo adicional. En octubre de 2003, el gobierno uruguayo autorizó la instalación de ENCE cerca de la ciudad de Fray Bentos. Posteriormente, en febrero del 2005 Uruguay también autorizó a Botnia la construcción de una segunda planta en las proximidades.

Sin embargo, la posibilidad de una contaminación a gran escala de las aguas del Río Uruguay desató protestas de grupos ambientalistas y turísticos uruguayos primero, a los que se unieron grupos argentinos ambientalistas y habitantes ribereños posteriormente. Estas protestas han sido motivadas por parte por los cuestionamientos en materia ambiental que tanto ENCE como Botnia han enfrentado por su operación en otras latitudes¹. Por ejemplo, el Alcalde de Pontevedra - poblado español donde se ubica la principal planta de ENCE,- ha expresado recientemente quejas por la contaminación del mar y la calidad del aire en esa localidad². De

la misma manera, Botnia también ha provocado diversos cuestionamientos en su casa matriz en Joutseno, Finlandia.

La judicialización del conflicto

a) Argentina vs. Uruguay en la CIJ

Generalmente este conflicto se visualiza como un enfrentamiento entre ambientalistas y desarrollistas. Es cierto que el tema ambiental es un gran motivador en la disputa. Sin embargo, aparte de este contenido, la controversia parece alimentarse especialmente por un diferendo en materia de soberanía territorial, una cuestión propia del derecho internacional³. El principal argumento argentino no es la cuestión ambiental, sino la ausencia de consultas de Uruguay en un recurso compartido.

El Estatuto del Río Uruguay de 1975 sometió a este afluente - frontera natural entre Argentina y Uruguay - a un sistema de cooperación binacional por su condición de recurso compartido. El Art. 7 del Estatuto establece que el Estado que proyecte obras con capacidad suficiente para afectar la calidad de las aguas deberá notificar a la otra parte a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). La otra parte puede oponerse a la obra y se inicia así un procedimiento conciliatorio. De no llegarse a un acuerdo, el conflicto se somete a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia⁴.

Uruguay no realizó esta notificación formal, previo a la toma de decisiones sobre la inversión. Según Uruguay, los estudios de impacto ambiental demostraron que no iba a existir daño ambiental. Por lo tanto, consideraron que la notificación no era necesaria⁵. Con ello se iniciaron una serie de alegaciones por parte de Argentina

argumentando violaciones al Estatuto de 1975. Ante esto, Uruguay reiteradamente invocó el derecho soberano que posee para instalar en su propio territorio las industrias que estime convenientes. Finalmente, Argentina decidió demandar al Uruguay ante la CIJ el 4 de mayo de 2006, para que se dictaminara sobre la presunta violación del Estatuto.

En relación con el tema ambiental, Argentina solicitó se aplicara una medida provisional para suspender la construcción de las plantas de celulosa hasta que la CIJ fallara sobre la cuestión de fondo. El 13 de julio de 2006 la CIJ rechazó por 14 votos contra 1 las medidas provisionales solicitadas por la actora. Según la CIJ "la amenaza de tal contaminación no es inminente en tanto que no se espera que las plantas sean operacionales antes de agosto de 2007 en un caso y junio de 2008 en el otro (...)". Aún así, la CIJ de todos modos pone en claro que, procediendo con las obras, Uruguay necesariamente asume todos los riesgos relacionados con cualquier constatación de las cuestiones de fondo que la Corte pueda realizar en el futuro y que la construcción de las plantas en los lugares actuales no puede ser utilizado para crear un hecho consumado.

La CIJ concluye que nada en esta decisión prejuzga la cuestión de su jurisdicción para decidir sobre las cuestiones de fondo del caso, o cualquier cuestión relacionada con la admisibilidad de la demanda o de las cuestiones de fondo en sí mismas. La decisión tampoco afecta el derecho de Argentina de presentar nuevos requerimientos para indicar medidas provisionales basadas en nuevos hechos. Por lo tanto, los procedimientos ante la CIJ continúan.

b) Uruguay vs. Argentina en MERCOSUR

Según Uruguay, los más de 70 días de bloqueos civiles de las vías de comercio le generaron una pérdida de, al menos, US \$400 millones. Uruguay decidió entonces demandar a la Argentina ante un tribunal arbitral del MERCOSUR. El Gobierno de Uruguay pretendía que se declarara que Argentina había incumplido el compromiso asumido en el Tratado de Asunción de asegurar la libre circulación de las mercancías de la otra parte contratante. Asimismo, Uruguay solicitó que se le indicara a Argentina las medidas futuras que debiera adoptar frente a nuevos bloqueos de vías.

Según Argentina, su inacción para liberar las vías fronterizas correspondió a un acto de respeto del derecho de protesta de sus ciudadanos. No obstante, los árbitros declararon que el derecho de protesta “ni aún en el derecho argentino es absoluto” y que las restricciones al tránsito “pueden llegar a ser toleradas siempre que fueran tomados los recaudos necesarios para aminorar los inconvenientes que causare, de manera que no impliquen un sacrificio demasiado grande para otros intereses respetables”. El Tribunal arbitral declaró también que los bloqueos “produjeron innegables inconvenientes que afectaron tanto al comercio uruguayo como al argentino” en violación del Tratado de Asunción.

El Tribunal no se pronunció sobre la cuestión de eventuales indemnizaciones porque Uruguay no lo reclamó. Eventualmente, ello podría ser realizado por quienes hayan sufrido perjuicios directos. Argentina decidió no apelar el laudo ante el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR y, por lo tanto, constituye la decisión final referida a los bloqueos de ruta realizados desde fines de 2005 hasta principios de 2006.

c) ¿Botnia y ENCE vs. Uruguay en el CIADI?

Existen tratados bilaterales de inversión entre Uruguay, España y Finlandia. Se trata del Tratado Bilateral de Protección de Inversiones con España, firmado en 1992, y el Tratado Bilateral de Inversiones suscrito en el 2003 entre Montevideo y Helsinki.

Este último fue promovido precisamente por la finlandesa Botnia previo a su inversión, y prohíbe la expropiación indirecta sin indemnización. Adicionalmente, asegura que las inversiones finlandesas que

“sufran pérdidas por causa de guerra u otros conflictos armados, estado de emergencia nacional, revuelta, insurrección o manifestaciones” requerirá del Estado uruguayo “restitución, indemnización, compensación u otros acuerdos” por las pérdidas sufridas. Ambos tratados establecen el arbitraje obligatorio ante el Centro Internacional para la Resolución de Disputas de Inversión (CIADI).

Aunque de momento no se han planteado amenazas en este sentido, es posible pensar en un hipotético caso de pérdida de Uruguay en la CIJ. Esto implicaría la imposibilidad de usufructuar de la inversión realizada por las empresas privadas y posibles demandas para obtener indemnizaciones. La inversión conjunta de Botnia y ENCE se estima en US \$1900 millones, la inversión extranjera más grande jamás hecha en Uruguay.

