

## El nuevo bilateralismo y el ALCA

Benjamín Chávez Núñez del Prado\*

### 1. Introducción

Las políticas de apertura comercial iniciadas en América Latina a mediados de la década de 1980, y profundizadas desde 1990 tras el Consenso de Washington, modificaron las estrategias comerciales de sus países. Antes de las reformas liberales, las economías mantenían una orientación hacia adentro, con industrias extremadamente protegidas por altos niveles arancelarios y una relevante participación del Estado en la actividad empresarial. En el Perú el arancel promedio en 1990 era de 46,5% con una alta dispersión arancelaria con 39 escalas arancelarias. El Estado tenía una importante participación en la actividad empresarial, principalmente en servicios públicos —telecomunicaciones, agua potable y saneamiento, energía, transporte, puertos y aeropuertos, etcétera— y en actividades extractivas de recursos naturales —Petroperú, Centromin Perú, Minero Perú, Hierro Perú, Pesca Perú, entre otros—.

El gobierno de Alberto Fujimori inició un programa de reformas económicas orientadas hacia afuera y a que la iniciativa privada sea el motor de desarrollo del país. Se liberalizó el mercado financiero, cambiario y de capitales; se flexibilizó el mercado laboral; se redujo el aparato estatal eliminando monopolios, reduciendo la burocracia y transfiriendo al sector privado el manejo de empresas estatales a través del programa de privatizaciones y concesiones. Finalmente, se abrió la economía a los mercados

---

\* Jefe negociador de servicios en la Dirección Nacional de Asuntos Multilaterales y Negociaciones Comerciales Internacionales del Viceministerio de Comercio Exterior. Las opiniones vertidas por el autor son a título estrictamente personal y no representan ni comprometen la posición institucional del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

internacionales con la apertura del mercado de bienes y la liberalización del mercado de servicios.<sup>1</sup>

En este contexto, la inserción a la economía mundial fue una prioridad en la región. En el ámbito multilateral México y Venezuela se adhirieron al acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT por sus siglas en inglés) en la segunda mitad de la década de 1980, seguidos de países de América Central y de la Comunidad Andina cuando se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Actualmente todos los países de América Latina son miembros de la OMC.

En el ámbito regional, el hito más importante fue la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) entre Estados Unidos, Canadá y México en 1994. Sin embargo, en general, durante la década de 1990 se evidenció un mayor esfuerzo de integración entre los países de la región. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue creado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay en 1991; la Comunidad Andina fue revitalizada con el establecimiento de una zona de libre comercio entre los países andinos, a la cual Perú se reincorporó de manera progresiva a partir de 1997 luego de que suspendiera temporalmente sus derechos y obligaciones en 1992; los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) también avanzaron en la eliminación de barreras al comercio entre sus miembros.

Paralelamente, los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) empezaron a negociar los denominados acuerdos de complementación económica (los ACE). Sin embargo, los ACE son acuerdos bilaterales con diverso grado de ambición, dependiendo de los países que negocian y del nivel de comercio entre estos. Se limitan en la mayoría de casos a la liberalización parcial del comercio de mercancías sin tratar aspectos tan importantes como el comercio de servicios, la inversión y las compras gubernamentales; temas que en años recientes se están empezando a tratar bajo las denominadas ampliaciones de los ACE.

Así, como un resultado natural al creciente interés por afianzar las relaciones económicas y comerciales con los Estados Unidos de América y con los demás países de la región, se lanzó en 1994 una ambiciosa iniciativa de integración hemisférica cuyo objeto era formar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Como se analizará más adelante, el ALCA, en su formato original, fracasó debido a diferencias insuperables fundamentalmente entre los países líderes del MERCOSUR —Brasil y Argentina—, y los Estados Unidos de América. En un intento por salvar el ALCA se planteó la posibilidad de negociar un marco mínimo de compromisos al que se le

---

<sup>1</sup> Véase: ARAOZ, Mercedes, José Luis BONIFAZ, Carlos CASAS y Fernando GONZÁLEZ VIGIL. *Factores limitantes de la inversión extranjera en el Perú*. Primera edición. Lima: Universidad del Pacífico, 2001.

denominó el ALCA *«light»*, iniciativa que tampoco ha podido concretarse. El ALCA fue declarado en «cuidados intensivos» en el 2005 en la Cuarta Cumbre Presidencial de las Américas en Mar del Plata.

Con el estancamiento de las negociaciones del ALCA, los países replantearon inmediatamente sus estrategias comerciales en la región. El primer paso fue priorizar la negociación de un acuerdo comercial con los Estados Unidos de América. El primer país en conseguirlo, aparte de México, fue Chile, que empezó a negociar a mediados de los noventa pero que recién suscribió el acuerdo en junio de 2003. Le siguieron los países centroamericanos con el CAFTA, recientemente el Perú suscribió un TLC ahora denominado acuerdo de promoción comercial (TPA por sus siglas en inglés) y Colombia lo hizo poco tiempo después. Pero algunos de los países latinoamericanos más activos en esta materia, no solo quieren negociar con los Estados Unidos de América, sino que existe un interés en profundizar los acuerdos existentes en el marco de la ALADI y en buscar nuevos acuerdos con Europa, Asia, Oceanía y Canadá. A esta nueva era se le ha denominado el nuevo bilateralismo, que en relación con los acuerdos entre países de la región se explica fundamentalmente por el fracaso del ALCA, pero con respecto a la intención de negociar con países de otras latitudes, se explica por el fracaso de la denominada Ronda de Doha para el Desarrollo de la OMC. En este artículo abordaremos solamente la relación entre el nuevo bilateralismo y el ALCA.

## 2. El ALCA

Los esfuerzos para unir las economías de América en una sola área de libre comercio se iniciaron en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami, Estados Unidos de América, en diciembre de 1994. Los jefes de Estado de la región, con excepción de Cuba, acordaron la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En esa cumbre también se resolvió que las negociaciones con miras a lograr el acuerdo finalizarían a más tardar en el año 2005 y habría avances sustanciales para el año 2000.

Durante la fase preparatoria (1994-1998), se establecieron doce grupos de trabajo. Los programas de trabajo de los grupos incluían la identificación y el examen de medidas existentes relacionadas con el comercio en cada área, con el objeto de identificar posibles enfoques para las negociaciones. La identificación se realizó durante las cuatro reuniones ministeriales que se realizaron en esta fase (ver cuadro 1).

En la Declaración de San José (Costa Rica) de marzo de 1998, los ministros determinaron la estructura de las negociaciones, acordaron los principios generales y objetivos del proceso y recomendaron a sus jefes de Estado el inicio de las negociaciones formales del ALCA (ver cuadro 2).

