

***Formulación de orientaciones estratégicas
para la negociación del acuerdo que es-
tablecería el ALCA, a la luz de los intereses
y compromisos asumidos por el Ecuador
en el marco de la ALADI y la CAN***

***Departamento de Promoción Económica
Publicación No. 11/02***

La Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), ha preparado el estudio: “Formulación de orientaciones estratégicas para la negociación del acuerdo que establecería el ALCA, a la luz de los intereses y compromisos asumidos por el Ecuador en el marco de la ALADI y la CAN”, para lo cual se contó con la colaboración de los consultores, Dres. Pedro da Motta Veiga y Marcelo Halperín.

El estudio fue elaborado de acuerdo al Programa de Actividades para el año 2002, de la Secretaría General de la ALADI, en el marco del Sistema de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo.

Montevideo, setiembre de 2002.

ÍNDICE

	Página
RESUMEN EJECUTIVO	7
1. INTRODUCCIÓN	13
2. ECUADOR ANTE EL ALCA: CONDICIONES INICIALES E IMPACTOS COMERCIALES POTENCIALES	14
2.1 Las condiciones iniciales domésticas	14
2.2 Condiciones iniciales externas: la inserción internacional del país en el Hemisferio	18
2.3 Impactos potenciales del ALCA: de la combinación entre flujos y acuerdos comerciales	22
2.4 Síntesis de las condiciones iniciales y de los impactos potenciales del ALCA sobre flujos y acuerdos	27
3. ¿QUÉ SE PUEDE ESPERAR DEL ALCA	28
3.1 Paradigmas de las zonas de libre comercio de nueva generación	28
3.2 Evolución reciente de las negociaciones del ALCA: lanzando las negociaciones de acceso a mercados	29
3.3 La negociación del ALCA y el “patrimonio histórico” del Ecuador en el Hemisferio	32
3.4 Cuestiones pendientes, en materia de métodos y modalidades de negociación, en el ALCA	45
4. EL ALCA Y LA POSIBILIDAD DE ACORDAR PREFERENCIAS NO EXTENSIVAS: MÁRGENES PARA EL TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO	52
5. ALGUNOS TEMAS PRIORITARIOS PARA ECUADOR EN DISTINTOS GRUPOS DE NEGOCIACIÓN	55
5.1 El comercio en zonas de frontera	55
5.2 Exportación de productos típicos	57
5.3 Protección y desarrollo de la integridad y diversidad biológica y del acervo cultural del país	57

Índice (Cont.)

	Página
6. CONCLUSIONES	60
ANEXO - LAS NEGOCIACIONES EN EL ALCA ENTRE BUENOS AIRES Y PANAMÁ	65

RESUMEN EJECUTIVO

El posicionamiento del Ecuador ante el ALCA debe ser precedido por una evaluación objetiva de las “condiciones iniciales” de la economía en el momento en que se negocia el acuerdo de liberalización hemisférica. Tales “condiciones iniciales” son de orden doméstico y externo.

Las “condiciones iniciales” domésticas que caracterizan a la economía ecuatoriana en los últimos años muestran un cuadro marcado: i) por la inestabilidad macroeconómica; ii) por la fragilidad institucional y reguladora y por los escasos incentivos a la inversión productiva y a la exportación; y iii) por la política de comercio exterior y de atracción de inversiones.

En el área macroeconómica, el *handicap* competitivo que la dolarización representa –especialmente cuando persisten niveles positivos de inflación doméstica, tras la adopción de este tipo de medidas– constituye un importante factor condicionante del análisis de los impactos potenciales del ALCA en Ecuador.

En el área reguladora e institucional, la posición relativa del Ecuador para enfrentar los nuevos desafíos competitivos que planteará el ALCA es frágil. Seguramente no se aleja mucho de la situación de gran número de países latinoamericanos. No obstante, entre esos países hay casos de economías exitosas en lo que se refiere a la mejoría de su status como país exportador y polo de atracción de inversiones.

En lo que se refiere a las políticas de comercio exterior y de atracción de inversiones externas, si bien el país parece contar con un marco legal adecuado y con un instrumento específico de promoción de las ventas externas (y de las inversiones), estas iniciativas no parecen haber sido capaces de crear condiciones más favorables para que se cumplan los objetivos de aumentar las exportaciones y diversificar la oferta exportable.

Dos aspectos interrelacionados deben ser considerados al evaluar la dimensión externa de las “condiciones iniciales” del Ecuador, desde la perspectiva de la constitución del ALCA: i) la estructura y la dinámica del comercio exterior del país, especialmente en lo que se refiere al comercio con los demás países del Hemisferio, y de los flujos de IED dirigidos al Ecuador; y ii) la inserción del país en la red de acuerdos comerciales preferenciales existentes en el Hemisferio.

El ALCA representó más del 70% del comercio exterior del Ecuador a lo largo de los años 90. Si bien EE.UU. mantuvo su carácter de principal socio comercial del Ecuador, tanto en exportaciones como en importaciones, su participación se redujo a lo largo de los años 90. El comercio exterior del Ecuador con los demás países de la ALADI muestra marcadas singularidades cuando se lo compara con el conjunto de los flujos de intercambio del país con los demás países del Hemisferio, especialmente, con EE.UU. y Canadá.

Estas singularidades, más acentuadas en las exportaciones que en las importaciones, sugieren, en las actuales circunstancias –según se definen por la presente configuración de preferencias (pre-ALCA)– que existe más complementación que competencia entre los flujos comerciales del Ecuador con los demás países de la ALADI y de aquéllos con los países desarrollados de América del Norte.

Por otro lado, en cuanto a amplitud y países involucrados, Ecuador es signatario de un conjunto significativo y heterogéneo de acuerdos comerciales, abarcando países que también participan en las negociaciones del ALCA. Además, el país se beneficia con preferencias arancelarias de acceso a mercados, concedidas unilateralmente por los países desarrollados de América del Norte (EE.UU. y Canadá).

La participación del país en esta red de acuerdos refleja una estrategia cautelosa del país que, siendo un miembro pequeño de la Comunidad Andina (CAN), busca obtener algún margen de autonomía en su política comercial dentro del bloque y, en las relaciones con otros países de la ALADI, establece acuerdos amplios con países de pequeño y mediano porte, al mismo tiempo que busca acuerdos selectivos con las grandes economías latinoamericanas, explotando las complementaciones existentes, pero evitando la competencia de socios de gran porte en el mercado interno ecuatoriano.

Las preferencias concedidas unilateralmente al Ecuador en el mercado de EE.UU. se ajustan al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y al de Preferencias Comerciales Andinas (TPA). En el caso de Canadá está en vigencia el régimen del SGP, pero no consta que las exportaciones ecuatorianas obtengan beneficios relevantes de ese régimen.

El Ecuador es, además, signatario de 22 acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones, ratificados o en proceso de ratificación. Doce de estos acuerdos bilaterales involucran países que negocian el ALCA y nueve de ellos ya fueron ratificados, encontrándose en vigor.

El balance de costos y beneficios del ALCA para un país dependerá de la combinación de dos factores:

- La importancia de nuevas oportunidades de exportación y de atracción de inversiones externas, abiertas debido al mayor acceso a los mercados del Hemisferio (reducción de aranceles y extensión de preferencias hasta entonces negadas al país) y por la liberalización del acceso a su mercado doméstico. Estas oportunidades aumentan cuanto: i) mayores sean hoy los aranceles y las barreras no arancelarias (BNA) en los principales mercados de exportación contra sus productos; ii) menor sea hoy la participación del país en esquemas preferenciales de acceso vigentes en la fase pre-ALCA; y iii) mayores los aranceles impuestos hoy, en el propio país, a insumos y bienes intermedios, relevantes para la competitividad de sus bienes finales.
- La relevancia de las amenazas a la producción doméstica, derivadas de la apertura gradual del mercado a la competencia de los productos importados de la zona del ALCA. Estas amenazas aumentarán a medida que: i) sean importantes hoy los aranceles y las BNA en el país contra productos exportados o potencialmente exportables a partir del ALCA; y ii) menor sea hoy la participación del país en esquemas preferenciales de acceso que ya hoy darían acceso a su mercado doméstico a proveedores relevantes del Hemisferio.

El análisis concluye que las amenazas de desplazamiento de las exportaciones intrarregionales del Ecuador hacia la ALADI, en función de una liberalización en beneficio de EE.UU. y Canadá, son limitadas, dado el bajo grado de semejanza entre, de un lado, la composición del comercio intra-ALADI del Ecuador, y del otro, la especialización interna-

cional de los países desarrollados de América del Norte. Además, las oportunidades concretas que pueden ser asociadas a un acceso mejorado de las exportaciones ecuatorianas a los mercados de EE.UU. y Canadá, en principio significativas, se revelan poco relevantes, pues los pocos productos exportados por el país ya se benefician con aranceles nulos o residuales al ingresar a aquellos mercados.

Si a esto se agrega que la oferta exportable de EE.UU. y Canadá tiene baja semejanza con la estructura productiva del Ecuador, se concluye que el mero análisis de los flujos de comercio hoy existentes y de las preferencias actualmente vigentes en el intercambio externo del Ecuador no refrendan ni expectativas demasiado optimistas ni escenarios catastrofistas en esta área, como consecuencia de la entrada en vigor del ALCA.

Sin embargo, esta conclusión general, por más importante que sea, no puede dejar de considerar que: i) los riesgos de desplazamiento de exportaciones del Ecuador en los mercados de la ALADI podrían revelarse importantes para algunos productos manufacturados, además de los automóviles, lo que podría impactar negativamente en la estrategia de diversificación de exportaciones, en términos de productos y de empresas exportadoras; y ii) simétricamente, la existencia de aranceles significativos, afectando algunos productos de exportación del Ecuador en EE.UU. y Canadá puede sugerir una evaluación menos restrictiva de oportunidades asociadas a mejores condiciones de acceso en aquellos mercados.

Además, la matriz de riesgos y oportunidades del Ecuador frente al ALCA tal vez tendería un poco más hacia el lado de los riesgos si se considerara que el acuerdo proporcionará mayor acceso al mercado ecuatoriano para exportaciones manufactureras de países de la ALADI (extra-CAN) y de países del Caribe y de América Central, que podrían afectar tanto a los sectores metalmecánico y químico del país como a los productos de origen agrícola, textiles y confecciones.

No obstante, no cabe duda de que entre las características esenciales del patrón de vinculación del país con los demás de la ALADI y con los países desarrollados de América del Norte está el hecho de que Ecuador se encuentra entre los países de la ALADI que presentan menor grado de integración comercial intrarregional, teniendo, además, en EE.UU. un socio comercial que es, para las exportaciones ecuatorianas, aisladamente más importante que todo el resto del ALCA.

Por su estructura industrial poco compleja y por la composición e incipiente diversificación de sus exportaciones –basadas en recursos naturales– el país presenta índices elevados de complementación, en términos de comercio exterior, con EE.UU. y Canadá. Además, el país ya se beneficia con condiciones favorables de acceso para sus principales productos de exportación en los países de la ALADI y en las economías desarrolladas de América del Norte, fruto de los acuerdos bilaterales firmados y del acceso a esquemas preferenciales unilaterales.

En suma, los impactos potenciales del ALCA sobre los flujos comerciales y de inversiones del Ecuador no deberían ser sobreestimados, en términos agregados. No obstante, el ALCA no es apenas un mecanismo de desgravación arancelaria entre los países que la negocian. Hay otros temas en juego, como inversiones, servicios y compras gubernamentales (entre otros), que interactúan directamente con regulaciones e instituciones domésticas y pueden tener impactos sobre el margen de autonomía de los países para formular políticas de desarrollo y para regular las actividades de los agentes económicos.

Principalmente cuando se considera esta característica del ALCA, es imposible no identificar en las “condiciones iniciales” domésticas –combinando la dolarización, la fragilidad e inestabilidad institucional y regulatoria y las dificultades para aumentar producción, inversión y oferta exportable– el principal *handicap* del Ecuador ante los desafíos planteados por la constitución del ALCA. En rigor, una estrategia de minimización de riesgos y de maximización de oportunidades, vinculada exclusivamente con la liberalización comercial a ser proporcionada por el ALCA, puede diseñarse sin mayores dificultades, a pesar de que las preocupaciones con las amenazas a la producción doméstica deban ser redobladas, en función del sesgo antiexportador que la dolarización introduce.

Sin embargo, no se puede decir lo mismo de una estrategia que contraste la amplia y compleja agenda del ALCA con el difícil cuadro que caracteriza las condiciones iniciales domésticas del país, en función, esencialmente, de las restricciones y obstáculos que tales condiciones iniciales imponen al objetivo de preparar el país –empresas, Gobierno e instituciones– para enfrentar los desafíos del ALCA.

Pese a esta situación, para enfrentar estos desafíos de la mejor manera posible, la primera tarea sea, tal vez, asignar al ALCA, previsiblemente, características de un acuerdo de nueva generación. Sobre este tipo de acuerdos se manifiestan expectativas y prevenciones infundadas. Pero es notorio que el efecto de los compromisos contraídos en ellos depende, quizás como en ninguna otra clase de acuerdos, de la capacidad para concretar adecuadas estrategias de negociación. Este rasgo se acentúa en el ALCA, dada la necesidad de compatibilizar el Acuerdo con los compromisos asumidos en marcos sub-regionales, situación especialmente sensible en el caso del Ecuador.

Persisten dificultades que deben ser solucionadas por consenso, distintas cuestiones en materia de métodos y modalidades de negociación. Dichas dificultades se refieren, no sólo a la persistencia de temas pendientes, sino a la determinación de orientaciones todavía demasiado genéricas o insuficientes como para orientar el proceso de negociación de acceso a mercados. Sin embargo, al haberse acordado el comienzo de este proceso de negociación, se sugiere al Ecuador la adopción de algunas prevenciones a propósito de la formulación de las primeras ofertas sobre bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales.

Las preferencias concedidas unilateralmente por EE.UU. al Ecuador, bajo el régimen de la Cláusula de Habilitación del GATT y, en especial, las llamadas “preferencias comerciales andinas” (TPA), no deberían ser incorporadas como materia negociada inicialmente en el ALCA, dado que ello justificaría: i) requerimientos de EE.UU. al Ecuador bajo el criterio de reciprocidad; y ii) la extensión de esas mismas preferencias a favor de otros países miembros del ALCA. La reciente sanción de una Ley de EE.UU., que renueva estas preferencias, refuerza los motivos para desvincular las TPA del intercambio de las primeras ofertas en el ALCA. Sin perjuicio de ello, convendría al Ecuador negociar en el ALCA todas las materias que eventualmente podrían ser utilizadas como condiciones para otorgar y preservar dichas preferencias.

Como consecuencia del análisis de algunos acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones que vinculan al Ecuador, se aconseja propiciar una cláusula en el ALCA que impida la utilización de excepciones o reservas formuladas en dichos acuerdos, siempre que obstaculicen actividades de distribución y comercialización interna de productos desgravados en el ALCA. Por otro lado, se impone una mayor transparencia en

la exposición de las listas de excepciones o reservas por todos los países miembros del ALCA, así como su compatibilización con las incorporadas al capítulo de Servicios.

La constitución del ALCA debe concebirse simultáneamente a cambios estructurales en la CAN. Estos cambios deberán atribuirse a dos factores concurrentes: la asunción (bajo el formato del ALCA) de un mismo compromiso de libre comercio por todos los países miembros de la CAN y la propia versatilidad del esquema subregional andino.

En este marco, es falsa la opción que postula una desvinculación del Ecuador de la CAN para el mejor aprovechamiento del mercado hemisférico. En el presente informe se proporcionan elementos que demuestran una complementación, más que una oposición, de las corrientes comerciales, desde el punto de vista de los intereses del Ecuador.

Por lo expuesto, el ALCA puede ser, en realidad, una excelente oportunidad para fortalecer la integración andina, mediante el reconocimiento hemisférico de políticas comerciales significativas para el desarrollo de todos los países de la subregión, tales como las disciplinas en materia de salvaguardias y de subvenciones con efectos sobre productos derivados de aquellos directamente beneficiados.

Como país signatario de acuerdos de alcance parcial vigentes en la ALADI, Ecuador debería evaluar el grado de aprovechamiento de las preferencias obtenidas y su riesgo potencial de erosión ante el programa de desgravación en el ALCA. Para tales hipótesis se prevén opciones de preservación, pero cuyo formato deberá ser debatido en el proceso de negociación hemisférica.

No obstante, correspondería que Ecuador acordara términos de coincidencia con los países miembros de la ALADI, otorgantes de aquellas preferencias y dispuestos a solicitar el reconocimiento para su preservación no extensiva. El mismo riesgo de erosión permitiría apreciar la conveniencia de suscribir (o no) acuerdos de nueva generación, o bien simples acuerdos de alcance parcial de complementación económica con otros países miembros de la ALADI, durante el período de negociaciones en el ALCA. Por otro lado, convendría a los intereses del Ecuador una reformulación de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) que redujera los componentes traumáticos del citado programa de desgravación del ALCA, fijando, al menos transitoriamente, márgenes adicionales de preferencia entre los países de la ALADI.

Asimismo, podría negociarse, primero en la ALADI y en el ALCA después, un régimen permanente de preservación regional para determinados productos sensibles, a la vez que se introducen modificaciones en el Tratado de Montevideo 1980, tendientes a fortalecer la cláusula de la nación más favorecida en el marco de los objetivos fundacionales de la propia ALADI.

Acerca de las cuestiones pendientes y en este momento enmarcadas bajo la denominación de "métodos y modalidades de negociación", su resolución afectará decididamente los términos de reciprocidad a ser acordados en el ALCA. En tal sentido, son particularmente significativos tres temas: i) el criterio de preservación de acuerdos y preferencias subregionales; ii) el contenido y alcance de las limitaciones y excepciones toleradas al programa de desgravación; y iii) el grado de uniformidad o diversidad de las listas de desgravación y su nexos con el tipo de trato especial y diferenciado que finalmente se adopte. Las definiciones sobre las referidas condiciones para la liberalización del comercio de bienes físicos deben ser alcanzadas *sine qua non*. En cambio, pueden resultar más

acotados los estatutos comunes en materias tales como inversiones y servicios. Así, la vigencia (o no) de acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones, por un lado, y las diferencias en las listas notificadas a la Organización Mundial del Comercio (OMC) con excepciones al trato nacional en el comercio de servicios, por el otro, marcan diferencias de intereses no necesariamente susceptibles de ser superadas con motivo de los compromisos en el ALCA.

La invocación de un trato especial y diferenciado en el ALCA puede favorecer al Ecuador en la medida en que esté (al menos parcialmente) desvinculado de las “categorías de países” y, en cambio, considere la especificidad de algunos problemas estructurales. Con respecto a las políticas comerciales, Ecuador requeriría trato especial y diferenciado para mejorar su desempeño exportador hacia países de mayor desarrollo relativo en el ALCA. Entre las medidas más significativas habrá que considerar: un sistema de administración equitativa de los cupos que puedan concederse al país, regímenes asimétricos de acumulación de origen y un mecanismo, al menos transitorio, de *draw back*. Pero en un contexto como el ALCA, el tratamiento especial y diferenciado en políticas comerciales, que pueda reconocerse al Ecuador, sólo tendrá sentido práctico si se lo complementa con otro tratamiento especial y diferenciado, en materia de asistencia financiera y técnica, cuyo objetivo directo sea la adquisición de capacidades para la absorción e innovación tecnológica. Son estas capacidades las que hoy en día garantizan el efectivo acceso a los mercados.

Algunos temas de alta prioridad para la inserción económica del Ecuador en distintos mercados merecerían ser tenidos en cuenta por sí mismos, desde el punto de vista de sus objetivos estratégicos, y luego encauzar esos objetivos mediante propuestas o demandas a ser presentadas en los distintos Grupos de Negociación. Así, dada la configuración geoeconómica del país, los procesos de integración física con países vecinos exceden el mero propósito del desarrollo integrado de comunidades fronterizas. En este sentido, las políticas territoriales compartidas con Brasil y Perú seguramente requerirán la negociación de preferencias no extensivas a otros países del ALCA.

Cabe la misma prioridad a la exportación de productos típicos, que debería quedar amparada en un trato especial y diferenciado pero no sólo atendiendo al modo de producción artesanal. Otros asuntos que justifican una firme acción negociadora del Ecuador en el ALCA son: la defensa de la integridad y diversidad biológica, destinada a fijar límites infranqueables a la apropiación y depredación de materiales biológicos y genéticos, y la protección de los derechos patrimoniales, derivados del desarrollo de conocimientos tradicionales.

1. INTRODUCCIÓN

La participación de un país en un acuerdo de liberalización preferencial amplia, como el que se negocia a través del ALCA, determina ventajas y desventajas, que pueden ser significativas, en función:

- i) de sus “condiciones iniciales”, o sea, su situación macro y microeconómica, su marco regulador e institucional, aplicable a las actividades de los agentes económicos, y las características de su patrón de inserción internacional (especialmente de sus flujos de comercio exterior y de inversiones externas) en el inicio de la liberalización. También integra estas condiciones iniciales el “patrimonio histórico” del país, en términos de acuerdos negociados en el área del comercio e inversiones, y las preferencias y obligaciones a ellos vinculadas;
- ii) de los impactos directos e indirectos de la liberalización y la aplicación de las disciplinas del acuerdo sobre aquellas “condiciones iniciales” y, en particular, sobre la inserción internacional de la economía considerada y las preferencias y obligaciones emanadas de acuerdos que conforman el “patrimonio histórico” del país. Los impactos de un acuerdo de liberalización preferencial amplio se hacen sentir, sobre todo, en los flujos de comercio y de inversiones, pero también pueden afectar a los marcos macro y microeconómicos; y
- iii) de las iniciativas adoptadas por los países signatarios para, a partir de la fase de negociación del Acuerdo, identificar los principales riesgos y oportunidades asociados al mismo y definir medidas y políticas volcadas a minimizar los riesgos y maximizar las oportunidades identificadas. Estas políticas pueden ser domésticas (políticas de reconversión productiva, por ejemplo) o externas (profundización de acuerdos subregionales preexistentes).

La adopción de iniciativas de minimización de riesgos/maximización de oportunidades debe orientarse en función de la evaluación que se haga de los impactos asociados a los tres primeros factores arriba señalados y ésta se hace más necesaria a medida que la relación entre riesgos y oportunidades tienda más hacia el primer componente.

En este trabajo se consideran principalmente las condiciones iniciales del Ecuador y las tendencias de negociación que brindan “pistas” para lo que pueda venir a ser el futuro acuerdo. Además, se evalúa, en términos cualitativos, los impactos económicos potenciales del ALCA en una economía como la ecuatoriana, teniendo en cuenta no sólo el patrón de inserción internacional revelado por los flujos de comercio y de inversiones, sino también la inserción del país en una vasta red de acuerdos preferenciales con distintos grados de profundidad y con motivaciones y objetivos manifiestamente diversos (CAN, ALADI, TPA, acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones, etc.).

Así, en la Sección 2 se presenta, de manera estilizada, y a partir de diversos estudios elaborados en el ámbito de los programas de trabajo de la Secretaría General de la ALADI, una caracterización de las “condiciones iniciales” del Ecuador en el período en que se va a entrar en la fase decisiva de las negociaciones del ALCA. Además se evalúan los impactos potenciales de un acuerdo preferencial amplio a nivel hemisférico sobre flujos de comercio e inversiones y sobre preferencias hoy vigentes en el comercio del Ecuador. La Sección 3 pretende definir el cuadro en que se va a proceder

al análisis de las tendencias de negociación para, al mismo tiempo, formular – e intentar responder – la siguiente pregunta: ¿qué se puede esperar del ALCA? La Sección 4 discute el tema de la preservación, en un contexto de vigencia del ALCA, de preferencias bilaterales o subregionales, derivadas de acuerdos preexistentes. La Sección 5 busca identificar, a partir de lo analizado en las secciones anteriores, aspectos críticos para Ecuador en las negociaciones del ALCA, entendiéndose como tales no sólo los temas más relevantes para el país en los distintos grupos de negociación, sino también aspectos que pueden abarcar más de un área temática y de especial relevancia para el país. Finalmente, la Sección 6 presenta las principales conclusiones del trabajo.

