

# ***Integración Norte/Sur y tratamiento especial y diferenciado en el contexto regional***

*Implicaciones para el ALCA*

**Rita Giacalone**

*A principios del siglo XXI, el paradigma de integración económica dominante induce la agrupación de países afectados por profundas asimetrías. Este esquema obliga a prestar atención a las medidas de tratamiento especial y diferenciado adoptadas para enfrentar las desigualdades entre naciones en distintos acuerdos de integración económica. Este artículo presenta los rasgos principales del paradigma y las razones que lo originaron; compara el tratamiento especial en distintos acuerdos y las críticas suscitadas; y analiza las propuestas planteadas en las negociaciones del ALCA y discute sus posibilidades dentro del cuadro de fuerzas regionales.*

## ***Introducción***

**E**n la última década América Latina experimentó un proceso de reactivación de la tendencia a constituir acuerdos de integración regional que se vivió en los años 60 y primera parte de los 70. Pero los acuerdos actuales asumen rasgos

---

**Rita Giacalone:** Ph.D. en Historia; profesora titular de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida (Venezuela); coordinadora del Grupo de Integración Regional de esa universidad y de la Red para la Investigación en Integración Regional del Programa Alfa de la Comunidad Europea.

**Palabras clave:** integración, países en desarrollo/países desarrollados, CAN, ALCA, América Latina.

---

distintos de los que se firmaron en los 30 años previos. Además de incluir aspectos como la liberalización del comercio y las inversiones, que contrastan con los convenios anteriores basados en la industrialización por sustitución de importaciones y el proteccionismo, otra característica es que algunos integran a países latinoamericanos con otros extrarregionales. Adicionalmente, se trata de acuerdos entre países en desarrollo (PED) y países desarrollados (PD), según la clasificación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Aunque ya los primeros acuerdos de integración económica firmados en América Latina en 1960 –la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA)– agrupaban a países con diferencias de desarrollo, en los que se concluyeron entre 1992 y 2002 esos desniveles son sustancialmente mayores. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) constituye un ejemplo, puesto que vinculó economías de PD como Canadá y Estados Unidos con México (PED). Asimismo lo hicieron los acuerdos comerciales de México y Chile, respectivamente, con la Unión Europea (UE), y los firmados por Canadá con países latinoamericanos (Chile, Costa Rica y Centroamérica). Entre los que se están negociando actualmente, siguen la misma tendencia el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el acuerdo comercial entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la UE. En este artículo se analizan las razones que explican el surgimiento de la tendencia a asociar en acuerdos de integración a países en vías de desarrollo y desarrollados; en segundo lugar, se discuten los instrumentos de tratamiento especial y diferenciado utilizados para mitigar las asimetrías entre naciones dentro de esos acuerdos, y finalmente se evalúan las propuestas hechas en las negociaciones del ALCA.

### ***El nuevo paradigma y sus razones***

Usualmente los acuerdos entre socios desiguales, como la UE y sus ex-colonias de independencia reciente –los llamados países ACP (África, Caribe y el Pacífico)– y también EEUU y Canadá con los países caribeños y centroamericanos, respectivamente, se daban dentro del marco de programas de cooperación, como los sucesivos Acuerdos de Lomé, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y el Caribbean-Canadian Trade Agreement (Caribcan). En ellos los objetivos, y los respectivos instrumentos para alcanzarlos, están delimitados en términos asimétricos, por lo cual un país o grupo de países otorga concesiones preferenciales a otro grupo o país, sin expectativa de reciprocidad. Desde la última década del siglo xx tales arreglos han dado paso al establecimiento de acuerdos de libre comercio entre actores con fuertes asimetrías, que responden a un modelo o paradigma común de integración «Norte/Sur» (Bouzas/Ros, pp. 13-21).

En primer lugar, existe una brecha importante en los niveles del PIB de los PD y PED signatarios, así como en volumen de población, masa de capital circulante e ingreso per cápita; segundo, son propuestos por los PD, que eligen qué país o grupo de PED les interesa; tercero, su parte esencial versa sobre liberalización del comercio, pero se agregan medidas de apertura en inversiones, propiedad intelectual y servicios; cuarto, aceptan la normativa de la OMC pero buscan ensancharla en aspectos que varían; quinto, reducen las barreras arancelarias en los mercados de PD para productos de los PED, pero siguen manteniendo barreras no arancelarias; sexto, se interesan por asegurar el acceso de inversiones, tecnología y bienes de PD a los PED.

***El paradigma de integración entre PD y PED refleja transformaciones profundas de las relaciones entre países a fines del siglo xx***

Esas similitudes suelen atribuirse a la influencia del Tlcan y de las tendencias globalizantes, de modo que los acuerdos estarían orientados por un proyecto estadounidense de ordenamiento del hemisferio de acuerdo con sus necesidades. Las mismas se presentan, a veces, como consecuencia de un fuerte déficit comercial que obligaría a EEUU a buscar nuevos mercados para sus productos y servicios, otras como originadas por una crisis de crecimiento y expansión de sus empresas transnacionales, a las cuales les quedaría pequeño el mercado nacional o que, por lo contrario, necesitarían expandirse más allá de éste para poder crecer. Sea cual sea la vinculación entre paradigma, acuerdos concretos e influencia estadounidense, son escasas las ocasiones en que se utilizan los mismos conceptos para referirse a los acuerdos de México y Chile con la UE<sup>1</sup>, los cuales se caracterizan por aplicar iguales principios económicos al comercio de bienes y servicios, las inversiones, y la protección de su agricultura y de sus patentes industriales.