---

## Cuadro 1

### Grupos de trabajo del ALCA

---

#### Creados en la reunión ministerial de Denver, junio de 1995

- Acceso a mercados
- Procedimientos aduaneros y reglas de origen
- Inversión
- Normas y barreras técnicas al comercio
- Medidas sanitarias y fitosanitarias
- Subsidios
- Antidumping y derechos compensatorios
- Economías más pequeñas

#### Creados en la reunión ministerial de Cartagena, marzo de 1996

- Compras del sector público
- Derechos de propiedad intelectual
- Servicios
- Política de competencia

#### Creados en la reunión ministerial de Belo Horizonte, mayo de 1997

- Solución de controversias
- 

Fuente: Página web del ALCA.

## Cuadro 2

### Grupos de negociación y comités, Declaración de San José

---

#### Grupos de negociación

- Acceso a mercados
  - Inversión
  - Servicios
  - Compras del sector público
  - Solución de controversias
  - Agricultura
  - Derechos de propiedad intelectual
  - Subsidios, antidumping y derechos compensatorios
  - Política de competencia
- 

#### Comités

- Comité de representantes gubernamentales sobre la participación de la sociedad civil
  - Comité conjunto de expertos del gobierno y del sector privado sobre comercio electrónico
  - Grupo consultivo sobre economías más pequeñas
- 

Fuente: Página web del ALCA.

En 1998, durante la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, se iniciaron formalmente las negociaciones del ALCA. Se acordaron como principios rectores del proceso el carácter equilibrado y comprensivo de las negociaciones, la congruencia con la OMC, el famoso «*single undertaking*» o compromiso único que los delegados definieron con la frase: «Nada está acordado hasta que todo esté acordado», la transparencia, y el trato especial y diferenciado —es decir, que se tomaría en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías con el fin de facilitar la participación plena de todos los países—. <sup>2</sup>

Estos fueron los principios técnicos del ALCA. Sin embargo, el proceso también tenía un fundamento desde el punto de vista político y estratégico. En primer lugar, existía un interés por consolidar los regímenes democráticos en Latinoamérica, región que después de mucho tiempo gozaba de gobiernos elegidos por el pueblo, con excepción de Cuba. En segundo lugar, la iniciativa del ALCA fue una consecuencia lógica de las políticas de apertura económica que iniciaron algunos países latinoamericanos a mediados de la década de 1980. En la década de 1990, tras el consenso de Washington y el descalabro económico que sufrieron algunas economías luego de haber emprendido aventuras populistas en los años ochenta, se incrementó el número de países que emprendieron la liberalización económica, entre ellos, el Perú.

Aunque también hubo un interés por parte de los países en desarrollo miembros del ALCA —es decir todas las economías con excepción de los Estados Unidos de América y Canadá— en que este proceso conlleve un traslado de recursos financieros y materiales para ayudar a los países a salir del subdesarrollo y afrontar de una mejor manera el proceso de apertura económica, al mejor estilo de la Comunidad Europea con los países del sur de Europa primero y últimamente de Europa Central, este escenario nunca se concretó por falta de un interés real de los Estados Unidos de América y Canadá.

Si bien durante el proceso existieron divergencias importantes en la opinión pública en cuanto a los compromisos y contenido del acuerdo, un grupo significativo de organismos no gubernamentales y colectivos de la sociedad civil lanzaron campañas en contra del ALCA que terminaron por posicionar este proceso como uno de naturaleza norte-sur, donde se hacían compromisos entre los Estados Unidos de América y Canadá en un lado, y los países latinoamericanos y del Caribe por el otro. La realidad es que el ALCA, tal como se concibió inicialmente, implicaba la apertura recíproca de todas las economías involucradas. No era solo el comercio de Costa Rica con los Estados Unidos de América o el de los Estados Unidos de América con Bolivia el que sería liberado de restricciones, sino también el de Bolivia con Costa Rica y el

---

<sup>2</sup> «Antecedentes del proceso del ALCA». En: <[www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)>.

de Argentina con México y así sucesivamente, con lo cual se estaba en presencia de un esfuerzo de liberalización del comercio y de las inversiones de vasto alcance. Este esfuerzo consolidaría un gran espacio económico, con más de ochocientos millones de personas, un PBI cercano a los US\$ 10 mil millones y una gran ampliación de la capacidad para el intercambio de bienes, servicios y tecnologías.<sup>3</sup>

Es decir, el ALCA no es un acuerdo con los Estados Unidos de América, es una iniciativa para integrar, de una manera más uniforme en cuanto a compromisos y reglas, a todas las economías del continente americano, con excepción de Cuba.

## 2.1. El proceso de negociación

Hasta aquí se han abordado aspectos generales del proceso. Sin embargo, cabe la pregunta de por qué fracasó el ALCA. Algunos dirán que el ALCA no ha fracasado porque no está muerto, está en reposo hasta que se den las condiciones para retomarlo. Sin embargo, según los últimos acontecimientos en materia comercial en la región, se debe aceptar que el ALCA, tal como estaba concebido, fracasó y lo hizo fundamentalmente por diferencias de contenido y nivel de ambición en un número significativo de temas, en los cuales persistieron intereses contrapuestos o antagónicos, fundamentalmente entre los países que lideran el MERCOSUR —Brasil y Argentina— y los Estados Unidos de América.

Aunque no es intención entrar a un análisis detallado de los temas abordados durante la negociación del ALCA, a continuación se presenta una breve reseña de las principales dificultades que persistieron en el proceso, con la finalidad de entender por qué fue interrumpido y, cómo finalmente, luego de su fracaso, los países pasaron a un nuevo bilateralismo en la región, donde el principal ausente hasta hace poco era el MERCOSUR.

### 2.1.1. Mercancías: aranceles y medidas no arancelarias

*Mercancías usadas:* los Estados Unidos de América planteaban que la desgravación arancelaria le aplicara a las mercancías usadas. Un grupo de países, entre ellos el Perú, no estaba dispuesto a aceptar la importación libre de mercancías usadas, con excepción de donaciones de ropa por desastres naturales y bienes de capital que cumplan con ciertos requisitos en cuanto a número de años y normativa local.

*Desgravación bajo NMF:*<sup>4</sup> los plazos y canastas de desgravación debían ser aplicables a todos los miembros de conformidad con el principio de NMF, sin embargo, a algunos

<sup>3</sup> Corporación Andina de Fomento. RED 2005: reporte de economía y desarrollo *América Latina en el comercio global ganando mercados*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento, 2006, p. 57.