Consecuencias de la judicialización

La judicialización del conflicto dará por resultado un ganador y perdedor. Si Argentina pierde en La Haya, las plantas se construirán sin problemas. Por eso su estrategia en este momento no sólo es judicial sino que pretender minar la confianza de los inversionistas internacionales para evitar el flujo de capital necesario para la construcción. El Presidente Kirchner ha llamado a la comunidad financiera internacional para que se abstenga de invertir en ENCE y Botnia⁶. En este sentido, las acciones de ENCE han caído 1.35 por ciento, después de que a finales de septiembre perdieran más de 3 por ciento. Inclusive ENCE ha decidido reubicar la planta en otra zona del Río Uruguay⁷.

Ahora las baterías argentinas se enfilan hacia la validez de los estudios de impacto ambiental que sustentarán la decisión financiera final. Tanto ENCE como Botnia, en respuesta a los requisitos de Uruguay y el Banco Mundial, prepararon estudios de impacto ambiental (EIA). Ambos EIA concluyeron que los impactos ambientales y sociales de cada planta serían limitados y que podrían ser mitigados con seguridad. Un estudio adicional ordenado por la CFI sobre el impacto acumulativo de ambas plantas arrojó resultados similares⁸. No obstante, ante varias críticas al documento por cuestiones metodológicas y ausencia de información, la CFI contrató un nuevo informe al científico canadiense Wayne

Dwernychuk. Este opinó sobre la validez del EIA acumulativo. El último domingo 8 de octubre, personal de la CFI publicó las conclusiones en su portal de Internet durante algunas horas. Luego, decidieron retirarlo de la Red por considerar que se trataba de un borrador y no de la versión definitiva⁹.

No obstante, los que pudieron consultar el documento indican que el reporte favorece a Argentina pues se pronuncia sobre la falta de datos en el informe anterior, lo cual lo hace impreciso. Aún así, entre las conclusiones del nuevo informe se indica que pese a los problemas o imprecisiones de los proyectos de las papeleras, “los comentarios que expresan la preocupación de que las plantas causen daños ambientales catastróficos carecen de sustento, son irracionales e ignoran la experiencia de muchas otras modernas plantas de celulosa blanqueada”. Por lo tanto, todo parece indicar que la CFI se mostrará anuente a seguir considerando el apoyo financiero si se adoptan una serie de recomendaciones¹⁰.

Así, el informe tiene un sabor agri dulce para Argentina pues en la serie de recomendaciones *no* está la reubicación. Además, desde un punto de vista legal, este informe del Banco Mundial podría complicar su situación jurídica ante la CIJ, pues es de esperar que sea aportado por Uruguay como prueba pericial. Una parte importante del argumento argentino se basa en los presuntos efectos ambientales negativos de las papeleras sobre el Río Uruguay. Este informe indica que tales daños pueden ser controlados y mitigados con las acciones correctas. Como reacción, tanto la gobernación del poblado argentino de Entre Ríos como la actual Ministra del Ambiente Romina Picolotti están evaluando la posibilidad de contratar un grupo de expertos para que elabore otro EIA¹¹.

La resolución de la CIJ es incierta. Uruguay por lo tanto se encuentra en una situación algo particular. Por un lado, están tratando de mantener a sus inversionistas y atraer nuevas fuentes de financiamiento, pero para ello debe luchar contra su propio socio comercial del MERCOSUR. Si Uruguay pierde en La Haya, deberá reubicar las plantas (aún cuando hayan terminado su construcción o comenzado su producción), lo que podría implicar la indemnización a partir de los tratados de inversión firmados o la pérdida de inversión. Sea cual sea el resultado, el conflicto ha reavivado no

sólo la oposición entre el comercio y la protección del ambiente, sino también las tensiones hoy existentes dentro del MERCOSUR. Esto último se debería también a las políticas llevadas adelante por los dos países más grandes y las profundas asimetrías que sufren Uruguay y Paraguay.

La estrategia de acuerdos bilaterales de los EE.UU. en Centro y Sudamérica*

Desde 2003, los Estados Unidos de América (EE.UU.) suscribieron acuerdos de libre comercio con 9 de los 32 países de América Latina, ya sea en forma individual o en bloque. Los tiempos, datos económicos y estructuras legales de esos acuerdos se describen abajo, a fin de esclarecer las diferencias entre esta nueva estrategia de negociación y aquella propuesta en las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)¹.

¹ Federovisky, S. (2006, 21 de enero). La guerra del papel. *Desarrollo Sostenible*. Consultado el 12 de octubre en <http://www.dsostenible.com.ar/situacion/pap/papnot17.html>

² Baigorria, L. (2006, 3 de octubre). Algo Huele mal en Pontevedra. Las Papeleras y la Contaminación. *Grito Suburbano*. Consultado el 12 de octubre en <http://argentina.indymedia.org/news/2006/10/447944.php>

³ Drnas de Climent, Z. (2006). *El Conflicto Argentino-Uruguayo por las celulósicas de Fray Bentos, ¿es un juego de suma cero?* Noticias de la Universidad Católica de Córdoba. Abril-Mayo.

⁴ Estatuto del Río Uruguay del 26 de febrero de 1975. Disponible en http://www.freplata.org/documentos/archivos/Documentos_Freplata/inventario/Inventario%20Freplata/AR_seccion%20II.2/A.II.2.L.5.pdf

⁵ International Court of Justice. (2006). *Public sitting held on Friday 9 June 2006, at 10 a.m., at the Peace Palace, President Higgins presiding, in the case concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, párrafo 9.

⁶ McMahon, C. (2006, 19 de julio). Argentina lobbies investors not to finance Uruguayan paper mills. *Chicago Tribune*. Chicago.

⁷ Reubicación de planta de celulosa de Ence causa incertidumbre en el mercado. (2006, 23 de septiembre). *Reuters*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/09/23/022n2eco.php?partner=rss>

⁸ Pirnie, Malcolm. (2005). *Estudio de Impactos Acumulativos Uruguay – Plantas de Celulosa*, Disponible en http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/Content/Uruguay_Pulp_Mills_CIS

⁹ Fernández, N.. (2006, 10 de octubre). Aval a las papeleras en el Banco Mundial. *La Nación*. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/EdicionImpresa/politica/nota.asp?nota_id=848100

¹⁰ Fernández, N. (2006, 9 de octubre). Para el Banco Mundial las papeleras no contaminan. *La Nación Digital*. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=847984

¹¹ Argentina evalúa contratar grupo técnico para realizar estudio ambiental independiente. (2006, 12 de octubre). *Observa Universitario*. Disponible en <http://www.observa.com.uy/Osecciones/actualidad/nota.aspx?id=62535>

Los EE.UU. han implementado una política - que preocupa a más de un defensor del multilateralismo - de búsqueda de acuerdos bilaterales con sus socios comerciales. Esta estrategia se hizo evidente después de que el Congreso estadounidense concedió a su Presidente el mandato de negociación conocido como la Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés), en 2002. Esta autorización le permite al Poder Ejecutivo estadounidense tener mayor autonomía para conducir negociaciones de acuerdos comerciales internacionales, al garantizar que el texto sometido a la aprobación del Congreso no estará sujeto a cualquier tipo de enmienda². Originalmente, la TPA expiraba en junio de 2005, pero el Congreso estadounidense la renovó por dos años más, o sea, hasta junio de 2007.