2. ECUADOR ANTE EL ALCA: CONDICIONES INICIALES E IMPACTOS COMERCIALES POTENCIALES

El posicionamiento del Ecuador ante el ALCA debe ser informado por una evaluación objetiva de las “condiciones iniciales” de la economía en el momento de negociar el acuerdo de liberalización hemisférica. Tales “condiciones iniciales” son de orden doméstico y externo. Este trabajo analizará más detenidamente las condiciones de naturaleza externa; no obstante, hará algunas referencias a las condiciones internas, en la medida en que éstas pueden afectar directamente tanto la inserción internacional de la economía como los impactos directos de un acuerdo amplio de liberalización.

2.1 *Las condiciones iniciales domésticas*

Las “condiciones iniciales” domésticas que caracterizan a la economía ecuatoriana en los últimos años describen una situación marcada: i) por la inestabilidad macroeconómica; ii) por la fragilidad institucional y reguladora y por los escasos incentivos a la inversión productiva y a la exportación; y iii) por la política de comercio exterior y de atracción de inversiones del país.

En el plano macroeconómico, el aumento de los índices de inflación durante la década del 90, la sucesión de planes sin éxito de estabilización y el fuerte deterioro coyuntural registrado a partir de 1998 –con la caída en el precio del petróleo, los impactos económicos del fenómeno El Niño y la crisis financiera internacional– llevaron al Gobierno a adoptar, en el inicio del año 2000, un programa de dolarización plena de la economía. Desde ese entonces, el dólar es la moneda oficial y corriente en el país, pero la dinámica inflacionaria no se agotó, habiéndose registrado inflación en dólares en el país, en el período subsiguiente a la dolarización.

A los efectos de este trabajo, cabe señalar, en relación a este aspecto, el hecho de que, con la dolarización, el país renuncia a utilizar la política cambiaria para absorber choques externos y, en especial, para aumentar la competitividad-precio de sus exportaciones. En un período en que diversas monedas de países latinoamericanos se devalúan en relación al dólar (es el caso de los países del MERCOSUR, Chile y México, entre otros), Ecuador ve deteriorarse la competitividad de sus productos exportados, sin poder recurrir al instrumento de la desvalorización cambiaria. Por otro lado, aumenta la competitividad de los productos importados ante la producción doméstica que compite con ellos, sin que Ecuador pueda, en este caso, recurrir a medidas amplias de protección, dada su participación en la CAN y los compromisos consolidados en la OMC.

Si es verdad que entre 1997 y 2000 las exportaciones ya registraban una caída, en 2001, Ecuador, por primera vez en muchos años, tuvo déficit en su balanza de comercio exterior, lo que, por lo menos en parte, ya puede ser entendido como una consecuencia de la dolarización, en la medida en que, en este año, no sólo cayeron las exportaciones, sino que también crecieron significativamente las importaciones originarias de los diferentes países y regiones.

Como Ecuador presentó, a lo largo de los últimos 30 años, un crecimiento expresivo en el grado de apertura de su economía (relación entre valor de los flujos de comercio/PBI), las variaciones significativas en el desempeño comercial del país tienden a impactar directa y fuertemente sobre los índices de crecimiento de la economía. Recuérdese, a propósito, que en 1970 el coeficiente de apertura de la economía del Ecuador era del 28%, pasando al 42% en 1990 y al 63,3% del PBI en el 2000. El comercio con el ALCA representa, en lo que se refiere a las exportaciones e importaciones, cerca del 70% del intercambio externo total del país; esto significa que esos flujos corresponden casi al 45% del PIB nacional, lo que ya da una idea de la relevancia macroeconómica del tema de los impactos del ALCA para Ecuador. Esta relevancia se refuerza por la constatación de que los países del ALCA eran el origen de más del 70% de los flujos de IED dirigidos al Ecuador entre 1998 y 2000. El hecho de que los flujos totales de IED contribuyan en este período con más del 50% del total de las inversiones productivas hechas en el país nos lleva a atribuir a los países del ALCA casi el 40% del total del índice de inversiones de la economía en este período.

Por lo tanto, el *handicap* competitivo que representa la dolarización —especialmente cuando persisten niveles positivos de inflación doméstica, tras la adopción de este tipo de medidas— constituye un importante factor condicionante del análisis de los impactos potenciales del ALCA sobre Ecuador, independientemente de la evaluación que se haga acerca de la existencia, o no, de un “efecto-credibilidad”, con impactos positivos sobre las perspectivas macroeconómicas del país, derivado de la participación del país en el ALCA ¹.

La evolución del marco institucional y regulador que ha caracterizado a la economía ecuatoriana en los últimos años, traduce, en gran medida, los efectos de la crisis económica que atravesó el país: cambios frecuentes en las reglas y legislaciones, bajo grado de consenso acerca de las prioridades del modelo de desarrollo y, especialmente, del papel del Estado, y deterioro del sistema financiero y de la función de intermediación desempeñada por los bancos, son algunas de las manifestaciones en este marco.

En cuanto a las áreas directamente relacionadas con la inserción internacional de Ecuador, hubo innegables esfuerzos para, a partir del comienzo de los años 90, perfeccionar el cuadro institucional de promoción de exportaciones y definir una estrategia de diversificación (productiva) de las ventas externas, con énfasis en la necesidad de enfrentar las carencias y fragilidades, tanto cualitativas como cuantitativas, a nivel de la oferta exportable. En la segunda mitad de la década, esos esfuerzos se desdoblaron en la articulación entre iniciativas de

¹ No se niega aquí que ese efecto pueda ocurrir, pero se entiende que su intensidad no debe ser maximizada: éste tiende a ser mayor en acuerdos bilaterales o que tengan características de “exclusividad” entre EE.UU. y un país latinoamericano, pero tiende a reducirse en el caso de acuerdos con muchos participantes.

promoción de exportación y medidas enfocadas al incentivo a las inversiones externas, traducidas en la adopción de la Ley de Comercio Exterior y de Inversiones (en 1997) –que crea el COMEXI– y en la creación de una Corporación de Promoción de Inversiones (CORPEI), que pasa a actuar en 1998.

A pesar de estos esfuerzos, los incentivos para exportar y aumentar la oferta exportable –especialmente de bienes no tradicionales– permanecieron limitados: como indicó un estudio anterior hecho para la Secretaría General de la ALADI, las carencias en el área de financiación de la inversión productiva y de las exportaciones, las debilidades infraestructurales y la casi inexistencia –especialmente para sectores exportadores de bienes no tradicionales– constituyen puntos débiles de la política de exportación del Ecuador.

Por lo tanto, en esta área, la posición relativa de Ecuador para enfrentar los nuevos desafíos competitivos que el ALCA presentará es frágil. Seguramente no se distancia mucho de la situación existente en gran número de países latinoamericanos pero, aparentemente, entre estos países hay casos de economías exitosas en la tarea de *upgrade* su status exportador y de polo de atracción de inversiones, muchas veces valiéndose de acuerdos comerciales de acceso preferencial a los mercados de EE.UU., como es el caso de algunos países del Caribe y de América Central.

El hecho es que la convergencia de la dolarización –que beneficia la producción de no comerciables frente a los comerciables– con un cuadro institucional en que prevalecen escasos incentivos a la producción y exportación de bienes no tradicionales puede crear, para Ecuador, una situación desfavorable, casi única, entre los países latinoamericanos, reduciendo todavía más los incentivos para inversiones, orientados hacia la expansión de la oferta exportable (principalmente en bienes no tradicionales) y, de manera más general, haciendo al país poco competitivo, tanto en el área del comercio de bienes (exportación e importación), cuanto en lo que se refiere a la atracción de IED.

Finalmente, en lo que respecta a las políticas de comercio exterior y de atracción de inversiones externas, el país parece dotado de un marco legal adecuado y de un instrumento específico de promoción de las ventas externas (y de las inversiones). Sin embargo, estas iniciativas no parecen haber sido, por lo menos por ahora, capaces de crear condiciones más favorables para que se cumplan los objetivos de aumentar las exportaciones y diversificar la oferta exportable: como se comentó, se mantienen obstáculos en el área de financiación, servicios a la exportación, infraestructura, entre otros.

En el área de política de importación, cabe señalar que, en lo que se refiere al comercio de bienes, Ecuador practica un nivel arancelario promedio del orden del 17,3% (contra 32,9%, en 1990) –pero el arancel promedio ponderado por la participación de los diferentes productos en la importación es nítidamente más bajo– con niveles arancelarios que varían entre el 0,5% y el 40,5%. Una lista significativa de materias primas y bienes de capital no producidos en la CAN ingresa al Ecuador con alícuota cero. Cerca del 73% de los 6.707 ítems que componen el universo arancelario tiene un arancel nominal igual o superior al 10,5% (ALADI, 2001) y la estructura arancelaria se rige por el principio de la escalada arancelaria, que protege relativamente más el valor agregado de los bienes finales que el de las materias primas y bienes intermedios.

Ecuador consolidó en la OMC niveles arancelarios para bienes no agrícolas, equivalentes a los niveles del arancel Externa Común de la CAN + 10 puntos porcentuales, con pocas excepciones, y para las importaciones de productos agrícolas prevalece el sistema andino de bandas de precios.

En lo que respecta al uso de mecanismos de defensa comercial, Ecuador no tiene casi ninguna experiencia en la realización de investigaciones antidumping y antisubsidios, única acción antidumping llevada a cabo por el país, habiéndose llegado a un acuerdo entre las partes interesadas.

En el área de política de IED, el marco legal está dado por la Ley de Comercio Exterior y de Inversiones y por la Ley de Promoción y de Garantía de las Inversiones, aprobadas en diciembre de 1997. Esta ley sustituye el esquema de protección y de control de las IED por el objetivo de promover inversiones, previendo igualdad de tratamiento a los inversores nacionales y extranjeros, ratificando la libertad de repatriación de divisas a los inversores extranjeros y afirmando la importancia de la suscripción de convenios de protección de inversiones y de acuerdos para evitar la bitributación. Además, se levantan las restricciones a las IED en los sectores de pesca y transporte aéreo y se da libertad para que el inversor extranjero recurra al sistema financiero nacional.

De acuerdo con documento de la CORPEI (1999), subsiste, en la legislación vigente en el país, alguna ambigüedad, en términos de tratamiento nacional a la IED, en los sectores considerados estratégicos, reservados al Estado: generación y comercialización de energía, explotación de petróleo, telecomunicaciones, etc. Además, el marco legal aplicable a ciertos sectores y temas, como la minería, el turismo, el desarrollo de zonas francas, la concesión pública, requeriría, según la agencia de promoción de inversiones, algún perfeccionamiento.

Sin embargo, se reconoce que el régimen de IED es, en general, bastante liberal y no representa en sí mismo una traba a la atracción de nuevos flujos de IED. De acuerdo con la CORPEI, las trabas a la inversión externa –y, en gran medida, también a la doméstica– abarcarían principalmente dificultades de trámites, desde los de aduana hasta los de constitución de las empresas, la presencia de corrupción, la aplicación de leyes generales, como el Código de Trabajo, el Código de Comercio, etc., la inseguridad jurídica y el permanente cambio en las reglas de juego económicas.

En el área de servicios, Ecuador consolidó, en el GATS*, el status quo regulador en el momento de la consolidación, situación que constituye hoy el nivel mínimo para nuevos compromisos que vayan a ser asumidos en esta área, en cualquier acuerdo de liberalización. Sin embargo, después de la consolidación en el GATS, algunas regulaciones aplicables al comercio de servicios fueron alteradas, en general en el sentido de la ampliación del grado de acceso al mercado y de tratamiento nacional a proveedores extranjeros –como sucedió con los servicios financieros– pero tales cambios unilaterales no necesariamente fueron consolidados de manera multilateral.

* *Nota del traductor: en español es AGCS, “Acuerdo General de Comercio de Servicios”.*

La legislación doméstica del Ecuador en el área de servicios es relativamente liberal en lo que se refiere a la participación, en el mercado doméstico, de pres-

tadores de servicios extranjeros: en el GATS, el país consolidó como restricción horizontal la exigencia de presencia comercial (modo 3) para empresas que presten servicios en sectores relacionados con la ejecución de obras públicas, explotación de recursos naturales o prestación de servicios públicos. Además, las principales restricciones sectoriales al comercio de servicios presentadas por el país se concentran en servicios profesionales, de comunicación (especialmente en audiovisuales y en difusión de radio y TV), financieros, sociales y de salud, turismo y viajes, transportes (cabotaje marítimo y transporte de hidrocarburos), educación y cultura.

2.2 Condiciones iniciales externas: la inserción internacional del país en el Hemisferio

Dos aspectos interrelacionados deben ser considerados al evaluar la dimensión externa de las "condiciones iniciales" del Ecuador en la perspectiva de constitución del ALCA: i) la estructura y la dinámica del comercio exterior del país, especialmente en lo que se refiere al comercio con los demás países del Hemisferio, y de los flujos de IED dirigidos al Ecuador; y ii) la inserción del país en la red de acuerdos comerciales preferenciales existentes en el Hemisferio. A partir del análisis del primer aspecto se puede evaluar, de manera prospectiva, los principales impactos de una liberalización intra-ALCA sobre los actuales flujos comerciales y de IED, que involucran al Ecuador. A través del estudio de la inserción del país en la red de acuerdos comerciales vigentes es posible, al menos cualitativamente, integrar al análisis los riesgos y oportunidades asociados a la coexistencia del ALCA con otros acuerdos preferenciales en el área del comercio de bienes.

Diversos estudios elaborados para la Secretaría General de la ALADI (entre ellos los Estudios 132 y 139, la Publicación DPE N° 04/01 y el estudio sobre las exportaciones ecuatorianas beneficiadas por la TPA) brindan datos e informaciones abundantes acerca de la evolución del comercio ecuatoriano en los años 90, así como de la participación del ALCA en los flujos de comercio exterior y de IED de interés directo del país. Por lo tanto, no se tendrá aquí la preocupación de reproducir los resultados de estos estudios; los resultados y conclusiones de estos estudios serán rescatados sólo en la medida en que contribuyan directamente a la caracterización de la dimensión externa de las "condiciones iniciales" del Ecuador frente al ALCA.

El ALCA representó más del 70% del comercio exterior del Ecuador a lo largo de los años 90, porcentaje alcanzado tanto por las exportaciones como por las importaciones. EE.UU. fue el principal socio comercial del Ecuador en exportaciones e importaciones, pero su participación se redujo en los 90, fundamentalmente debido al dinamismo del comercio intra-CAN y al intercambio bilateral del Ecuador con Chile y México. Las exportaciones al ALCA se concentran en petróleo y fuel oil (58% del total), bananas (7,6%), camarones y preparaciones y conservas de pescado, además de flores. No obstante, el comercio exterior del Ecuador con los demás países de la ALADI tiene, en el conjunto de los flujos de intercambio con los demás países del Hemisferio –y especialmente EE.UU. y Canadá– marcadas singularidades, como reveló el Estudio 132 de la Secretaría General de la ALADI (véase **Cuadro 1**).

Estas singularidades, más marcadas por el lado de las exportaciones que de las importaciones, sugieren, en las actuales circunstancias –de la manera como se definen, de acuerdo con la actual configuración de preferencias (pre-ALCA)– que hay más complementación que competencia entre los flujos comerciales del Ecuador y los demás países de la ALADI, así como de aquéllos con los países desarrollados de América del Norte. No obstante, el cambio en las condiciones de acceso a mercados que potencialmente surgiría del ALCA podría revertir el cuadro hoy vigente, produciendo competencia entre fuentes de suministro que hoy no la tienen.

Cuadro 1

El comercio exterior del Ecuador con los demás países miembros de la ALADI y las exportaciones hacia EE.UU. y Canadá

Flujos considerados	Rasgos
Exportaciones hacia demás países de la ALADI	<p>Especialización, en términos de composición de productos, del conjunto regional, al compararlo con el conjunto general de exportación.</p> <p>Escasa importancia de EE.UU. como destino de las exportaciones hacia ALADI.</p> <p>Importancia, en el conjunto regional, de productos secundarios en el conjunto general.</p> <p>Importancia de los mercados regionales en la diversificación de las exportaciones y ampliación del universo de empresas que exportan.</p> <p>Dificultades potenciales para diversificar para EE.UU. y Canadá exportaciones ALADI: aranceles ya son bajos en el Norte.</p>
Importaciones procedentes de demás países de la ALADI	<p>Especialización, en términos de composición de productos, del conjunto regional comparada con el conjunto general de importación (menos acentuado que en las exportaciones).</p> <p>Relevancia de las preferencias en la generación de comercio: preferencias amplias + aranceles elevados en los productos beneficiados.</p> <p>EE.UU. es proveedor relevante de los productos del conjunto ALADI de importación.</p>
Exportaciones hacia EE.UU. y Canadá	<p>La participación del Ecuador en el mercado en las importaciones es elevada para un pequeño grupo de productos intensivos en recursos naturales.</p> <p>Relevancia de la competencia intra-ALCA en los mercados considerados para productos exportados por Ecuador: CAN, NAFTA y América Central.</p> <p>Porción significativa de las exportaciones beneficiadas arancel cero: más de 2/3 de las exportaciones a EE.UU. (NMF, SGP y TPA).</p> <p>Existencia de restricciones de acceso (arancelarias, inclusive) en EE.UU. y (principalmente) en Canadá: tabaco, atún, textiles y confecciones.</p>

En el área de servicios, las exportaciones del país son poco significativas, incluso al compararlas con las de otras economías latinoamericanas de pequeño porte, con especialización en servicios financieros o turismo, por ejemplo. La liberalización, después de la Ronda Uruguay, de la regulación de algunos sectores de servicios, permitió el crecimiento de las inversiones externas (comercio en el modo 3 de prestación, en la clasificación del GATS) en el país. Junto con estas inversiones, crecieron las importaciones de servicios prestados a las empresas.

En cuanto a las IED dirigidos al Ecuador, ya se destacó aquí su importante contribución a la formación del índice global de inversiones de la economía del país, en la década del 90, lo que se debe, en gran medida, al volumen de inversiones en la explotación de petróleo (82% de los flujos de IED en los años 90 y porcentajes muy superiores a éste al final de la década) pero también deriva del bajo dinamismo del componente doméstico del índice de inversión. El flujo de IED no petrolero se dirigió a la industria manufacturera –alimentos y bebidas, derivados de petróleo y sectores de la cadena químico-petroquímica– a servicios comerciales y a transporte y comunicaciones. Los países del ALCA respondieron, entre 1990 y 2000, por el 74,6% de los flujos de IED dirigidos al país, destacándose EE.UU., con el 51,7%, y Canadá, con el 12,2% del total. El origen de la IED no petrolera es menos concentrado en los países de América del Norte y se incrementa, en este caso, la participación de los países del Caribe y Centroamérica, donde se instala la banca privada off-shore, así como de los países de la Unión Europea. Los socios ecuatorianos en la CAN respondieron, en la década del 90, por tan sólo el 1,1% de los flujos totales de IED y por el 4,3% de las inversiones externas no dirigidas al sector del petróleo.

El segundo conjunto de “condiciones iniciales” externas que afectará potencialmente al comercio exterior y los flujos de inversiones hacia el Ecuador son las características de la inserción del país en la red de acuerdos comerciales vigentes en el continente.

Ecuador es signatario de un significativo conjunto de acuerdos comerciales, que comprenden países que también integran las negociaciones del ALCA. Además, el país se beneficia con preferencias arancelarias de acceso a mercado, unilateralmente concedidas por los países desarrollados de América del Norte (EE.UU. y Canadá).

En cuanto a los acuerdos comerciales, todos incluyendo otros países de la ALADI, Ecuador es signatario de cuatro tipos de acuerdos, según sus objetivos y alcance:

- Un acuerdo comercial amplio, destinado a respaldar un proyecto de integración profunda y que incluye esquemas de liberalización total intrazona, constitución de un arancel externo común (AEC), establecimiento de disciplinas y reglas comerciales intra y extrazona, planes de promoción industrial regional, acuerdos de inversiones. Se trata del Acuerdo de Cartagena, que instituye la CAN, pero que, pese a su ambición, es aplicado con mucha flexibilidad y presenta una implementación muy desigual, según las áreas reguladas.
- Un acuerdo comercial, dicho de nueva generación –el ACE 32, firmado con Chile– que, además de una gran amplitud en términos de ítems contemplados por el esquema de desgravación (más de 6.730, para ambos países) y del objetivo de, en un período predeterminado de tiempo, eliminar los aranceles en el comercio bilateral para casi la totalidad de los productos (96,5%, en este caso, en 2006), incluye temas no directamente relacionados al comercio de bienes como servicios;
- Acuerdos bilaterales selectivos, restringidos a un esquema de liberalización arancelaria que incluye un gran número de ítems, pero no prevé eliminación total de aranceles para la inmensa mayoría de los ítems, como los acuerdos

de nueva generación: se trata del ACE 28, firmado con Uruguay (cubriendo cerca de 6.000 ítems), y del ACE 30, con Paraguay, que incluye más de 6.500 ítems.

- Acuerdos bilaterales selectivos, firmados a través de la CAN o aisladamente, con los grandes países latinoamericanos (Argentina, Brasil y México), además de Cuba, contemplando un número limitado de ítems arancelarios y no previendo, ni para éstos, cronogramas de desgravación total de aranceles.

Esta composición denota una estrategia cautelosa del país, que –siendo un miembro pequeño de la CAN– busca obtener algunos márgenes de autonomía, en su política comercial dentro del bloque y, en las relaciones con otros países de la ALADI, establece acuerdos amplios con países de pequeño y mediano porte, pero busca arreglos selectivos con las grandes economías latinoamericanas, en los que se explotan las complementaciones existentes, pero se evita la competencia, en el mercado doméstico ecuatoriano, de socios de gran porte.

Las preferencias concedidas unilateralmente al Ecuador en el mercado de EE.UU. se refieren al Sistema General de Preferencias y a las TPA -sigla que en idioma inglés corresponde a las Preferencias Comerciales Andinas-. De acuerdo con un estudio realizado por el Departamento de Promoción Económica de la ALADI en 1999, las preferencias concedidas en el SGP no eran relevantes para las exportaciones del país, pero las derivadas de las TPA respondieron por el 14% de las importaciones totales norteamericanas del Ecuador y por el 21,5% de las importaciones libres de aranceles. Las TPA han beneficiado principalmente exportaciones de madera, de pescado y conservas de pescado, café y flores. En el caso de Canadá, está en vigencia el régimen de SGP, pero no hay registro de que las exportaciones ecuatorianas obtengan beneficios relevantes de ese régimen.

Ecuador es, además, signatario de 22 acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones, ratificados o en proceso de ratificación. Doce de estos acuerdos bilaterales involucran países que negocian el ALCA y nueve de ellos ya fueron ratificados, estando vigentes.

Hay acuerdos firmados con EE.UU. y Canadá, que siguen el paradigma de los acuerdos de inversiones de la década del 90: conceptos extremadamente amplios de inversiones e inversor (conceptos *asset-based*), derechos de establecimiento basados en tratamiento nacional y nación más favorecida, uso del concepto amplio de “medidas equivalentes a la expropiación”, mecanismo de solución de controversias inversor – Estado y excepciones sectoriales horizontales y explícitas.