El paradigma de integración entre PD y PED refleja transformaciones profundas de las relaciones entre países a fines del siglo xx, y la observación de los problemas del multilateralismo dentro de una economía globalizada arroja luces sobre su origen (Tussie). La globalización como fenómeno económico afecta a las naciones grandes, medianas y pequeñas y obliga a buscar la gobernabilidad de los mercados bajo la forma del multilateralismo. La lentitud y complejidad de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Co-

---

1. Una revisión del Tlcan y del acuerdo UE-Chile permite observar estas características; v. tb. Rosas, p. 162, y *El Mercurio* 18 y 19/4/02, Santiago de Chile.

mercio (GATT), que intentó ordenar y hacer manejables las fuerzas desatadas, y sus escasos logros, incidieron en que las naciones desarrolladas buscaran establecer sus propias áreas de «comercio administrado» dentro del marco global. Éstas son cada vez más necesarias porque desde la última década del siglo xx el aumento de la movilidad del capital internacional ha incidido en los patrones del comercio mundial, pasándose de la exclusión de los PED entre 1940 y 1980 (años en que este comercio creció fundamentalmente entre los PD) a una atracción creciente por incluirlos.

Este fenómeno se relacionó con el dinamismo de los flujos de capital que, durante la mayor parte de los años 90 se orientó hacia los PED por las oportunidades del proceso de privatización y porque la estructura financiera y comunicacional globalizada facilita su expansión en todas direcciones. Pero se advierte una importante diferencia: las empresas no invierten en los PED para romper barreras arancelarias y capturar esos mercados, sino para incrementar su eficiencia productiva y llevar su producción al comercio internacional, una tendencia que están imitando las empresas grandes de los PED. Como resultado se estaría pasando de una integración económica internacional centrada en el Norte desarrollado, a otra en la cual los vínculos Norte/Sur se han activado y en esta activación participan, en primer lugar, los capitales y, en segundo, los bienes y servicios. Este movimiento de acuerdos Norte/Sur del tipo ALCA y los de la UE va acompañado por convenios comerciales Sur/Sur que buscan relaciones económicas mundiales más descentralizadas (Tussie, pp. 39-41) pero que también, a su manera, responden a las mismas fuerzas<sup>2</sup>.

Dentro de esta dinámica, el multilateralismo de la OMC ha sido desplazado por la multiplicación de las unidades económicas regionales, una tendencia que abarca incluso a EEUU, desde sus primeras negociaciones para firmar un acuerdo comercial con Canadá a mediados de los años 80. Desde esta perspectiva el regionalismo puede verse como un mecanismo defensivo, no porque el mercado regional sustituya al mundial, sino porque tiene efectos dinámicos en el ámbito agregado y en términos de composición de las exportaciones (Tussie, pp. 47-48). Con estas características, en los nuevos acuerdos entre PD y PED se conjugan dos objetivos: la defensa de sus mercados de bienes y servicios por parte de los primeros, y la búsqueda de una ampliación de los suyos para los segundos, además de la necesidad de asegurarse contra aumentos futuros en el nivel de protección del socio mayor (Bouzas 1999, p. 12). Si esto se aplica al

---

2. En 1995, 15% de la inversión extranjera directa (33.000 millones de dólares) se originó en PED; v. Tussie, p. 40.

comercio, en el sector inversiones se conjugan también la tendencia de las empresas de los PD a expandirse en búsqueda de mayor eficiencia productiva, y la de los PED a atraer capital y tecnología.

### ***El tratamiento especial y diferenciado en los acuerdos de integración regional***

Los orígenes del tratamiento especial se ubican en las teorías del desarrollo que predominaron entre los años 50 y 70, y su reconocimiento se concreta en 1964 en la Parte IV del GATT que otorgó a algunos de los productos de los PED condiciones de acceso a mercados más favorables que las de los PD (Cepal 2001, p. 1). Las premisas sobre las cuales se asienta el tratamiento especial son tres: 1) los PED se encuentran en desventaja cuando participan en acuerdos comerciales con PD; 2) para maximizar el desarrollo sostenible en los PED se necesitan políticas comerciales distintas que en los PD; y 3) resulta de interés para los PD ayudar a que los PED participen en el sistema comercial internacional (Michalopoulos, p. 15).

De acuerdo con estos conceptos, el GATT (desde 1994 la OMC)<sup>3</sup> incluye en sus acuerdos medidas que pueden agruparse en dos categorías: las acciones positivas que los PD toman a favor de los PED, y las excepciones a normas generales que se les permite aplicar. Las primeras abarcan acceso preferencial a mercados de los PD, asistencia técnica o de otro tipo, y acuerdos que sean más beneficiosos para los intereses de los PED. Entre las segundas encontramos mayor flexibilidad para que estos últimos puedan limitar el acceso de ciertos productos a sus mercados por lapsos específicos (excepciones) y periodos más largos para cumplir con sus obligaciones (Michalopoulos, pp. 15-19)<sup>4</sup>. Se reconoce una categoría de países a los que se denomina «menos desarrollados» de acuerdo con una lista de características establecidas por la Organización de las Naciones Unidas (ibíd., pp. 22-23).

En general, la principal objeción hecha a los mecanismos de la OMC es que no son de cumplimiento obligatorio para los países miembros, por lo cual, aunque el principio es oficialmente reconocido, los PED se autocalifican como tales al negociar acuerdos comerciales si deciden solicitar medidas de tratamiento es-