Desde entonces, los EE.UU. han suscripto nueve acuerdos bilaterales. De estos, cuatro fueron celebrados con nueve países de Latinoamérica; y los demás, con países de África (Marruecos, en 2004), de Asia (Singapur, en 2003; Bahrein, en 2004; y Omán, en 2005) y de Oceanía (Australia, en 2004). Actualmente existen ocho negociaciones en curso: tres con países latinoamericanos (Ecuador, Panamá y Uruguay); una con países africanos (Miembros de la Unión Aduanera de África del Sur – SACU); y cuatro con países asiáticos (Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Tailandia y Malasia). Anteriormente, los EE.UU. habían celebrado sólo dos acuerdos bilaterales de libre comercio: uno con Israel, en 1985, y otro con Jordania, en 2000. Este último fue negociado y ratificado sin que el Ejecutivo hubiera recibido mandato del Congreso.

La importancia económica de los EE.UU. en la región

EE.UU. es el principal socio comercial de la mayor parte de los países latinoamericanos,

y uno de los principales para países como Argentina, Brasil y Chile. Perú y Colombia destinan a los EE.UU. un 29% y el 42,1%, respectivamente, de sus exportaciones, mientras que importan el 19,6% y un 28,1%, respectivamente³. En cuanto a los países centroamericanos, se puede ver que los EE.UU. absorben entre un 30% y un 45% del total de exportaciones de estos países (con excepción del Salvador)⁴. Hay que resaltar, aún, la importancia del mercado estadounidense para algunos sectores específicos, como es el caso del sector de textil y vestuario de Perú, que destina un 77% de sus exportaciones para aquel país⁵.

En cuanto a Chile, EE.UU. es el 2º destino de sus exportaciones y el 3º origen de sus importaciones⁶. Las exportaciones chilenas hacia EE.UU. en 2004 sumaron aproximadamente US\$ 4.8 mil millones. Las importaciones desde los EE.UU. sumaron, en 2004, US\$ 3.4 mil millones.

En cuanto al comercio preferencial unilateral, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se beneficiaron de la Ley de Promoción Comercial Andina, de 1993, y de su sustituta, la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga de 2001, vigente hasta diciembre de 2006. Los 24 países de América Central y el Caribe, por su parte, se benefician, desde 1983, de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, extendida en el 2000, bajo el nombre de “Ley de Asociación Comercial EE.UU. - Cuenca del Caribe”, que exime de tarifas y cuotas a la mayor parte las exportaciones de esos países. Las preferencias son concedidas voluntariamente por los EE.UU. Las mismas no son objeto de ningún tipo de negociación debido a que el instrumento a través las cuales son creadas es parte integrante de la ley interna de los EE.UU.⁷. Tal vez radica aquí una de las ventajas de los Acuerdos de Promoción Comercial

(APC) firmados con EE.UU. ya que una vez que entren en vigor, se consolidará legalmente una situación arancelaria cuyo incumplimiento podrá ser cuestionado por los países.

El boom de los acuerdos bilaterales en la región

El primer país latinoamericano en haber firmado un acuerdo bilateral de libre comercio con los EE.UU. fue Chile, en el 2003. El acuerdo entró en vigor el 1° de enero de 2004. En ese año Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana suscribieron, conjuntamente, un acuerdo similar con los EE.UU., el Acuerdo de Libre Comercio de América Central y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés). Al contrario de lo que ocurre con otros acuerdos de libre comercio, el CAFTA-DR no prevé la liberalización del comercio entre todas sus partes, sino que sólo lo hace entre los EE.UU. y cada uno de los Miembros centroamericanos y la República Dominicana. Por tal razón, el referido acuerdo no entró en vigor simultáneamente para todos sus signatarios. No obstante EE.UU. haya aprobado internamente el CAFTA-DR en el 2005, sólo 4 de los 6 países centroamericanos han hecho lo propio. Costa Rica y la República Dominicana aún no terminaron la fase de implementación legislativa necesaria para que el acuerdo entre en vigor.

Paralelamente, los EE.UU. iniciaron negociaciones con los Miembros de la Comunidad Andina. Si bien las negociaciones comenzaron en bloque, las mismas terminaron en forma individual. Así, en diciembre de 2005, Perú firmó el Acuerdo de Promoción Comercial con los EE.UU. El mismo ya fue aprobado por el Congreso peruano y espera la aprobación legislativa del Congreso norteamericano. En febrero de 2006, Colombia suscribió un Acuerdo de Promoción Comercial con los EE.UU., que se encuentra a la espera de la ratificación por parte de los dos países.

Con respecto a la marcha de las otras tres negociaciones en curso, las mismas presentan diferencias sustanciales. En el caso de Uruguay, luego de que este país y los EE.UU. concluyeran un Tratado de Protección de Inversiones, las partes acordaron en la creación de una Comisión Bilateral, con la intención de analizar medidas para la ampliación del comercio bilateral y la posible celebración de un

acuerdo de libre comercio en el futuro. Por su parte Ecuador, aunque estaba prevista la celebración de un acuerdo comercial, el Gobierno estadounidense suspendió unilateralmente las negociaciones después de que el Gobierno ecuatoriano rescindió un contrato con la empresa petrolífera de origen estadounidense, Occidental Petroleum Corporation. Finalmente, Panamá, las negociaciones con este país se encuentran paralizadas desde febrero de 2005, debido a divergencias en cuanto a las cuestiones agrícolas, en especial el tema de la seguridad alimentaria.

Semejanzas y diferencias entre los acuerdos

Los acuerdos bilaterales de libre comercio celebrados por los EE.UU. poseen prácticamente la misma estructura, que es, en parte, aquella definida en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Asimismo, los acuerdos bilaterales con países latinoamericanos también contemplan otros temas además de aquellos estrictamente relacionados con la liberalización del comercio y de los servicios, como pueden ser el fortalecimiento de capacidades comerciales, solución de controversias, etc.

En lo que se refiere al capítulo de solución de controversias, los acuerdos contemplan más de una opción. Por un lado, existe un mecanismo general, objeto del capítulo específico, que tiene naturaleza arbitral y es aplicable solamente a las controversias entre los Estados parte del Acuerdo. Asimismo, el capítulo sobre inversión establece un procedimiento específico de solución de controversias Inversionista-Estado.

Con relación a las particularidades, se debe resaltar que los acuerdos suscritos por Colombia y por Perú con los EE.UU., tienen un capítulo específico sobre textiles y vestuarios. Por otro lado, los países han firmado un entendimiento sobre salud pública y otro sobre biodiversidad y conocimientos tradicionales. En cuanto a este último, el mismo contiene cláusulas de mejores esfuerzos. Es decir, las partes manifiestan la importancia: 1. de obtener el consentimiento informado de la autoridad pertinente, antes de acceder a los recursos genéticos; 2. de distribuir en forma equitativa los beneficios que se deriven del uso de los conocimientos tradicionales y los recursos genéticos; y 3. de promover la calidad del examen de las patentes para asegurar

que las condiciones de patentabilidad sean satisfechas. Al respecto, las partes reconocen que dichas medidas pueden ser “adecuadamente atendidas” por medio de contratos que contengan disposiciones mutuamente convenidas entre “usuarios y proveedores”. En síntesis, las partes no se obligan en el sentido estricto de la palabra, solo “reconocen” la importancia de estas prácticas.