2.3 Impactos potenciales del ALCA: de la combinación entre flujos y acuerdos comerciales

Por lo tanto, las “condiciones iniciales” externas del Ecuador, en cuanto a la entrada en vigor del ALCA, se derivan de las características específicas de sus flujos de comercio y de inversiones directas –especialmente los flujos intra-ALCA– y de la composición geográfica y por productos de las preferencias bilaterales y unilaterales que afectan, en los mercados del hemisferio, a sus exportaciones y,

en el mercado doméstico, a sus importaciones². Principalmente cuando existe una densa y heterogénea red de preferencias bilaterales (negociadas o unilateralmente concedidas), como ocurre en el hemisferio, estos dos factores interactúan estrechamente: flujos de comercio y de inversión son generados o incentivados por preferencias, y también pueden ser desviados por la extensión de preferencias hasta entonces exclusivas de terceros.

En relación al marco actualmente vigente, la introducción de un esquema amplio de desgravación arancelaria (pero no necesariamente cubriendo la totalidad del universo arancelario) entre los países del hemisferio, como consecuencia del ALCA, tiende a producir, en los plazos que sean negociados, una gradual erosión de las preferencias arancelarias derivadas de acuerdos bilaterales y subregionales o de medidas unilaterales. A menos que el ALCA opte por la completa bilateralización de las concesiones (por país y por productos), estas preferencias habrán sido eliminadas del hemisferio al final de los períodos de transición. Además, para gran parte de los productos, los aranceles aplicados en el comercio intra-ALCA habrán sido llevados a cero.

Habría, pues, una eliminación o reducción sustancial de las preferencias intra-ALCA hoy vigentes, como resultado de la multilateralización de las reducciones arancelarias efectuadas para dar contenido al proyecto de zona de libre comercio. El **Cuadro 2**, abajo, presenta, para Ecuador, el análisis de los impactos potenciales de la introducción de un plan ambicioso de desgravación arancelaria, como consecuencia del ALCA, sobre la red de preferencias en las que hoy participa el país y los flujos comerciales que pueden ser asociados a ella.

² También integran estas condiciones las preferencias vigentes del hemisferio y que derivan de acuerdos suscritos por otros países, pero no por Ecuador: tales preferencias (y los acuerdos que las respaldan) no fueron incluidas directamente en el análisis que hacemos aquí, pero pueden ser relevantes para la evaluación de impactos del ALCA, para algunos productos.

Cuadro 2
Impactos potenciales del ALCA sobre preferencias y flujos comerciales
intrahemisféricos del Ecuador

Situación pre-ALCA		Situación pos-ALCA
Acuerdos Existentes	Impactos	Impactos potenciales
ALADI	Acceso a mercados de exportación e importación	Dilución de las preferencias intra-ALADI en beneficio de países extra-ALADI: competencia de estos países en las mismas condiciones que los de la ALADI. Desplazamiento de la oferta ALADI por extra-ALADI. Nuevos flujos de importación de extra-ALADI dirigidos al Ecuador.
CAN	Acceso a mercados exportación e importación. AEC en negociación. Disciplinas y reglas comerciales intra y extra-bloque	Dilución de las preferencias intra-CAN en beneficio de países extra-CAN. Desplazamiento de la oferta CAN por extra-CAN y nuevos flujos de importación extra-CAN. Competencia entre reglas y disciplinas ALCA y reglas y disciplinas CAN.
ATPA	Preferencias comerciales unilaterales en EE.UU.	Dilución de las preferencias con la extensión a los demás países del ALCA. Eliminación de restricciones arancelarias de acceso al mercado de EE.UU., hoy existentes. Mayor competencia con países hoy no beneficiados. Nuevas oportunidades procedentes de la eliminación de restricciones remanentes.
SGP EE.UU. y Canadá	Preferencias comerciales unilaterales	Dilución de las preferencias, debido a la extensión a los demás países del ALCA. Eliminación de restricciones arancelarias de acceso, hoy existentes, al mercado de los EE.UU. y Canadá. Mayor competencia con países hoy no beneficiados. Nuevas oportunidades, consecuencia de la eliminación de restricciones remanentes.

Ante el análisis presentado en el **Cuadro 2** y teniendo en cuenta las características de los flujos de comercio intra-ALCA del Ecuador, se puede afirmar que el balance costo-beneficio para un país dependería, entonces, de la combinación de dos factores:

- La importancia de nuevas oportunidades de exportación y de atracción de inversiones externas, abiertas debido al mayor acceso a los mercados del hemisferio (reducción de aranceles y extensión de preferencias hasta entonces)

ces negadas al país) y por la liberalización del acceso a su mercado doméstico. Estas oportunidades aumentan cuanto: i) mayores sean hoy las aranceles y barreras no arancelarias en los principales mercados de exportación contra sus productos; ii) menor sea hoy la participación del país en planes preferenciales de acceso vigentes en la fase pre-ALCA; y iii) mayores los aranceles hoy impuestos, en el propio país, a insumos y bienes intermedios relevantes para la competitividad de sus bienes finales.

- La relevancia de las amenazas a la producción doméstica, derivadas de la apertura gradual del mercado a la competencia de los productos importados de la zona del ALCA. Estas amenazas aumentarán a medida que: i) sean importantes hoy los aranceles y las BNA en el país contra productos exportados o potencialmente exportables a partir del ALCA; y ii) menor sea hoy la participación del país en esquemas preferenciales de acceso, que ya darían acceso a su mercado doméstico a proveedores relevantes del Hemisferio.

La concretización de estas oportunidades y amenazas se traduciría en desplazamientos –cuya intensidad es prácticamente imposible de estimar con un poco de precisión– en las configuraciones actuales de los flujos de comercio e inversiones entre los países del ALCA y, secundariamente, entre éstos y países de otras regiones.

Por lo tanto, lo más importante, para evaluar costos y beneficios potenciales, es tener una idea cuantitativa de las amenazas y oportunidades, en el sentido arriba definido, que pueda asociarse al establecimiento del ALCA.

El Estudio 139 de la Secretaría General de la ALADI brinda elementos preciosos en esta dirección, al evaluar los impactos de una apertura a los países desarrollados de América del Norte sobre el comercio intrarregional de los países de la ALADI –Ecuador, entre ellos–, “teniendo en cuenta el conjunto de preferencias existentes entre los países miembros de la ALADI” e identificando, para cada país, un grupo de productos cuyas exportaciones intrarregionales podrían estar en peligro. Además, el estudio cuantificó las oportunidades que se generarían, para los países de la ALADI, como consecuencia de una eventual mejora en las condiciones y acceso a los mercados de EE.UU. y Canadá para sus exportaciones.

En cuanto a los sectores cuyo comercio (exportación intrarregional) estaría en peligro, se constata que Ecuador está entre los países de la ALADI con menor número de sectores amenazados de desplazamiento por exportaciones originarias de los países desarrollados de América del Norte: esta amenaza afecta apenas al 6% de sus exportaciones totales, pero se sitúa en alrededor del 30% de sus exportaciones intrarregionales. Entre los sectores amenazados de desplazamiento, se destacan los combustibles (50% de las exportaciones amenazadas), alimentos (23%) y automóviles (18%). Cuando se incluye en el análisis las preferencias vigentes y se desagregan los datos a seis dígitos del SA, se constata que sólo en el caso de pescados y preparaciones de pescado y de automóviles las amenazas identificadas se traducen en peligro efectivo de desplazamiento. En el caso de estos productos, las exportaciones ecuatorianas hacia Colombia se benefician de preferencias del 100%, aplicables a aranceles elevados aplicados por Colombia. En el caso del petróleo, las exportaciones p-

tencialmente amenazadas se dirigen a Chile y no son objeto de preferencia: Por lo tanto, no existen riesgos de dilución de preferencias y, por ende, la amenaza no se concreta como peligro.

En las oportunidades, también se identificaron doce sectores, que representan cerca del 90% de las exportaciones totales del Ecuador. Las principales opciones están en los alimentos (frutas y nueces, frescas o secas, mariscos y café) y en los combustibles. Los sectores de alimentos responden por el 50% de las exportaciones con opción y los combustibles, por más del 40% de este total. Al incluirse en el análisis las preferencias hoy vigentes y desagregarse los datos a seis dígitos del Sistema Armonizado (SA), se observa que Ecuador tiene oportunidades concretas en 17 productos, que representan más del 40% de sus exportaciones totales. Varios productos alimenticios no constituyen oportunidades reales en este nivel de análisis, porque los gravámenes incidentes sobre sus importaciones en EE.UU. y Canadá son residuales.

O sea, el análisis concluye que las amenazas de desplazamiento de las exportaciones intrarregionales del Ecuador hacia ALADI, en función de una liberalización en beneficio de EE.UU. y Canadá, son limitadas, dado el bajo grado de similitud entre la composición del comercio intra-ALADI del Ecuador y la especialización internacional de los países desarrollados de América del Norte. Por otro lado, las oportunidades concretas que se pueden asociar a un acceso mejorado de las exportaciones ecuatorianas a los mercados de EE.UU. y Canadá, en principio significativas, se revelan poco relevantes, pues los pocos productos exportados por el país ya se benefician con aranceles nulos o residuales al entrar en esos mercados. Si a esto agregamos el hecho de que la oferta exportable de EE.UU. y Canadá tiene escasa similitud con la estructura productiva del Ecuador, se concluye que el mero análisis de los flujos de comercio hoy existentes y de las preferencias actualmente vigentes en el intercambio externo del Ecuador no refrenda ni expectativas demasiado optimistas ni escenarios catastrofistas en esta área, como consecuencia de la entrada en vigor del ALCA.

No obstante, esta conclusión general, por más importante que sea, no puede dejar de considerar que: i) los riesgos de desplazamiento de exportaciones de Ecuador en los mercados de la ALADI podrían revelarse importantes para algunos productos manufacturados, además de los automóviles, lo que podría impactar negativamente en la estrategia de diversificación de exportaciones, en términos de productos y de empresas exportadoras; y ii) simétricamente, sin comprometer las conclusiones del Estudio 139, la existencia de aranceles significativos, afectando algunos productos de exportación de Ecuador en EE.UU. y Canadá -característica ya observada- puede sugerir una evaluación menos restrictiva de oportunidades asociadas a mejores condiciones de acceso en aquellos mercados.

Además, la matriz de riesgos y oportunidades del Ecuador frente al ALCA tal vez tendería un poco más hacia el lado de los riesgos, si se considerara que el acuerdo proporcionará mayor acceso al mercado ecuatoriano a exportaciones manufactureras de países de la ALADI (extra-CAN) y de países del Caribe y de América Central, que podrían afectar tanto a los sectores metalmecánico y químico del país como a los productos de origen agrícola y textiles y confecciones.

Sin embargo, no cabe duda de que las conclusiones del Estudio 139, para el caso del Ecuador, traducen las características esenciales del patrón de vinculación del país con los demás de la ALADI y con los países desarrollados de América del Norte. Ecuador está entre los países de la ALADI que presentan menor grado de integración comercial intrarregional y además tiene en EE.UU. un socio comercial que es, para las exportaciones ecuatorianas, aisladamente más importante que todo el resto del ALCA. Por su estructura industrial poco compleja y por la composición e incipiente diversificación de sus exportaciones –basadas en recursos naturales– el país presenta índices elevados de complementación, en términos de comercio exterior, con EE.UU. y Canadá. Además, el país ya se beneficia con condiciones favorables de acceso para sus principales productos de exportación en los países de la ALADI y en las economías desarrolladas de América del Norte, fruto de los acuerdos bilaterales firmados y del acceso a planes preferenciales unilaterales.

2.4 Síntesis de las condiciones iniciales y de los impactos potenciales del ALCA sobre flujos y acuerdos

Si los impactos (positivos y negativos) comerciales del ALCA sobre el Ecuador no deberían ser sobreestimados, a pesar de las calificaciones que esta afirmación implica, el ALCA no es apenas un mecanismo de desgravación arancelaria entre los países que la negocian. Están en juego otros temas, como inversiones, servicios y compras gubernamentales (entre otros) que interactúan directamente con regulaciones e instituciones domésticas y pueden tener impactos sobre el margen de autonomía de los países para formular políticas de desarrollo y para regular las actividades de los agentes económicos.

Principalmente cuando se considera esta característica del ALCA, es imposible no identificar en las “condiciones iniciales” domésticas –combinando la dolarización, la fragilidad e inestabilidad institucional y regulatoria y las dificultades para aumentar producción, inversión y oferta exportable– principal handicap del Ecuador frente a los desafíos generados por la constitución del ALCA. En rigor, una estrategia de minimización de riesgos y de maximización de oportunidades vinculada exclusivamente a la liberalización comercial a ser proporcionada por el ALCA puede ser diseñada, sin mayores dificultades, si bien las preocupaciones con las amenazas a la producción doméstica deben ser redobladas, en función del sesgo antiexportador que introduce la dolarización.

No obstante, no se puede decir lo mismo de una estrategia que contraste la amplia y compleja agenda del ALCA con el difícil marco que caracteriza a las condiciones iniciales domésticas del país, en función esencialmente de las restricciones y obstáculos que tales condiciones iniciales imponen al objetivo de preparar al país –empresas, Gobierno e instituciones– para enfrentar los desafíos del ALCA.

Si, como se dijo en la introducción de este trabajo, las ganancias y pérdidas de un país en un proceso de liberalización, como el que se anuncia en el ALCA, también dependen de las iniciativas adoptadas por los países signatarios para, a partir de la fase de negociación del acuerdo, identificar los principales riesgos y oportunidades asociados a éste y definir medidas y políticas con miras a mi-

nimizar los riesgos y maximizar las oportunidades, no cabe duda de que las condiciones iniciales domésticas del Ecuador no parecen acompañar la adopción tempestiva de iniciativas con tales características.

3. QUÉ SE PUEDE ESPERAR DEL ALCA

3.1 *Paradigmas de las zonas de libre comercio de nueva generación*

Al ingresar a una instancia de negociación para constituir el ALCA, convendría recapitular acerca de lo que puede esperarse (y lo que “no” puede esperarse) de un esquema de integración como el que se está diseñando. Se trata de una zona de libre comercio, con el formato de los denominados “acuerdos de nueva generación”, los que, a su vez, están inspirados en los Tratados de Libre Comercio de América del Norte (EE.UU.-Canadá y luego EE.UU.-Canadá-México).

En tal sentido, dada la naturaleza del vínculo, debe desecharse cualquier hipótesis que atribuya al ALCA la cualidad, poder o capacidad para corregir los desequilibrios (disparidades e insuficiencias estructurales) de los países que participan del plan, por su propia virtualidad, esto es, simplemente por el hecho de suscribir un plan de ese tipo.

En todo caso, los efectos indeseables de una zona de libre comercio como la del ALCA podrán neutralizarse mediante la correcta utilización de las posibilidades para negociar políticas comerciales, preservar acuerdos y preferencias sub-regionales y para consagrar tratamientos especiales y diferenciados que puedan ser aprovechados por Ecuador.

En el mismo sentido, habría que transmitir una visión realista sobre estas actuales zonas de libre comercio (acuerdos de nueva generación), poniendo énfasis sobre la amplia gama de posibilidades que ofrecen para “administrar” y no simplemente liberalizar el comercio de manera masiva. De ahí el error en el que pueden caer funcionarios y analistas, cuando suponen que su entrada en vigor implica ipso facto un elevado nivel de desprotección.

Por otro lado, debido a esa misma propiedad reguladora que es propia de los acuerdos de nueva generación, en cada país se requiere un desarrollo inédito de la capacidad negociadora, a fin de determinar, en el texto definitivo de los acuerdos, las disciplinas más ajustadas a sus intereses prioritarios. A su vez, la referida capacidad negociadora sólo puede ser desplegada cuando el Estado logra identificar de manera precisa y consistente aquellos intereses y proceder en consecuencia. Aquí Ecuador muestra ciertos aspectos especiales. Por un lado, la gimnasia institucional adquirida en la CAN se proyecta en las negociaciones del Ecuador en el ALCA, promoviendo un estilo de previas concertaciones intra-andinas para la elaboración y presentación de las propuestas en los distintos Grupos de Negociación. Simultáneamente, la experiencia adquirida por Ecuador en sus vínculos comerciales con otros países extra-CAN, y que participan del mismo proceso de formalización del ALCA, estimula una perspectiva nacional, que puede no coincidir, necesariamente, con dichas propuestas andinas.

Precisamente, uno de los objetivos de este trabajo consiste en aportar elementos para definir con nitidez los márgenes de maniobra de Ecuador en el ALCA, habida cuenta de: i) sus compromisos como Estado miembro de la CAN; (ii) las perspectivas de reformulación de los esquemas subregionales, incluida la CAN, frente a la nueva situación jurídica configurada por el ALCA, incluyendo la proyectada preservación de dichos acuerdos subregionales y, por último; iii) el tipo de trato especial y diferenciado a que podría aspirar Ecuador como Estado miembro del ALCA.

3.2 Evolución reciente de las negociaciones del ALCA: lanzando las negociaciones de acceso a mercados

A pesar del contexto desfavorable, en función de la reorientación de la política comercial de EE.UU. en la dirección de una postura apoyada en la unilateralidad, una etapa de las negociaciones del ALCA finalizó a mediados de mayo, con la realización de dos reuniones sucesivas del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC). De acuerdo con la Declaración Ministerial de Buenos Aires, de abril de 2001, las negociaciones de acceso a mercados en cinco Grupos de Negociación (agricultura, acceso a mercados, inversiones, servicios y compras gubernamentales) deberían comenzar antes del 15 de mayo de 2002. Así, cabría a la última reunión del CNC, prevista para antes de esa fecha, definir los métodos y modalidades de la negociación sobre acceso a mercados. Los cambios de concesión empezarían a realizarse en base a los métodos y modalidades así acordados.

No obstante, las cosas no ocurrirían exactamente de la manera prevista: los niveles de convergencia sobre temas esenciales, alcanzados en los diferentes Grupos de Negociación, eran muy bajos en vísperas de las reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC); por ende, fue necesario realizar dos reuniones de esta instancia, en tres semanas, para alcanzar un consenso mínimo en relación al desarrollo de las etapas posteriores de la negociación.

Las recientes reuniones del CNC explicitaron las dificultades para lograr consenso entre los países miembros, para el comienzo de las negociaciones efectivas de acceso a mercado, en los grupos en que éstas deberán ocurrir. El comienzo de las negociaciones de acceso a mercados en estos grupos quedó confirmado para el 15 de mayo de 2002, pero las "áreas grises" no fueron eliminadas en diferentes áreas en las cuales las divergencias en los grupos negociadores fueron derivadas al CNC, para que éste decida.

Para todos los grupos en los que habrá negociaciones de acceso a mercados se definió un período de dos meses (del 15 de diciembre de 2002 al 15 de febrero de 2003) para presentar las primeras ofertas de liberalización, debiendo, los tres meses posteriores, ser dedicados a la presentación de solicitudes de mejoría de las ofertas por parte de los países demandantes. A partir del 15 de julio de 2003 comenzaría el proceso de presentación de las ofertas revisadas.

En las áreas específicas de acceso a mercado para bienes industriales y agrícolas no se definió cuál será el arancel base para las negociaciones, lo que deberá hacerse en la próxima reunión del CNC, en agosto de 2002. Los bloques subregionales que tengan un arancel externo común notificarán el arancel base,

aunque los países miembros estén utilizando excepciones temporarias al AEC. Para posibilitar la convergencia intra-bloque, se mantiene la posibilidad de ajustes en el AEC de las Uniones Aduaneras del Continente hasta el 15 de abril de 2003, cuando deberán ser notificados los aranceles base.

Se definió, todavía, que todo el universo arancelario estará sujeto a negociación, pero no necesariamente a la eliminación de aranceles. Ésta será lineal, pero se prevé explícitamente la posibilidad de excepciones a esta regla. Cada país deberá hacer ofertas significativas para la eliminación inmediata de aranceles y habrá cuatro grupos de productos, según el cronograma de desgravación: productos con desgravación inmediata, en cinco, en diez y más de diez años.

Los grupos de acceso a mercados y de agricultura deberán definir, hasta el 15 de febrero de 2003, una metodología (incluso, un cronograma) para el tratamiento (eliminación, reducción, etc.) de medidas no arancelarias, y el grupo de agricultura recibió un mandato amplio (y vago) para seguir sus trabajos sobre el alcance y la metodología para la eliminación de los subsidios a la exportación, que afectan el comercio de productos agrícolas, y sobre las medidas y metodología para el desarrollo de disciplinas a ser adoptadas para el tratamiento de las prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluso aquellas que tengan efecto equivalente al de los subsidios agrícolas a las exportaciones. No se ha fijado un plazo para la conclusión de estos trabajos, en el grupo de agricultura, limitándose el CNC a orientar el grupo en el sentido de presentarle un informe sobre el progreso del tratamiento del tema en la próxima reunión del Comité (fines de agosto).

Los Viceministros decidieron, también, que el Grupo de Negociación de Acceso a Mercados (GNAM) deberá seguir la negociación de reglas generales como acumulación de origen y de *minimis*, y que las primeras propuestas sobre estos temas serán presentadas al CNC en su reunión de agosto próximo. Se determinó también la creación de un Grupo de Trabajo *Ad Hoc*, subordinado al GNAM, que conducirá las negociaciones de reglas de origen específicas a partir del 30 de setiembre de 2002.

En relación a la acumulación, el MERCOSUR defiende la acumulación de insumos: reglas generales y/o específicas definen la transformación del insumo que otorga origen a los productos de él derivados y, a partir de ahí, en todas sus transformaciones posteriores el producto tendrá origen.

Otros países, como EE.UU. y Canadá, defienden la acumulación plena o acumulación de procesos productivos, que da origen al producto final, una vez definidas las reglas (generales y/o específicas) de calificación de origen.

En cuanto a *de minimis*, todos los países están a favor de esta regla, pero los porcentajes deberán ser negociados caso por caso en las reglas especiales. Se admite, también, que habrá excepciones al uso de *de minimis*.

El proyecto de texto relativo al futuro Capítulo de Acceso a Mercados comprende, además de Aranceles y Reglas de Origen, varios temas más, como Medidas no Arancelarias, Reglas de Origen, Procedimientos Aduaneros, Barreras Técnicas, Procedimientos (Aduaneros) Relacionados con el Régimen de Origen y

Salvaguardias. El texto sigue en discusión en el GNAM y deberá ser objeto de nuevas revisiones durante las próximas reuniones.

En los demás grupos pertinentes a las negociaciones de acceso a mercados, la indefinición y un elevado grado de generalidad prevalecieron en las decisiones adoptadas en las dos reuniones del CNC. No se decidió, por ejemplo, acerca del destino del modo 3 de prestación de servicios –la presencia comercial, en la jerga del GATS– entre el grupo de inversiones y el de servicios. Ofertas a ser hechas en esta modalidad (identificada en el NAFTA como inversión y no comercio de servicios), podrán presentarse en cualquiera de los dos grupos de negociación. En ambos grupos se recomendó que las ofertas sean amplias y acordes a las leyes y reglamentos vigentes. En el grupo de inversiones (pero no necesariamente en el caso de inversiones en servicios, pues un país puede optar por presentar sus ofertas para presencia comercial en servicios), la presentación de ofertas debe utilizar el enfoque de listas negativas y, en servicios, la oferta inicial se basará en el nivel de las obligaciones internacionales existentes o en oportunidades nacionales existentes o mejoradas, de acceso –fórmula que evita elegir entre tomar como base de las ofertas iniciales lo que se consolidó en el GATS y en otros acuerdos internacionales o el nivel de liberalización adoptado unilateralmente por los países miembros.