<sup>4</sup> NMF es la sigla del principio de nación más favorecida que consiste en no discriminar entre países extranjeros. Por ejemplo, Brasil no podía dar un mejor trato a Perú respecto a los Estados Unidos de América, sino que debía tratar a todos los socios por igual.

países les preocupaba presentar una oferta única aplicable a todos los miembros. Por ejemplo, Brasil podía estar dispuesto a hacer concesiones en ciertos productos al Perú, Colombia o México, pero no estaba dispuesto a ofrecer ese mejor trato a los Estados Unidos de América. En realidad, era una preocupación en todas las delegaciones puesto que por complementariedad o similitud de las estructuras productivas, en algunos casos, los países estaban dispuestos a hacer concesiones a países en desarrollo y no a los Estados Unidos de América; mientras que en otros casos había disposición de dar un mejor trato a los norteamericanos pero no extenderlo al resto de los países miembros del ALCA. Después de todo, no cabía duda de que el mercado que los países latinoamericanos esperaban conquistar con este acuerdo era el de los Estados Unidos de América.

*Regímenes especiales:* es usual que los países adopten medidas para promover la competitividad de sus industrias. Un grupo de países, entre ellos Estados Unidos y Panamá, planteaban que el programa de desgravación aplicara a todos los productos, incluidos los producidos en zonas francas y/o que gozasen de subsidios a la exportación. Otro grupo, en el que se encontraba el Perú, planteaba que no se aplique el programa de liberalización a aquellos productos provenientes de zonas francas o susceptibles de ayudas internas, por considerar que dichos programas constituían una competencia desleal a los productores locales.

*Presentación de ofertas:* el ALCA tenía sentido si es que la negociación se concibe con un enfoque multilateral, es decir, los compromisos que se realizan son de aplicación horizontal para los 34 miembros y no pueden ser diferenciados; caso contrario, el acuerdo habría pasado a ser una simple sumatoria de acuerdos bilaterales entre los países miembros. Todos los países, excepto los Estados Unidos de América, presentaron una oferta arancelaria única e igual al resto de los países mientras que los Estados Unidos de América clasificó a los países del ALCA en cuatro grupos con ofertas diferentes en cada caso (ver cuadro 3), rompiendo con el principio de nación más favorecida (NMF) regional. Esta situación generó insatisfacción en los países, principalmente en aquellos que se sentían más perjudicados con esta «segmentación de ofertas».

### Cuadro 3

#### Ofertas diferenciadas de los Estados Unidos de América en el ALCA

- Oferta 1: la Comunidad del Caribe (CARICOM)
- Oferta 2: Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá
- Oferta 3: Comunidad Andina (CAN)
- Oferta 4: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, México, Paraguay y Uruguay

*Salvaguardias:* en esta materia la discusión se centró en el período de permanencia del instrumento de defensa comercial. La mayoría de países planteaba que la salvaguardia aplicara únicamente durante el período de transición o desgravación; mientras que un grupo reducido de países, entre ellos el Perú, prefería que la salvaguardia aplicase durante el período de vigencia del acuerdo, es decir, que sea permanente.

*Normas de origen:* en el capítulo de origen algunos temas divergentes fueron la certificación —certificación por entidades versus auto certificación— y la definición del principio de acumulación en el período de transición —acumulación versus acumulación por procesos—. En el Grupo Ad Hoc de Origen (GAO), creado para negociar las reglas específicas de origen (las REO), prácticamente no se llegó a tener avances puesto que persistieron durante el proceso diferencias respecto a qué tan laxas o rígidas debían ser las reglas. Un grupo de países, entre ellos los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y de la Comunidad Andina (CAN), defendían a las REO más rígidas que asegurasen que una parte importante del proceso se realizara en el país de origen; otros, principalmente los países centroamericanos, defendían reglas más laxas. Estas divergencias eran producto de las diferentes estructuras productivas, así como del diferente grado de integración con el mundo de los países.

*Obstáculos técnicos al comercio (OTC):* Canadá y los Estados Unidos de América preferían que se hiciese una simple remisión a los compromisos del acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio de la OMC, es decir, no negociar disciplinas más profundas en esta materia; mientras que los países del MERCOSUR y de la CAN planteaban el desarrollo de nuevas disciplinas y obligaciones más vinculantes que las establecidas en la OMC, donde abundan los compromisos de «mejores esfuerzos».

### 2.1.2. Agricultura

*Desgravación bajo NMF:* existían diferencias respecto a si los plazos y canastas de desgravación debían ser aplicables a todos los miembros de conformidad con el principio de nación más favorecida (NMF). En este caso, en octubre de 2002, existía prácticamente consenso con excepción de un país —Costa Rica— en que la lista de eliminación arancelaria podría contemplar diferentes ritmos y plazos de desgravación, tomando en cuenta las diferencias de tamaño y niveles de desarrollo de las economías.

*Tratamiento a los subsidios:* este tema representó el punto más crítico del proceso. Los Estados Unidos de América y Canadá se oponían enfáticamente a negociar disciplinas y compromisos de eliminación de sus subsidios y ayudas internas a la agricultura por considerar que el foro natural para negociar dichas eliminaciones era la OMC. El resto de países se empeñaron en plantear la negociación de subsidios con la pretensión de eliminar los subsidios a la exportación de productos agrícolas a la entrada en vigor del ALCA.

Era entendible el interés de los países latinoamericanos, muchos de ellos con grandes ventajas competitivas en productos agrícolas, por tratar de eliminar los subsidios y ayudas internas a los productos agrícolas que otorgan países como Canadá y los Estados Unidos de América. De lograrlo, hubieran abierto el mercado más grande del mundo y promovido la competencia en condiciones realmente similares. Sin embargo, es evidente que la eliminación de estas distorsiones solo será efectiva en la medida en que los países que las mantienen acuerden su desmantelamiento; en ese sentido, la posición de los Estados Unidos de América de negociar este tema solo en la OMC, donde sí participan los países o bloques más activos en materia de subsidios y ayudas internas a la agricultura —tales como la Unión Europea, Japón y Suiza—, no carecía de fundamento.

*Condicionalidad:* otro de los temas que trababan la negociación de agricultura era el hecho que un grupo de países condicionaban las concesiones arancelarias y los cronogramas de liberalización a los avances de las negociaciones para la eliminación de los subsidios a la exportación y el establecimiento de disciplinas sobre otras medidas y prácticas que distorsionan el comercio y la producción, incluidas aquellas de efecto equivalente a los subsidios a la exportación.

### *2.1.3. Servicios, inversión y compras gubernamentales*

*Servicios:* las diferencias se centraron en los enfoques de negociación, la cobertura de la inversión en servicios y la necesidad de ciertos capítulos específicos. Un grupo de países liderados por los Estados Unidos de América planteaba negociar bajo el enfoque de listas negativas, es decir un enfoque tipo NAFTA bajo el cual los países asumen, de una sola vez, compromisos totales de liberalización salvo para los sectores y medidas listadas en unos anexos denominados «anexos de medidas disconformes»; otro grupo liderado por Brasil —básicamente MERCOSUR y CARICOM— prefería el enfoque de listas positivas que se utiliza en el acuerdo general del comercio de servicios de la OMC bajo el cual se hacen compromisos solo para los sectores listados, dejando para una negociación futura todos los sectores no incluidos en esa lista.