El TLCAN fue el primero de los acuerdos de libre comercio en incorporar, en su texto, la expresión “desarrollo sostenible”, además de tener un artículo específico sobre su relación con otros acuerdos ambientales (Artículo 104). Los demás acuerdos suscritos por los EE.UU. no traen disposiciones específicas, con excepción de aquellos celebrados con Perú y Colombia. Habrá que ver cual será el impacto concreto de la inclusión de este tipo de disposiciones, y si dicha inclusión será recogida también por acuerdos celebrados por los EE.UU.

La modificación en la dinámica de la región

La estrategia de bilateralización de las relaciones comerciales de los EE.UU. generó dos tipos de conductas en la región. La primera se relaciona con aquellos países que se aprovechan de las negociaciones entre EE.UU. y otros países de la región. Así fue el caso de República Dominicana, que, en agosto de 2004, se adhirió al CAFTA-DR. La pregunta es si lo mismo ocurrirá con Paraguay, que ya había manifestado en algunas ocasiones el interés de celebrar un APC con los EE.UU., aún antes de la decisión tomada por Uruguay y EE.UU. en crear la Comisión de Inversiones y Comercio.

La segunda conducta va en sentido contrario y se relaciona con aquellos países que diagraman su política de comercio exterior con otros países de la región, según estos negocien o no un acuerdo bilateral con los EE.UU. En este sentido, a finales de abril, Bolivia, Cuba y Venezuela suscribieron el Tratado de Comercio de los Pueblos. Uno de los objetivos principales de esta unión es oponerse a la política de comercio exterior norteamericana que se basa en el establecimiento de acuerdos bilaterales.

Las conductas mencionadas provocaron alteraciones en el proceso de integración regional. En ese sentido, una de las razones que motivó la salida anticipada

de Venezuela de la CAN y su ingreso en el MERCOSUR fue justamente la celebración de APC entre los países Miembros de la CAN (Colombia y Perú) y los EE.UU. El mismo Uruguay generó ciertos inconvenientes en el seno del MERCOSUR, cuando manifestó su intención original de negociar un APC con los EE.UU.

Durante los inicios de la década de los 90, los EE.UU. apostaron por un proyecto único para la región, a través del ALCA. Hoy, sin embargo, debido a la resistencia encontrada⁸ y a causa de un cambio de prioridades en la política externa, el país parece haber optado por conducir las negociaciones comerciales con países de América Central y del Sur de la misma forma en que los hace con países de otras regiones, es decir, en ámbito bilateral.

* Traducido y adaptado de: "A estratégia de acordos bilaterais dos EUA nas Américas Central e do Sul". (2006). *Pontes entre o comércio e o desenvolvimento sustentável*, Vol. 2, n. 3, mayo-julio.

¹ Dicho trabajo no toma en cuenta a México por encontrarse dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

² Trade Act of 2002. F:\SLS\H3009\H3009.CR. Disponible en <http://otexa.ita.doc.gov/AGOA-CBTPA/H3009CR.pdf>.

³ WTO Trade Statistics. Disponible en <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=Y&Country=CO,PE>.

⁴ WTO Trade Statistics. Disponible en <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=Y&Country=CR,DeLo,SV,HN,NI,GT>.

⁵ Tratado de Libre Comercio Pavo-EE.UU. Sobre el TLC. Disponible en <http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/index.php?ncategoria=101&ncategoria2=103>.

⁶ WTO Trade Statistics. Disponible en <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=Y&Country=CL>.

⁷ Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act. Division C, Title XXXI of the Trade Act of 2002, supra nota 1. Caribbean Basin Trade Partnership Act. Title II of the Trade and Development Act of 2000. H.R. 434. Disponible en http://otexa.ita.doc.gov/AGOA-CBTPA/Tradeand_Development_Actof_2000.pdf.

⁸ Opuestas principalmente por el MERCOSUR (capitaneado por Brasil, co-presidente, junto con los EE.UU., del proceso de negociación de la ALCA) y por Venezuela - como se quedó evidente en la 4ª Cúpula de Américas ocurrida en Mar del Plata en noviembre de 2005 y, como ya había sido manifestado en la 8ª Reunión Ministerial de Miami, de noviembre de 2003, cuya Declaración, en el párrafo 7º, permitía que los Estados adoptaran diferentes niveles de compromisos ante la ALCA.

Salvaguardias de emergencia en Servicios: una posible solución

Luis Pablo Niscovolos*

No es sorprendente que el debate sobre las salvaguardias de emergencia (SES) en Servicios no haya avanzado en ninguna dirección concreta. El artículo hace un repaso de los principales inconvenientes que surgieron de los debates y propone luego una vía de análisis alternativa.

Una de las razones de la falta de avance se debe a la carencia de claridad en el mandato del artículo X.1 del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), el cual establece que: "Se celebrarán negociaciones multilaterales sobre la cuestión de las medidas de salvaguardia urgentes, basadas en el principio de la no discriminación" (itálico agregado). En líneas generales, muchos países desarrollados (PD) interpretan que sobre las palabras en itálica no hubo acuerdo. Por el otro lado, la mayoría de los países en desarrollo (PED) consideran que existe un mandato de larga data bajo el artículo X.1 para establecer un mecanismo de salvaguardia de emergencia (MSE).

Durante la negociación de la Ronda Uruguay, los negociadores, - entre los que se encuentra quien escribe estas líneas - no pudieron vislumbrar la gran cantidad de elementos técnicos que luego fueron surgiendo en el Grupo de Trabajo sobre Reglas AGCS. ¡Si hubieran sabido ello, no habrían dudado un segundo en buscar un lenguaje más claro!

No hay que perder de vista que varios conceptos y principios del AGCS fueron incorporados casi en forma directa del Acuerdo general sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), en muchos casos sin tener evidencia como para justificar su inclusión en el novel campo de los servicios. Este hecho se potenció en el caso de un tema de gran sinuosidad jurídica en el GATT, como las salvaguardias. Es más, los informes emanados del Órgano de Solución de Diferencias no han podido articular una doctrina jurídica coherente sobre la aplicación de estas medidas¹.

¿Qué medidas podrían ser elegidas?

Los Miembros no han podido constatar de manera clara qué medidas podrían ser elegidas - mas allá de las previstas en el AGCS (p.ej. las excepciones generales bajo el artículo XIV y restricciones comerciales impuestas para salvaguardar el balance de pagos bajo el artículo XII) - para recurrir a un mecanismo diseñado originalmente para bienes. Los ejemplos teóricos que pueden presentarse no parecen corresponder con las escasas evidencias que surgen del comercio real de servicios

Cuando intentamos visualizar situaciones de aumento imprevisto de las importaciones de servicios, daño o amenaza de daño a la rama de producción nacional y el vínculo causal entre ambas situaciones, los argumentos empiezan a desvanecerse.

De los cuatro modos de suministro de servicios cubiertos por el AGCS², el modo 3 es el candidato más probable para una medida de salvaguardia dado que es el que permite la presencia física extranjera en el mercado doméstico. Veamos cómo el tema desde la práctica es complejo y resulta difícil calibrarlo: cuando una compañía de servicios de distribución se expande sostenidamente en el mercado nacional (absorbiendo espacio del mercado y en algunos casos obligando a otras a retirarse) y aumenta el empleo en el sector, ¿produce daño?, ¿cómo se mide el daño? ¿Sobre el empleo, sobre el número de operadores en el mercado, sobre la cifra de negocios?