Finalmente, en el grupo de compras gubernamentales se determinó que la cobertura del acuerdo será “amplia” y que las ofertas incluirán a las entidades gubernamentales centrales o federales y “podrán incluir entidades cubiertas en otras categorías de gobierno”, más una fórmula que evita decidir entre propuestas divergentes en cuanto a la cobertura del Acuerdo.

En este punto de las negociaciones convendría tener en cuenta los riesgos que se corren al haberse programado la formulación de “ofertas” sin cerrar, previamente, un texto concertado sobre métodos y modalidades de negociación. En efecto, como ya se mencionó, los países deben presentar, entre el 15 de diciembre y el 15 de febrero próximos, sus primeras ofertas en materia de bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales. Pero al no haber decisión acerca del contenido y alcance de la preservación de preferencias subregionales preexistentes, cada país tendría que diseñar su estrategia de “ofertas”, dando por sentada la preservación (o no) de determinados compromisos subregionales que lo involucran. En el caso del Ecuador, éste es un problema especialmente delicado, considerando sus variados compromisos de integración en la CAN y en la ALADI. Una manera de sortear transitoriamente este obstáculo sería incorporar la calificación específica de origen para cada una de las posiciones arancelarias correspondientes a los productos o servicios cuya desgravación se ofrece. Asimismo, deberían postergarse las demandas ecuatorianas de acceso a mercados. Así, aunque el cronograma del ALCA otorgue prioridad a la formulación de ofertas y fije para un segunda etapa las solicitudes de ampliación de las ofertas efectuadas por los demás países, es evidente que, en el caso del Ecuador, la definición de términos de reciprocidad en el ALCA se vincula directamente con sus intereses de promover el enriquecimiento de distintas cadenas de valor. Por lo tanto, en casos justificados las primeras ofertas de desgravación podrían ir acompañadas de demandas de acceso a mercados con respecto a productos o servicios vinculados a otros que son objeto de ofertas.

3.3 La negociación del ALCA y el “patrimonio histórico” del Ecuador en el Hemisferio

Una vez comenzado el proceso de negociación en sentido estricto, los países involucrados deben adoptar decisiones en el marco de las alternativas que se presentan. Si bien las tratativas para constituir el ALCA todavía no agotaron el debate sobre los métodos y modalidades de negociación, pueden considerarse abiertas las negociaciones en el sentido de que ya han comenzado a debatirse los contenidos del futuro Acuerdo, en el sentido de ir despejando los corchetes, en lugar de sumarlos, como ocurría hasta la última reunión de Viceministros. En consecuencia, deberían hacerse aportes específicamente orientados en esa dirección.

A los efectos del análisis aquí propuesto, es necesario considerar como punto de partida el conjunto de derechos y obligaciones, en materia económica y comercial, que vincula al Ecuador con los otros Estados participantes del ALCA. Aquí, esencialmente, deben contemplarse las preferencias vigentes y, en especial, aquellas que han generado un comercio significativo. Llamamos a todo este acervo “patrimonio histórico”, haciendo una analogía con la expresión difundida con motivo del traspaso de preferencias de la ALALC a la ALADI.

El “patrimonio histórico” constituido por dichos derechos y obligaciones tiene su mayor peso en tres rubros:

- Las preferencias concedidas por EE.UU. al Ecuador en el marco de los sistemas de preferencias no recíprocas, permitidas por la Cláusula de Habilitación y que, según cabe presumir, serán parte de la materia de negociación en el ALCA³.
- Las garantías reconocidas por Ecuador a los inversionistas extranjeros, a través de acuerdos bilaterales.
- Los vínculos del Ecuador en el mercado latinoamericano, a partir de los compromisos adquiridos en la CAN y en la ALADI.

³ Ecuador ha recibido beneficios de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA), régimen comercial de excepción dado por el Gobierno de EE.UU. en beneficio de los países andinos. Este régimen tiene un sesgo de mayor especificidad que el SGP, ya que tiende a superar el problema del narcotráfico, incentivando la diversificación de cultivos y el desarrollo de oportunidades de inversión productiva orientadas a la exportación. El sistema entró en vigencia en diciembre de 1991 y fue aplicado hasta diciembre de 2001. La importancia relativa del régimen prontamente implicó la superación de las preferencias concedidas por EE.UU. en el marco del SGP con respecto a los países andinos. Una primera apreciación sobre sus resultados fue publicada por la Secretaría General de la Comunidad Andina: “Comunidad Andina y Estados Unidos de América: Comercio e Inversiones 1969-1996” (SG/di3). En el texto de ese informe se consideran las novedades introducidas por la “Andean Trade Preference Act” (División C de la Trade Act 2002), que renueva y amplía los beneficios otorgados a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

3.3.1 *Las preferencias unilaterales concedidas por EE.UU.*

Sería extraordinariamente importante que Ecuador pudiera asegurarse la estabilidad de las preferencias obtenidas hasta ahora a título graciable (SGP, TPA), a través de la inclusión de dichas preferencias en el ALCA, mediante una desgravación inmediata. Habría que considerar, sin embargo, dos puntos:

- i) Si bien, en principio, sería aconsejable que los regímenes de preferencias, supeditados a la voluntad unilateral de los países otorgantes, fuesen sustituidos por preferencias negociadas en el marco de esquemas de integración económica, para Ecuador esta hipotética conveniencia debería ser reexaminada desde el punto de vista de la estrategia de negociación. Sucede que, frente al desequilibrio estructural que marca el vínculo EE.UU.-Ecuador, a propósito del comercio de los productos beneficiados por tales preferencias, en muchos casos es casi inexistente el riesgo de perderlas por una “graduación” de Ecuador (según la terminología utilizada en los SGP), esto es, por la adquisición de niveles de competitividad internacional que les quiten su justificación originaria. En cambio, la inclusión forzada de las mencionadas preferencias a la materia negociada en el ALCA implicaría involucrarlas en la fijación de términos de reciprocidad, lo que daría lugar a solicitudes a Ecuador para la concesión de determinadas preferencias o facilidades, a modo de contraprestación. Aunque debe presumirse que al formalizarse el ALCA aquellas preferencias graciales quedarían, de todos modos, incluidas en las listas de desgravación, desde el punto de vista de los intereses del Ecuador una cosa sería la solicitud de incluir todas estas preferencias en listas de desgravación inmediata y otra muy diferente sería la aceptación temporal del sistema vigente hasta su “natural” incorporación al acuerdo;
- ii) La incorporación de las preferencias unilaterales al acuerdo puede formalizarse como una extensión o plurilateralización de las mismas, incorporando nuevos países en calidad de beneficiarios, o bien, puede dar lugar a la “apertura” de listas, de modo tal que la desgravación concedida a determinados productos (en este caso, los que interesan al Ecuador) tenga un carácter no extensivo. Ello se justificaría en la medida en que el aprovechamiento de las actuales preferencias unilaterales fuera evaluado en atención al desempeño de cada país beneficiado, individualmente. Y, de esta manera, Ecuador podría guardarse del riesgo de ver erosionadas determinadas preferencias por la aparición de nuevos competidores.

En síntesis: no será inocuo el mecanismo que se adopte para que las preferencias unilaterales vigentes pasen a constituir materia negociada dentro del ALCA. En principio, parecería no convenir a los intereses del Ecuador que EE.UU. incluyera dichas preferencias en sus ofertas iniciales de desgravación, al menos en la medida en que ello implicara exigencias de reciprocidad. Tampoco convendría que las distintas preferencias unilaterales concedidas hasta ahora a diferentes países concurrentes al ALCA, fuesen extendidas o “plurilateralizadas” en beneficio de

todos estos países. Al respecto, hay que considerar la nueva normativa de la "Andean Trade Preference Act" (División C de la Trade Act 2002), que renueva y amplía los beneficios otorgados a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en el marco de las citadas Preferencias Comerciales Andinas (TPA).

Para empezar, las preferencias se extienden, en principio, hasta el 28 de febrero de 2006, esto es, más allá de lo que se supone será la fecha de entrada en vigencia del ALCA. Ello implica, en principio, desvincular las preferencias TPA de la materia negociada con alcance hemisférico en el ALCA. En todo caso, las preferencias TPA pueden dejar de regir antes de la fecha indicada, como ser, en la fecha en que el ALCA u otro acuerdo de libre comercio (entre EE.UU. y los países beneficiarios) entre en vigencia, pero sólo si este último implicara un progreso sustancial en el logro de los objetivos negociados ("...the date on which the FTAA or another free trade agreement that makes substantial progress in achieving the negotiating objectives...", Conf. Apartado D de la Sección 3102). La cita de referencia sugiere fuertemente que EE.UU. no prevé la caducidad automática de las preferencias TPA por la mera puesta en vigor del ALCA. A su vez, tal desvinculación entre ambos esquemas favorecería al Ecuador, no sólo por eliminar el riesgo de una "plurilateralización" de dichas preferencias arancelarias, sino también por el alcance que asigna la Ley a las atribuciones reconocidas al Presidente de los EE.UU. para adoptar medidas restrictivas en materia de importación de bienes sensibles. En efecto, para los productos incluidos en el beneficio TPA, la Ley fija un margen de acción gubernamental específicamente referido a tales productos. De este modo, cabría suponer que el universo de los productos incorporados al TPA quedaría exento de mayores restricciones que no fuesen las previstas dentro del propio régimen de la Ley.

Sin embargo, la desvinculación de las preferencias unilaterales con la materia negociada en el ALCA no debería obstaculizar la negociación, en el ámbito del ALCA, de distintas materias que la propia Ley regula como condicionantes para el otorgamiento y la preservación de aquellas preferencias unilaterales. En efecto, convendría al Ecuador promover la negociación, en el ALCA, de materias que, una vez acordadas en este último ámbito, impidan a EE.UU. denegar o revocar los beneficios del ATPA. En particular, la Ley de EE.UU. hace referencia, entre otras, a dos materias cuyo tratamiento está previsto en el ALCA, a saber:

- i) Los niveles de protección para los derechos de propiedad intelectual, los cuales deberían (según la Ley) ser iguales o mayores que los niveles de protección garantizados por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC ("...protection of intellectual property rights consistent with or greater than the protection afforded under TRIPs..."); y
- ii) La aplicación, por parte de los países beneficiarios del ATPA, de procedimientos destinados a garantizar la transparencia, la no discriminación y la libre competencia en las compras del sector público, equi-

valentes a los procedimientos descritos en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, así como los esfuerzos realizados por dichos países en foros internacionales para desarrollar e implementar normas internacionales en materia de transparencia en las compras del sector público.

En consecuencia, dado que el Acuerdo ADPIC no incluye la excepción a la cláusula de la nación más favorecida con motivo de la integración económica, en el ALCA difícilmente se acuerden mayores niveles de protección que los fijados multilateralmente en la OMC, porque ello supondría el otorgamiento, a título gratuito, de beneficios a los residentes en terceros Estados, sólo por tener estos Estados el carácter de Miembro de la OMC. Y en materia de compras gubernamentales, el establecimiento de un estatuto hemisférico, en cuyo marco cada Estado fijará sus excepciones, cubriría al Ecuador ante cualquier eventual reclamo de EE.UU. que afectara la preservación de las preferencias concedidas dentro del régimen del ATPA.

3.3.2 *Las garantías reconocidas a la inversión extranjera*

En lo que concierne a las garantías reconocidas por Ecuador a los inversionistas extranjeros, a través de acuerdos bilaterales, los países de la ALADI que han celebrado, así como Ecuador, acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones que incorporan la cláusula de la nación más favorecida (CNMF), deben lidiar con algunos problemas cuando afrontan compromisos de integración económica como son los acuerdos de libre comercio. Aquellos acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones incluyen una excepción a la CNMF: la llamada “cláusula de integración”. Este precepto autoriza el otorgamiento de un mejor trato a las inversiones originarias de Estados con los que se hubiesen establecido vínculos de integración económica. De modo que Ecuador podría, válidamente, reconocer un mejor trato a las inversiones originarias de los otros Estados miembros del ALCA, que a las originarias de los Estados no-ALCA con los que hubiera celebrado acuerdos bilaterales. En este aspecto, la “cláusula de integración” de los acuerdos bilaterales otorga legitimidad al trato más favorable que pueda ser negociado entre los países del ALCA, de tal forma que no se adviertan posibles inconvenientes.

En cambio, surgirían problemas a propósito de los términos de reciprocidad entre los propios países del ALCA. Aquí habría que considerar, por ejemplo, la situación planteada con motivo de la vigencia de acuerdos bilaterales preexistentes entre Ecuador y países del ALCA, de los que son originarias inversiones ya radicadas o que puedan radicarse en Ecuador, merced al estímulo de las preferencias a ser negociadas en el ALCA.

En este sentido es especialmente aleccionador el caso de las relaciones EE.UU.-Ecuador y Canadá-Ecuador. Como se sabe, en los acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones, los sectores reservados a la inversión nacional (pública y privada, o bien exclusivamente pública), se formalizan a título preventivo, utilizando términos más o me-

nos indefinidos o difusos para señalar que los Estados signatarios “se reservan el derecho de...” excluir de las obligaciones del Acuerdo a determinadas ramas o sectores de la economía. Y, precisamente, son los países de mayor desarrollo los que suelen incorporar mayor número de excepciones o sectores susceptibles de ser reservados, definidos con esa amplitud o vaguedad. Pero cuando se suscribe un acuerdo de integración económica, como es el caso del ALCA, la necesidad de fijar términos de reciprocidad para el acceso a los mercados debe incluir, también, una cierta equiparación del trato en materia de inversiones, en especial cuando pueda verse afectada la distribución y comercialización interna, en el país de la importación, de los productos y servicios que son objeto de las preferencias comerciales negociadas en el acuerdo.

En tal sentido, Ecuador debería considerar si el acceso a los mercados norteamericanos para distintos productos podría verse facilitado con la radicación de inversiones ecuatorianas, con el objeto de mejorar la “performance” de distribución y comercialización de los productos ecuatorianos en dichos mercados. Si fuera conveniente promover la radicación de dichas inversiones ecuatorianas, habría que determinar si las reservas presentadas por los países de Norteamérica en los acuerdos bilaterales incluyen restricciones directas o indirectas para esa radicación y, en consecuencia, examinar si cabría negociar en el ALCA su desmantelamiento total o parcial.

Al respecto, en el Convenio bilateral con Ecuador, vigente desde el 6 de junio de 1997, Canadá se reservó el derecho de hacer y mantener excepciones en cualquier sector del rubro “servicios”. Asimismo, las inversiones en industrias culturales están exentas de lo dispuesto en el Convenio (Art. VI.3), mientras que las excepciones a la cláusula de la nación más favorecida incluyen a las inversiones relacionadas (entre otras actividades) con la pesca y los asuntos marítimos (Art. III). Considerando apenas estos ejemplos, al momento de concretarse las negociaciones en el ALCA, convendría explorar si tales restricciones pueden llegar a obstaculizar, total o parcialmente, distintas exportaciones ecuatorianas. Obsérvese que, en una variedad de rubros, el efectivo acceso a los mercados depende de la capacidad para intervenir en la distribución y comercialización interna de los productos ingresados, lo que a su vez requiere el desarrollo de inversiones.

Acerca del Convenio bilateral del Ecuador con EE.UU., vigente desde el 11 de mayo de 1997, aparece otro tipo de problema: las facilidades que los signatarios se han reconocido mutuamente para incorporar futuras excepciones, con la sola salvedad de no aplicar las nuevas restricciones a que den lugar tales excepciones, en perjuicio de inversiones preexistentes, cuya titularidad corresponda a residentes del otro Estado signatario (Convenio citado, Art. 2.1).

Ante los antecedentes analizados en los compromisos bilaterales con EE.UU. y Canadá, sería recomendable que en el ALCA quedara consagrada la obligación de no utilizar los regímenes de excepción a la promoción y protección de las inversiones extranjeras, cuando tales excep-

ciones impidan u obstaculicen la distribución y comercialización interna de productos desgravados en el ALCA.

Por otro lado, y considerando los problemas indicados, será indispensable incorporar al Acuerdo un anexo que defina, con la mayor exhaustividad posible, el alcance de las reservas sectoriales para la inversión extranjera, que cada país miembro impondrá a los demás países miembros del ALCA, de manera no discriminatoria. Estos listados pueden implicar, a su vez, la modificación o sustitución de los compromisos asumidos en los acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones que estén vigentes⁴.

A su vez, será imprescindible negociar cuanto antes dichas reservas, junto con las listas de excepciones a ser incorporadas en el capítulo de servicios. De tal modo, cada país miembro del ALCA debería tener, al momento de negociar preferencias comerciales, un cuadro de situación que le permita ponderar los términos de reciprocidad de las negociaciones, en un marco más amplio que el de las preferencias de desgravación comercial producto-por-producto. Esta mayor transparencia favorecería el mejor conocimiento de las restricciones que pretendan aplicar otros países del ALCA y, así, se favorecería la posición negociadora del Ecuador para requerir un trato equiparable a la amplia receptividad que reconoce a la inversión extranjera y a la prestación de servicios en su territorio.

3.3.3 *Los vínculos forjados en el seno de la CAN*

Por un lado, cabe preguntarse cómo quedará configurado el esquema subregional andino, que integra Ecuador. Por otro lado, aparecen esas mismas alternativas con respecto al trato especial y diferenciado reconocido a Ecuador en el seno de la CAN, dentro de la nueva configuración del esquema subregional, luego de la suscripción del ALCA.

Desde el punto de vista de la inserción de la CAN en el ALCA, es evidente la dificultad de los órganos del esquema subregional andino para definir términos de referencia con respecto al ALCA. Dicha dificultad tiene razones estructurales, porque surge de la misma historia institucional de la CAN. En efecto, como se sabe, la historia de la CAN está jalonada por periódicos ajustes de sus metas intermedias, en materia de liberalización del comercio intrazonal, armonización de los sistemas productivos y política comercial externa común. En este recorrido, la tendencia más observada es la de una progresiva sustitución de regulaciones comunitarias sobre las mencionadas políticas, por expresiones de voluntarismo, expresadas mediante distintos objetivos de convergencia.

⁴ Sería útil que el sentido de las Declaraciones Ministeriales de San José de Costa Rica y Buenos Aires sobre la preservación de acuerdos subregionales, fuera desvinculado de las obligaciones contraídas en el marco de los acuerdos de promoción y protección de inversiones. En tal sentido, parecería que la intención de los Ministros no ha sido fijar compromisos para preservar estos acuerdos bilaterales, sino aludir exclusivamente a los compromisos de integración económica.

Dentro del cuadro indicado, no parece dotada de suficiente respaldo económico y comercial la pretendida formalización del arancel externo común para el momento de la asunción de los primeros compromisos de desgravación en el ALCA. Y, desde el punto de vista de la preservación de un régimen especial para Ecuador, dentro de la CAN y a partir de la entrada en vigencia del ALCA, debe entenderse que dependerá, en gran medida, de los cambios en la citada configuración de la CAN.

Primero, habría que reconocer la existencia de una posición que postula la desvinculación del Ecuador de la CAN, con el objeto de un hipotético aprovechamiento del mercado hemisférico. El diagnóstico, que presume la conveniencia de una desvinculación subregional del Ecuador con motivo de la suscripción del ALCA, constituye una falsa opción, por dos tipos de razones. En primer lugar, en el apartado 2.2. se han proporcionado elementos destinados a demostrar que, para Ecuador, se trata de corrientes de comercio prevaecientemente complementarias. En segundo lugar, es aventurado aseverar que una adquisición de ventajas competitivas en el ALCA dependa de la ruptura de vínculos preexistentes de integración económica subregional, por lo menos mientras no se trate de compromisos estructuralmente incompatibles con el ALCA. Y, finalmente, esa ruptura no ha sido planteada como condición de las negociaciones. Así:

- Los vínculos de integración económica del Ecuador en la CAN no pueden supeditarse exclusivamente a conveniencias comerciales y comparar *vis a vis* las del Ecuador en el ALCA.
- Se supone que, al asumir un compromiso de libre comercio, los países miembros de la CAN deberán revisar las disciplinas que constituyen el acervo jurídico de la Comunidad, en especial aquellas que han sido moldeadas en la matriz de una unión aduanera. Por lo tanto, es improcedente contraponer el ALCA a la CAN, tal como la CAN está estructurada hoy en día. Precisamente, en el caso de la CAN, habría que determinar si la preservación del esquema como tal implicará, entre otras cosas, la preservación del Sistema Andino de Franja de Precios. En el caso en que se decida mantener dicho mecanismo (dando por descontado que Ecuador se beneficiaría con él), de todos modos correspondería reformularlo, en la medida en que al constituir un refuerzo al Arancel Externo Común (AEC), la progresiva erosión de este AEC en el marco del programa de desgravación del ALCA obligaría a introducir modificaciones en el Sistema Andino de Franja de Precios.
- Por último, dentro de la CAN, todos los países miembros y en particular Ecuador, ya cuentan con márgenes de maniobra no desdeñables, que pueden utilizarse de manera beneficiosa al momento de negociar el ALCA.

Así, por ejemplo, cabría recordar que los países miembros han celebrado, a título individual, acuerdos de integración que implican compromisos de libre comercio con terceros Estados: Colombia y Venezuela con México (el Grupo de los Tres) y Bolivia con el MERCOSUR. Asimismo, sobre la base de distintas disposiciones del Acuerdo de Cartagena y De-

cisiones de la Comisión, reforzadas por Resoluciones de la Secretaría General y pronunciamientos del Tribunal de Justicia, en la CAN se ha llegado a admitir a los Estados Miembros un significativo grado de libertad para regular su comercio recíproco y con terceros Estados.

En esta línea pueden sumarse, entre otras muestras: i) las facultades reconocidas por la Secretaría General (en virtud de la Decisión 370) para diferir la aplicación de gravámenes comunes a la importación de bienes en el producidos en la subregión; ii) las interpretaciones del Tribunal que excluyen de la cláusula de la nación más favorecida las calificaciones de origen a importaciones desde extrazona (Resolución 569/01); y, iii) las convalidaciones de distintas figuras de salvaguardias intracomunitarias, incluyendo las justificadas por “perturbaciones” a la producción nacional de productos específicos (conforme el artículo 109 del Acuerdo de Cartagena). Se ha llegado a un punto tal que la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, correspondiente a una Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino (30 de enero de 2002), presentó, como uno de sus logros, la modesta reformulación de la cláusula de la nación más favorecida de alcance multilateral, con la siguiente redacción: “...acuerdo para no otorgar concesiones más favorables a terceros países, que las que se otorguen a los países miembros de la CAN” (Declaración citada, numeral 5).

Finalmente, Ecuador y Bolivia han gozado tradicionalmente de mayores libertades en la CAN, en atención a su menor grado de desarrollo relativo⁵.

Bajo las circunstancias mencionadas, parecería que las negociaciones del ALCA pueden constituir una oportunidad para reafirmar los compromisos internos de la CAN, sobre la base de un sistema semejante a las listas positivas de preferencias cuantificadas y de trato preferencial intrandino, no extensivo a los restantes países del Hemisferio.