La diferencia en el enfoque conllevaba también una diferencia respecto a si la inversión en servicios debía abordarse en el capítulo de inversión o en el de servicios, así como si debían haber capítulos específicos o no. Con relación a esto último los Estados Unidos de América planeaban que existiesen capítulos específicos sobre servicios financieros, telecomunicaciones y movilidad temporal de personas de negocios (modo 4). Los dos primeros eran de amplio interés americano, mientras que el tercero era de interés de los países latinoamericanos y, de haberse concretado, el ALCA hubiera sido un logro que no se pudo obtener en la negociación bilateral.

*Inversión:* la negociación de inversión suele estar íntimamente relacionada con la de servicios. En todo caso, al margen de las diferencias que derivaban de esa relación, en materia de inversión se logró consensuar que las ofertas de liberalización fueran bajo lista negativa. Sin embargo, se mantenían posiciones divergentes respecto a si las listas negativas aplicaban también a la fase del pre-establecimiento, es decir, las obligaciones para acceder a un mercado a través de una inversión, o si solo iban a aplicar a la fase de post-establecimiento, es decir, los derechos y obligaciones para las empresas que ya están establecidas a través de una inversión. Al igual que en el caso de las mercancías, otro tema pendiente era si las listas de liberalización debían ser bajo el principio de NMF, es decir, una sola lista para todos los miembros o si debían ser ofertas diferenciadas.

*Compras gubernamentales:* los temas relevantes en la discusión fueron los niveles de gobierno comprometidos, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, umbrales diferenciados, listas para servicios y obras públicas, y la existencia o no de excepciones. Todos estos temas conllevaron una discusión sobre si debía o no aplicarse el principio del NMF regional. MERCOSUR prefería que los compromisos y listas de liberalización sean únicas, es decir bajo el principio de nación más favorecida (NMF), mientras que otros países veían en la no aplicación del principio NMF una oportunidad para conseguir mayores beneficios a costa del descontento de algún otro miembro. La no aplicación del principio de NMF era evidentemente un tema delicado e iba contra la lógica de una verdadera integración hemisférica.

#### *2.1.4. Propiedad intelectual*

Este fue sin duda otro de los aspectos críticos del proceso. Los Estados Unidos de América tenían un interés comercial muy grande en que los países latinoamericanos asumieran compromisos más estrictos que los establecidos por el acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio de la OMC (ADPIC) en materia de marcas, indicaciones geográficas, derechos de autor y derechos conexos y patentes. Por su parte, los países latinoamericanos también tenían interés en ir más allá de la OMC pero en temas totalmente distintos, tales como los conocimientos tradicionales y el acceso a los recursos genéticos. Es importante tomar en cuenta que para cumplir las demandas de los norteamericanos, la gran mayoría de países habría tenido que modificar sus regímenes de propiedad intelectual, algo que probablemente hubieran podido asumir sujeto a un adecuado balance de la negociación en su conjunto y a la consideración de sus temas de interés en este capítulo.

### 2.1.5. *Defensa comercial y política de competencia*

*Subsidios, antidumping y derechos compensatorios:* en términos generales, las posturas eran bastante antagónicas. Los Estados Unidos de América planteaban hacer una remisión a las obligaciones OMC, es decir, no quería negociar estas disciplinas en el ALCA sino en el plano multilateral. El resto de países, con distintos matices, querían reformar los acuerdos sobre subvenciones y antidumping de la OMC.

*Política de competencia:* persistieron durante el proceso divergencias respecto al grado de ambición del capítulo sobre política de competencia. A la mayoría de países le interesaba disciplinas robustas y sujetas al mecanismo de solución de controversias, no solo respecto a las obligaciones para empresas del Estado, sino, sobre todo, respecto a las obligaciones para las prácticas anticompetitivas con efectos transfronterizos y a mecanismos sólidos de cooperación entre agencias para identificar y evitar prácticas que atenten contra la libre y leal competencia. Sin embargo, los Estados Unidos de América preferían un capítulo con menos dientes, con compromisos no sujetos al mecanismo de solución de controversias, con excepción de la obligación respecto a empresas del Estado, un tema que le interesaba a los Estados Unidos de América por la todavía importante participación del Estado en la actividad empresarial en un número considerable de países.

## 2.2. El ALCA *light*, el último intento

El ALCA no logro resistir las visiones discordantes de algunos de sus participantes, principalmente los Estados Unidos de América y Brasil. En lo que debería ser la etapa final del proceso, las diferencias en cuanto al contenido del ALCA y su relación con la OMC estancaron el proceso. El punto de quiebre fue el año 2003, cuando el gobierno norteamericano declaró formalmente que no estaban dispuestos a negociar las ayudas y subsidios a la exportación de productos agrícolas y las normas antidumping en el ALCA, sino que estas negociaciones debían darse en la OMC. Brasil reaccionó planteando públicamente lo que era conocido en las mesas de negociación: si no se incluían esos temas, tampoco se debían negociar los servicios, inversiones, compras gubernamentales y los asuntos de propiedad intelectual bajo el mismo argumento de los Estados Unidos de América, es decir, que los mismos debían ser tratados en la OMC.

Luego de estos acontecimientos, los países trataron de salvar el proceso planteando un nivel mínimo de compromisos comunes y dejando en libertad a los países para negociar «acuerdos plurilaterales» de compromisos más profundos aquellos que estuvieran interesados en asumirlos, por ejemplo, en materia de servicios, inversión y compras gubernamentales. Se trataba, sin duda, de un esfuerzo que intentaba mantener vivo

el ALCA pero también de establecer un mecanismo que lograra esquivar la postura brasileña de no negociar estos temas. A esta singular propuesta se le denominó el ALCA «*light*». De esta manera, se desdibujó el contenido hemisférico del proceso, restándole lo que tal vez era su principal atractivo, la construcción de un gran espacio económico libre de restricciones al comercio de bienes y servicios y a la inversión, el cual habría impulsado de manera decisiva el desarrollo de la región.<sup>5</sup>

### **3. El nuevo bilateralismo: la región después del ALCA**

Tras el fracaso del ALCA, los países replantearon inmediatamente sus estrategias comerciales en la región. El primer paso fue priorizar la negociación de un acuerdo comercial con los Estados Unidos de América. El primer país en conseguirlo, aparte de México, fue Chile que empezó a negociar a mediados de los noventa pero que recién suscribió el acuerdo en junio de 2003. Le siguieron los países centroamericanos con el CAFTA; recientemente, Perú suscribió un TLC con los Estados Unidos de América ahora denominado acuerdo de promoción comercial (TPA por sus siglas en inglés) y Colombia lo hará dentro de pocos meses.