¿Cómo podremos estar seguros que la expansión fue el resultado de la concesión o el resultado de la tendencia del ambiente económico que ha permitido el desarrollo de esa actividad? Ciertamente, el tema no es sencillo.

La gran cantidad de documentos formales e informales que se han presentado, tanto en la OMC como en otros foros, dan cuenta de ese tipo de dificultades pero flaquean a la hora de encontrar soluciones aplicables en la práctica.

“La falencia de las estadísticas es uno de los razonamientos más endebles de los que sostienen una posición contraria a las salvaguardias de emergencias en servicios”

Uno de los argumentos recurrentemente resaltados entre aquellos contrarios a la discusión sobre la posibilidad de aplicar una salvaguardia de emergencia, es la falta de estadísticas ajustadas a la realidad del comercio de servicios bajo el AGCS, es decir definido por modos de suministro. La falencia de las estadísticas es uno de los razonamientos más endebles de los que sostienen una posición contraria a las SES. En rigor, esa carencia es común a cualquier discusión sobre comercio de servicios y no por ello otros temas dejan de progresar (como es el caso de las solicitudes y ofertas ¿en base a qué datos comerciales se sustentan, aparte de los intereses sectoriales concretos?). No obstante, ese punto es uno de los que más obstaculiza el avance.

Pese a las dificultades comentadas (y otras de carácter técnico y jurídico, que exceden el alcance de este artículo), muchos países Miembros intentan obstinadamente argumentar y construir forzando el mandato sobre SES, en lugar de detenerse a pensar si lo que en realidad es inconducente es el mandato mismo.

¿Proteccionismo o necesidad de ajustar políticas?

Desde el punto de vista de la estrategia negociadora, la mención de la palabra *Salvaguardia* tiene, sobre todo en el ámbito multilateral, una clara connotación

de protección, que deriva de su propia definición³. La idea de una salvaguardia siempre es mirada con recelo por parte de los PD, quienes ven – muchas veces de manera totalmente injustificada – una excusa proteccionista detrás de la posición a favor de los mecanismos de salvaguardia de emergencia.

Desde la perspectiva negociadora hay otro punto a tener en cuenta. Muchos PED argumentan que se debe avanzar en la discusión sobre las SES porque así lo establece el Acuerdo y porque los PD se oponen a su tratamiento. Entonces, para balancear la agenda, los PED insistimos a capa y espada con los argumentos.

Pero no habría nada peor que crear un mecanismo difuso, poco claro e inefectivo, por el mero hecho de que ello figura en un mandato. No sería bueno crear nuevas disciplinas que amplíen las escasas zonas grises del AGCS. Más bien, creemos nuevas disciplinas sólo si son necesarias para mantener el equilibrio global del Acuerdo y para agregar precisión jurídica.

El uso de ciertos argumentos, como estrategia negociadora, puede ser válido durante la negociación misma. Pero hay que analizar con cuidado hasta qué límite usarlos y cuándo la cuestión se torna exclusivamente una táctica y se pierde el foco sobre la esencia. El caso de las SES en Servicios es un típico ejemplo de lo anterior. Supongamos que los PED demandantes (dado que no todos lo son) abandonan por cierto tiempo su posición e inclusive que lo hagan en forma definitiva. ¿Es por ello que se desbalancearía el equilibrio del AGCS en contra de sus intereses? Muy poco probable.

La idea que propongo es enfocar el mandato desde una perspectiva pragmática que, en este caso, no parece ser una acción de alto riesgo que ponga en peligro el balance global del AGCS para los países en desarrollo y menos aún el equilibrio global de los acuerdos de la OMC. Por supuesto, en el entendido que el análisis de un camino alternativo permita vislumbrar una mejor solución.

Muchos argumentan que hay todavía “mucha agua” en los compromisos específicos. En otras palabras, los países

aún están lejos de haber consolidado sus regímenes regulatorios corrientes y más lejos aún de haber consolidado “liberalización pura”. Ello hace que el margen de acción reguladora nacional siga siendo amplio. La amenaza de la liberalización del comercio de servicios *per se* no parece evidente, haciendo difícil imaginar, por el momento, la necesidad de un mecanismo de salvaguardia especial.

Aún siendo eso verdadero hasta cierto punto, no puede negarse que los PED necesitan contar con algún instrumento que pueda modular el paso y la profundidad de los efectos de la liberalización. Esos efectos no pueden determinarse y menos aún con precisión, pero tampoco se puede ignorar que es una razón muy válida, sobre todo para los PED y para los países menos adelantados (PMA).

¿Qué hacer entonces?

Probablemente lo mejor sería llamar a las cosas por su nombre y evitar equívocos. Es posible que el debate sobre salvaguardias, en el sentido del GATT, tenga poco sustento en el mundo del AGCS

Quizás el pecado original fue llamar salvaguardia a algo que no debería ser exactamente eso, al menos en el sentido y reminiscencia del GATT. Por eso propongo congelar (no cerrar) el debate en torno al concepto clásico de salvaguardia del Art. XIX del Acuerdo General y explorar una vía alternativa.

“los PED necesitan contar con algún instrumento que pueda modular el paso y la profundidad de los efectos de la liberalización”

La verdad es que los Miembros de la OMC, especialmente los PED y los PMA pueden necesitar de algún tipo de válvula de seguridad *adicional*. No sólo para contemplar eventuales casos no previstos por el AGCS (es verdad que son difíciles de predecir) sino para hacer frente a

la (legítima) presión interna, tanto de los reguladores como de los políticos a quienes hay que presentar argumentos convincentes para que ellos apoyen una mayor liberalización.

No es lógico suponer que pueda haber liberalización sin disposición de los gobiernos para ello. El AGCS es ante todo un desafío a la gestión regulatoria de los gobiernos y es un permanente juego de equilibrio e intereses entre derecho a regular y los estímulos exógenos como son las negociaciones multilaterales. Por eso es fundamental que las autoridades nacionales cuenten con la mayor cantidad de elementos para apoyar esa liberalización.

Es innegable también que la velocidad de los cambios regulatorios en los PED y la experiencia en la evolución de los sectores de servicios no es la misma que la de los PD. Luego, ¿por qué privar a los primeros de algún mecanismo que permita conducir ese proceso de apertura y efectuar ajustes que, en algunos casos, pueden determinar algún cambio en los compromisos?

Una posible solución

Considero importante explorar un dispositivo que permita a los países modificar sus compromisos ante un cambio de circunstancias. Un mecanismo similar al Art. XXI del AGCS.

¿Por qué ello, en lugar de una SES convencional? Porque los países necesitan un instrumento diferente, más orientado a poder acomodar eventuales cambios de política que a contrarrestar los efectos de circunstancias imprevistas.

Para ello, podría pensarse en el recurso expeditivo que pueda ser utilizado por todos los Miembros. ¿Pero cómo?

El primer paso podría ser mediante la invocación fundada de elementos que justifiquen la solicitud. Esa presentación debería ser documentada por la parte modificante que podría contar con un tiempo previo a la instrumentación de la medida para notificarla (p.ej. 1 mes antes). Un subsiguiente proceso de consultas multilateral, con vistas a minimizar los potenciales efectos de la medida, podría tener lugar durante un lapso de aprox. 3 a 6 meses. La duración de la medida no debería ser mayor a tres años. Luego de lo cual, el Miembro modificante debería volver a la situación original. De ser necesario podría preverse una prórroga

– sujeta a negociación y autorización de los Miembros – y establecerse un mecanismo de compensación en caso de utilización. El período de la misma no debería ser superior a la medida original.