⁵ El Capítulo XIII del Acuerdo de Cartagena incorporó el “Régimen Especial para Bolivia y Ecuador”. Su objeto fue promover un ritmo más acelerado de desarrollo económico, que disminuya gradualmente las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros (Conf. Art. 121 y ss.). Este capítulo ha sido el marco dentro del cual fueron sancionadas distintas Decisiones que le dieron contenido. Más allá de las previsiones efectuadas por los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, que reservaron bienes para ser producidos en Bolivia y Ecuador, se concedió a ambos países márgenes de preferencia y un Programa de Apoyo a Bolivia y parcialmente aplicable a Ecuador. Pero al cabo de una historia donde abundaron reproches por la dificultad para dar cumplimiento a los compromisos de reciprocidad diferida, las concesiones diferenciales terminaron pagándose con un cierto aislamiento de las economías presuntamente beneficiadas. En el caso de Ecuador, ante el temor de que la dilatación ecuatoriana de gravámenes comunes erosione el Sistema Andino de Franja de Precios, se ha pretendido neutralizarlo con reglas de origen y derechos compensatorios intrazonales. Esta es la previsión del encuentro de Santa Cruz de la Sierra citado más arriba. Dicha Declaración estableció en su numeral 12: “Para el caso de Ecuador, se autoriza una reducción gradual en los aranceles de materias primas e insumos no producidos en la sub-región, que permita mantener niveles de competitividad en el marco de su política cambiaria. Cualquier distorsión derivada de esta autorización se corregirá mediante requisitos de origen o derechos compensatorios que eviten una competencia desigual contra los demás socios andinos y no anulará la aplicación del mecanismo de estabilización de precios de productos agropecuarios...”

A propósito de la situación del Ecuador en la CAN, conviene tener presente que, desde el punto de vista jurídico, la alternativa de preservar preferencias subregionales implicará para Ecuador, ante todo, contribuir con la preservación de los “planes” de integración en base al siguiente supuesto: no tiene sentido pretender que la preservación se reduzca puntualmente a preferencias identificadas en el nomenclador y desvinculadas de las políticas comerciales del acuerdo de integración, en cuyo marco dichas preferencias fueron negociadas. En consecuencia, la preservación de preferencias “arrastra” la conservación, a su respecto, de las políticas comerciales negociadas en el mismo acuerdo: regímenes de origen, salvaguardias y, eventualmente, reglamentos técnicos, disposiciones sanitarias, regulaciones de lealtad comercial y las disposiciones de administración del acuerdo, al menos en lo concerniente a la renovación de aquellas preferencias. Es posible discutir, además, la conservación de otras disposiciones del acuerdo en cuestión, tales como las relativas a los sistemas de solución de controversias, compras gubernamentales, inversiones, etc.

Asimismo, no habrá lugar para la negociación en el ALCA de compromisos estructuralmente incompatibles con los negociados en aquellos esquemas subregionales, cuando los mismos sean preservados. Así, por ejemplo:

- a) La preservación de las salvaguardias en la CAN excluye toda posibilidad de negociar salvaguardias en el ALCA, cuya aplicación por Ecuador ponga a los países del ALCA afectados por la medida –contrapartes del Ecuador– en mejor situación que la reconocida por las salvaguardias de la CAN a los otros países miembros del plan subregional andino. En efecto, dadas las múltiples opciones admitidas en el Acuerdo de Cartagena para la adopción de salvaguardias, si se adoptara en el ALCA un sistema más limitado o estricto, desde el punto de vista de las condiciones exigidas para la imposición de las medidas defensivas, inexorablemente tendría lugar una asimetría, en caso de coexistir ambos regímenes. En efecto, la adopción de salvaguardias por parte de un país de la CAN con respecto a la importación de un producto liberado en ambos mercados (el ALCA y la CAN), implicaría un trato desigual a los países exportadores, según fuesen miembros de la CAN o se tratara de otros países miembros del ALCA. De modo que, si se decidiera preservar el régimen de salvaguardias múltiples, contenido en el Acuerdo de Cartagena, los países miembros de la CAN deberían hacer reserva del mismo en el Acuerdo que instaurará el ALCA, a fin de asegurar un trato equitativo a todos los países del hemisferio. Esta reserva debería operar, por lo menos cuando se trate del comercio de un producto negociado en el ALCA, bajo preferencias similares a las vigentes entre los países de la CAN, lo que ocurriría, por ejemplo, cuando el acceso a los mercados fuese irrestricto en ambos esquemas.
- b) Si entre los países miembros de la CAN o de la ALADI rigen obligaciones semejantes a las vigentes en el plano multilateral, por ejem-

plo, las relativas al dumping y las subvenciones, habría que examinar la conveniencia (o no) de negociar en el ALCA un régimen “OMC plus” sobre esas mismas obligaciones. Un ejemplo digno de atención, aunque de relativa importancia para Ecuador, es el de la distorsión de precios internacionales ocasionado por las subvenciones a la producción agrícola (ayudas internas) adoptadas por EE.UU., tanto dentro como fuera de los márgenes tolerados por el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. En la medida en que la distorsión de precios se extiende al comercio internacional de productos derivados (alimentos comprendidos por los complejos sojero, trigo, lácteo, etc.), el desplazamiento de mercados no puede ser objeto de cuestionamiento en la OMC, por tratarse de productos que no son “similares” a los directamente beneficiados por las subvenciones. Al desgravarse en el marco del ALCA el comercio de dichos productos derivados de aquellos que son objeto de subvención, se afectarían gravemente los legítimos intereses de países, de la CAN o de la ALADI, productores y exportadores, en la región, de los mismos productos. De modo que habría un desplazamiento de mercados, a manos de las exportaciones de aceites, pastas, distintos derivados lácteos, jugos y concentrados de frutas y verduras, entre otros productos, originarios de EE.UU. y cuyos precios se beneficiarían con las subvenciones internas a los productos primarios que los componen. Ante un panorama como el indicado, parece aconsejable incorporar al ALCA disciplinas destinadas a neutralizar el impacto distorsionador de las subvenciones, aún las permitidas multilateralmente, sobre el comercio desgravado de todos los productos, cuya cadena productiva estuviera contaminada por dichas subvenciones.

He aquí un caso típico de mecanismo OMC-*plus* en el ALCA destinado a compatibilizar el programa de liberalización hemisférica con la preservación, ya no sólo de preferencias subregionales, sino de mínimas condiciones de lealtad comercial.

3.3.4 *Ecuador y sus acuerdos comerciales en la ALADI*

Hay cierta semejanza entre la situación del Ecuador en la CAN y la que se le presenta en la ALADI, con motivo de la futura vigencia del ALCA. Por un lado, Ecuador participa, como Estado miembro, en acuerdos de alcance parcial, dentro de los cuales goza de los limitados beneficios del trato especial que reconoce el Tratado de Montevideo a los países de menor desarrollo relativo, cuando son signatarios de dichos acuerdos. Por otro lado, es uno de los países beneficiarios del Sistema de Apoyo. Como surge de la propia naturaleza de la ALADI, es muy amplio el margen de maniobra que tienen los países miembros, como signatarios de acuerdos de alcance parcial, para diversificar sus compromisos de integración. Pero la preservación o fortalecimiento de los vínculos, fijados por el Tratado de Montevideo 1980, dependerá de la decisión de los propios países de la ALADI para reforzar o reformular esa normativa.

A propósito del impacto que produciría el ALCA sobre los vínculos del Ecuador en la ALADI, corresponderá una apreciación de: a) los acuer-

dos de alcance parcial; b) la reformulación o adaptación de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR); y c) las modificaciones a distintas disposiciones del Tratado de Montevideo 1980, para su adecuación a las nuevas condiciones.

Ecuador y los acuerdos de alcance parcial

Desde el punto de vista del análisis de las preferencias comerciales, de cara al ALCA, el comercio negociado en acuerdos de la ALADI puede equipararse al comercio beneficiado en la CAN por los compromisos de libre acceso a los mercados de los países miembros. En ambos casos se plantea la disyuntiva de riesgo y oportunidad, con motivo de la suscripción de los compromisos en el ALCA. En tal sentido, las evaluaciones deberían considerar las fortalezas y debilidades de las exportaciones ecuatorianas, siempre que éstas se encuentren (o no) amparadas por preferencias útiles. El significado económico y comercial de dichas preferencias obliga a preguntarse, en cada caso, si la liberalización del comercio a escala hemisférica puede implicar la pérdida de estos mercados y, en tal caso, cuáles son las perspectivas de sustitución de los destinos tradicionales por otros, tales como los de América del Norte.

Simétricamente, aparecen las conjeturas acerca del efecto que tendría, sobre la producción y el consumo local, la extensión y profundización de las preferencias que deba otorgar Ecuador, en el seno del ALCA, con respecto al eventual incremento o sustitución de importaciones de un determinado origen (CAN, ALADI) por otro (EE.UU., Canadá, países centroamericanos). Así, los flujos de importaciones y exportaciones se articularán entre sí, con motivo del ALCA, según los términos de reciprocidad que posiblemente no tendrían lugar en ausencia de aquel "patrimonio histórico". En el caso del Ecuador, una parte sustancial de sus expectativas comerciales se relaciona con: i) las preferencias unilaterales concedidas por EE.UU. y, en general, el acceso a ese mercado, por lo que Ecuador se ha venido beneficiando; y, ii) la necesaria diversificación de sus exportaciones, apenas anticipada, hoy día, por algunas referencias como la del flujo intrasectorial en el intercambio con Colombia⁶.

Una actitud negociadora en el ALCA que implique la erosión de preferencias concedidas históricamente por Ecuador a determinados países de la ALADI, puede implicar un simétrico cambio de escenario con respecto a la posibilidad ecuatoriana de aprovechar preferencias vigentes a su favor, en el marco de la propia ALADI. La pregunta ante tal hipótesis sería: ¿podrá Ecuador sustituir, dentro del ALCA, a los consumidores latinoamericanos de sus productos, conquistados mediante preferencias que ahora serían erosionadas?

⁶Sin embargo, conviene advertir la envergadura de comercio intra-industrial con Colombia, que en 1999 representó el 30.4% del comercio bilateral, abarcando esencialmente manufacturas: productos medicinales y farmacéuticos, vendajes, neumáticos, automóviles, hilados, etc. (v. "Análisis del comercio ecuatoriano en la década de los noventa". Departamento de Promoción Económica de la ALADI, publicación 04/01, febrero de 2001, Págs. 13 y 51).

Para medir el riesgo de desplazamiento de las exportaciones ecuatorianas beneficiadas por preferencias de la ALADI, a manos de productos originarios de otros países del ALCA, habría que identificar los productos que, dentro de la oferta exportable del Ecuador, se exportan a otros países de la ALADI en mérito a esas mismas preferencias. Con respecto a dichos productos, la estrategia de Ecuador en el ALCA podría variar según la significación del vínculo intra-ALADI, establecido sobre la base del citado comercio. Así, tratándose de productos aislados en el marco de un acuerdo de alcance parcial de complementación económica, no parecería adecuada la pretensión de preservar el acuerdo como tal. En ese caso, Ecuador tendría que solicitar al otro país miembro de la ALADI, signatario del acuerdo y otorgante de la preferencia, que limitara esta oferta en el ALCA (vg. recurriendo a un contingente). En cambio, si las preferencias susceptibles de ser vulneradas por la apertura hemisférica afectaran seriamente o comprometieran la utilidad del acuerdo de la ALADI, podría haber una reformulación de este acuerdo, a fin de encuadrar en él sólo las preferencias pertinentes, para luego presentar el acuerdo en la negociación del ALCA, adecuándolo a la cláusula de preservación de acuerdos subregionales, que, finalmente, allí se adopte. Por último, si la exportación ecuatoriana estuviese amparada por los beneficios de la PAR, sería eventualmente aplicable la modalidad de preservación expuesta más adelante.

Un problema distinto se plantea con motivo de la negociación de nuevos acuerdos de alcance parcial, simultáneamente con el avance de las tratativas en el ALCA. El ejemplo más aleccionador para Ecuador es el actual proceso de negociación bilateral con México para suscribir, eventualmente, un acuerdo de nueva generación entre ambos países. Desde el punto de vista de los intereses ecuatorianos y ante la previsible concertación del ALCA, la pregunta más relevante sería la siguiente: ¿resultarían significativas las posibles preferencias a ser obtenidas mediante dicho acuerdo, bajo el supuesto de su preservación, es decir, de no erosionarse en el marco del ALCA? En tal caso, ¿México estaría dispuesto a concertar con Ecuador los mecanismos que aseguren la efectiva preservación? Así, por ejemplo, ¿México se comprometería a limitar, en el plano hemisférico del ALCA, el otorgamiento de preferencias sobre determinados productos negociados con Ecuador en dicho acuerdo de nueva generación? La suscripción del acuerdo bilateral sería aconsejable si Ecuador obtuviera tales garantías, o bien, si para el acceso al mercado mexicano únicamente necesitara la desgravación y las facilidades conexas susceptibles de ser negociadas en el mismo acuerdo bilateral, incluso cuando debiera luego competir con otros países abastecedores del hemisferio. En cambio, no parecería oportuno un acuerdo de tal naturaleza si faltaran garantías de preservación de las preferencias y de posibilidades de acceder al mercado mexicano en igualdad de condiciones con otros países competidores del ALCA. En este caso, respondería de mejor manera a los intereses ecuatorianos la suscripción de un acuerdo de alcance parcial de complementación económica limitado al ámbito comercial y, en cuyo marco, Ecuador pudiera hacer valer los derechos que se le reconocen en la ALADI por su condición de país de menor desarrollo económico relativo. Por lo demás, algunas de las pre-

ferencias obtenidas en un acuerdo como éste podrían preservarse, de modo temporal o definitivo, en virtud del desarrollo de mecanismos susceptibles de ser acordados en el seno de la ALADI (vg. reformulación de la PAR) y luego reconocidos en el ALCA.

Reformulación o adaptación de la Preferencia Arancelaria Regional

Podría explorarse la posibilidad de confirmar, adecuar o reformular –según se interprete– la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) en la ALADI, para profundizarla y, a la vez, vincularla a los programas de desgravación, que los países miembros de la Asociación asuman en el ALCA, de manera tal que la PAR neutralizara transitoriamente los efectos de la reducción de aranceles negociada en el ALCA. La PAR, ante el ALCA, sería una preferencia "móvil" ya no frente a otros aranceles, sino frente a las preferencias del ALCA.

De tal modo, la PAR acompañaría el programa de desgravación hemisférica, manteniendo un margen de preferencia "adicional" intra-ALADI, hasta llegar a su erosión definitiva al consagrarse en el ALCA el acceso irrestricto. Adicionalmente, sin embargo, y para un limitado número de productos, la PAR reformulada podría operar como un mecanismo permanente de preservación, quedando, en consecuencia, congeladas las preferencias negociadas en el ALCA cuando la desgravación a escala hemisférica hubiese llegado a un punto crítico. Este punto crítico se definiría como el límite tolerable para la competitividad de determinados productos originarios de la ALADI que, precisamente, la PAR reformulada tendería a proteger. A su vez, la identificación de los productos susceptibles de merecer la protección permanente de la PAR reformulada, podría ser objeto de la negociación inicial en el ALCA, o bien, los países de la ALADI podrían formular una reserva en el Acuerdo, fijándose un número máximo de productos, sin identificarlos, sobre los cuales, una vez llegada la desgravación en el ALCA al punto crítico, los países miembros de la ALADI harían uso de esa reserva, ya sea a nivel regional (de ALADI) o en el marco de acuerdos de alcance parcial.

Es evidente que favorecería a Ecuador la utilización de la PAR reformulada durante el proceso de desgravación en el ALCA, así como la negociación de un margen residual permanente, que garantice a Ecuador la preservación de mercados en la ALADI. A título ilustrativo, recuérdese entre los beneficios concedidos a Ecuador por Argentina y Brasil, en el marco de la PAR y de acuerdos de complementación económica. Los compromisos de la PAR involucran casi seis mil ítems concedidos por Argentina, y más de seis mil cien ítems de Brasil. Estas cifras podrían confrontarse con los mil setecientos ítems de Argentina y mil quinientos ítems de Brasil, negociados en sendos acuerdos de alcance parcial de complementación económica, celebrados con Ecuador.

Modificaciones a distintas disposiciones del Tratado de Montevideo 1980

Si en el ALCA prevalece la idea de preservar seriamente los “esquemas” de integración subregionales como tales, y no preservarlos nominalmente como una mera tabla o lista de preferencias no extensivas, quizás llegue el momento de debatir este punto en la ALADI, a propósito de una posible reformulación o actualización del artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980, luego del desgaste ocasionado por el proceso de incorporación de México al NAFTA. Y, en el caso del Ecuador, sería muy relevante obtener, en la ALADI, la convalidación del artículo 25 del Tratado, para todas las preferencias concedidas por los restantes países miembros de la ALADI a los países de Centroamérica y el Caribe en el marco del ALCA. La mencionada norma establece que las concesiones otorgadas por los países miembros a otros países y áreas de integración económica de América Latina, de acuerdo con las modalidades previstas por el mismo Tratado, “no se harán extensivas a los demás, salvo a los países de menor desarrollo económico relativo”.

En primer lugar, ello se justificaría en la medida en que, tal como se prevé, la estructura del programa de liberalización comercial en el ALCA contemple una pluralidad de compromisos no extensivos. Al aplicarse el artículo 25, Ecuador quedaría equiparado a las mejores condiciones que los países centroamericanos y del Caribe obtuviesen en el ALCA para el acceso a los mercados de los países miembros de la ALADI.

En segundo lugar, así debería revertirse la creencia que ha prevalecido durante los últimos años en la ALADI, que asimila la participación de los países de menor desarrollo relativo en planes subregionales y acuerdos de nueva generación a una tácita renuncia al trato especial y diferenciado que les reconoce el Tratado de Montevideo 1980. Esta creencia (sin desarrollo doctrinario alguno), de todos modos, ha tenido el efecto de inhibir la identificación de situaciones que podrían dar lugar a eventuales reclamos en el seno de la Asociación.

3.4 Cuestiones pendientes, en materia de métodos y modalidades de negociación, en el ALCA

Las diferencias de criterios, expuestas con motivo del debate acerca de los métodos y modalidades de negociación, no deberían ser minimizadas. Pese a las apariencias, a la fecha de este documento todavía no se había logrado consenso en los aspectos más importantes y, dada la naturaleza de las divergencias, era muy poco probable que éste fuese alcanzado en el corto plazo. Por distintas razones, examinadas en los apartados siguientes, la identificación del interés concreto del Ecuador, para la formulación de sus ofertas y demandas de preferencias comerciales en el ALCA, dependerá, en buena medida, de la resolución de las cuestiones pendientes en materia de métodos y modalidades. En efecto, a propósito de la presentación de sus propias ofertas y a propósito de las solicitudes de mejoramiento de las ofertas ajenas, el contenido de unas y otras dependerá de la importancia que tenga para Ecuador la elección entre las opciones planteadas por el Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados. En estos aspectos nos atenderemos al cuadro de situación que surge del documento

FTAA.ngma/03/Rev.1/Add.1, del 3 de abril de 2002, salvo para aquellos puntos sobre los cuales se hubiesen registrado avances ulteriores.

En primer lugar, en las negociaciones, ha ocupado el centro de la escena la previsión contenida inicialmente en la Declaración de Ministros de San José y reproducida por la de Buenos Aires, acerca de la preservación de acuerdos subregionales. Como es sabido, la Reunión de Ministros, que dio lugar a la llamada "Declaración de San José", incorporó la siguiente directiva: "el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales en la medida en que los derechos y obligaciones emanados de tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA" (Declaración citada, numeral 9 del cuerpo principal). Esta directiva se repitió en la Declaración de la VI Reunión Ministerial de Buenos Aires de 2001, numeral 2). Al calor del debate, dicha previsión adquiere ahora forma de pregunta: ¿Los acuerdos subregionales podrán mantener "indefinidamente" tratamientos arancelarios y reglas de origen de mayor nivel de integración que la comprometida en el ALCA? (véanse las alternativas indicadas en la Introducción al documento FTAA.ngma/03/Rev.1/Add.1, del 3 de abril de 2002).

En caso negativo, esto es, si se previera la erosión de las preferencias subregionales por la progresiva profundización del ALCA, una de las primeras preguntas sería la siguiente: ¿podrán satisfacerse los intereses del Ecuador en cuanto a la preservación de sus vínculos subregionales, mediante el uso de las excepciones consentidas al programa de desgravación del ALCA?

Por una simple razón de cautela, los países de la ALADI deberían mantener la posición que permita preservar preferencias subregionales sin un límite temporal prefijado. A su vez, conviene tener presente que la preservación de aquellas preferencias subregionales no implicará una simple continuidad de los compromisos subregionales preexistentes, pues ello sería incompatible con el vínculo contraído en el ALCA. En efecto, la CAN, en tanto unión aduanera, comenzaría a erosionarse como tal, frente a los otros países miembros del ALCA, el mismo día que entrara en vigencia el ALCA.

Por lo tanto, la preservación de preferencias subregionales importará también la necesaria renegociación de dichas preferencias subregionales. Y, a su vez esta, renegociación subregional dependerá de las condiciones que se acuerden en el ALCA. De modo que, si al iniciarse las negociaciones para constituir el ALCA quedara en pie la posibilidad de preservar las preferencias subregionales sin límite temporal prefijado, los países de la ALADI tendrían mayor campo de acción para diseñar las bases de sus procesos de renegociación, en el marco de los acuerdos de alcance regional (PAR) y de alcance parcial (como son los acuerdos subregionales). Simultáneamente, disminuirían sus prevenciones o temores iniciales para negociar en el ALCA.

Con respecto a las "excepciones" al programa de desgravación, independientemente de aquella posibilidad de preservar acuerdos sub-regionales, tendría que aclararse definitivamente que la introducción de excepciones forma parte de la naturaleza de los esquemas de integración económica. En tal sentido, el Comité de Negociaciones Comerciales, en el documento del 16 de mayo de 2002 (FTAA.TNC/20), comienza sus instrucciones a los Grupos recordando que

“las negociaciones en bienes y servicios deberán ser congruentes con el artículo XXIV del GATT...”. Como es sabido, la disposición multilateral introdujo el concepto de inclusión, en los acuerdos de integración económica, de lo “esencial” del comercio, lo que siempre se interpretó como un reconocimiento al derecho de presentar excepciones. Por lo tanto, la frase “todo el universo arancelario estará sujeto a negociaciones” (documento citado del Comité de Negociaciones Comerciales, con fecha del 16 de mayo) no debe interpretarse como la prohibición de excepciones, sino como la imposición de incorporar las propuestas de excepción a la negociación misma, en concordancia con el principio de reciprocidad. Esta idea tiene un sentido especial para los países en desarrollo y menos adelantados, porque cuando deben negociar con países industrializados, encuentran que éstos últimos presentan listas de excepciones que suelen superar, por su extensión e importancia económica, a las listas de excepciones propias.

En síntesis, convendría al Ecuador considerar la conveniencia de una posición más permisiva, como la incorporada al punto 5.6. del documento del Grupo de Negociación de Acceso a Mercados, del 3 de abril de 2002, relativo a Métodos y Modalidades para la Negociación Arancelaria: “... Otras delegaciones consideran que, en forma limitada, podrán exceptuarse mercancías de los compromisos de eliminación arancelaria. Algunas delegaciones estiman que algunas de esas excepciones podrían consistir en reducciones arancelarias sin eliminación”.

Por lo demás, en último caso, la incorporación de excepciones puede sustituir, aunque parcialmente, un insuficiente régimen de preservación de las preferencias subregionales que llegara a consagrarse en el ALCA. Tales excepciones permitirían reducir el riesgo de desplazamiento de algunas exportaciones ecuatorianas a los mercados de CAN y ALADI, por el libre ingreso a esos mercados de productos originarios de los países de América del Norte.

¿Cuál será el arancel base que regirá para todos los países? ¿Se aceptará un arancel base diferencial a favor de las pequeñas economías y, en tal caso, Ecuador podría recibir este beneficio? Dado el perfil del intercambio comercial en que participa Ecuador, la elección de un arancel base no parecería ser un problema crucial, lo que en cambio ocurriría si se pusieran obstáculos al programa de desgravación, proponiendo la adopción de los aranceles consolidados en la OMC, como punto de partida. A modo de referencia incidental, cabe tener en cuenta que la práctica de negociar aranceles consolidados en la OMC ya está siendo discutida en el propio ámbito multilateral, a propósito de las ríspidas negociaciones que están teniendo lugar en la Ronda del Desarrollo. Pero Ecuador podría demostrar en las negociaciones del ALCA, una vez más, su predisposición favorable para asumir compromisos de desgravación a partir de un arancel vigente con fecha determinada.