Sin embargo, los países latinoamericanos más activos en esta materia no solo quieren negociar con los Estados Unidos de América sino que existe un interés en profundizar los acuerdos existentes en el marco de la ALADI y en buscar nuevos acuerdos con Europa, Asia, Oceanía y Canadá. A esta nueva era se le ha denominado «nuevo bilateralismo». En esta sección abordaremos los acuerdos bilaterales que se han negociado o que se están negociando entre los países que fueron parte del ALCA desde dos vertientes; primero se analizará los acuerdos con Estados Unidos, y luego, los acuerdos entre países latinoamericanos.

#### **3.1. Los TLC con los Estados Unidos de América**

Los Estados Unidos de América negocia en el marco de la ley comercial TPA, la que delega al Ejecutivo la facultad de negociar acuerdos comerciales que posteriormente solo podrán ser aprobados o no en su totalidad y sin modificaciones por el Congreso norteamericano. Esta ley provee de un marco preciso que refleja los intereses de las autoridades norteamericanas y restringe el margen de acción de sus negociadores.

Los temas que indefectiblemente aborda en las negociaciones de los TLC son el comercio de mercancías —con sus disposiciones específicas en materia de normas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, entre

---

<sup>5</sup> CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. Ob. cit., p. 58.

otros—, el comercio de servicios, la inversión, las compras gubernamentales, la propiedad intelectual, los asuntos laborales y medio ambientales, la solución de controversias, los asuntos transversales, tales como la transparencia y excepciones generales, entre otros. (Ver cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Arquitectura tipo de los TLC con los Estados Unidos de América**

1. Disposiciones iniciales y definiciones generales	2. Acceso de mercancías al mercado
3. Textiles y vestido	4. Reglas de origen y procedimientos de origen
5. Administración aduanera y facilitación del comercio	6. Medidas sanitarias y fitosanitarias
7. Obstáculos técnicos al comercio	8. Defensa comercial
9. Contratación pública	10. Inversión
11. Comercio transfronterizo de servicios	12. Servicios financieros
13. Política de competencia, monopolios designados y empresas del Estado	14. Telecomunicaciones
15. Comercio electrónico	16. Derechos de propiedad intelectual
17. Laboral	18. Medio ambiente
19. Transparencia	20. Administración del acuerdo y fortalecimiento de capacidades comerciales
21. Solución de controversias	22. Excepciones y disposiciones finales
23. Anexos de medidas disconformes	24. Anexo de desgravación arancelaria

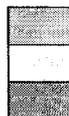
Como se observa en el cuadro 4, la variedad de temas que se negocian con los estadounidenses es significativa y requiere de un grupo nutrido de negociadores con experiencia en diversas áreas de la actividad pública. Hasta la fecha, los países del hemisferio que cuentan con un acuerdo con esas características son Canadá y México (TLCAN o NAFTA), República Dominicana y los países centroamericanos (CA + RD),<sup>6</sup> Panamá, Colombia y Perú.

El cuadro 5 refleja la situación de la región frente al tema. De los 33 países que participaron en las negociaciones del ALCA —sin considerar a los Estados Unidos de América—, doce países del hemisferio tienen tratados de libre comercio con los Estados

<sup>6</sup> CA + RD: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua (CA) y República Dominicana (DR).

**Cuadro 5**  
**Países que participaron en las negociaciones del ALCA y su postura frente a negociar un TLC con los Estados Unidos de América**

Países miembros del ALCA	Países con TLC con EE.UU.	En proceso y países interesados	Países sin TLC y sin interés
Antigua y Barbuda			
Argentina			
Bahamas			
Barbados			
Belice			
Bolivia			
Brasil			
Canadá			
Colombia			
Costa Rica			
Chile			
Dominica			
Ecuador			
El Salvador			
Granada			
Guatemala			
Guyana			
Haití			
Honduras			
Jamaica			
México			
Nicaragua			
Panamá			
Paraguay			
Perú			
República Dominicana			
San Cristóbal y Nieves			
Santa Lucía			
San Vicente y las Granadinas			
Suriname			
Trinidad y Tobago			
Uruguay			
Venezuela			



Países con TLC con EE.UU.

Países en proceso de negociación o que han manifestado interés en negociar con EE.UU.

Países que no tienen TLC con EE.UU. y tampoco han manifestado interés

**Fuente:** Secretaría del ALCA, ministerios de Comercio y artículos periodísticos.

Unidos de América en vigor, suscritos o ya terminados de negociar; un grupo de diecisiete países conformado por los países de CARICOM, Ecuador, Bolivia y Uruguay están en proceso de negociación o han manifestado públicamente interés en negociar un TLC —aunque las posturas de Bolivia y Uruguay han sido ambiguas debido, en el primer caso, a la postura en contra del libre mercado del presidente Evo Morales y, en el segundo caso, a su participación como miembro pleno del MERCOSUR y a la ya conocida reticencia de Brasil y Argentina en negociar, bajo las actuales condiciones, un acuerdo de esta envergadura con Estados Unidos—. Finalmente, solo cuatro países involucrados en el ALCA no han manifestado interés en negociar un TLC con Estados Unidos —Brasil, Argentina, Venezuela y Paraguay—.

Es decir, tan solo un año después de cumplida la fecha límite en la cual el ALCA debió entrar en vigencia —finales del 2005—, los países latinoamericanos encontraron la fórmula alternativa para fortalecer su relación comercial con los norteamericanos. De esta manera, los sistemas de preferencias unilaterales existentes en los Estados Unidos de América para los países en desarrollo de la región tienden a desaparecer para dar paso a acuerdos de larga duración, sostenibles en el tiempo y basados en concesiones bilaterales en un amplio abanico de temas que van desde la desgravación arancelaria hasta obligaciones respecto de los compromisos internacionales en materia laboral y medio ambiental.

Sin entrar a un análisis detallado de los temas que se abordan en un TLC con los Estados Unidos de América, a continuación se presenta brevemente los aspectos más importantes de estos acuerdos.

*Acceso a mercados de bienes:* aunque con algunos matices dependiendo del país con el que se haya negociado, los TLC incorporan todos los bienes en la desgravación arancelaria, con excepción del azúcar que en todos los casos se mantiene una especie de excepción *de facto*.<sup>7</sup> En consecuencia, los sectores sensibles no quedan fuera del tratado sino que estarán sujetos a períodos de desgravación más largos hasta llegar al arancel cero. Asimismo, en términos generales, aproximadamente el 90% del comercio entre las partes queda liberalizado de manera inmediata, mientras que el 10% restante se liberaliza en distintos plazos que en el caso de Perú no superan los diecisiete años para los productos agrícolas más sensibles.

En relación con el ALCA, por la complejidad que demandó el proceso de presentación de ofertas en ese foro, se considera que los TLC plantean un enfoque bastante más liberal que el que hubiera sido posible acordar en el ALCA.

---

<sup>7</sup> Los Estados Unidos de América condicionan las cuotas a que los países alcancen el estado de exportador neto.