En definitiva, en lugar de intentar idear un mecanismo monstruoso de salvaguardias⁴, demasiado prescriptivo, con procedimientos y requisitos teóricos de dudosa eficacia, habría que dejar al Miembro modificante la carga de la prueba. Si esta es endeble o incompleta, los Miembros solicitarán mayor

“en lugar de intentar idear un mecanismo monstruoso de salvaguardias, demasiado prescriptivo, con procedimientos y requisitos teóricos de dudosa eficacia, habría que dejar al Miembro modificante la carga de la prueba”

información hasta entender claramente la naturaleza del problema. Lo que los Miembros no podrían hacer es impedir la instrumentación de la medida, es decir el cambio del compromiso.

¿Quiénes alzarán la voz o se mostrarán interesados en la cuestión? Naturalmente, sólo aquellos con intereses comerciales concretos. De ahí que la cuestión de la compensación y de la escasez de estadísticas no sea tan compleja en los hechos y debería *desmitificarse*.

¿Por qué deberíamos compensar en base al principio de la Nación Más Favorecida, en vez de dejar que los Miembros interesados arreglen el problema?

En síntesis, los principales elementos de “mi” propuesta son:

- No debería ser una modificación definitiva del compromiso, sino temporal.
- No debería bloquearse la posibilidad de la modificación.
- Período abierto de consultas entre Miembros para minimizar efectos de la medida.
- El mecanismo no debe ser un cheque en blanco ni una plataforma para abusos.

• Los PED y los PMA deberían tener el derecho de implementar la modificación sin esperar los tres años que prescribe el párrafo 1 del Art. XXI del AGCS.

• En la práctica, el mecanismo se debería aplicar sobre los compromisos plenos, debido a que no tiene mucho sentido aplicar una salvaguardia sobre un compromiso no consolidado.

• No sería necesaria la compensación, salvo en los casos de prórroga, que requerirá de autorización multilateral

El hecho que la medida se vaya a aplicar a los compromisos plenos es también un incentivo a que los países consoliden más compromisos, ampliando así sus listas de concesiones. Este último es un argumento que puede desempeñar un papel favorable para la consideración de los PD que son renuentes a considerar un mecanismo de salvaguardia de emergencia.

La instrumentación de una propuesta como la que sugieren estas líneas no resultaría compleja desde el punto de vista jurídico. Probablemente requiera enmendar los artículos respectivos del AGCS. La experiencia en otros Acuerdos OMC puede servir de guía a la hora de encontrar el recurso jurídico más apropiado. La idea de este artículo es estimular el debate explorando una vía alternativa de análisis, que en ningún modo pretende ser exhaustiva ni responder a todos los posibles interrogantes.

Director de Negociaciones Económicas Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. Los puntos de vista expresados son personales y no reflejan la posición de su país.

¹ Se sugiere ver al respecto, Alan Sykes “The Safeguards Mess: a critique of WTO Jurisprudence”, Chicago University, 2003., en particular su Sección II.

² El comercio de servicios es definido de acuerdo con las varias (4) formas (modos de suministro) en que el comercio tiene lugar (1: comercio transfronterizo, 2: consumo en el extranjero, 3: presencia comercial y 4: movimiento de personas físicas).

³ **Safeguard:** thing that serves as a protection from harm, risk or danger. Oxfords Advanced Learner's Dictionary.

⁴ Ver Marconini, Emergency Safeguards Measures in the GATS: Beyond Feasible and desirable, UNCTAD, marzo 2006.

El mercado del vestuario en los EEUU ¿última llamada para América Latina?

Greivin Hernández González *
con la colaboración de Rafael Sánchez Meza *

Desde la década de los ochenta, las prendas de vestir han sido uno de los principales rubros de exportación de países latinoamericanos hacia los Estados Unidos (EEUU), particularmente para los países situados en la Cuenca del Caribe y México. Sin embargo, la eliminación de las cuotas restrictivas que los EEUU le imponían a diversos países (en su mayoría asiáticos), producto de la implementación del Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV) de la Organización Mundial del Comercio, están amenazando seriamente la supervivencia de dicho sector en la mayoría de países de América Latina y el Caribe (ALC). En este artículo describimos las estrategias que están siguiendo los países latinoamericanos para adaptarse a la implementación del ATV.

La última fase de implementación del ATV

El comportamiento del mercado importador del vestuario de los EEUU ha sido consecuente con las predicciones de la mayoría de los expertos¹. Países asiáticos con abundante mano de obra como China, Bangladesh, India, Indonesia, Pakistán y Vietnam, se han beneficiado del dismantelamiento de las cuotas de importación que les imponían los EE.UU. De esta manera, China se ha convertido en el principal proveedor de vestuario de los EE.UU. con casi el 34% de su mercado². Adicionalmente, desde la eliminación de las cuotas, las importaciones estadounidenses de vestuario provenientes de Pakistán e India aumentaron cerca de un 15% (en volumen). Dichos países se convirtieron en el tercer y quinto proveedor más importante, respectivamente (ver cuadro 1). Indonesia y Vietnam se destacan también por su acelerado crecimiento en las importaciones de vestuario de los EE.UU. con tasas mayores al 20%.

Por otra parte, quienes más han sufrido la arremetida asiática son claramente los productores nacionales de los EE.UU., África y la Cuenca del Caribe (CBI). En el caso de los EE.UU.,

se estima que el sub-sector de prendas de vestir perdió 347.000 empleos de 1999 a 2004, es decir, más de la mitad del empleo que dicho sector generaba al inicio del periodo considerado. En el caso de África y la CBI, el cuadro 1 muestra cómo tras el dismantelamiento de las cuotas, ambas regiones disminuyeron su importancia para las importaciones de prendas de vestir de los EE.UU. y su cuota de mercado cayó a 0.7 y 7.5%, respectivamente.

La reacción de los EEUU

Dado el alto crecimiento que tuvieron las importaciones de vestuario desde China en los EE.UU. en 2005 - el cual fue más de un 51%³ (medido en valor) o casi 44%⁴ (en volumen) - dicho país optó por imponer, entre mayo y agosto de 2005, 10 medidas de salvaguardia a confecciones provenientes de China. Tales medidas afectaron prendas como camisetas, blusas, pantalones y ropa interior. Más aún, ocho de estas salvaguardias resultaron en embargos, con los que se eliminó la posibilidad de importación de dichas prendas hasta el 31 de diciembre de 2005⁵.

Con el objeto de proteger a su sector productivo, hacer el comercio de vestuario con China más predecible y evitar un conflicto comercial, EE.UU. y China firmaron un memorando de entendimiento relativo al comercio de productos textiles y vestuario (TYV) el 8 de noviembre de 2005. Dicho acuerdo entró en vigencia en enero de 2006 y expirará en diciembre de 2008. El mismo establece 21 contingentes para 34 categorías de productos TYV, incluyendo los que estuvieron sujetos a salvaguardias en el 2005. Se estima que el Memorando cubre el 40% del volumen de las importaciones de TYV que los EE.UU. realizaron desde China en 2005.

