

# Modalidades de liberalización y trato preferencial para los países en desarrollo: los temas pendientes en la negociación de servicios en el ALCA

SANTIAGO GARCÍA\*

## INTRODUCCIÓN

**E**l tema del comercio de servicios constituye uno de los puntos centrales de las negociaciones en marcha al interior del Área del Libre de Comercio de las Américas –ALCA–, debido a la preponderancia económica y social que tiene este sector en el conjunto de la actividad económica del hemisferio. En efecto, se estima que los servicios representan el 60 por ciento del PIB del hemisferio, con un nivel de exportaciones de 324 863 millones de dólares en 1997, que equivalen al 27 por ciento de las exportaciones hemisféricas de bienes. El impacto social de los servicios se expresa en su condición de generador de altos niveles de empleo, especialmente en los países de menor desarrollo.

La negociación en el ALCA<sup>1</sup> se presenta particularmente complicada en los servicios debido, entre otros factores, a los siguientes:

1. Diversidad de los participantes
2. Diversidad en los regímenes de regulación existentes
3. Problemas estructurales como la concentración en pocos países de capacidad de innovación tecnológica

Mencionamos estos problemas porque son los mayores condicionantes para los países de menor desarrollo, en la medida que se convierten en las condiciones de partida para enfrentar el proceso de liberalización hemisférica. En la práctica, debemos reconocer que estos condicionantes se presentan de manera muy disímil en el caso particular de cada

\* Consultor del Proyecto de Comercio Exterior, Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador-Banco Mundial. Magíster en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

país, los cuales tienen diferentes grados de especialización sectorial en servicios y diferentes niveles de desregulación económica según el grado

de avance de las reformas de ajuste estructural implementadas. De todos modos, estos elementos no deberían dejar duda sobre nuestra intención de destacar la heterogeneidad presente entre los países del hemisferio. Con estas ideas iniciales, el presente trabajo tiene como objetivo central

presentar una visión muy apretada sobre los dos temas de fondo presentes en las negociaciones en el ALCA que, consideramos, van a marcar los posibles resultados a obtenerse:

i) las modalidades que se adopten para la liberalización del comercio de servicios que, a su vez, son el punto crítico para la apertura de los mercados, y

ii) la definición del trato especial que recibirán las economías en desarrollo que, al mismo tiempo, es un punto crucial para asegurar su participación más o menos equilibrada de los beneficios de la liberalización.

Al respecto, estos dos elementos todavía deben ser señalados bajo un sentido potencial pues son parte de la negociación en marcha. Ambos aspectos, modalidades de liberalización y trato preferencial, serán abordados de manera analítica en función de los avances actuales en el grupo de negociación de servicios (GNS), con la intención no de dejar criterios concluyentes sino de tipo reflexivo y de cuestionamiento de los aspectos críticos. En esta línea de pensamiento, este trabajo no intenta presentar todos los elementos subyacentes al interior de la negociación de servicios en el ALCA, lo cual constituiría una tarea muy considerable y que lamentablemente está fuera de nuestro alcance, por lo que reconocemos esta limitación que bien podría ser tomada en cuenta para análisis posteriores.

Lo que se desea demostrar en este trabajo es la preponderancia de las modalidades de liberalización y el trato especial y diferenciado como factores definitorios de los posibles resultados dentro de la negociación regional de servicios, lo cual, desde el punto de vista conceptual, significa hacer una abstracción de otros elementos que de alguna manera se incorporan en los dos anteriores, tales como: nivel de cobertura a estable-

cer en el capítulo de servicios del ALCA, el trato a las compras gubernamentales, el trato de la inversión relacionada con los servicios, la aplicación del mecanismo de salvaguardias, etc.

En este trabajo también se presentan algunas sugerencias sobre la base del enfoque de la “Agenda Positiva”, propuesta por la UNCTAD, que recoge una serie de elementos valiosos para desarrollar una posición más activa por parte de los países en desarrollo, en el sentido de pasar de “decision-takers” hacia “decision-makers”.

Con respecto a la estructura del trabajo tenemos: en la primera parte, un recuento de los elementos básicos de la negociación en servicios del ALCA, luego en el tercer y cuarto acápite se aborda las modalidades de liberalización y el trato preferencial. En la parte final, el tema de una posible “agenda positiva” aplicada al ALCA.

## **EL CONTEXTO: ELEMENTOS POSIBLES DE UN CAPÍTULO DE COMERCIO DE SERVICIOS EN EL ALCA**

El Grupo de Negociación de Servicios –GNS– del ALCA se creó durante la Segunda Reunión Ministerial en la ciudad de Cartagena el 21 de marzo de 1995. Con ocasión de la Declaración Ministerial de San José, en marzo de 1998, se confirmó el inicio de las negociaciones del ALCA, determinándose en el caso particular de este grupo los siguientes objetivos:

- a) Establecer disciplinas para liberalizar progresivamente el comercio de servicios, de modo que permita alcanzar un área hemisférica de libre comercio, en condiciones de certidumbre y transparencia; y,
- b) Asegurar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA.