*Agricultura:* los países que han llegado a un acuerdo con los Estados Unidos de América tuvieron que adoptar enfoques pragmáticos en relación con la agricultura. Es decir, aceptaron que los subsidios a la exportación, las ayudas internas y otras medidas de efecto equivalente se negocien en la OMC y no en el TLC, a cambio de asegurarse un nivel consolidado de apertura comercial para sus productos agroindustriales que vaya más allá de las preferencias unilaterales que los Estados Unidos de América hasta entonces venían otorgando. Este enfoque, sin embargo, en todos los casos fue el tema más sensible de la negociación y muchas veces mal entendido por los agentes económicos al interior de los países, lo cual ha causado en algunos casos desencuentros e insatisfacción en los productores locales de aquellos bienes agrícolas que el gobierno estadounidense subvenciona.

Tratar este tema en los TLC es, sin lugar a dudas, lo que marca la diferencia en relación con el ALCA, donde la falta de pragmatismo de los países empantanó el proceso hasta llevarlo al resultado ya conocido.

*Inversión y servicios:* el principio básico en la negociación de estos temas es la consolidación de la legislación doméstica en estas materias. No obstante, los capítulos permiten establecer reservas a futuro para ciertos sectores sensibles en los que, dependiendo de las características de la reserva, la consolidación del nivel de apertura no se concreta, quedando así cierto margen de acción para adoptar medidas contrarias a los principios de apertura consagrados en ambos capítulos —no discriminación y no imposición de restricciones comerciales al comercio de servicios e inversión—.

En el caso del capítulo de inversión, el mecanismo de solución de controversias entre el inversionista extranjero y el Estado receptor, la definición de inversión y la inclusión del concepto de expropiación indirecta fueron en todos los casos los temas más debatidos.

Sin embargo, las obligaciones establecidas tanto en el capítulo de inversión como en los capítulos de servicios —comercio transfronterizo de servicios, servicios financieros, telecomunicaciones y comercio electrónico— reducen la capacidad de discrecionalidad de los Estados y consolidan un marco jurídico predecible y transparente para el inversionista y proveedor de servicios extranjero que decida invertir o hacer negocios en/con estos países. De esta manera, se genera un impulso para la inversión extranjera en general y de los Estados Unidos de América en particular.

Como hemos visto, en el ALCA las diferencias a nivel técnico estaban dadas por el enfoque de negociación, sin embargo en términos de estrategia los temas de inversión, servicios y compras gubernamentales devinieron en «rehenes» que eventualmente se podrían intercambiar por los temas sensibles en agricultura. En los TLC negociados hasta la fecha, no se tiene conocimiento que algún país haya condicionado la negociación de estos capítulos a la solución del tema agrícola, por el contrario, se partió

de la premisa que estos asuntos eran parte del paquete de temas a negociar en la búsqueda de un acuerdo balanceado y equilibrado.

*Compras públicas:* un número significativo de países del hemisferio suelen privilegiar a los productores nacionales en sus compras. En los TLC con los Estados Unidos de América, los países se comprometen a extender el trato nacional a las empresas de un país que participan en las licitaciones públicas del país contraparte. Estas concesiones recíprocas se conceden bajo determinados umbrales que varían en cada acuerdo (ver cuadro 6) y excepciones en cuanto a entidades, bienes, servicios o programas específicos para los que no se asumen compromisos —por ejemplo, programas de apoyo a los PYMES, programas sociales, programas para comunidades nativas o minorías en desventaja, entre otros—.

**Cuadro 6**  
**Umbrales sobre los cuales aplican los capítulos de compras públicas**

TLC	Bs. y Ss. (US\$)	Obras públicas (US\$)
Canadá – EE.UU.	25,000	6,500,000
Canadá – México	50,000	6,500,000
EE.UU. – México	50,000	6,500,000
EE.UU. – Chile	56.190	6,481,000
EE.UU. – (CA + RD) <sup>8</sup>	58,550	6,725,000
EE.UU. – Perú	193,000	7,407,000
EE.UU. – Colombia	64,786	7,407,000
EE.UU. – Panamá	193,000	7,407,000

**Fuente:** textos finales.

**Nota:** los umbrales se ajustan por inflación de acuerdo a fórmulas que están en cada acuerdo.

Los países también se comprometen a mejorar la transparencia en los procesos de licitación y compras del gobierno, lo que facilita la participación de más proveedores nacionales y extranjeros, es decir, este capítulo fomenta mayor competencia por las licitaciones públicas que pueden beneficiar a los Estados en términos de calidad, mayor eficiencia y ahorro público.

<sup>8</sup> Para Centroamérica y República Dominicana aplica un período de transición de tres años para llegar a ese umbral; para los tres primeros años el umbral es de US\$ 120 mil.

En el ALCA, muchos países concebían las compras del gobierno como un instrumento de apoyo a la industria local y algunos de estos no estaban dispuestos a abrir sus mercados o en todo caso probablemente lo habrían hecho como parte de un paquete de concesiones a cambio de una solución para el tema agrícola. Dichas posturas se reafirmaban con la ausencia de todos los países del hemisferio, salvo Estados Unidos y Canadá, del acuerdo plurilateral de contratación pública en el marco de la OMC.

*Propiedad intelectual:* la negociación del capítulo de propiedad intelectual, junto con el de agricultura, ha sido en todos los casos la más difícil. Las disciplinas acordadas en todos los casos van mucho más allá de los compromisos asumidos en el acuerdo de la OMC sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC). Los temas más importantes negociados fueron: marcas, indicaciones geográficas, derechos de autor, patentes, datos de prueba, normas de observancia y adhesión a ciertos acuerdos internacionales sobre la materia. En la mayoría de estos temas los compromisos asumidos obligan a los países de Centroamérica, Chile, Perú y Colombia a implementar reformas de gran envergadura en sus regulaciones internas relacionadas con este capítulo; adicionalmente, en el caso de Perú y Colombia, se tienen que modificar decisiones andinas en materia de marcas, patentes, datos de prueba y observancia.

Estos compromisos representan un serio desafío para las autoridades nacionales encargados de estos temas, quienes además de la reforma regulatoria tendrán que modernizarse y mejorar su institucionalidad.

En el ALCA, llegar a estos niveles de ambición era una tarea titánica e improbable en el momento que se dieron las negociaciones. Muchos países ni siquiera habían incorporado en su normativa nacional ciertas obligaciones del acuerdo de la OMC sobre aspectos del comercio relacionados con derechos de propiedad intelectual —acuerdo TRIPS—. En este contexto, resultaba muy difícil que pudieran implementar disciplinas aún más estrictas que les obligaba a mejorar la institucionalidad de sus autoridades y modificar severamente su legislación sobre la materia. Es cierto que varios países del ALCA han suscrito un TLC con los Estados Unidos de América y asumido estos compromisos, pero se debe considerar que la visión de los países no era necesariamente la misma cuando se negociaba el ALCA, había actores importantes como Brasil que modificaban totalmente el mapa de las negociaciones y persistía la idea de un acuerdo balanceado y equilibrado para todos que conllevaba concesiones severas en agricultura para que los países latinoamericanos, principalmente Brasil y Argentina, puedan hacer el esfuerzo de asumir compromisos en propiedad intelectual y otros temas de interés de los Estados Unidos de América.