Es importante agregar, que los volúmenes de los contingentes para la mayoría de los principales

Cuadro 1
Estados Unidos: Importaciones de productos textiles y vestuario de países seleccionados 2005 y 2006

Posición. País/Región	Millones SME ¹	Tasa de crecimiento	Cuota de mercado
	2005	2005-06 ²	2006
1. China	16763	5,5	33,6
2. México	3883	-10,2	7,0
3. Pakistán	3291	15,3	7,0
4. Canadá	3009	-16,1	5,2
5. India	2335	15,4	5,0
9. Honduras	1262	-8,4	2,3
13. El Salvador	897	-20,0	1,5
14. Republica Dominicana	725	-19,1	1,2
15. Guatemala	519	-13,5	0,9
16. Costa Rica	307	0,9	0,6
17. Nicaragua	204	18,7	0,4
18. Colombia	155	-10,9	0,3
19. Perú	103	2,5	0,2
Países del Sudeste Asiático ³	5140	17,2	11,0
Países del CBI	4169	-10,3	7,5
Países Africanos	390	-14,3	0,7

Fuente: Elaboración propia con datos de OTEXA

Notas: ¹ Millones de metros cuadrados

² Corresponde a las tasas de crecimiento del 8/2005 al 8/2006

³ Corresponde a los países del ASEAN

productos de importación acordados en el Memorando, son mayores que los otorgados bajo el ATV y bajo las salvaguardias. De manera similar, las tasas de crecimiento otorgados en el Memorando para dichos contingentes son mayores que las que brindan las salvaguardias.

Los números indican que, al menos en su primer año, el Memorando ha logrado contener las importaciones chinas de vestuario. Para los primeros ocho meses de 2006 sus exportaciones han aumentado tan sólo en 1.7% (en valor) respecto a los mismos meses de 2005. Es más, tomando este mismo periodo como referencia, la cuota de mercado de China permaneció inalterada en 27% (en valor)⁶.

Países CBERA: precios altos, precios bajos...

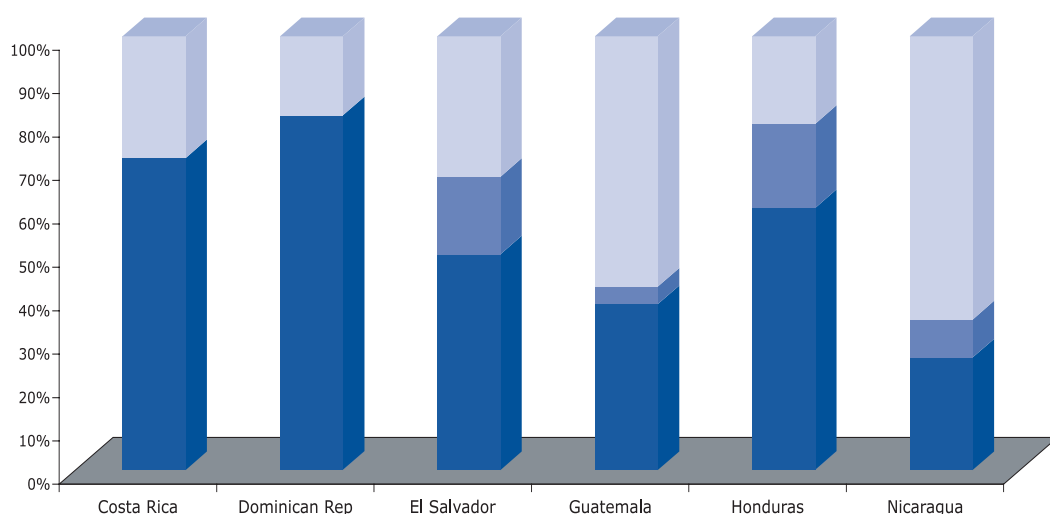
A raíz del otorgamiento de una serie de preferencias arancelarias unilaterales que comenzaron con la promulgación de la *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (CBERA) en 1983 por parte del gobierno de los EE.UU. a 24 países de la Cuenca del Caribe⁷, los mismos se convirtieron en importantes proveedores de productos de la confección en dicho mercado. En 1989, los beneficiarios de la CBERA abastecieron cerca del 8% de las importaciones de vestuario de los EE.UU. Dichos países aumentaron rápidamente su participación superando a todos los demás países y regiones hasta alcanzar su cuota máxima en 1997 con cerca de 18% del mercado. Al igual que éstos, México experimentó un vertiginoso crecimiento en sus exportaciones de vestuario hacia los EE.UU., gracias a la protección que le brindó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) promulgado en 1994. En 1999 México cubrió casi el 15% de las importaciones en este rubro.

Visto el cambio de escenario, los países de la Cuenca del Caribe, cabildearon para obtener un trato similar al que México recibió gracias al TLCAN. En el 2000 lograron su cometido cuando los EE.UU. aprobaron la *Caribbean Basin Trade Partnership Act* (CBTPA). En el 2003, los EE.UU. decidieron iniciar las negociaciones para la firma de un acuerdo comercial con los principales beneficiarios de la CBTPA: Costa Rica, El Salvador, Guatemala,

Honduras, Nicaragua. Posteriormente, en el 2005, la República Dominicana se sumó a las negociaciones conformando así el CAFTA-DR (por sus siglas en inglés). El Acuerdo ya fue firmado y entró en vigor para todos los países, excepto para Costa Rica y la República Dominicana. El CAFTA-DR prevé una cierta flexibilización en materia de normas de origen, que anteriormente desincentivaban el uso de insumos locales. En el caso particular de Nicaragua, se logró un mayor margen de utilización de insumos extra-regionales por un periodo limitado.

Por otra parte, países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, que cuentan con mayor oferta de mano de obra de baja calificación, apuestan por una estrategia de precios bajos utilizando insumos de origen asiático, de ahí la menor utilización de las preferencias respecto al resto de CBERA (ver ilustración 1). Esto está explicado además, porque la mayor parte de la inversión en el sector de la confección en Guatemala y Nicaragua es de origen asiático, mientras que en el caso de Costa Rica y la República Dominicana es de origen estadounidense (ver ilustración 2).

Ilustración 1
EEUU: importaciones de vestuario desde la Cuenca del Caribe según país y programa de importación, 2005-2006 (agosto).
(en valor)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de USITC.

■ Caribbean (CBI) ■ CBTPA ■ DR-CAFTA ■ GSP ■ No program claimed

En el caso de los países CBERA y México, la evidencia señala que dadas las diferencias en sus costos relativos, países con mayor dotación de mano de obra calificada - como Costa Rica, México y la República Dominicana - han optado por especializarse en la producción de prendas de vestir de mayor precio, utilizando insumos de más alto costo procedentes de los EE.UU. Ozden⁸ encontró que de 1989 a 2005 los precios relativos de las prendas de vestir importadas por los EE.UU. desde Costa Rica y la República Dominicana aumentaron de forma sostenida de 0.91 a 1.06, y la misma tendencia para México. Con ello, procuran abastecer un mercado más exigente, y aprovechar los beneficios arancelarios que se desprenden de la utilización de textiles estadounidenses, dada la alta tasa de utilización de las mismas (ver ilustración 1).

CAN opta por diferenciación y aprovechamiento de preferencias.