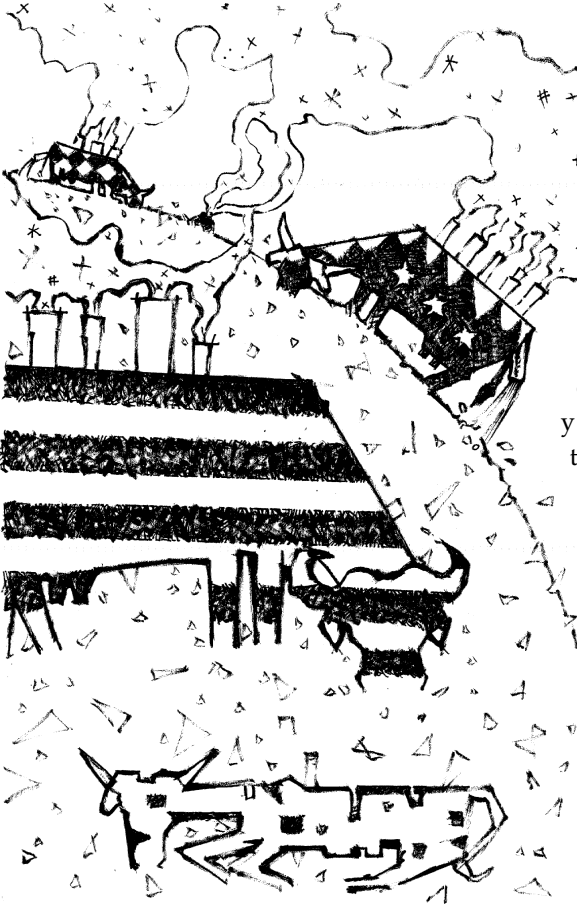
---

3. Las normas del GATT-OMC sufrieron un cambio en su concepción del tratamiento especial luego de la Ronda Uruguay: se pasó de verlo como una respuesta a la falta de capacidad de los PED, a considerarlo un método para que estos países puedan cumplir con la normativa multilateral; v. Cepal 2001, p. 13.

4. De las 97 provisiones de la OMC para tratamiento especial, 43 consisten en plazos más largos y mayor flexibilidad; v. Cepal 2001, p. 45.

pecial, las que pueden ser rechazadas por la contraparte negociadora (García, p. 143). También se advierte un creciente cuestionamiento de la efectividad de este tratamiento, con base en dos argumentos: la indeterminación de que las medidas que restringen la apertura comercial de los PED sean realmente beneficiosas para su desarrollo, y que los compromisos adoptados presentan problemas de implementación. Por ejemplo, algunos estudios sugieren que la utilización por los PED de excepciones a la normativa de la OMC ha tenido efectos negativos para su comercio y desarrollo, ya que les ha impedido negociar mejores términos de acceso a los PD para nuevos productos con mayor valor agregado, y porque esas medidas mantienen niveles de proteccionismo que conspiran contra el incremento de su productividad (Michalopoulos, pp. 24-28). Asimismo, el carácter unilateral de las medidas de tratamiento especial que otorgan los PD genera incertidumbre y/o se vincula con el cumplimiento de aspectos distintos al comercio (erradicación de producción y tráfico de drogas, p. ej.) (OMC, pp. 21-22). Además de la OMC, desde los años 60 distintos esquemas de integración económica incorporaron el principio del tratamiento especial y diferenciado. La normativa latinoamericana más completa y de mayor alcance al respecto se encuentra en el Acuerdo de Cartagena que estableció el Grupo Andino en 1969, en el cual se acordó otorgar ese tratamiento a Bolivia y Ecuador por su menor desarrollo relativo. Luego de su modificación en el Acta de Trujillo en 1996, el principio se mantuvo y sus normas pueden agruparse en relativas a política industrial, política comercial, arancel externo común, cooperación financiera y asistencia técnica, aplicación de medidas agrícolas y cláusulas de salvaguardia, y normas de origen. El tratamiento especial para los dos países se da tanto en el comercio de bienes como en el de servicios (Aladi 2002, pp. 15-19).

En el caso de la asignación de industrias específicas a los países de menor desarrollo relativo (PMDR) dentro del Grupo Andino, Fuentes y Perry (p. 93) consideran que esta asignación fue errada porque se basó en criterios políticos y no económicos, sin considerar que el éxito de una industria depende de un conjunto de relaciones con otros subsectores localizados en su cercanía y de la existencia de infraestructura institucional y física, y los mercados más pequeños generalmente carecen de estos elementos. Estos autores agregan que: «El exagerado énfasis en el pretendido cambio estructural que generarían (por ejemplo) los programas de desarrollo industrial ... desvió la atención de las ventajas que resultarían de la progresiva competencia con las importaciones a que hubiesen podido sujetarse las actividades productivas localizadas en los PMDR» (p. 98). Esto habría sucedido en el Grupo Andino porque no se prestó atención a racionalizar la producción de bienes que luego deberían incorporarse a la liberalización comercial (p. 99). Otras críticas destacan el escaso efecto del tra-



tamiento especial sobre el desarrollo económico de Bolivia y Ecuador después de 30 años de aplicación. Además, ese tratamiento depende de la interpretación que la Secretaría General del Grupo Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones, CAN) haga en cada caso de temas como excepciones, comercio significativo y otros, lo cual obliga, cuando existen desacuerdos al respecto, a recurrir al Tribunal de Justicia, con las demoras y costos que esos procesos implican.

En el caso de la Comunidad del Caribe (Caricom), el Artículo 3 del Tratado de Chaguaramas (1973) clasificó a sus miembros en dos categorías, la de mayor y la de menor desarrollo relativo, y ubicó en esta última a ocho de ellos (Antigua, Belice, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Kitts-

Nevis, St. Lucia, y St. Vincent y las Grenadinas), los que recibieron tratamiento especial y en 1981 formaron la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). En 2000 se estableció un nuevo conjunto de medidas (Protocolo VII) que actualmente incluye: asistencia técnica para cumplir con la necesidad de ajustarse a las demandas del mercado común, o para atraer inversiones y hacer seguimiento al cumplimiento de compromisos internacionales; servicios exentos temporalmente del tratamiento nacional; limitaciones a las importaciones de ciertos bienes cuando una industria hace aportes importantes al PIB, al empleo o a la generación de divisas de un país; restricciones cuantitativas en compras gubernamentales; un Fondo de Desarrollo para ayudar a los PMDR; restricciones cuantitativas para importaciones de ciertos rubros en Guyana (que no forma parte de esos países pero es el más endeudado de la Caricom) y Belice. Un aspecto interesante de estas medidas es que el tratamiento especial se otorga a países de menor desarrollo y también a sectores y regiones menos desarrollados de otros países (Aladi 2002, pp. 22-23).