### 3.2. Los acuerdos comerciales entre países latinoamericanos

Uno de los organismos clave que ha propiciado un desarrollo progresivo del libre comercio entre los países latinoamericanos ha sido la ALADI. En este marco, los doce países miembros cuentan actualmente con 47 acuerdos de complementación económica (ACE). Entre ellos, algunos abordan solo el mercado automotor, mientras que otros han sido renovados como consecuencia del establecimiento de bloques regionales —particularmente en el caso del MERCOSUR—. En todo caso, a la fecha aproximadamente veinticinco ACE —sin considerar los acuerdos específicos para el mercado automotor— rigen las relaciones comerciales entre los doce miembros. Todos estos acuerdos, salvo uno o dos, se empezaron a negociar a partir de 1994, fecha coincidente con el lanzamiento de la iniciativa hemisférica del ALCA (ver cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Los ACE suscritos en el marco de la ALADI**

Acuerdo	Países miembros	Suscripción
AAPCE N° 60	México – Uruguay	15/11/2003
AAPCE N° 59	Colombia, Ecuador, Venezuela – Mercosur	18/10/2004
AAPCE N° 58	Perú – Mercosur	25/98/2003
AAPCE N° 54	México – Mercosur	05/07/2002
AAPCE N° 52	Cuba – Paraguay	20/11/2000
AAPCE N° 51	Cuba – México	17/10/2000
AAPCE N° 50	Cuba – Perú	05/10/2000
AAPCE N° 49	Cuba – Colombia	15/09/2000
AAPCE N° 47	Cuba – Bolivia	08/05/2000
AAPCE N° 46	Cuba – Ecuador	10/05/2000
AAPCE N° 45	Cuba – Argentina	30/12/1999
AAPCE N° 44	Cuba – Uruguay	23/12/1999
AAPCE N° 43	Cuba – Brasil	22/12/1999
AAPCE N° 42	Cuba – Chile	20/12/1999
AAPCE N° 41	Chile – México (TLC)	17/04/1998
AAPCE N° 40	Cuba – Venezuela	27/08/1999
AAPCE N° 38	Perú – Chile	22/06/1998
AAPCE N° 35	Chile – Mercosur	25/06/1996
AAPCE N° 33	México – Colombia – Venezuela (TLC)	13/06/1994
AAPCE N° 32	Chile – Ecuador	20/12/1994
AAPCE N° 31	Bolivia – México (TLC)	10/09/1994
AAPCE N° 24	Chile – Colombia	06/12/1993
AAPCE N° 23	Chile – Venezuela	02/04/1993
AAPCE N° 22	Chile – Bolivia	06/04/1993
AAPCE N° 8	Perú – México	29/01/1995

Fuente: ALADI  
Elaboración propia

La mayoría de estos acuerdos, salvo los ACE 31, 33 y 41 que constituyen TLC, se centran en establecer reglas y compromisos recíprocos para el comercio de mercancías, es decir, se concentran en establecer programas de reducción o eliminación de los aranceles en plazos determinados de tiempo y en fijar compromisos en materia de origen, salvaguardias, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio y solución de controversias.

El conjunto de acuerdos suscritos por los países miembros de la ALADI hasta la fecha, ha permitido avanzar de manera significativa en la construcción del proceso de integración en la región. Sin embargo, estos acuerdos carecen de los compromisos que se asumen en los TLC en materia de política de competencia, procedimientos aduaneros, subsidios, comercio de servicios, inversión, compras del sector público y propiedad intelectual, entre otros.

Sin embargo, como parte de la nueva estrategia de integración comercial en la región y luego de haber culminado la negociación con los Estados Unidos de América, que sin duda era la más importante, Chile, Perú, Colombia y los países centroamericanos se encuentran negociando TLC entre ellos y con otros países de la región con la finalidad de profundizar sus acuerdos existentes —para el caso de los países de la ALADI— o establecer nuevos acuerdos —Centroamérica con relación al resto de países y viceversa— (Ver cuadro 8).

**Cuadro 8**  
**Otros TLC en la región**

<b>Acuerdo</b>	<b>Descripción</b>	<b>Estado</b>
Bolivia – México	APCE N° 31	Vigente
México – Colombia – Venezuela	APCE N° 33	Vigente
México – Chile	APCE N° 41	Vigente
Chile – Canadá	Nuevo Acuerdo	Vigente
Chile – Centroamérica	Nuevo Acuerdo	Vigente
Chile – Panamá	Nuevo Acuerdo	Suscrito
Perú – Chile	profundización del ACE N° 38	Suscrito
Chile – Ecuador	profundización del ACE N° 32	Suscrito
Chile – Colombia	profundización del ACE N° 24	II ronda de negociación
Perú – México	profundización del ACE N° 24	VI ronda de negociación
Colombia – Triángulo del Norte *	Nuevo acuerdo	II ronda de negociación
Perú – Centroamérica	----	Existe interés
Perú – Canadá	----	Existe interés

\* El Triángulo del Norte está conformado por El Salvador, Guatemala y Honduras.

Fuente: Ministerios de Comercio y Direcon

Elaboración propia

Estos acuerdos no llegan a tener el mismo nivel de ambición que los TLC con los Estados Unidos de América, pero sin duda representan acuerdos modernos que incorporan compromisos sobre el comercio de servicios, la inversión y las compras gubernamentales, además de otros instrumentos como procedimientos aduaneros y política de competencia. En este sentido, llenan parcialmente el vacío que dejó el ALCA a través de la creación de nuevos acuerdos bilaterales —particularmente entre Canadá y Centroamérica con los países de la ALADI— o de la profundización de los ACE existentes en la ALADI.

Un hecho particular que vale la pena tomar en cuenta es que, en los últimos meses, el MERCOSUR ha manifestado interés en profundizar algunos de sus ACE. Actualmente se encuentra negociando con Chile una ampliación del ACE que incluirá el comercio de servicios y al parecer existe interés en hacer lo mismo con otros países de la región.

### **3.3. Ventajas y desventajas de los acuerdos de libre comercio**

Los TLC se han convertido en la opción alternativa al ALCA para afianzar los lazos comerciales entre los países del hemisferio americano. Sin embargo, vale la pena considerar sus ventajas y desventajas.