Por el momento, la CAN se atiene a la posición más conservadora contenida en el documento CAN W/112, según la cual no acepta un arancel base al iniciarse el programa de desgravación. Así, se lee: “Las desgravaciones arancelarias se llevarán a cabo mediante márgenes porcentuales de preferencias que se aplicarán sobre los aranceles ad-valorem y específicos vigentes al momento del despacho al consumo de las mercancías”. Parece difícil que esta posición pueda

seguir manteniéndose y, en todo caso, el abandono de dicha posición en el traería mayores problemas al Ecuador.

Acerca de la posibilidad de consentir un arancel base diferencial a favor de las pequeñas economías, lo más probable es que Ecuador no pueda acceder a dicho beneficio. En consecuencia, un argumento más afín a los intereses de Ecuador sería el expuesto en el punto 1.3. in fine del documento del Grupo de Negociación de Acceso a Mercados citado más arriba: "Otras delegaciones no apoyan esta propuesta, por cuanto esto implicaría, entre otros, que de acuerdo con los incisos b) y c) algunos países estarían dando libre comercio inmediato a las pequeñas economías". Sin embargo, el rechazo a la fijación de un trato especial y diferenciado con respecto al arancel base, en beneficio de las economías pequeñas, no arrastraría necesariamente el rechazo al trato especial y diferenciado a favor de todos los países beneficiados por preferencias unilaterales concedidas por EE.UU. y Canadá.

Así, cualquiera sea el arancel base, debería contemplarse la posibilidad de consagrar la desgravación para los productos comprendidos por el arancel preferencial otorgado a cualquier país del hemisferio dentro de un sistema de preferencia comercial unilateral (Sistema Generalizado de Preferencias y Sistema de Preferencias Andinas). Hemos considerado más arriba los efectos deseables y los efectos indeseables que produciría, para Ecuador, una postura semejante en las instancias iniciales de la negociación.

De tal modo, al entrar en vigencia el ALCA quedarían consolidadas dichas preferencias unilaterales. Esta consolidación general de los beneficios recibidos por los países miembros del ALCA en el marco de todos los regímenes de preferencias unilaterales, sería para Ecuador inicialmente inocua o, al menos, un mal menor, esto es, menos gravosa que un hipotético trato especial y diferenciado basado en categorías de países, cada vez que Ecuador no fuera asimilado a la categoría de las pequeñas economías. En esta hipótesis de exclusión del Ecuador del mejor trato especial y diferenciado, el país podría padecer las consecuencias negativas de un precepto como el siguiente (opción 6 de los Métodos para determinar las concesiones, en el punto 6.1. del Documento del Grupo de Negociación del 3 de abril): "Las concesiones arancelarias que resulten de las negociaciones efectuadas entre los países, de conformidad con el tamaño de cada economía, serán extensivas a los demás países con igual o similar nivel de desarrollo relativo".

Una última cuestión relevante, en el tema de métodos y modalidades, se refiere a la elección del método para determinar las concesiones arancelarias.

El documento del Grupo de Negociación, del 3 de abril de 2002, en el punto 6 incorpora una breve descripción de seis opciones que, por otra parte, algunas delegaciones consideran como no necesariamente excluyentes entre sí.

Todas las opciones pueden reducirse conceptualmente a dos cuestiones:

- a) La simetría o asimetría de las concesiones (documento del Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados del 3 de abril de 2002, punto 6.2.), esto es, si la concesión sobre un mismo producto ha de gozar de la misma preferencia concedida por el país de destino. La estructura del procedimiento de negociación (ofertas individuales de los Estados que concurren

al ALCA y solicitudes posteriores para su eventual revisión) sugiere que las listas de desgravación serían por países o grupos de países, lo que excluye, al menos inicialmente, la idea de una sola lista de productos; y

- b) La coincidencia (o no) de los períodos de eliminación arancelaria. A su vez, este aspecto tiene dos perfiles: i) la posible falta de coincidencia de los períodos de eliminación arancelaria entre países del ALCA con distinto nivel de desarrollo, si bien el documento del Grupo de Negociación citado parece contemplar esta opción sólo a favor de las “economías más pequeñas” (opción 4); y, ii) la posible pluralidad de listas de desgravación que podría presentar un país según el distinto nivel de desarrollo relativo de sus distintas contrapartes, así como del nivel de competitividad de los exportadores (documento citado, opción 3).

Con respecto a la periodicidad de la desgravación y sus posibles asincronías, Ecuador podría obtener un trato diferencial que lo colocara en condiciones de acceder a los mercados de EE.UU. y Canadá, compitiendo ventajosamente con otros países miembros del ALCA, de igual o más alto nivel de desarrollo relativo, para una gama de productos significativos en su oferta exportable.

Otro tema pendiente es la definición del objeto material de los compromisos que se asumirán en el ALCA en materia de inversiones y servicios. En especial, con respecto a las disposiciones que garantizan la protección de las inversiones, ¿a qué “inversiones” habrán de referirse? Se impone una definición uniforme del objeto material de la protección.

Al momento de considerar el contenido del capítulo de Inversiones, suele invocarse, una y otra vez, el imperativo político de promover y proteger las inversiones extranjeras, dada la significación que se les atribuye como dimensión impulsora del desarrollo económico. Aquí hay un error conceptual, que consiste en suponer que las mayores garantías a las inversiones extranjeras útiles al país resultan de la más amplia desregulación y de la ausencia de controles. Por el contrario, a la luz de la experiencia latinoamericana más reciente, la efectiva protección a las inversiones extranjeras directas o genuinas, y que, como tales, tienen por objeto un asentamiento estable en el territorio nacional, ha de consistir en una sistemática diferenciación legal.

Correspondería entonces distinguir las inversiones directas, y aquellas otras que no responden al mismo objetivo, ya sea: a) por tratarse de inversiones puramente financieras, reducidas a operaciones de cartera; y, b) aún cuando contemplen la realización de operaciones económicas en el territorio nacional, de todos modos no impliquen la radicación de capital y la continuidad previsible de actividades para la producción o comercialización de bienes y servicios. En ambos casos, un tratamiento legal o convencional que asimile las inversiones extranjeras directas a las otras operaciones indicadas más arriba, implica discriminar en contra de aquéllas, lo que resulta particularmente pernicioso para la economía de países donde la efectiva radicación importa la asunción de costos nada desdeñables. El resultado es, entonces, contraproducente, pues en lugar de estimular la radicación de inversiones directas, las inhibe.

Siguiendo la idea expuesta en el apartado anterior, parece contraproducente ampliar la protección hasta cubrir actividades que no sean de inversión extranje-

ra directa. Al respecto, convendría considerar seriamente la propuesta de México, que ha planteado dentro del Grupo de Negociación sobre Inversión, únicamente la protección de la inversión extranjera directa en sentido estricto. Alternativamente, Chile ha presentado un papel por el cual se excluye la protección del régimen del ALCA a operaciones que tengan un objetivo "meramente financiero", con lo que se podría llegar a aceptar inversiones financieras, dentro de la posición de Chile, sólo si dichas operaciones de cartera integraran una inversión extranjera directa.

El problema jurídico digno de atención es el siguiente: ¿cómo compatibilizar un compromiso en el ALCA, circunscripto a la inversión extranjera directa, con compromisos bilaterales entre los mismos países miembros del ALCA, asumidos en acuerdos de protección y promoción de inversiones, que incluyan las inversiones de cartera?

Una solución sería restringir aquella garantía de protección, excluyendo las inversiones de cartera cuando los beneficios sean utilizados en relación con los compromisos de integración a contraerse en el ALCA. Pero esta solución parece poco realista. En efecto, ¿acaso tendría sentido práctico una disposición en el ALCA, que prohibiera utilizar las garantías a las inversiones de cartera, para evitar, así, que se obtuviera, con esas garantías, mejores condiciones de acceso a los mercados, en virtud de las preferencias comerciales negociadas en el mismo esquema? Una disposición de este tipo carecería de sentido, por una imposibilidad práctica de deslindar entre operaciones financieras vinculadas o no al comercio amparado por el esquema de integración. Pero, por otro lado, no sería equitativo un trato desigual a la inversión, en distintos países del ALCA. Al menos los países miembros del ALCA deberían definir en un anexo, individualmente y con la mayor exhaustividad, el alcance de la protección ofrecida en este capítulo de Inversiones, además de las reservas a favor de la inversión nacional, que decidan incorporar a la lista de excepciones o reservas sectoriales a que se alude en apartado anterior.

El objetivo de favorecer la inversión extranjera directa es claramente incompatible con la pretensión de EE.UU. de obtener una equiparación de trato para las actividades denominadas de "preestablecimiento". Estas actividades, desplegadas con anterioridad a la efectiva radicación, tendrían que ser expresamente excluidas de la materia regulada en el capítulo. Asimismo, debería compatibilizarse la negociación del capítulo de Inversiones con el capítulo de Servicios, a fin de evitar maniobras elusivas de los agentes económicos. Si no se adoptara esta previsión de compatibilizar ambos capítulos, podría ocurrir que, al menos parte de la protección negada en el capítulo de Inversiones pudiese ser obtenida, invocando los derechos reconocidos dentro del capítulo de Servicios. Al menos el Grupo de Negociación sobre Inversión, en su Informe al Comité de Negociaciones Comerciales sobre las actividades del Grupo, desarrolladas durante el período abril 2001-julio 2002, demuestra sensibilidad sobre este punto, al transcribir las instrucciones oportunamente recibidas, en particular "que las reuniones de los Grupos de Negociación de Servicios e Inversión se lleven a cabo de forma secuencial, a fin de establecer una comunicación fluida y directa entre ambos grupos de negociación y propiciar, cuando ellos lo estimen necesario, que se reúnan para deliberar conjuntamente sobre temas comunes, particularmente presencia comercial" (véase el documento citado, pág. 5).

En tal sentido, se debe recordar que, dentro de las instrucciones dadas por el Comité, el 16 de mayo de 2002, con el objeto de concluir las negociaciones sobre métodos y modalidades, también figura la siguiente referencia: "las ofertas de inversión para prestar servicios a través de la presencia comercial, podrán ser presentadas y discutidas en el Grupo de Negociación sobre Servicios, en el Grupo de Negociación sobre Inversión, o en ambos" (documento citado, pág. 4). Acerca de las dificultades para llegar a soluciones uniformes en el ALCA, convendría prestar atención a las diferencias normativas que surgen de fuentes tales como las listas de excepciones y restricciones en materia de servicios, que han sido presentadas a la OMC, y el alcance de las garantías reconocidas a los inversionistas extranjeros en los acuerdos bilaterales de protección y promoción de inversiones. De este caleidoscopio de compromisos multilaterales y bilaterales preexistentes, difícilmente pueda emerger un estatuto común que permita satisfacer los intereses de todos los países miembros de la ALADI que convergen en el ALCA. Por esta razón, es importante cumplir el principio de transparencia, reflejando las diferencias de trato en listas que puedan ser perfeccionadas a la brevedad.

Otro punto relevante en esta área es el reconocimiento del derecho de los países miembros del ALCA para colocarse en situaciones supuestamente desventajosas. La necesidad de tratar este punto aparece nítidamente con motivo del capítulo de Inversiones. En los apartados anteriores se ha puesto énfasis sobre la necesidad de homogeneizar la normativa en el ALCA para evitar que algunos países miembros del ALCA "flexibilicen" sus normas, a fin de atraer inversión extranjera a costas de la que pueden atraer otros países miembros, con un doble efecto de desplazamiento de inversiones y distorsión de la competencia comercial.

Pero, el mismo énfasis debería utilizarse para proponer un margen de tolerancia que permita, a los países del ALCA interesados, fijar reglas más restrictivas o de más alto grado de condicionamiento que el contemplado por los estándares adoptados en la negociación. En tal sentido, caben dos ejemplos:

- i) Es posible que algunos países nieguen a los inversionistas extranjeros el derecho a recurrir a sistemas de arbitraje para dirimir sus controversias con el Estado de radicación. Este sería el caso de Brasil; y
- ii) Es posible que algunos países fijen requisitos e incentivos de desempeño que, sin infringir condicionamientos rechazados por la comunidad económica internacional (como es el caso de las cláusulas prohibidas por el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio de la OMC), incorporen otros requisitos e incentivos de desempeño, que ya han sido anticipados por la propuesta de EE.UU. en el Grupo de Negociación sobre Inversión. La atracción que producen los mercados de mayor amplitud y poder de ingreso (vg. Brasil), puede neutralizar, en la ponderación que efectúen los inversores, el impacto indeseable que suponen aquellos requisitos e incentivos de desempeño a cumplir (localización de inversiones, transferencias tecnológicas, dotación de empleo, etc.). Es indudable que Ecuador no podría asumir costos semejantes, exigiendo, como parte de sus políticas generales, el cumplimiento de requisitos e in-

centivos de desempeño, tales como los de localización o asentamiento, para reducir desequilibrios regionales, investigación y desarrollo, transferencias tecnológicas, etc. Sin embargo, la negociación del ALCA constituye una formidable oportunidad para plantear la necesidad de obtener beneficios equiparables a los alcanzados por países de mayor desarrollo relativo, al estar en condiciones estructurales de adaptar la inversión extranjera a sus requerimientos de desarrollo interno. Los países de menor desarrollo relativo que concurren al ALCA y, como en el caso del Ecuador, ven supe- ditada su propia expansión económica al aporte del capital extranjero, de- ben focalizar su demanda sobre las cláusulas de cooperación financiera y técnica que han de incorporarse a los distintos capítulos del Acuerdo. En consecuencia, convendría estimar los recursos financieros y técnicos re- queridos por Ecuador para encauzar la inversión extranjera vinculada a la producción de bienes y servicios orientados, directa o indirectamente, al mercado hemisférico. Y dicha necesidad financiera y técnica pasaría en- tonces a engrosar las demandas de cooperación financiera y técnica del Ecuador, susceptibles de negociación en el ALCA.

4. EL ALCA Y LA POSIBILIDAD DE ACORDAR PREFERENCIAS NO EXTENSIVAS: MÁRGENES PARA EL TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

Independientemente de la profundización de los acuerdos subregionales, se presenta al Ecuador la siguiente alternativa en las negociaciones: atenerse estrictamente a los términos de reciprocidad, o bien, reclamar un tratamiento no recíproco, esto es, un “trato especial y diferenciado” habida cuenta del menor nivel de desarrollo relativo de Ecuador frente a otros y determinados países del ALCA. Pero, en este punto, la posi- ción del Ecuador es particularmente compleja, en la medida en que el reconocimien- to, en el ALCA, de un régimen de trato especial y diferenciado, podría implicar el des- plazamiento de ciertas exportaciones del Ecuador del mercado de EE.UU., a manos de exportaciones de países centroamericanos y del Caribe, que reciban el mismo (o aún mejor) tratamiento.

Una nueva variante parece surgir de propuestas del MERCOSUR, en el sentido de suplantar el tradicional criterio del trato especial y diferenciado definido por el nivel de desarrollo expresado mediante “categorías” de países, por otro criterio, más acorde a la pluralidad de materias objeto de negociación. El nuevo criterio debería considerar las insuficiencias estructurales que se manifiestan en determinadas desventajas competitivas con respecto a ramas o sectores de la producción, de alta sensibilidad, en los países que padecen esas desventajas. Esta iniciativa coincide con la línea im- presa al debate sobre trato especial y diferenciado, a partir de la novena reunión del Comité de Negociaciones Comerciales, realizada en setiembre de 2001. Allí quedó planteada la necesidad de fijar “pautas o lineamientos para el tratamiento de las dife- rencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías”, en lugar de los es- quemáticos criterios para delinear categorías de países.

Coincidentemente, la Declaración Ministerial de Doha, al abrir la Ronda de Negocia- ciones Multilaterales en curso, incorporó al Programa de Trabajo, en un acápite relati- vo a “pequeñas economías”, un plan específicamente orientado a una mayor integra- ción de las economías pequeñas y vulnerables en el sistema multilateral, pero “no crear una subcategoría de Miembros de la OMC”.

La suscripción de un acuerdo como el ALCA trae consigo algunas oportunidades de negociación con EE.UU. sobre temas conexos al objeto mismo del Acuerdo y que, sin embargo, pueden plantearse como una parte sustancial del tratamiento especial y diferenciado. Entre las oportunidades dignas de ser promovidas, deben destacarse dos aspectos:

- a) La búsqueda de compromisos destinados a mejorar las condiciones de participación del Ecuador en los mercados internacionales. En especial, debería examinarse la posibilidad de fijar mecanismos institucionales en el ALCA que tengan por objeto: i) minimizar el riesgo de desplazamiento de exportaciones del Ecuador en terceros mercados (no-ALCA) a expensas de otros países del ALCA, por acción propia (subvenciones) o por omisión (permisividad legal frente a maniobras de sus residentes que sean lesivas a la libre y leal competencia comercial); y, ii) favorecer una mayor participación del Ecuador en tanto productor de determinadas materias primas, en los mecanismos de seguimiento y, eventualmente, de control de los precios sobre el comercio internacional de esas materias primas;
- b) La negociación, dentro del ALCA y nunca fuera de ese Acuerdo, de un Programa de Cooperación Hemisférica destinado a garantizar el pleno aprovechamiento de las preferencias comerciales obtenidas. Así, Ecuador no puede caer en el error de negociar paralelamente al ALCA un Programa de Cooperación Hemisférica. Por el contrario, según hemos anticipado en el documento ALADI/SEC/Estudio 132, la cooperación financiera y técnica ha de ser una parte indisoluble de los compromisos del ALCA. En el mundo actual, los tratamientos especiales y diferenciados en materia de políticas comerciales sólo tienen sentido práctico si están articulados con otros, cuyo objeto directo sea la adquisición de capacidades para la absorción y la innovación tecnológica.

Ello se debe a que el acceso a los mercados ya no depende únicamente de la supresión de obstáculos arancelarios y no arancelarios. Tales ventajas no pueden ser aprovechadas por los países a los que se pretende favorecer, a menos que estén en condiciones de aplicar tecnologías idóneas en la elaboración de los productos y servicios transables, atendiendo a la mayor funcionalidad, calidad, inocuidad y seguridad que requieren los consumidores de los países de mayor desarrollo. Esto significa que los recursos financieros y técnicos cuya obtención quedará comprometida en el Acuerdo, una vez aplicados a la producción deberán traducirse en garantías de acceso a los mercados del ALCA, proveedores de aquella ayuda (básicamente, los mercados de EE.UU. y Canadá).

De lo contrario, al desvincularse las acciones de cooperación, por un lado, y los compromisos de acceso a mercados, por el otro, se corre el riesgo de caer en el uso inoperante de los recursos financieros y técnicos que puedan obtenerse, mientras persisten las dificultades para el acceso efectivo a los mercados que imponen restricciones técnicas y sanitarias. Las cláusulas de cooperación en el ALCA tendrían que contribuir al desmantelamiento de dichos obstáculos. Simultáneamente, los recursos financieros y técnicos provistos por la cooperación, deberían ser aplicados al desarrollo de los acuerdos de competitividad de alcance parcial o subregional entre países latinoamericanos y del Caribe, a fin de reducir las asimetrías generadas por el propio ALCA.

En tal sentido, es conocida la importancia de los “centros de desarrollo tecnológico” como inductores de los acuerdos de competitividad. Muchos países latinoamericanos y del Caribe carecen de los recursos indispensables como para poner en marcha instituciones de ese tipo, máxime cuando su objetivo es el de alentar acciones de complementación productiva y comercial de alcance internacional; y

- c) El encuadramiento bajo el trato especial y diferenciado de cuestiones de interés para las exportaciones del Ecuador. Algunas de las materias comerciales negociadas en el ALCA podrían tener una resolución francamente favorable a los intereses del Ecuador si ellas fueran encuadradas bajo el trato especial y diferenciado. En especial, un enfoque semejante podría ser aplicado a: i) la administración de cupos que pudieran otorgar los países de mayor desarrollo relativo para determinados productos; ii) las disposiciones sobre acumulación de origen; y iii) la devolución de derechos de aduana pagados por la importación de insumos con motivo de la exportación de productos finales.

En primer lugar, resultaría conveniente que, al negociarse determinados contingentes reguladores del acceso a países de mayor desarrollo relativo, respecto a productos que conforman la oferta exportable del Ecuador, quedara consagrado en el mismo Acuerdo un régimen de administración de los cupos para el fácil acceso de los productos ecuatorianos. En este sentido, podría resultar útil la adopción de una administración compartida entre los proveedores tradicionales y que contemple la preservación de los flujos históricos del comercio, a fin de reducir el riesgo de desplazamiento de las exportaciones actuales del Ecuador. A su vez, tratándose de productos sobre los cuales Ecuador pudiera desarrollar ventajas competitivas aún no concretadas, debería garantizarse un mecanismo de administración de los cupos para facilitar la progresiva inserción de Ecuador en los mismos mercados.

En segundo lugar, ya sea como parte de un régimen general de calificación de origen o a propósito de calificación específica, en materia de acumulación la literatura se inclina por el mayor grado de amplitud posible. Sin embargo, la adopción de un régimen de acumulación que incluya a todos los países del ALCA, puede traer inconvenientes, habida cuenta de que los países de mayor grado de desarrollo relativo, y en especial EE.UU., subvencionan la producción de una variedad de bienes primarios. Estos serían aptos para constituir la materia prima o insumos de productos luego elaborados en los países de menor desarrollo relativo, como es el caso del Ecuador, y exportados a otros países del ALCA, en desmedro de similares materias primas o insumos originarios de dichos países de menor desarrollo relativo.

Un régimen amplio de acumulación favorecería entonces la incorporación, al libre comercio del ALCA, de materias primas e insumos subvencionados en los países de mayor desarrollo del ALCA, en la medida en que los productos elaborados en otros países del ALCA, agregando esas materias primas e insumos subvencionados, serían considerados originarios y, en consecuencia, se beneficiarían del libre comercio hemisférico. Si Ecuador produjera similares materias primas e insumos, esta producción quedaría afectada, ya sea porque Ecuador importara los productos finales conteniendo tales materias primas e insumos, bajo el citado régimen de acumulación y las preferencias negociadas en el ALCA, o bien porque Ecuador elaborara los productos finales, para exportarlos merced a las preferencias negociadas en el ALCA, recurriendo a aquellas materias primas e insumos importados de menor costo y desplazando, así, su propia producción primaria. En consecuencia, en muchos casos se im-

pone en el ALCA la necesidad de fijar un régimen de acumulación asimétrico, a fin de excluir las materias primas e insumos originarios de países de mayor desarrollo relativo del esquema, cuando fuesen objeto de subvenciones.

En tercer lugar, un incentivo que en ocasiones se identifica con la “maquila”, consiste en rembolsar el monto de aranceles aduaneros pagados por la importación de bienes (se entiende, desde orígenes extra-ALCA) y utilizados como materias primas o insumos en la producción de otros bienes posteriormente exportados a determinados destinos (*draw back*). Independientemente de la adopción de una solución restrictiva en la materia, como política general del esquema, resultaría conveniente que Ecuador pudiera disponer de cláusulas asimétricas, a fin de favorecer el desarrollo de procesos de industrialización para elaborar productos destinados a países de mayor desarrollo relativo, utilizando determinadas materias primas e insumos importados, y bajo el incentivo del mencionado reembolso.