En el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), que en 1980 sustituyó a la Alalc, se distinguen tres categorías de países –de menor desarrollo relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay), intermedios (Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela) y otros (Argentina, Brasil y México)<sup>5</sup>. Las preferencias arancelarias que se otorgan entre sí estos países varían según la categoría a la cual pertenecen, y van desde menores porcentajes de desgravación hasta mayor número de excepciones. En cuanto a normas de origen, se otorga también un porcentaje mayor para insumos originarios de terceros países a los de menor desarrollo. Estas medidas fueron aplicadas durante los primeros años, pero desde la década de los 90 se observa cada vez más la firma de acuerdos recíprocos entre países de las tres categorías (Intal, p. 11). En 1998 una evaluación de los resultados de este tratamiento especial (Aladi 2002) concluyó que: 1) con respecto a las nóminas de apertura de mercados, los productos incorporados eran pocos y su disminución o abolición en los nuevos acuerdos demostraba que los PMDR las consideraban de poca importancia para mejorar su situación de desarrollo; 2) en cambio, los que seguían teniendo importancia eran los programas de cooperación destinados a mejorar la productividad y a fortalecer organismos públicos y privados de esos países. Otro estudio de la Aladi (2001, p. 13) considera que como las nóminas de apertura no son regionales, sino que varían según los acuerdos, no permiten a los PMDR aprovechar ventajas de escala, a lo cual se suma la incertidumbre que genera la necesidad de renegociarlas periódicamente.

En resumen, en América Latina y el Caribe solo la CAN, la Caricom y Aladi reconocen en forma explícita medidas de tratamiento especial para algunos de sus miembros, pues ni el Mercosur<sup>6</sup> ni el MCCA lo hacen<sup>7</sup>. El Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres otorga a Colombia y Venezuela algunos lapsos más extensos para aplicar ciertas medidas, pero no reconoce el principio de asimetría. Lo aceptan, sin embargo, los acuerdos comerciales de México con el Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), con Nicaragua y con Costa Rica, y los de Colombia y Venezuela con la Caricom. De esta forma, este principio sólo es reconocido para sus miembros en acuerdos firmados en la primera etapa de la integración regional, y en tiempos recientes únicamente en

---

5. Cuba se incorporó posteriormente como país intermedio.

6. El Mercosur dispone en sus anexos medidas temporales para moderar la transición de Paraguay y Uruguay y, según Bouzas (1996, p. 83), adopta el paradigma del Tlcán, que confía al mercado la convergencia en los niveles de desarrollo de sus miembros. La asimetría solo es reconocida en su acuerdo con Bolivia.

7. Después de la crisis centroamericana se dieron medidas temporales especiales para Nicaragua, debido a la situación excepcional vivida por esa nación, sin alterar el principio de reciprocidad. Según Lizano, en el MCCA el principio se reconoció originalmente, pero nunca se aplicó.



acuerdos comerciales con otros países vecinos por parte de México, Colombia y Venezuela. Otro ejemplo de tratamiento especial asociado a un acuerdo de integración económica es el desarrollado por la Comunidad Económica Europea (CEE hoy UE) a raíz del ingreso de países como Irlanda (1973), Grecia (1979) y España y Portugal (1985). Las primeras medidas se establecieron en 1975 junto a la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, pero su enfoque no es por países. Aunque incluye programas agrícolas destinados a reorientar la estructura productiva de ciertas regiones, en general no se busca brindar mayores oportunidades de comercio u otorgar salvaguardas y periodos especiales de transición, sino promover programas de desarrollo humano (educación y entrenamiento) e infraestructura para que aquéllas encaren actividades productivas beneficiosas para el conjunto de la región (Nugent, pp. 80, 104-108)<sup>8</sup>.

En general, las posiciones de los analistas en cuanto al tratamiento especial en los acuerdos comerciales puedan agruparse de la siguiente forma: 1) algunos descartan totalmente su utilidad por considerarlo de escaso valor, casi irrelevante para el desarrollo por los pocos o nulos resultados de su aplicación a lo largo del tiempo; 2) otros lo critican porque perpetúa formas tradicionales de producción e intereses que sirven para mantener el *statu quo*; 3) hay quienes objetan su aplicación, ya sea porque no es obligatoria (el caso de la OMC) o porque los PED lo utilizan más para apaciguar a la oposición doméstica que para fomentar el desarrollo; y 4) algunos insisten en que, para que los PED puedan tener éxito en los acuerdos de integración, el tratamiento especial debe ser automático, permanente y no recíproco.

En la primera posición coinciden un trabajo reciente de la Cepal que estudia los efectos del tratamiento especial recibido por Centroamérica de EEUU, Canadá y la UE, y otro de representantes de los países receptores. Aquel concluye en que la evidencia empírica no demuestra que ese tratamiento haya coadyuvado «de forma significativa a acelerar el desarrollo de las economías centroamericanas», y se apoya en tres argumentos: 1) que ha concentrado la política económica de esos países en objetivos de corto plazo; 2) que ha pospuesto transformaciones productivas en sectores tradicionales de la economía; y 3) que al otorgarse por igual a todos los países centroamericanos descuida las diferencias estructurales entre ellos y genera mayor divergencia que convergencia económica (Cepal 2001). González y Lizano, por su parte, también enfatizan la necesidad de que

---

8. Yannopoulos (p. 294) critica los programas agrícolas de tratamiento especial porque los incentivos otorgados favorecieron la preservación de cultivos tradicionales o el reajuste hacia otros que resultan más competitivos en los PED que en la UE.

las economías pequeñas del hemisferio abandonen el concepto de tratamiento especial, ya que éste no ha resultado útil para promover el desarrollo. Para demostrarlo comparan la experiencia reciente de las naciones centroamericanas y caribeñas: mientras las últimas han utilizado consistentemente un modelo de acuerdos preferenciales no recíprocos, las primeras han firmado acuerdos de libre comercio inspirados en el Tlcan y, por lo tanto, en la reciprocidad (p. 296), sin que se observen mayores diferencias en los resultados obtenidos por unas y otras (pp. 280-281).