#### *3.3.1. Ventajas*

- Los TLC ofrecen a los países un acceso más amplio y seguro a los Estados Unidos de América, al consolidar las preferencias unilaterales existentes. Adicionalmente, el activismo negociador permite asegurar un mayor acceso a otros mercados importantes de la región, como Canadá, Brasil, México, Argentina y Chile.
- La rebaja y posterior eliminación de los aranceles permite reducir los costos de los insumos, equipos y bienes de capital importados, así como el valor de los fletes y seguros. De esta manera, se gana competitividad frente a terceros países con aranceles más altos para estos productos. Adicionalmente, el consumidor se beneficia con precios más bajos para los productos importados y mayor oferta de productos.
- Los TLC estimulan a los países a completar las reformas incompletas y a adoptar una serie de decisiones de su agenda interna que permitirán el incremento de la productividad y competitividad de esos países. Algunas de estas medidas son la inversión en infraestructura, la mejora de los servicios de educación y salud, la reducción de engorrosos procedimientos burocráticos que desincentivan la creación de empresas, entre otras.
- Los TLC establecen normas, obligaciones y compromisos para una gama considerable de temas —mercancías, servicios, inversión, compras públicas, etcétera— que dificulta a los países firmantes revertir sus políticas de apertura, es decir,

funcionan como un candado institucional que consolida dichas políticas. Este hecho genera mayor certidumbre en los mercados, menor riesgo-país, lo que implica una caída en el costo privado del financiamiento, un aumento en rentabilidad de la inversión y un aumento en el stock deseado de capital.

### 3.3.2. Desventajas

- A través de los TLC se otorga un trato preferencial de manera bilateral, es decir, se genera desviación del comercio abaratando artificialmente los productos del país A —que ya no paga arancel gracias al TLC— respecto a un país B con el que no se tiene TLC, pero que es un productor más eficiente del bien importado. Por lo tanto, cuando se da la desviación, la economía en su conjunto pierde eficiencia por comprar a un productor que no es el más competitivo. Sin embargo, mientras más acuerdos bilaterales un país negocie con sus principales socios comerciales, la desviación del comercio tiende a desaparecer.
- Además de la desviación del comercio, en general, la multiplicidad de TLC genera compromisos variados entre un país y sus socios comerciales, no solo en materia de origen sino de cualquier compromiso que se asuma bajo diferentes parámetros según el país con el que se negocia —por ejemplo, en los plazos y canastas de desgravación, servicios, inversión, compras públicas, salvaguardias, etcétera—. A esta situación originada por la multiplicidad de TLC se le denomina el problema del «*spaghetti bowl*».
- Los TLC traen consigo no solo ganadores sino también perdedores. Generalmente, los más perjudicados son aquellos grupos sociales o económicos que menos posibilidades tienen de aprovechar los ventajas de estos acuerdos y de acomodarse a la nueva situación que estos generan. Aunque la agricultura puede ser una de las actividades más beneficiadas con los TLC, paradójicamente, parte de ella, también puede verse perjudicada. En los países en desarrollo está actividad aglomera a una parte importante de la población pobre y por lo tanto representa una sensibilidad difícil de manejar que puede generar inestabilidad social.
- Las obligaciones en materia de propiedad intelectual en los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos de América generarán no solo costos de implementación de profundas reformas en estos temas, sino algunos efectos sobre los niveles de competencia y protección de los productores de bienes patentados. Es decir, algunos precios en productos de la industria farmacéutica, *software* y audiovisual tenderán a subir, en la medida que se adopten acciones contra la piratería y protección de las patentes.

- Por lo general, los primeros TLC —particularmente si se dan con los Estados Unidos de América— conllevan importantes costos económicos, y en algunos casos políticos y sociales, producto de la implementación del acuerdo y su entrada en vigencia. Los países tienen que reformar ciertas políticas no solo para cumplir con los compromisos sino para potenciar los beneficios; sin embargo, la población exige resultados de corto plazo y a menudo entra en disputa con el gobierno.

#### 4. Conclusiones finales

- El ALCA era una opción preferible a los TLC. Al ser un acuerdo plurilateral con países de la envergadura de Brasil, Argentina y Venezuela, el peso relativo de los países medianos como Perú era mayor. En este sentido, una visión más pragmática hubiera permitido mayores beneficios que en los TLC a menor costo.
- Sin embargo, las diferencias en el ALCA eran insalvables. Estados Unidos no iba a negociar la eliminación de los subsidios y ayudas internas a la agricultura sin un compromiso paralelo de desmonte de la Unión Europea y Japón, y Brasil y Argentina no iban a abrir su inmenso mercado de servicios y compras públicas ni asumir compromisos sobre inversión y propiedad intelectual a cambio de nada.
- Por el tamaño y características de sus economías, el balance para Brasil y Argentina era distinto al del resto de países latinoamericanos. En los bilaterales, Chile, Centroamérica, Colombia y Perú decidieron hacer concesiones en los temas de interés de los Estados Unidos de América a cambio de garantizar acceso para sus productos al mercado de mercancías más grande del mundo.
- El vacío del ALCA está siendo llenado con una red de acuerdos bilaterales de última generación entre gran parte de los países que participaron en este proceso. Primero se negociaron acuerdos con los Estados Unidos de América y recientemente se observa un mayor interés en profundizar y afianzar los lazos comerciales a través de acuerdos entre los demás participantes del ALCA.
- El comercio intrahemisférico es insuficiente. Por lo tanto, si bien es saludable y ventajoso profundizar la apertura comercial entre los países del hemisferio, aquellos que aún no han negociado con Europa y el Asia deben complementar su red de acuerdos regionales con países de estas regiones que en la mayoría de los casos son los principales socios comerciales después de los Estados Unidos de América.

## Bibliografía

- MITINCI. *El ALCA hacia el 2005. Manual para negociadores del ALCA*. Primera edición. Julio de 2001.
- ARAOZ, Mercedes, José Luis Bonifaz, Carlos Casas y Fernando González Vigil. *Factores limitantes de la inversión extranjera en el Perú*. Primera edición. Lima: Universidad del Pacífico, julio de 2001.
- Organización Mundial del Comercio. *Los resultados de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Los textos jurídicos*. Primera edición. Diciembre de 1994.
- Corporación Andina de Fomento. *RED 2005: reporte de economía y desarrollo. América Latina en el comercio global. Ganando mercados*. Noviembre de 2005.
- Fundación Friedrich Ebert Stiftung. *Estudios sobre el ALCA N° 15. El Tratado de Libre Comercio Chile – EE. UU., ¿un precedente para el ALCA?* Santiago de Chile: agosto de 2003.
- Fundación Friedrich Ebert Stiftung. *Estudios sobre el ALCA N° 19. Pablo Bustos, ¿réquiem para el ALCA?* Santiago de Chile: abril de 2004.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. *Las negociaciones hemisféricas y la Comunidad Andina. Evaluación de Impacto*. Lima: abril de 2006.