5. ALGUNOS TEMAS PRIORITARIOS PARA ECUADOR EN DISTINTOS GRUPOS DE NEGOCIACIÓN

Ciertas cuestiones merecen una consideración especial, y su adecuado tratamiento requeriría la coordinación de posiciones afines en las propuestas presentadas dentro de distintos Grupos de negociación. Aquí trataremos tres temas: el comercio en zonas de frontera, la exportación de productos típicos, y la protección y el desarrollo de la integridad y diversidad biológica y del acervo cultural del país.

El comercio en zonas de frontera debería merecer especial atención al negociarse el régimen de excepciones en el Grupo de Acceso a Mercados. Asimismo, tendría que incorporarse al debate sobre los estatutos especiales (requisitos e incentivos de desempeño) en el Grupo de Negociación sobre Inversiones.

La exportación de productos típicos es un ejemplo temático que obliga a sincronizar las propuestas en distintos marcos de negociación, algunos dentro del Grupo de Acceso a Mercados (a propósito de los programas de desgravación y del régimen de origen) y en el Grupo de Propiedad Intelectual.

Finalmente, la protección y el desarrollo de la integridad y diversidad biológica, así como la defensa del acervo cultural del Ecuador, es una materia que atañe al Grupo sobre Derechos de Propiedad Intelectual, pero que también debe plantearse en el Grupo de Servicios, con motivo de la confección de listas de restricción a determinadas prestaciones. Y, al negociar un Acuerdo de cooperación en materia de protección al medio ambiente, se trata de objetivos que, por su carácter prioritario, deberían condicionar las ofertas y demandas del Ecuador.

5.1 El comercio en zonas de frontera

Es evidente que las demandas de poblaciones adyacentes a las fronteras tienen algunas particularidades, que favorecen el desarrollo de actividades productivas sin las condiciones o exigencias del comercio internacional en general.

En efecto, el carácter limitado de la demanda favorece la producción de pequeñas plantas productivas, en tanto los menores estándares de calidad hacen innecesarias inversiones productivas y transformaciones tecnológicas sustanciales para la puesta en marcha de esas plantas. Adicionalmente, las cortas distancias y la dosificación de los volúmenes de carga reducen los costos de fletes y servicios conexos.

Si bien, debido a convenciones que se apoyan en la normativa del GATT, el comercio fronterizo estará excluido de los compromisos de liberalización comercial a ser contraídos en el ALCA, en el caso del Ecuador este punto merecería mayor atención por la particular importancia derivada de la configuración geoeconómica del país. Dicha configuración justificaría la incorporación al Acuerdo de provisiones que asegurasen al Ecuador un margen de maniobra para el desarrollo económico vinculado al comercio en sus zonas de frontera, aún cuando las operaciones en sí mismas no sean concertadas estrictamente dentro de las mismas zonas de frontera. Así, por ejemplo, sería importante hacer una reserva en el Acuerdo, que permitiera la celebración de convenios y aplicaciones comerciales de planes-modelo binacionales para el desarrollo integrado de comunidades fronterizas. Formalizada la reserva en el ALCA, se evitaría eventuales cuestionamientos, ya sea por la imputación de supuestos tratos discriminatorios, subvenciones o restricciones al comercio, con motivo de la puesta en marcha de aquellos convenios y planes-modelo. Como se sabe, el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en Brasilia, el 3 de julio de 1978, por los ocho países considerados amazónicos (y, entre ellos, naturalmente, Ecuador), tiende a la promoción del desarrollo armónico e integrado de la cuenca, como base de sustentación de un modelo de complementación económica regional que incluye el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y la conservación y utilización de los recursos naturales.

Por lo expuesto, la preservación a largo plazo de preferencias relacionadas con los procesos de integración física excede el objetivo de cumplir programas tendientes al desarrollo integrado de comunidades fronterizas. La experiencia latinoamericana demuestra que el aprovechamiento, si bien incipiente, de nuevas o renovadas rutas aéreas, fluviales o terrestres constituye un incentivo indispensable para la realización de obras de infraestructura que, una vez llevadas a cabo, permiten realimentar el intercambio. Ecuador afronta un inédito desafío: conectar el Lejano Oriente (en especial, mediante el uso del puerto de transferencia de Manta) con el oriente marítimo brasileño (Manaos y zona de influencia), sin contar con las conexiones a los más grandes centros industriales de este país. De tal modo, algunas preferencias, cuya preservación pudiera garantizar Brasil a Ecuador, aún dentro de cuotas preestablecidas y siempre que sean reconocidas en el ámbito del ALCA, favorecerían las tratativas destinadas a obtener asistencia financiera y técnica para llevar a cabo los emprendimientos pendientes.

El mismo argumento, con el refuerzo adicional que representa la necesidad de consolidar un proceso de pacificación, es el que impone la presentación al ALCA de preferencias bilaterales no extensivas, que a esos efectos han de ser negociadas entre Ecuador y Perú.

5.2 Exportación de productos típicos

En las negociaciones para el libre acceso a mercados, Ecuador tendría que obtener la inmediata liberalización del comercio (tanto en materia de desgravación como en la supresión de barreras no arancelarias) en beneficio de sus exportaciones de productos típicos. A tal fin, habría que trabajar, por un lado, sobre las ofertas de desgravación que realicen los países de mayor desarrollo relativo del esquema. Por otro lado, para el libre acceso se requerirían designaciones adecuadas en las listas de requisitos específicos de origen y previsiones sobre derechos de propiedad intelectual, que apliquen las disciplinas multilaterales sobre identificaciones geográficas, y que estén alineadas con la doctrina vigente en la CAN, a la que se alude en el siguiente apartado.

A tales fines, resultará relevante que Ecuador reivindique en las negociaciones el impacto económico y comercial de las actividades productivas inspiradas en la simbología cultural constitutiva de su identidad nacional. La exportación de los productos resultantes de dichas actividades, por un lado, permite difundir la simbología que expresa la presencia de culturas precolombinas, el legado colonial español y el sincretismo cultural resultante. Por otro lado, realimenta el desarrollo económico interno, sustentado por esa poderosa herencia cultural. Una gran variedad de productos podría merecer aquellos beneficios comerciales en el ALCA: alimentos y fármacos preparados de acuerdo a recetas ancestrales y toda una extensa gama de manufacturas, enriquecidas con técnicas de fabricación, diseño y ornamentación típicas.

Sin embargo, hasta ahora los productos típicos han merecido poco espacio en la negociación, pues el trato especial y diferenciado que se les aplicaría parece limitado al ámbito de las preferencias unilaterales. Por ello, en la reciente versión legislativa del "Andean Trade Preference Act" (ATPA, que conforma la División C de la Trade Act 2002 analizada más arriba), EE.UU. incluye, entre los productos que pueden acogerse al ATPA, a los "folklore articles". Esta concepción restrictiva del beneficio se debe a que el mismo aparece vinculado al modo de producción artesanal. Ecuador debería estimular la adopción de una línea interpretativa más ambiciosa, pues al equipararse las preferencias a los productos típicos con el modo de producción artesanal, la producción en gran escala ofrece justificación para la suspensión del beneficio.

5.3 Protección y desarrollo de la integridad y diversidad biológica y del acervo cultural del país

Ante todo, conviene tener presente que la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC) no ha contemplado la posibilidad de hacer excepciones a las regulaciones sobre propiedad intelectual, con motivo de la suscripción de acuerdos de integración económica. Ello significa que, a diferencia del comercio de bienes físicos (GATT, Art. XXIV) y del comercio de servicios (GATS, Art. V), cualquier disposición incorporada en acuerdos de integración económica, que en materia de propiedad intelectual tenga mayor exigencia o permisividad que la fijada por las reglas multilaterales, será susceptible de invocar la cláusula de la nación más favorecida por cualquier otro Estado Miembro de la OMC.

Sin embargo, dadas las características propias de dichas disciplinas multilaterales, es posible y, en muchos casos, conveniente su reglamentación o desarrollo normativo a propósito de la materia negociada en acuerdos de integración económica. El ALCA constituye un buen ejemplo, porque vincula a países desarrollados muy celosos de la protección de los derechos de propiedad intelectual, con otros países, cuyo desarrollo depende, en gran medida, de la adquisición de mayores capacidades para la efectiva protección de su acervo natural y cultural.

En esta línea, los países de la CAN han comenzado a fijar políticas de protección que deberían proyectarse al plano hemisférico. Se presentan dos facetas: a) la necesidad de neutralizar acciones depredadoras con respecto a la integridad y diversidad biológica y al acervo cultural; y, b) la necesidad de garantizar el ejercicio de derechos de propiedad intelectual sobre innovaciones efectuadas a conocimientos tradicionales de raíz indígena, afroamericana y local.

Desde el punto de vista de la protección del patrimonio biológico y genético, la Decisión 486, de la Comisión de la Comunidad Andina, establece que las autoridades nacionales de aplicación podrán denegar el patentamiento de invenciones sobre materia viva modificada, cuando se trate de proteger el orden público, la salud o la vida, o para preservar los vegetales o el medio ambiente, pudiéndose basar, para ello, en los compromisos asumidos en el ámbito del Convenio sobre la Diversidad Biológica (véase: Decisión citada, Art. 20 y disposición transitoria segunda). En el ALCA habría que reconocer plena legitimidad a este precepto de la CAN, desautorizando cualquier medida de retorsión, que pudiera invocar como fundamento la aplicación de aquellas resoluciones nacionales denegatorias de solicitudes de patentamiento.

En la misma línea de protección del patrimonio biológico y genético, se plantea una espinosa negociación dentro del Grupo sobre Derechos de Propiedad Intelectual. Limitándonos al debate en materia de patentes (Sección 6 del futuro Capítulo del Acuerdo, según los últimos documentos de la Presidencia del Grupo) están en discusión, entre otros, los siguientes aspectos:

- i) Con respecto a los materiales que no pueden ser objeto de "invención", es aconsejable excluir, con la mayor claridad posible, los materiales existentes en la naturaleza o sus réplicas. Pero la redacción de muchos de los párrafos propuestos es, por ahora, confusa, dado que no se puntualiza debidamente el papel del pseudo-inventor. Un ejemplo es el contenido del párrafo 1.2.c) de dicha Sección 6, que incluye, en la prohibición de considerar como invención "los procesos genéticos relativos al material capaz de conducir su propia duplicación en condiciones normales y libres, tal como ocurre en la naturaleza". El texto transcrito parece (a contrario sensu) alentar las acciones de manipulación de dichos procesos;
- ii) Con respecto a la compatibilización del punto anterior con las excepciones a la patentabilidad (posible artículo 3 del Acuerdo), una vez más, los textos planteados por las delegaciones están sobrecargados de ejemplificación, que termina desvirtuando su sentido. Aquí lo más conveniente sería hacer mención a la no patentabilidad de procesos esencialmente biológicos para la obtención o reproducción de plantas, animales o sus variedades, inclu-

yendo las que consistan, por la intervención humana, en seleccionar o aislar material biológico disponible; y

- iii) Con respecto a los derechos otorgados en las patentes (posible artículo 4 del Acuerdo) en presencia de secuencias genéticas, debería privar un criterio restrictivo. Algunos textos siguen, sin embargo, el criterio opuesto, como en el caso de la fórmula siguiente: cuando la patente proteja una secuencia genética específica o un material biológico que contenga tal secuencia, la protección se extendería a todo el producto que incorpora esa secuencia o material y expresa la respectiva información genética. Los reconocimientos de derechos asentados en criterios extensivos, como el indicado, pueden tener efectos impredecibles.

Desde el punto de vista de la protección de los conocimientos tradicionales, caben dos tipos de procedimientos. En primer lugar, las autoridades nacionales de aplicación de la CAN están habilitadas para rechazar el patentamiento de invenciones desarrolladas a partir de una adquisición ilegal de los conocimientos tradicionales (Decisión citada, Art. 3). En segundo lugar, “los Países Miembros reconocen el derecho y la facultad para decidir por las comunidades indígenas, afro americanas y locales, sobre sus conocimientos colectivos”. En la práctica, el precepto implica que tales conocimientos merecen protección legal cuando se traducen en invenciones, modelos de utilidad, diseños industriales o marcas. Por lo tanto, habría que propiciar la incorporación en el ALCA de criterios consensuados, que impidan en países no andinos la neutralización del reconocimiento jurídico derivado de los registros nacionales. Estos criterios habrán de referirse, sustancialmente, a dos puntos: i) evitar que se desconozcan las atribuciones registrales de derechos de propiedad intelectual, sobre la base de un concepto excesivamente difuso de “dominio público”, por el cual los conocimientos tradicionales sean asimilados a ese “dominio público” y, por lo tanto, quede invalidada la protección; y, ii) evitar el desconocimiento de las atribuciones registrales de derechos de propiedad intelectual, sobre la base de conceptos excesivamente estrechos de “innovación” o “invención”, en mérito de los cuales también se pretenda invalidar la protección.

6. CONCLUSIONES

El análisis de los impactos potenciales del ALCA sobre los flujos comerciales y de inversiones del Ecuador no debería ser sobrestimado, en términos agregados. No obstante, el ALCA no es apenas un mecanismo de desgravación arancelaria entre los países que negocian. Hay otros temas en juego, como inversiones, servicios y compras gubernamentales (entre otras), que interactúan directamente con regulaciones e instituciones domésticas y pueden tener impactos sobre el margen de autonomía de los países para formular políticas de desarrollo y para regular las actividades de los agentes económicos.

Principalmente, cuando se considera esta característica del ALCA, es imposible no identificar en las “condiciones iniciales” domésticas –combinando la dolarización, la fragilidad e inestabilidad institucional reguladora y las dificultades para aumentar producción, inversión y oferta exportable– el principal *handicap* del Ecuador frente a los desafíos planteados por la constitución del ALCA. En rigor, una estrategia de minimización de riesgos y de maximización de oportunidades, vinculadas exclusivamente a la liberalización comercial a ser proporcionada por el ALCA, puede ser diseñada, sin mayores dificultades, si bien las preocupaciones con las amenazas a la producción doméstica deben ser redobladas, en función del sesgo antiexportador que la dolarización introduce.

No obstante, no se puede decir lo mismo de una estrategia que contraste la amplia y compleja agenda del ALCA con el difícil cuadro que caracteriza las condiciones iniciales domésticas del país, en función, esencialmente, de las restricciones y obstáculos que tales condiciones iniciales imponen al objetivo de preparar el país –empresas, Gobierno e instituciones– para enfrentar los desafíos del ALCA.

Pese a esta situación, para enfrentar estos desafíos de la mejor manera posible, la primera tarea sería, tal vez, asignar al ALCA, previsiblemente, las características de un acuerdo de nueva generación. Sobre este tipo de acuerdos se manifiestan expectativas y prevenciones infundadas. Pero es notorio que el efecto de los compromisos contraídos en ellos depende, quizás como en ninguna otra clase de acuerdos, de la capacidad para concretar estrategias adecuadas de negociación. Este rasgo se acentúa en el ALCA, dada la necesidad de compatibilizar el Acuerdo con los compromisos adquiridos en marcos subregionales, situación especialmente sensible en el caso del Ecuador.

Persisten dificultades para resolver por consenso; distintas cuestiones en materia de métodos y modalidades de negociación. Dichas dificultades se refieren no sólo a la persistencia de temas pendientes sino a la determinación de orientaciones todavía demasiado genéricas o insuficientes para orientar el proceso de negociación de acceso a mercados. Sin embargo, al haberse acordado el comienzo de este proceso de negociación, se sugiere al Ecuador la adopción de algunas prevenciones a propósito de la formulación de las primeras ofertas sobre bienes, servicios, inversiones y compras gubernamentales.

Las preferencias concedidas unilateralmente por EE.UU. al Ecuador, bajo el régimen de la Cláusula de Habilitación del GATT, y, en especial, las llamadas “preferencias comerciales andinas”, no deberían ser incorporadas, inicialmente, en el ALCA como

materia negociada, dado que ello justificaría posibles requerimientos de EE.UU. a Ecuador, según el criterio de reciprocidad, y, eventualmente, la extensión de esas mismas preferencias a favor de otros países miembros del ALCA. La reciente legislación, que renueva estas preferencias, refuerza los motivos para desvincular las TPA del intercambio de las primeras ofertas en el ALCA. No obstante, convendría a Ecuador negociar en el ALCA todas las materias que podrían ser utilizadas como condiciones para el otorgamiento y preservación de dichas preferencias.

Como consecuencia del análisis de los acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones que vinculan al Ecuador con EE.UU. y Canadá, se aconseja propiciar una cláusula en el ALCA que impida la utilización de excepciones o reservas formuladas en dichos acuerdos, cuando ellas obstaculicen actividades de distribución y comercialización interna de productos desgravados en el ALCA. Por otro lado, se impone una mayor transparencia en el ALCA para la exposición de las listas de excepciones o reservas en materia de inversión extranjera, así como su compatibilización con las incorporadas al capítulo de Servicios.

La constitución del ALCA ha de concebirse simultáneamente con la ocurrencia de cambios estructurales en la CAN. Estos cambios deberán atribuirse a dos factores concurrentes: la asunción (bajo el formato del ALCA) de un mismo compromiso de libre comercio por parte de todos los países miembros de la CAN y la propia versatilidad del esquema subregional andino.

En este marco, es decididamente falsa la opción que postula una desvinculación de Ecuador de la CAN para el mejor aprovechamiento del mercado hemisférico. Asimismo, en el presente informe se proporcionan elementos que demuestran una complementación, más que una oposición, de las corrientes comerciales, desde el punto de vista de los intereses del Ecuador.

El ALCA puede ser, en realidad, una excelente oportunidad para fortalecer nexos de la integración andina, mediante la obtención del reconocimiento de políticas comerciales muy significativas para el desarrollo de todos los países de la subregión, tales como las disciplinas en materia de salvaguardias y de subvenciones, con efectos sobre productos derivados de aquellos beneficiados por dichas subvenciones.

Como país signatario de acuerdos de alcance parcial vigentes en la ALADI, Ecuador debería evaluar el grado de aprovechamiento de las preferencias obtenidas y el riesgo potencial de su erosión frente al programa de desgravación en el ALCA. Para tales hipótesis, se prevén posibles opciones de preservación, pero cuyo formato tendrá que ser debatido en el proceso de negociación hemisférica.

Entretanto, correspondería que Ecuador acordara términos de coincidencia con los países miembros de la ALADI otorgantes de aquellas preferencias y dispuestos a solicitar el reconocimiento para su preservación no extensiva. Al examinar las negociaciones bilaterales con México cabe sugerir, con un alcance más general, que el mismo riesgo de erosión define la conveniencia de suscribir (o no) acuerdos de nueva generación, o bien simples acuerdos de alcance parcial de complementación económica con otros países miembros de la ALADI, durante el período de negociaciones en el ALCA. Por otro lado, convendría a los intereses del Ecuador una reformulación de la PAR, que aminorase los componentes traumáticos del citado programa de desgra-

vacación en el ALCA, fijando, al menos transitoriamente, márgenes adicionales de preferencia entre los países de la ALADI.

Asimismo, podría negociarse en la ALADI, primero, y en el ALCA, después, un régimen de preservación regional permanente para determinados productos sensibles, a la vez que se introducen modificaciones en el Tratado de Montevideo 1980, tendientes a fortalecer la cláusula de la nación más favorecida, en el marco de los objetivos fundacionales de la propia ALADI.

Acerca de las cuestiones pendientes y, por ahora, enmarcadas bajo la denominación de “métodos y modalidades de negociación”, su resolución afectará decididamente los términos de reciprocidad a ser acordados en el ALCA. En tal sentido son particularmente significativos tres temas: i) el criterio de preservación de acuerdos y preferencias subregionales; ii) el contenido y alcance de las limitaciones y excepciones toleradas al programa de desgravación; y, iii) el grado de uniformidad o diversidad de las listas de desgravación y su nexos con el tipo de trato especial y diferenciado que finalmente se adopte. Las definiciones sobre las referidas condiciones para la liberalización del comercio de bienes físicos deben ser alcanzadas *sine qua non*. En cambio, pueden resultar más acotados los estatutos comunes en materias tales como inversiones y servicios. Así, la vigencia (o no) de acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones, por un lado, y las diferencias en las listas notificadas a la OMC con excepciones al trato nacional en el comercio de servicios, por el otro, marcan diferencias de intereses no necesariamente susceptibles de ser superadas con motivo de los compromisos en el ALCA.

La invocación de un trato especial y diferenciado en el ALCA puede favorecer a Ecuador en la medida en que esté (al menos parcialmente) desvinculado de las “categorías de países” y, en cambio, considere la especificidad de algunos problemas estructurales. Con respecto a las políticas comerciales, Ecuador requeriría trato especial y diferenciado para mejorar su “performance” exportadora a los países de mayor desarrollo relativo en el ALCA. Entre las medidas más significativas habrá que considerar: un sistema de administración equitativa de los cupos que puedan concederse al país; regímenes asimétricos de acumulación de origen y un mecanismo, al menos transitorio, de *draw back*. Pero, en un contexto como el ALCA, el tratamiento especial y diferenciado sobre políticas comerciales, que pueda reconocerse al Ecuador, sólo tendrá sentido práctico si es complementado con otro tratamiento especial y diferenciado, en materia de asistencia financiera y técnica, cuyo objetivo directo sea la adquisición de capacidades para la absorción e innovación tecnológica. Son estas capacidades las que hoy garantizan el efectivo acceso a los mercados.

Algunos temas de alta prioridad para la inserción económica del Ecuador en distintos mercados, merecerían ser tenidos en cuenta por sí mismos, desde el punto de vista de sus objetivos estratégicos, y luego encauzar esos objetivos mediante propuestas o demandas a ser presentadas dentro de los distintos Grupos de Negociación. Así, dada la configuración geoeconómica del país, los procesos de integración física con países vecinos exceden el mero propósito del desarrollo integrado de comunidades fronterizas. En este sentido, las políticas territoriales compartidas con Brasil y Perú seguramente requerirán la negociación de preferencias no extensivas a otros países del ALCA.

En otro orden, los beneficios a la exportación de productos típicos no deberían quedar circunscriptos a un trato especial y diferenciado en razón del modo de producción artesanal. A su vez, la defensa de la integridad y diversidad biológica justifica una acción negociadora del Ecuador en el ALCA, destinada a fijar límites infranqueables a la apropiación y depredación de materiales biológicos y genéticos.

Por último, la protección del acervo cultural llama al reconocimiento, en este caso dentro del ámbito hemisférico, de los derechos patrimoniales derivados del desarrollo de conocimientos tradicionales.

ANEXO

LAS NEGOCIACIONES EN EL ALCA ENTRE BUENOS AIRES Y PANAMÁ

ANEXO

LAS NEGOCIACIONES EN EL ALCA ENTRE BUENOS AIRES Y PANAMÁ

La Declaración Ministerial de Buenos Aires, en abril de 2001, reafirmó los principios que orientan las negociaciones hemisféricas, como el *single undertaking* y la posibilidad de coexistencia de acuerdos bilaterales y subregionales con el ALCA, siempre que los derechos y las obligaciones asumidas en estos acuerdos no estén cubiertos o excedan los establecidos en el ALCA. Además del establecimiento de los plazos para la finalización de las negociaciones (enero de 2005) y la entrada en vigor del acuerdo (fines de diciembre de 2005), el mandato general, definido por los Ministros para los Grupos de Negociación, se refería a “intensificar los esfuerzos para resolver las divergencias existentes y alcanzar consenso, con vistas a eliminar los corchetes de los borradores del texto, lo máximo posible, trabajar en la consolidación de textos en base a las instrucciones específicas (para cada capítulo) y remitir al CNC una nueva versión de capítulo de sus respectivas áreas, a más tardar, ocho semanas antes” de la próxima reunión Ministerial, a realizarse en Ecuador, hasta el 31 de octubre de 2002.