En el segundo grupo se ubica Mazzei, quien, desde la perspectiva de los intereses centroamericanos, sostiene que «para evitar distorsiones ineficientes en el aparato productivo y el mantenimiento de privilegios a expensas de otros sectores y del consumidor nacional» debe renunciarse a tratos preferenciales o asimétricos por motivos de menor desarrollo u otras consideraciones, pues «estas medidas de aparente consideración no hacen más que prolongar las causas del subdesarrollo y perpetuar los errores de las políticas económicas equivocadas que los han conducido a las presentes circunstancias de desventaja competitiva» (pp. 117-119). Cuando se argumenta que en las negociaciones del ALCA las economías pequeñas deben recibir un trato asimétrico en términos de lapsos más largos para su apertura e incorporación a las nuevas normativas, Mazzei se pregunta si esa demora «conduce al bienestar de su población o solo sirve para prolongar las ineficiencias y la protección de privilegios» (p. 126). De los seis argumentos en que se basa el tratamiento especial –vulnerabilidad de las fluctuaciones externas de la producción y la demanda, mercados internos limitados, alta dependencia del comercio externo, estructuras productivas poco diversificadas, pequeño tamaño de las empresas e importancia del ingreso aduanero como base tributaria– ninguno de los cinco primeros va a cambiar mientras la apertura pueda significar mayores ingresos de inversiones y tecnologías para modificar su escasa diversificación productiva. El sexto argumento, el único digno de ser tomado en cuenta según Mazzei (p. 127), podría enfrentarse con asesoría y cooperación internacional junto a una postergación temporal de la apertura hasta tanto se amplíe la base tributaria<sup>9</sup>. Inclusive en el caso de las medidas de promoción de exportaciones o subsidios permitidos a los PED por la OMC, Mazzei (p. 119) defiende su supresión total dentro del ALCA, pues volverían más competitivos los productos de las economías menores, que tienen menos capacidad de otorgar subsidios y sufren mayores daños por la artificialidad de los precios.

---

9. Sobre la incidencia del impacto fiscal del ALCA en las economías pequeñas, v. ALCA 2001, y Escaith/Inoue.

En el tercer grupo puede ubicarse a Bouzas/Ros (pp. 4-5), quienes consideran que en los PED el tratamiento especial se manejó más como un mecanismo para compensar la oposición de grupos de interés domésticos opuestos a la liberalización comercial, que como uno para generar desarrollo económico. Asimismo Fuentes y Perry se preguntan si una integración comercial entre países con diferencias productivas derivadas de sus distintos niveles de desarrollo generaría menores beneficios que una entre economías similares, y concluyen que «es muy probable que la integración entre países de distintos niveles de desarrollo no tenga por qué conducir a una menor expansión relativa de su comercio y, especialmente, a que esa expansión provoque menores ganancias en producción e ingresos para el grupo de países» (p. 88). En cuanto a las medidas destinadas a enfrentar las asimetrías entre miembros de un acuerdo de integración, como una liberación arancelaria más rápida para los socios mayores, estos autores añaden que si esa forma de tratamiento se vuelve permanente contribuye a que los PED desaprovechen las ganancias potenciales de una reconversión industrial y se conformen con lo existente (p. 92)<sup>10</sup>.

***No existe una posición única acerca de que el tratamiento especial otorgado a los PED contribuya a su desarrollo económico***

Entre aquellos que defienden el tratamiento especial (SELA, p. 1), los argumentos resultan variados, pero pueden resumirse en que los PED con una población menor de 10 millones de habitantes generalmente poseen un sector agrícola grande y niveles bajos de desarrollo urbano, exportaciones poco diversificadas y bajo valor agregado en sus exportaciones de manufacturas, además de resultar vulnerables a condiciones externas (volatilidad de mercados y desastres naturales), tener costos de transacción altos y carecer de economías de escala (Cepal 2002, pp. 247-260). Además, el tratamiento especial tiene efectos positivos sobre sus economías, aunque no se traduzca en un mayor desarrollo, si ayuda a mantener o aumentar el empleo y evita ajustes importantes en economías que tienen pocas alternativas disponibles.

En resumen, no existe una posición única acerca de que el tratamiento especial otorgado a los PED contribuya a su desarrollo económico, y parece existir una desilusión generalizada en cuanto a sus logros. Sin embargo, la magnitud de las asimetrías entre países en los nuevos acuerdos Norte/Sur, y la situación crítica en que se encuentran las economías latinoamericanas y caribeñas que

---

10. Lahidji (p. 65) señala el mismo riesgo en las transferencias presupuestarias hacia las regiones menos desarrolladas dentro de la UE.

negocian con EEUU, Canadá y la UE en este momento, demandan algunas medidas especiales para los más vulnerables, considerando que sin ellas su situación podría ser aún peor dentro del ALCA.

### ***Tratamiento especial diferenciado en el ALCA***

Hasta ahora las principales propuestas hechas en las negociaciones del ALCA han sido: 1) incluir el tratamiento especial como principio del Tratado (Gil, pp. 14-15); 2) no realizar una clasificación por países sino por sectores y productos en cada grupo de negociación; 3) incorporar financiamiento para «equiparar» a regiones «deprimidas» (Quijano, p. 57); 4. establecer distintos calendarios de apertura para productos, servicios, inversiones y agricultura, entre otros, acompañados por asistencia técnica para facilitar la transición (González Vigil, p. 7); y 5. crear un fondo para financiar la asistencia técnica necesaria para ajustarse al ALCA.

En cuanto al primer enfoque, la inclusión del principio de la asimetría en el acuerdo permitiría, según quienes lo proponen, negociaciones futuras dentro del ALCA de algunos aspectos previstos antes de su firma. En tanto la cuestión de la asimetría entre países fue incorporada en la Declaración Ministerial de San José, Costa Rica, como un tema a tenerse en cuenta al diseñar el ALCA, considerándolo en dos planos –el de las economías más pequeñas, y el de las diferencias en niveles de desarrollo– podría estimarse que será reconocida como principio.