Por otra parte, las exportaciones de los actuales Miembros Plenos de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) gozan, desde 1991, de acceso preferencial al mercado de los EE.UU. gracias a la *Andean Trade Preference Act*. Dicha iniciativa de carácter unilateral fue ampliada con la *Trade Act* de 2002 y ahora se conoce como *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA). De manera similar a los países de América Central, en 2004 los EE.UU. decidieron convertir las preferencias arancelarias unilaterales bajo la ATPDEA, que vence en diciembre de 2006, en un acuerdo comercial. Perú y Colombia ya finalizaron las negociaciones y los respectivos acuerdos bilaterales están a la espera del

trámite legislativo en Colombia y en los EE.UU. Al igual que con el CAFTA-DR, los acuerdos bilaterales de Colombia y Perú con los EE.UU, mejoran las condiciones de acceso, al permitir un mayor contenido regional en las prendas.

Por otra parte, la diferencia de los andinos con América Central, es que la CBERA no tiene fecha de vencimiento y la CBTPA expira en 2008, por lo que, por lo pronto, los últimos tienen un horizonte comercial más predecible.

En el caso de la CAN los principales exportadores de prendas de vestir son

EE.UU. se hizo casi en su totalidad (98%) bajo la ATPDEA. En el caso de Colombia el porcentaje fue mucho menor (81%). Cabe destacar que en el 2001, el uso de las preferencias por parte de ambos países era muchísimo menor.

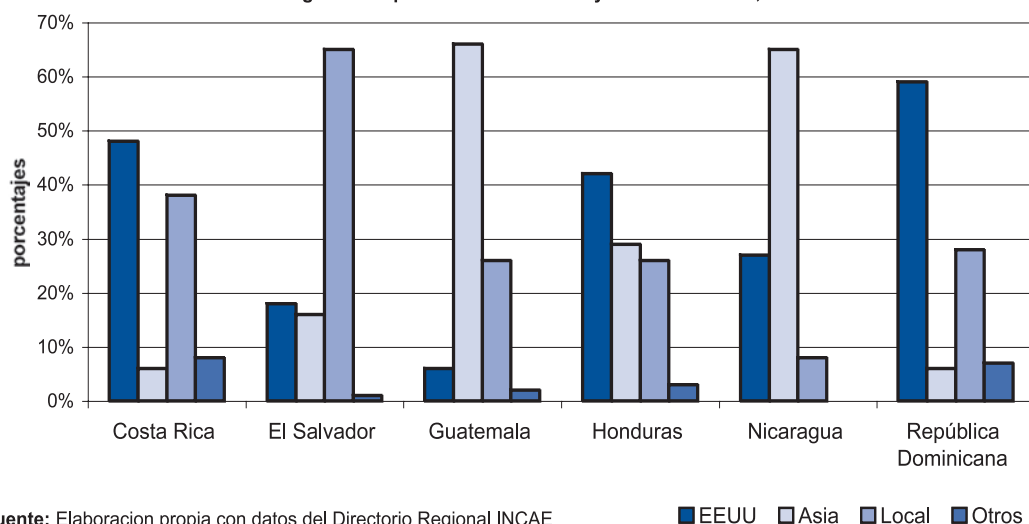
Por otra parte, Perú muestra una mayor especialización en prendas en las que China no es competitivo, y por consiguiente, ha logrado sortear el impacto que significa el desmantelamiento de las cuotas restrictivas de los EE.UU. para países asiáticos.

Si estimamos la similitud de las importaciones que realizan los EE.UU.

ganadores y perdedores. El Memorando firmado entre los EE.UU y China podría ofrecer un breve respiro para que los países de ALC reconsideren o fortalezcan sus estrategias antes que la competencia se intensifique nuevamente.

La esperanza es que los países de América Latina logren estimular un ambiente competitivo mediante el desarrollo de estrategias con visión integral y de alcance regional que incluyan, entre otras cosas, incentivos, alianzas estratégicas y un adecuado manejo logístico, con el objeto de lograr mayores encadenamientos locales, incremento de valor agregado y diferenciación en sus exportaciones de vestuario.

Ilustración 2
CAFTA-RD: Origen del capital en el sector textil y de la confección, 2005.



Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Regional INCAE

Colombia y Perú. De 2005 a agosto de 2006 ambos países han sido responsables del 39% y 57% de las importaciones de prendas de los EE.UU. desde la CAN. Desde la eliminación de las cuotas del ATV, Colombia ha visto caer su importancia en el valor de las importaciones de prendas de los EE.UU. de manera sostenida, en lo que va de 2006 su caída fue de 14%. Contrario a esto, el valor las importaciones de vestuario que los EE.UU. realiza desde Perú ha aumentado de manera sostenida desde 2002, incluso aumentó casi 18% en 2005. Esto podría ser producto de dos tendencias, primero, una mayor tasa de utilización de las preferencias arancelarias y, segundo, una mayor diferenciación respecto a los productos elaborados por sus competidores asiáticos.

Muestra de esto es que desde enero de 2005 a agosto de 2006, el valor de las importaciones de vestuario del Perú en los

desde los países beneficiarios de la CBERA y la CAN, respecto a las que realiza desde China, notamos que en el caso del Perú es mucho menor al promedio, lo cual le ha permitido expandir su cuota de mercado⁹. Muy diferente es el caso de países como Colombia, Guatemala o México, cuya similitud en su oferta exportable de vestuario hacia los EE.UU con China hace que las mismas pierdan cuota de mercado frente al gigante asiático. Nuestros resultados son consistentes con otros que explican el éxito de Perú con base en su especialización en la exportación de productos diferenciados como tejidos de punto con alto valor agregado¹⁰.

Reflexión final

El sector de la confección latinoamericano se encuentra ante un enorme reto tras la implementación del ATV. El cambio que se espera en el escenario mundial tendrá

* Investigadores del Centro Internacional en Política Económica de la Universidad Nacional Autónoma de Costa Rica.

¹ Ver: Nordas, Kyvik, Hildegunn. (2004). *The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing*. World Trade Organization: Ginebra.

² Medido en volumen como metros cuadrados equivalentes tomando en cuenta la información de enero a agosto de 2006.

³ Cifras estimadas con base en estadísticas de USITC. (2006). *Interactive Tariff and Trade DataWeb*. Base de datos en línea. <http://dataweb.usitc.gov/>

⁴ Cifras estimadas con base en estadísticas de OTEXA. (2006). *Trade Data - U.S. Imports and Exports of Textiles and Apparel*. Base de datos en línea.

⁵ USITC. (2006). *The Year in Trade 2005 Operation of the Trade Agreements Program 57th Report*. Washington DC.

⁶ Estimaciones con base en USITC.

⁷ Antigua, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, Antillas Neerlandesas, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago.

⁸ Ozden, Ç. (2006). *Caribbean Basin Initiative Beneficiary Countries and the Apparel Sector: Same Preferences, Different Responses*. Washington DC: Banco Mundial.

⁹ Para 2006 el coeficiente de correlación de las importaciones de vestuario de los EE.UU desde China y Perú fue 0.18. Al contrario, países que experimentaron una fuerte caída en su cuota de participación en dicho mercado tuvieron un coeficiente (y por tanto una similitud) mucho mayor con China. Este fue el caso de Guatemala (0.27), Colombia (0.26) y México (0.37).

¹⁰ Ver: CAF. (2006). *América Latina en el comercio global: Ganando mercados*. Caracas.