De acuerdo con el Mandato de Buenos Aires, al CNC cabría asegurarse de que, en los grupos en que deban ocurrir negociaciones de acceso a mercados (Grupos de Acceso a Mercados, Agricultura, Servicios, Inversiones y Compras Gubernamentales), éstas se inicien, como máximo, hasta el 15 de mayo de 2002. Las diferentes reuniones del CNC, previstas antes de la Reunión Ministerial de Quito, en octubre, deberían buscar “elaborar una segunda versión del borrador del acuerdo ALCA, incluidos los capítulos de cada Grupo de Negociación y los que abarquen los aspectos generales e institucionales”.

Por ende, a partir de la reunión de Buenos Aires, las Partes centraron sus discusiones, en los grupos donde el tema de acceso a mercados es relevante, en la definición de los métodos y modalidades que regirán las negociaciones.

Acceso a mercados

En el Grupo de Acceso a Mercados (bienes industriales), la discusión sobre métodos y modalidades de negociación arancelaria absorbió los esfuerzos de los negociadores, así como la definición de parámetros generales para reglas de origen. En el tema de la negociación arancelaria, tres aspectos se revelaron centrales:

- La definición del arancel base para el proceso de desgravación.
- Los calendarios y ritmos de desgravación y el tratamiento a ser otorgado a productos sensibles y la admisibilidad (o no) de excepciones a las reglas de desgravación.
- Los métodos para determinar las concesiones arancelarias.

En cuanto al arancel base, el grupo de negociaciones analizó diferentes propuestas, según las cuales el arancel base sería:

- a) El menor arancel entre el arancel NMF aplicado el 15 de mayo de 2002 y el arancel consolidado en la OMC en 2004;
- b) El arancel NMF aplicado el 15 de mayo de 2002;
- c) El arancel consolidado en la OMC en 2004;

- d) El arancel aplicado el 1° de enero de 2001; y
- e) Los aranceles ad-valorem y específicos, vigentes en el momento de la liquidación de los aranceles preferenciales.

El grupo también discutió propuestas para el establecimiento del arancel base, que sería utilizado por los demás países para las importaciones oriundas de las economías pequeñas, de modo de conceder condiciones más favorables a tales productos.

No hay consenso en relación a estos temas, persistiendo las divergencias acerca de la necesidad de establecer, para aranceles específicos y mixtos, un equivalente ad valorem, que serviría de referencia para las negociaciones.

En cuanto a los calendarios y ritmos de desgravación, hay convergencia en torno de la idea de que todo el universo arancelario estará sujeto a negociación y de que la eliminación total de los aranceles deberá ocurrir en un plazo no superior a 10 años para lo sustancial del comercio. Hay diversas propuestas de cronogramas de desgravación sobre la mesa, todas ellas contemplando un grupo de productos que serían objeto de desgravación inmediata, un grupo intermedio (desgravación en 4 o 5 años), un grupo con plazo más largo de desgravación (8 o 10 años) y, en tres de las cuatro propuestas, un último grupo al cual se reservarían plazos superiores a 10 años (limitado, en una de las propuestas, a 15 años). No hay convergencia sobre la conveniencia de exigir que las ofertas iniciales incluyan, en cada uno de los grupos, un porcentaje mínimo de las importaciones.

En la mayoría de las propuestas, por tanto, se admite la idea de productos sensibles, que podrían beneficiarse con cronogramas elásticos de desgravación (más de 10 años) y no hay consenso acerca de la obligatoriedad de eliminar los aranceles de todo el universo arancelario. En este sentido, el hecho de que el universo arancelario esté totalmente sujeto a negociación no implica que estará totalmente sometido a los cronogramas de desgravación y, más aún, a la eliminación total de aranceles. No hay, entonces, consenso en relación a la autorización para presentar excepciones al programa de liberalización.

Finalmente, en lo que se refiere al método para determinar concesiones, hay seis opciones en discusión, que se pueden resumir así:

- Cada país tendría un único cronograma de desgravación, que sería aplicado a todos los demás.
- Cronograma único de cada país, pero con flexibilidad para considerar diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.
- Más de un cronograma por país, considerando niveles de desarrollo y tamaño de las economías, pero también grado de competitividad de los productores de los países exportadores.
- Lista única, pero con plazos diferenciados de desgravación entre economías pequeñas y las demás.
- Lista única, con plazos de desgravación diferenciados según cuatro grupos de países.
- Las concesiones arancelarias que resulten de las negociaciones efectuadas entre los países serán extensivas a los demás, de igual o similar nivel de desarrollo.

También en este ítem se discute la posibilidad de admitir el establecimiento de preferencias asimétricas ante la hipótesis de trabajar apenas con el concepto de reciprocidad para la determinación de las concesiones arancelarias. Además, algunas delegaciones defienden que no sólo los compromisos de negociación arancelaria del ALCA no pueden implicar retrocesos en el grado de liberalización negociado en el Hemisferio, sino también, que tales compromisos no pueden generar retrocesos en la liberalización emanada de concesiones unilaterales otorgadas por un país del Hemisferio a otros (regímenes SGP, ATPA, CBI. etc.).

Agricultura

Hasta la reunión del CNC, de Isla Margarita, los trabajos del Grupo de Agricultura se concentraron en las discusiones sobre métodos y modalidades para las negociaciones arancelarias y de los subsidios agrícolas.

Sin embargo, los puntos críticos de la negociación agrícola siguen siendo objeto de significativas divergencias entre los países que negocian el ALCA. No hubo cambios significativos en la posición de los diferentes países, y las tendencias proteccionistas dominantes en EE.UU. y expresadas en la adopción de la *Farm Bill* y en las restricciones a las negociaciones agrícolas, incluidas en el proyecto de TPA, deterioraron el ambiente de negociación, reduciendo la disposición de varios países para hacer ofertas, revermecanismos de protección a sus sectores agrícolas, etc.

El actual programa de trabajo pretende definir:

- La metodología para determinar las concesiones en materia de acceso a mercados de productos agrícolas.
- La definición de alcance y metodología para la eliminación de los subsidios a la exportación y metodología para el desarrollo de disciplinas para el tratamiento de todas las prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, inclusive aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a la exportación.
- Recomendaciones para el tratamiento de las contranotificaciones de medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Nueva versión del Capítulo sobre Agricultura del ALCA.

En cuanto a la metodología para la determinación de concesiones, se reproduce la divergencia registrada en el GNAM: EE.UU. defiende listas bilaterales, teniendo en cuenta competitividad de productos y países, y el MERCOSUR, listas NMF, con alguna flexibilidad para acomodar niveles diferentes de desarrollo de las economías.

En cuanto a las discusiones sobre alcance y metodología para el tratamiento de los subsidios a la exportación, hay tres temas centrales a ser enfatizados:

- No habrá *phasing out* de subsidios a la exportación de productos agrícolas en el ALCA, pues tales subsidios deberán ser totalmente eliminados del comercio intra-hemisférico en el momento de la entrada en vigor del ALCA.

- El grupo deberá seguir evaluando opciones que busquen evitar la reintroducción de los subsidios a la exportación en el Hemisferio, ya que EE.UU. y Canadá intentan mantener abierta la posibilidad de hacer importaciones subsidiadas, oriundas de terceros mercados, especialmente de la UE.
- El GNAG deberá explotar alternativas, si bien de carácter consultivo, que eviten la competencia desleal entre los países del ALCA en terceros mercados, debido al uso de subsidios a las exportaciones.

En cuanto a la metodología para el desarrollo de disciplinas a adoptar para el tratamiento de todas las prácticas que distorsionan el comercio hemisférico de productos agrícolas, incluyendo las de efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones, a pesar de la persistente oposición norteamericana y canadiense a tratar el tema en el ALCA –por considerarlo sistémico– algunos países han reiterado su expectativa de seguir discutiendo tales temas en el GNAG, con miras a producir informe para el próximo CNC. La discusión, en el grupo, sobre este tema ni siquiera comenzó.

En el área de medidas sanitarias y fitosanitarias, EE.UU. se ha resistido a aceptar decisiones vinculantes, remitiéndose a los acuerdos de la OMC.

Finalmente, en lo que respecta a la nueva versión del Capítulo de Agricultura, el tema será tratado en las tres próximas reuniones del GNAG, que se realizarán antes de la Reunión Ministerial de Quito, en octubre.

Inversiones

Las discusiones sobre inversiones son tributarias de la trayectoria de evolución de los acuerdos internacionales en esta área (y en la de servicios), en la medida en que: i) la trayectoria de ampliación del objetivo y del alcance que caracterizó la evolución de estos acuerdos influyó claramente sobre la definición del “esqueleto” del capítulo; y, ii) las negociaciones hemisféricas actualizan, en el área de inversiones en servicios, la discusión implícita sobre la diversidad de tratamiento que las inversiones en servicios reciben en el NAFTA y en el GATS.

Por otro lado, es innegable que tales negociaciones reflejan, también, a través de la postura de algunas de las Partes, y especialmente de Brasil, el proceso de reevaluación de los compromisos, asumidos por los países en desarrollo en las negociaciones comerciales de la década de 90, o sea, con lo que se acordó llamar la vuelta de los temas de desarrollo a la agenda comercial.

En el ALCA, las inversiones son objeto de negociación en los grupos de servicios y de inversiones, visto que todavía no se asignó el tema “inversiones en servicios” a uno de los dos grupos. En estos dos grupos se trabaja en los borradores de capítulos que integrarán el Acuerdo, de modo de presentar, en la próxima Reunión Ministerial del ALCA, en octubre de 2002, versiones más “limpias” –o sea, menos truncadas por la gran cantidad de corchetes– que las sometidas en la reunión de Buenos Aires, en abril de 2001. Además, en ambos grupos, la negociación de acceso a mercados entrará, a fines de este año, en la etapa inicial de presentación de ofertas y, en seguida, de demandas de liberalización, según decisión tomada en la última reunión del CNC, en mayo de 2002.

En el Grupo de Inversiones, todavía no se definieron tres cuestiones que pueden ser centrales para el diseño final del capítulo: i) el concepto de inversiones cubiertas por el acuerdo (IED, portafolio, aplicaciones financieras, etc.); ii) la interfase con las negociaciones de servicios: prestación de servicios a través de presencia comercial (modo 3 en el GATS/inversión en el NAFTA) ¿será tratada como comercio de servicios o como inversión?; y, iii) ¿el acuerdo cubrirá cuestiones relacionadas al acceso a los mercados (establecimiento del inversor) o será apenas un acuerdo de protección a las inversiones existentes, rigiéndose el acceso por las legislaciones nacionales?

Hay consenso en relación a la posibilidad de que cada Parte presente reservas y excepciones horizontales y sectoriales en relación a las disposiciones del Acuerdo de Inversiones, pero no en cuanto a la existencia de un mecanismo de solución de controversias inversor – Estado, propuesto por EE.UU. (en el modelo del NAFTA), pero rechazado por Brasil y Canadá.

La extensión de las disciplinas del acuerdo a instancias subnacionales de gobierno, así como el tratamiento a ser otorgado a incentivos a las inversiones –dos temas de interés para Brasil– tampoco eran objeto de consenso, pero es razonable admitir que, en relación a la primera cuestión, si las disciplinas se extienden a las instancias subnacionales, los países podrán presentar reservas y excepciones. Ya en cuanto a los incentivos, es muy poco probable que el tema sea regulado por el acuerdo, a juzgar por los precedentes del NAFTA y del MERCOSUR, que optaron por no disciplinar el uso de incentivos, a nivel nacional o subnacional.

El siguiente cuadro presenta sintéticamente las doce cuestiones centrales que integrarán el Capítulo de inversiones del ALCA (doce cuestiones consensuadas en el Grupo) y las principales propuestas de tratamiento.

Negociaciones de inversiones en el ALCA
Temas centrales y propuestas de negociación (junio de 2002)

Tema	Propuestas
Definición de inversiones	<i>Asset-based</i> (incluye hasta DPI)
	<i>Entreprise-based</i>
	Sólo IDE
	<i>Asset-based</i> restringido, condicionado a objetivo pos-establecimiento
Ámbito de aplicación	Preestablecimiento y pos-establecimiento (cláusula de acceso a mercados).
	Sólo pos-establecimiento
	Validez del acuerdo para niveles subnacionales
Tratamiento nacional	Pre y pos-establecimiento
	TN de acuerdo con leyes nacionales
	Aplicación del concepto de circunstancias similares asociado al TN
	TN aplicado a niveles subnacionales
Tratamiento de NMF	Ver propuestas para TN, especialmente debate pre- x pre- + pos-establecimiento y circunstancias similares
Tratamiento justo y equitativo	Referencia al derecho consuetudinario internacional
Personal de dirección	Liberalización de los regímenes nacionales
	Defensa del mantenimiento del status quo nacional
	Definición flexible del personal de dirección
Transferencias	Divergencias poco profundas
Requisitos de desempeño	Referencia a TRIM, como “techo” (posibilidad de absorber la flexibilización del acuerdo de TRIM)
	Extensión de la lista de TRIM prohibidas por la OMC, incluyendo servicios, transferencia de tecnología y tratamiento de incentivos asociados a requisitos de desempeño
	Extensión de las disciplinas ALCA en esta área a todos los inversores, incluso de extra-ALCA
Expropiación	Fórmula clásica
	Propuesta para incluir “medidas de efecto similar a la expropiación”
Compensación por pérdidas	Inclusión de dispositivo adicional que torna obligatoria la indemnización, caso las fuerzas armadas de un país dañen o destruyan instalaciones de un inversor extranjero
Reservas y excepciones	Excepciones generales y específicas (sectoriales o en relación a dispositivos del acuerdo) son multilaterales, reservas son unilaterales
	Tratamiento más favorable para economías pequeñas
Solución de controversias	Estado-Estado: reserva en relación al mecanismo para decisiones administrativas de carácter regulador o fiscalizador de los Estados
	Inversor-Estado: contra la institución del mecanismo
	Sin propuestas presentadas

Servicios

En el Grupo de Servicios, las negociaciones también estuvieron centradas en la elaboración de un documento de métodos y modalidades que sirva de base para las negociaciones de acceso a mercados. Hay una fuerte divergencia, entre las partes negociadoras, en relación a la arquitectura del capítulo: MERCOSUR, algunos países de la Comunidad Andina y el CARICOM defienden un acuerdo que siga el modelo del GATS, incluyendo la presencia comercial (modo 3 de prestación) en servicios y definiendo como metodología de negociación la presentación, por los países, de listas positivas de oferta de liberalización (por sectores y modos de prestación). Los países del NAFTA, más Chile y Costa Rica, defienden la adopción del modelo de capítulo de servicios del NAFTA: listas negativas de reservas, presencia comercial (modo 3) en el capítulo de inversiones y limitación del capítulo de servicios a los modos de prestación de servicios transfronterizos.

Además, se está negociando la base a partir de la cual se presentarán ofertas y demandas de liberalización: el status quo de las reglamentaciones nacionales o los niveles de compromisos vigentes en el Acuerdo de Servicios de la OMC, siendo estos últimos, en general, menos liberalizadores que los primeros, por lo menos en el caso de Brasil. El grupo también discute la forma de preservar el derecho de los Gobiernos nacionales de adoptar nuevas reglamentaciones en el área de servicios, caracterizada por el dinamismo e, incluso, por el desarrollo de nuevos sectores.

Otro tema relevante se refiere al alcance del acuerdo: ¿estarían sujetas a las dos disciplinas y reglas de acceso a mercados las entidades subnacionales? EE.UU. ha mostrado interés en incluir las instancias estatales en el objetivo del acuerdo, propuesta que enfrenta la resistencia de Brasil. También en este capítulo se puede prever la inclusión de anexos de reservas y excepciones horizontales y sectoriales en el caso de que el modelo NAFTA prevalezca en la negociación.

Compras gubernamentales

En el Grupo de Compras Gubernamentales, las discusiones previas a la negociación de acceso a mercados pasan por la definición del objetivo de cobertura del capítulo: qué entidades gubernamentales estarán cubiertas, qué instancias de gobierno (federales y/o subfederales) estarán sujetas a las disciplinas del acuerdo, etc. Hay consenso en torno a la idea de que el objetivo del acuerdo es ampliar el acceso a los mercados, y su cobertura incluye bienes, servicios y obras públicas. No obstante, todavía se mantienen las divergencias sobre las convergencias.

El MERCOSUR, por ejemplo, defiende que el acuerdo únicamente contemple las instancias federales de gobierno, incluyendo tan sólo las entidades gubernamentales regidas por normas de contratación pública (lo que excluye a empresas públicas que actúan en ambiente competitivo). EE.UU., Chile y economías pequeñas quieren la inclusión de estas instancias subfederales de gobierno en el acuerdo. Canadá, sin embargo, rechaza tal extensión, que sólo sería aceptable si EE.UU. eliminara el tratamiento discriminatorio que beneficia a sus pequeñas y medianas empresas en sus compras gubernamentales.

También existen divergencias acerca de la metodología de liberalización. Para algunos países, deben prevalecer listas positivas; para otros, negativas. Y otros defienden listas positivas para servicios y negativas para bienes.

En cuanto a los métodos para determinar las concesiones, tampoco hay consenso: hay posiciones favorables a la multilateralización de las concesiones, con cierta flexibilidad, y posiciones que defienden la “bilateralización” de las negociaciones y de los cambios de concesiones. La propuesta de admitir la no multilateralización de ofertas tiene como corolario la posibilidad de que se trabaje con excepciones y reservas bilaterales, conduciendo a la “bilateralización” del acuerdo en beneficio de los países más poderosos.

Subsidios, antidumping y derechos compensatorios

Este grupo avanzó muy poco y todo el texto del capítulo está aún entre corchetes. EE.UU. propone que no haya reglas hemisféricas de defensa comercial –antidumping y medidas compensatorias– mientras que los demás países buscan establecer disciplinas que cohiban la utilización abusiva de los instrumentos, con finalidad proteccionista. A pesar de esta polarización, no hay, entre las diversas propuestas de texto presentadas por el MERCOSUR, por la CAN, Chile y México, entre otros, un conjunto consistente de propuestas convergentes. Chile y Canadá tienen propuestas “maximalistas”; el primero queriendo la eliminación del instrumento antidumping en el ámbito del ALCA. Algunos países, como Brasil, que es usuario y objeto de estos instrumentos, especialmente del antidumping, afirman pretender preservar su eficacia, pero evitando los abusos proteccionistas.

En relación a la profundización de las disciplinas relativas a subsidios, las delegaciones no presentaron propuestas significativas, sino tan sólo parámetros generales para la negociación, lo que da tiempo para la reflexión interna –que se está haciendo– sobre los intereses específicos de Brasil en materia de subsidios.

El proyecto de capítulo se concentra, esencialmente, en disciplinas sobre derechos antidumping. En relación a medidas compensatorias, se presentó un número muy modesto de propuestas, lo que resulta en un borrador de capítulo claramente insuficiente en cuanto a la neutralización de subsidios. También se avanzó poco en el tema del estudio sobre la interacción entre comercio y políticas de competencia, debido, esencialmente a la resistencia norteamericana.

Política de competencia

No hubo avances significativos en los trabajos del Grupo sobre Política de Competencia. El esbozo de capítulo tiene dos artículos iniciales sobre disciplinas generales. Las disciplinas abarcan los principios del capítulo, su cobertura, en términos de tipos de empresas y de sectores, y algunas disposiciones relativas a procedimientos, como derecho de defensa, información, etc. Algunos países defienden que el capítulo adopte tres grandes principios: tratamiento nacional, tratamiento de NMF y transparencia y que el acuerdo incluya todos los sectores y empresas públicas y privadas, al tiempo que EE.UU. y Canadá, siguiendo el modelo del NAFTA, pretenden hacer que las empresas públicas y monopolios sean los objetos exclusivos del capítulo, excluyendo de su cobertura a las empresas privadas.

No hay consenso acerca de la cobertura del capítulo: reglas y disciplinas ¿se aplican a las partes signatarias, independientemente de impactos sobre comercio entre ellas o sólo se aplican a prácticas y medidas que afecten el intercambio? Se debe iniciar la negociación de un programa de trabajo para el Borrador del Capítulo de Política de Competencia en el período 2002-2003.

Solución de controversias

Tampoco hubo avances significativos en términos de formación de consenso en el Grupo sobre Solución de Controversias. Persiste un bajo grado de disposición a eliminar corchetes o negociar nuevos textos, lo que se puede atribuir, sobre todo, a la falta de definiciones en las demás áreas del futuro acuerdo, así como al estadio incipiente de los debates sobre la estructura institucional del ALCA. En términos concretos, hoy, el proyecto de capítulo es, sustancialmente, el mismo texto que resultó de las negociaciones en Miami a lo largo de 1999 y 2000.

Los países del NAFTA defienden el modelo de tratamiento de controversias de este acuerdo regional, basado en instancia única ad hoc de arbitraje y derecho de suspensión de concesiones, si el país reclamado no implementa la decisión de la instancia. El MERCOSUR y otros países defienden un mecanismo específico del ALCA, pero basado en el modelo de la OMC.

La determinación de la estructura institucional del mecanismo de solución de controversias, en la actual fase de las negociaciones, implicaría tomar partido, prematuramente, por ciertas cuestiones de fondo.

Derechos de propiedad intelectual

Si se confrontan los primeros documentos de la Presidencia del Grupo con el último considerado para este informe, presentado el 21 de junio de 2002, queda en evidencia el escaso avance. Este largo "impasse" se explica por la imposibilidad de compatibilizar las dos posiciones principales en pugna.

Por un lado, EE.UU. impulsa un aumento en los niveles de protección de los derechos, por encima de los estándares multilaterales consagrados en el ADPIC (obligaciones "OMC plus"). Por otro lado, con mayor o menor claridad, distintos países latinoamericanos resisten esas ampliaciones y profundizaciones, basados en un argumento central: la dificultad para cumplir las exigencias derivadas del ADPIC, debido a: la introducción de normativas nuevas a propósito de distintos temas (circuitos integrados, variedades vegetales) y, simultáneamente, haber tenido que incrementar la capacidad administrativa en el sector público para una correcta aplicación de las disposiciones multilaterales del ADPIC.

Tal dificultad pondría un techo a las posibilidades de la mayoría de los países de la región para comprometerse más allá de las disciplinas multilaterales. A estos obstáculos se suma la disparidad estructural que, ante una mayor protección de los derechos de propiedad intelectual sin otros contrapesos, puede inhibirse la capacidad para sostener políticas de desarrollo tecnológico.

Al resistir las propuestas de EE.UU., las posiciones latinoamericanas quedan reflejadas en los textos relativos a la exclusión de la patentabilidad de distintas formas de manipulación de materiales biológicos y genéticos (véase en este informe, numeral 5.3.). Y, desde el punto de vista de sus propios intereses de desarrollo, los países latinoamericanos han ido acumulando ofertas de textos destinados a orientar las transferencias tecnológicas (en el artículo 9 del futuro acuerdo), combatir prácticas abusivas con respecto al ejercicio de los derechos patrimoniales (en el artículo 10 del futuro acuerdo) y proteger innovaciones menores (ej. mediante los modelos de utilidad).

Como se señala en el cuerpo principal de este informe, resulta curioso que los países latinoamericanos no hayan invocado una característica propia del ADPIC, que resta operatividad a las obligaciones OMC-plus. En efecto, al no contemplarse una excepción a la cláusula de la nación más favorecida, por razones de integración económica, cualquier compromiso asumido en el ALCA, que exceda los estándares del ADPIC, dará derecho a cualquier otro Estado Miembro de la OMC a requerir la extensión del mismo compromiso a favor de sus nacionales, sin necesidad de ofrecer contraprestación alguna.