Cuando en septiembre de 2001 el Comité de Negociaciones Comerciales aprobó en Managua las pautas para el tratamiento de las diferencias (<[www.ftaa-alca.org/tn18s.doc](http://www.ftaa-alca.org/tn18s.doc)>), se especificó que las normas se determinarán «sobre la base del análisis caso por caso, según sectores, temas y país/países» dentro de cada grupo de negociación, incluyendo medidas de transición, «que podrán estar apoyadas por programas de cooperación técnica», y considerando «periodos más prolongados para el cumplimiento de las obligaciones». En octubre de 2002 la Declaración Ministerial de Quito acogió esas pautas (Punto 17), y como instrumento de apoyo aprobó el Programa de Cooperación Hemisférica (Punto 18) para ayudar a los países pequeños y menos desarrollados a enfrentar los desafíos de la integración hemisférica (<[www.ftaa-alca.org/ministerials/quito](http://www.ftaa-alca.org/ministerials/quito)>). Finalmente, el segundo borrador del ALCA publicado en noviembre de 2002 incorpora este tratamiento en el Artículo 13 del capítulo Temas Generales e Institucionales<sup>11</sup>. Paralelamente la presentación de las ofertas arancelarias

---

11. En el borrador existen dos versiones alternativas: en una se indica que el tratamiento deberá aplicarse por sectores, temas, países o grupos de países; en la otra que la aplicación se determinará analizando caso por caso.

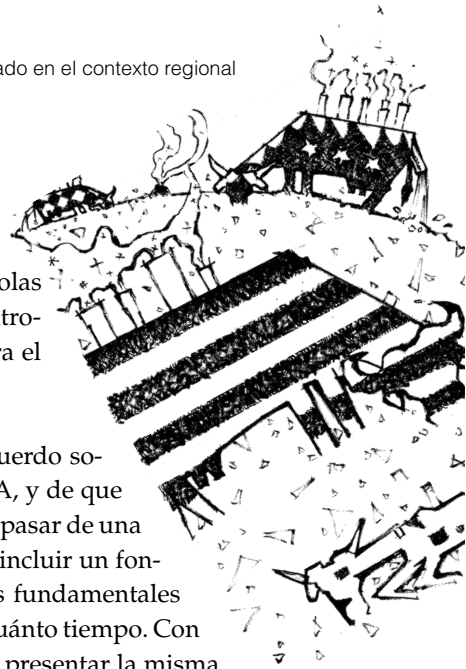
de EEUU hechas a principios de 2003 reconoce tarifas diferenciales para productos agrícolas e industriales por grupos de países: reducción de 91% para productos industriales y 85% para productos agrícolas de la Caricom, 66% y 64% respectivamente para Centroamérica, 61% y 68% para la CAN, y 58% y 50% para el Mercosur (ALCA 2003, p. 1)<sup>12</sup>.

Si bien esos documentos demuestran que existe acuerdo sobre la necesidad de tratamiento especial en el ALCA, y de que éste supere los términos del existente en la OMC –al pasar de una aplicación por país a sectores, productos y países e incluir un fondo de cooperación–, quedan pendientes cuestiones fundamentales como qué naciones recibirán ese tratamiento y por cuánto tiempo. Con respecto al primer punto, la decisión de Canadá de presentar la misma oferta de apertura arancelaria al Mercosur y la CAN (ALCA 2003, p. 4) sugiere que su tratamiento especial se circunscribirá a las naciones centroamericanas y caribeñas, con las cuales ya ha firmado un acuerdo de libre comercio, en el primer caso, o tiene un programa de acceso preferencial (Caribcan). Asimismo, las medidas más favorables hacia los países de la Caricom –aunque coherentes con el concepto de tratamiento especial– han despertado recelo en círculos del Mercosur que las consideran orientadas a ganar 14 votos favorables a EEUU en la negociación de otras cuestiones sensibles dentro del ALCA (ibíd.).

Otro tema pendiente es el de la llamada «graduación» de los países que reciban tratamiento especial, lo cual implica determinar en qué momento, o bajo qué circunstancias, un país, sector o producto dejará de necesitar medidas especiales. Hasta ahora organismos como la OMC utilizan criterios como el PIB per cápita, pero éste no resulta adecuado, ya que una simple devaluación de la moneda puede devolver a una nación que había sobrepasado los 1.000 dólares de PIB per cápita a la categoría que recibe tratamiento especial (OMC, p. 55). Si bien la «graduación» no es automática, para un país puede constituir una amenaza más que un reconocimiento de su avance hacia el desarrollo económico. La aplicación de una combinación de criterios (PIB per cápita, índice de desarrollo humano<sup>13</sup>, porcentaje de exportaciones, etc.) puede ser más equitativa y tener efectos positivos al canalizar parte de los recursos de la asistencia técnica

12. Canadá presentó la misma oferta al Mercosur y la CAN, y otra más amplia a Centroamérica y el Caribe.

13. García (pp. 154-155) incluye la clasificación de todos los países del ALCA según este índice, que es sustancialmente más alto en algunos países de la Caricom que en Bolivia, Ecuador e incluso Brasil.



hacia programas destinados a mejorar esos índices. Mecanismos de revisión periódica y en conjunto por grupos de países podrían generar también un panorama más equilibrado.

Además, el desacuerdo sobre los efectos del tratamiento especial en el desarrollo es tal, que el Taller sobre Economías Pequeñas del VII Foro Empresarial de las Américas (Quito, octubre de 2002) recomendó expresamente que los países tengan la posibilidad de renunciar en forma total o parcial a medidas de este tipo dentro del ALCA, y el análisis caso por caso permitiría eso, lo cual mantiene pendiente la cuestión de si este tratamiento será obligatorio o no dentro de este bloque.

Existen otras propuestas que van más allá de los términos usuales del tratamiento especial y diferenciado, como la de un trabajo de Bustillo/Ocampo (pp. 13-15). Allí se reconoce que los nuevos acuerdos Norte/Sur se rigen por el principio de reciprocidad, a pesar de las grandes asimetrías en los acuerdos EEUU-América Latina y UE-América Latina, pero se considera que la adopción de normas y disciplinas comunes dentro del ALCA no es en sí inconveniente, aunque pueda generar conflictos en algunas áreas específicas. Según este estudio, ni la apertura ni el tratamiento especial tendrán éxito si no se formulan estrategias para promover actividades y sectores competitivos, con encadenamientos entre las actividades orientadas al mercado externo y el resto del sistema productivo (p. 20)<sup>14</sup>. Por lo tanto, estas medidas pueden ser más de forma que de fondo si el tratamiento especial no adopta como objetivo central la búsqueda de la competitividad mediante el fomento de actividades encaminadas al desarrollo (reentrenamiento de recursos humanos, reconversión tecnológica, etc.). Sin embargo, la conclusión más importante es que el tratamiento especial no logrará producir la convergencia entre los ingresos de sus miembros si no se acompaña de fondos de cohesión como los aplicados por EEUU en Puerto Rico y de una mayor movilidad de la mano de obra, aunque sea bajo programas temporales (p. 32)<sup>15</sup>.

Lo anterior coincide con el planteamiento de Mattli (pp. 59-60), quien, basándose en la experiencia de la integración europea, considera que para que un

---

14. Los estudios de los efectos del ALCA tienen en cuenta los productos que lideran las exportaciones presentes de los países latinoamericanos y caribeños, pero ignoran otros que podrían beneficiarse de la posibilidad de acceso al nuevo mercado hemisférico; v. *Coyuntura Internacional*, pp. 11-12.

15. Para Winters, citado en Bustillo/Ocampo, p. 32, los efectos de la emigración temporal de trabajadores de PED a PD serían mayores que los de la liberación del comercio de bienes. Lizano (p. 132) señala que en la CEE (UE) la movilidad del trabajo ha tenido más éxito que los recursos especiales para ciertas regiones.

proyecto de integración comercial asimétrica tenga éxito es necesario que exista un «hegemón benevolente», que pueda demostrar con su ejemplo que estandarizar regulaciones y tecnologías es positivo para el desarrollo económico, y que asuma el costo temporal de la redistribución de ingresos en la región, mediante ayuda técnica y/o financiera. Según ambas interpretaciones, el único país del ALCA con capacidad para asumir la movilidad de la mano de obra y los fondos de cohesión propuestos por la Cepal o de convertirse en ejemplo de desarrollo y financiar el costo del ajuste, según propone Mattli, sería EEUU. Una Unión Sudamericana en torno de Brasil, como alternativa al ALCA, no tendría el mismo efecto, pues ese país no posee estándares tecnológicos ni regulatorios que puedan ejercer un efecto demostración sobre todos sus vecinos ni capacidad para compensarlos por los ajustes o para absorber la movilidad del factor trabajo<sup>16</sup>.

### ***Conclusión***

En resumen, aunque cada vez se plantean más críticas a los efectos del tratamiento especial para el desarrollo de los PED, la asimetría tan marcada que exhiben los acuerdos de integración Norte/Sur justifica la incorporación de normativas especiales para esos países dentro del ALCA. Los dos principales problemas a definir en la negociación parecen ser a qué naciones se aplicará ese tratamiento y bajo cuáles condiciones se producirá la «graduación». En general, se admite también que el tratamiento especial hemisférico no debe ser menor que el que ya otorga la OMC, pero no existe consenso en cuanto a que también deba incorporar las normativas de los distintos acuerdos subregionales. En este sentido, lo más probable y factible es que éstos sigan utilizando sus normas internas en las relaciones con otros países miembros. Otro desacuerdo es acerca de si este tratamiento debe ser obligatorio o no.

Pero el punto central de la cuestión es qué objetivos se buscará alcanzar con el tratamiento especial dentro del ALCA. Éste puede resultar positivo si se lo asume como un conjunto de medidas temporales y parciales a complementarse con fondos y acciones gubernamentales y del sector privado que funcionen para fortalecer el desarrollo de esos países, y no como una forma de acallar la oposición doméstica o de pasar a otros el costo del ajuste. En este sentido, el enfoque centrado en regiones puede complementar las medidas tradicionales de tratamiento especial para países. Identificar las regiones más amenazadas

---

16. Sobre las bases de sustentación y las posibilidades de una Unión Sudamericana teniendo como núcleo a Brasil, v. Di Tella; Tokatlian, para un debate.

por el libre comercio hemisférico –las rurales con gran proporción de población y escasa diversificación productiva o aquéllas que concentran más sectores y productos industriales vulnerables y poseen escasas oportunidades alternativas (Yannopoulos, pp. 285, 287)– permitiría diseñar programas temporales, específicos e integrales (combinando reconversión productiva, desarrollo humano y programas de infraestructura) con participación del fondo hemisférico, de los gobiernos nacionales y del sector privado.

Si solo se trata de postergar la aplicación de algunas medidas, probablemente se esté difiriendo tanto el ajuste necesario, que deberá hacerse más adelante, como la oportunidad de encarar programas de desarrollo que, según la experiencia ha demostrado, no pueden llevar a cabo por sí mismos ni los gobiernos ni el sector privado de América Latina. El Fondo de Cooperación Hemisférica del ALCA puede representar una oportunidad si se lo estructura de forma que permita alcanzar objetivos de desarrollo vinculados a las nuevas oportunidades del comercio. De cualquier forma, resultan aplicables todavía las palabras de Lizano (p. 125) cuando señalaba que no debe cifrarse en la integración «una importancia exagerada como instrumento para solventar el problema de los PMDR» si no queremos volver a caer luego en dos errores frecuentes: «primero, achacar al programa de integración disparidades que ya existían antes de su inicio y, segundo, creer que la integración por sí misma es capaz de eliminar las disparidades».

### **Referencias**

- Aladi: «Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias intra-Aladi en el acuerdo que establecería el ALCA», Estudio 132, Secretaría General, Montevideo, 26 de marzo de 2001.
- Aladi: «El tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en las negociaciones del ALCA», Estudio 154, Secretaría General, Montevideo, 28 de noviembre de 2002.
- ALCA: «Implicaciones fiscales de la liberalización comercial», Grupo Consultivo sobre Economías Más Pequeñas, 6 de noviembre de 2001, ftaa.sme/inf.53 en <www.ftaa-alca.org>.
- ALCA: *Informe ALCA* N° 7, 3/2003.
- Bouzas, Roberto: «La agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo» en *Integración y Comercio* año 1, 1-4/1996, pp. 64-87.
- Bouzas, Roberto: «A Mercosur-European Union Free Trade Agreement. Issues and Prospects» en *Documentos e Informes de Investigación* N° 228, Flasco, Buenos Aires, febrero de 1999.
- Bouzas, Roberto y Jaime Ros: «The North-South Variety of Economic Integration: Issues and Prospects for Latin America» en *Documentos e Informes de Investigación* N° 141, Flasco, Buenos Aires, marzo de 1993.
- Bustillo, Inés y José Antonio Ocampo: «Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas» en *Informes y Estudios Especiales* N° 13, Cepal, Santiago de Chile, mayo de 2003.



- Cepal: «La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico», Santiago de Chile, 27 de diciembre de 2001.
- Cepal: «Globalización y desarrollo», Santiago de Chile, mayo de 2002.
- Coyuntura Internacional: «Evolución de la integración comercial en América Latina» en *Coyuntura Internacional* año 12 N° 9, 1/2002, Caracas, pp. 3-12.
- Di Tella, Torcuato S.: «¿Qué se gana con una Unión Sudamericana?» en *Desarrollo Económico* vol. 40 N° 159, 10-11/2000.
- Escaith, Hubert y Keiji Inoue: «Políticas en materia de aranceles y subsidios de las pequeñas economías frente a la liberalización comercial en las Américas» en *Integración y Comercio* N° 14, 5-8/2001, pp. 3-29.
- Fuentes, Alfredo L. y Guillermo Perry: «Notas sobre la integración económica entre países latinoamericanos de diferentes niveles de desarrollo» en H. Muñoz Valenzuela y F. Orrego Vicuña (eds.): *La cooperación regional en América Latina. Diagnóstico y proyecciones futuras*, El Colegio de México / Universidad de Chile, México, 1987.
- García, Santiago: «Modalidades de liberalización comercial y trato preferencial para los países en desarrollo: los temas pendientes en la negociación de servicios del ALCA» en *Comentario Internacional* N° 3, 1-6/2002, pp. 135-156.
- Gil, Julio César: «La Comunidad Andina ante el ALCA: implicaciones y oportunidades», XXVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, SELA, Caracas, octubre de 2001.
- González, Anabel y Eduardo Lizano: «Problemas y desafíos de las negociaciones de acceso a mercados para las pequeñas economías» en A. Estevadeordal y C. Roberts (eds.): *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*, BID, Washington, D.C., 2001, pp. 275-305.
- González Vigil, Fernando: «La Comunidad Andina de Naciones (CAN) ante el ALCA», II Coloquio Académico de las Américas, BID / Intal, Buenos Aires, abril de 2001.
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal): *Carta Mensual* N° 9, 4/1997, Buenos Aires.
- Lahidji, Reza: «Balance y perspectivas de la construcción europea» en *Capítulos del SELA* N° 59, 5-8/2000, pp. 57-70.
- Lizano, Eduardo: «Disparidades nacionales e integración económica» en *Integración Latinoamericana* N° 69, 6/1982, reproducido en *Integración y Comercio* N° Especial 35 Años, 2000, pp. 123-145.
- Mattli, Walter: *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Mazzei, Umberto: «¿Qué puede esperar Centroamérica de las negociaciones hemisféricas?» en *Capítulos del SELA* N° 53, 1-6/1998, pp. 111-127.
- Michalopoulos, Constantine: *The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT & the WTO*, Banco Mundial, Washington, D.C., julio de 2000.
- Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union*, Macmillan, Londres, 1994.
- OMC: «Marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio en apoyo de los países menos adelantados», WT/COMTD/LDC/7, 23 de febrero de 2000.
- Quijano, José: «Mercosur y Chile: ¿el otro polo del ALCA?» en *Capítulos del SELA* N° 62, 5-8/2001.
- Rosas, María Cristina: *La economía internacional en el siglo XXI. OMC, Estados Unidos y América Latina*, UNAM, México, 2001.
- SELA: *Notas Estratégicas* N° 29, 2/1997, pp. 1-10; v. tb. <www.sela.org>.
- Tokatlian, Juan Gabriel: «La Unión Sudamericana: ¿Inexorable o contingente?» en *Desarrollo Económico* vol. 41 N° 161, 4-6/2001, pp. 139-148.
- Tussie, Diana: «Nuevo enfoque del multilateralismo en una economía globalizada» en *Capítulos del SELA* 53, 1-6/1998, pp. 33-55.
- Vacchino, Juan Mario: «ALCA o Unión Europea y los riesgos de las falsas opciones para la región», 12/2001, mimeo.
- VII Foro Empresarial de las Américas: «Conclusiones del Taller sobre Pequeñas Economías», Quito, octubre de 2002, en <www.tecnibusiness.com/abf/t\_taller>.
- Yannopoulos, George N.: «The Management of Trade-Induced Structural Adjustment: An Evaluation of the EC's Integrated Mediterranean Programmes» en *Journal of Common Market Studies* vol. 27 N° 4, 6/1989, pp. 283-301.