En la Declaración Ministerial de Buenos Aires, del 7 de abril de 2001, se estableció como un mandato al Comité de Negociaciones Comerciales –CNC–, conformado por los viceministros de comercio o responsables del comercio en el hemisferio, asegurar la obtención de avances en todos los grupos de negociación con la finalidad de que las negociaciones de acceso a mercados se inicien, a más tardar, el 15 de mayo del año 2002. De allí que la liberalización progresiva prevista para los servicios deberá conducir a la conformación de un área de libre comercio, cuyo funcionamiento está previsto, a más tardar, en diciembre del 2005.

La instrucción del CNC al GNS dice de manera textual:

Presentar al Comité de Negociaciones Comerciales sus recomendaciones sobre modalidades y procedimientos de negociación con fecha límite 1 de abril de 2002, para su evaluación en el CNC en su primera reunión a partir de esa fecha, a fin de iniciar negociaciones, a más tardar, el 15 de mayo de 2002.

Desde 1998 a la fecha, se han obtenido ciertos avances en esta mesa de negociación, como es el caso de una versión preliminar sobre un texto de acuerdo marco para la negociación de servicios en el ALCA. Dicho texto, que posteriormente se convertiría en un capítulo del Acuerdo del ALCA, presenta una serie de encochetados que a su vez son la expresión de los puntos divergentes de los diferentes países del hemisferio. Según una evaluación del propio GNS, se habría cumplido con los objetivos propuestos en el plan de trabajo emanado de la reunión de Buenos Aires en junio de 1998, a saber: a) identificar el alcance y la cobertura de las negociaciones; b) determinar el enfoque de las negociaciones; c) desarrollar un marco que incorpore los derechos y obligaciones comprensivos para los servicios, teniendo en cuenta los elementos sustantivos ya identificados en el grupo de trabajo sobre servicios del ALCA; d) identificar, cuando corresponda, las normas suplementarias posibles para sectores específicos (anexos por sector).

En este primer período, las discusiones realizadas se centraron básicamente en los siguientes puntos: definición de fechas para la negociación de apertura de mercados (lo cual está resuelto con la última declaración de Buenos Aires), alternativas para definir el alcance y la cobertura de un capítulo sobre servicios, y el desarrollo de un marco que incorpore los derechos y obligaciones para los servicios. En este lapso se logró establecer 6 puntos de consenso para su análisis: alcance del posible Capítulo en Materia de Servicios, trato de nación más favorecida, transparencia, denegación de beneficios, trato nacional y acceso a mercados.

Sin duda, con la Declaración Ministerial de Buenos Aires se abre una nueva etapa de negociación en la que ya existe una fecha exacta (mayo de 2002) para definir las modalidades y procedimientos de negociación, como un paso previo y definitivo para la negociación de apertura de mercados, en este caso, hacia la liberalización de los diferentes sectores de servicios.

## MODALIDADES DE LIBERALIZACIÓN

En este punto debemos resaltar en primer lugar que, de acuerdo a los mandatos existentes en el ALCA, se busca una liberalización progresiva, con una cobertura universal para todos los sectores. Hasta la fecha esta situación ha sido aceptada por consenso, aunque aquello no implica, bajo ningún punto de vista, que en lo posterior se excluyan determinados sectores. En segundo lugar, las listas de compromisos específicos han sido abordadas sobre la base de tres enfoques que fueron tratados en las discusiones del GNS: modalidad con listas positivas, modalidad con listas negativas, y un enfoque híbrido. Países con un mayor interés aperturista, como Estados Unidos y Canadá, se han pronunciado por listas negativas; por su parte, países con una posición más conservadora, como Ecuador y Bolivia, se han decidido por las listas positivas.

- **Listas positivas o “bottom up”**: se establecen compromisos en función de lo que conste en la lista. Estos compromisos son específicos por cada uno de los sectores y por cada uno de los modos de suministro tanto para el trato nacional como para el acceso a mercados. El trato de nación más favorecida se condiciona exclusivamente a los sectores que aparecen listados.

- **Listas negativas o “top down”**: se establecen compromisos específicos en todos los sectores y modalidad de suministro, excepto en aquellos que constan en la respectiva lista. El trato NMF y trato nacional aparecen como incondicionales. No contienen requisitos de presencia local y se presenta una lista de reservaciones permitidas. Las posibles ventajas, cuando se configura una lista negativa, podrían ser:

- mayor transparencia (se conoce con claridad un determinado estatus),
- negociación más rápida.

- **Método híbrido**: combina las listas positivas y negativas a la vez.

En los cuadros 1 y 2 se pueden apreciar algunos datos comparativos sobre modalidades de liberalización y sectores excluidos, tanto a nivel del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios –GATS–, como para el caso de los principales acuerdos subregionales existentes en el hemisferio occidental:

**Cuadro 1**  
**Modalidad de liberación para servicios**  
 Acuerdo multilateral y acuerdos subregionales en el hemisferio

	<b>Modalidad</b>	<b>Aspectos clave de la negociación</b>
GATS	Lista positiva	Compromisos incluidos
MERCOSUR	Lista positiva	Compromisos incluidos
CARICOM	No definido	No definido
Comunidad Andina	Lista negativa	Lista negativa
TLCAN	Lista negativa	Inventario de las medidas

**Cuadro 2**  
**Acuerdo multilateral y acuerdos subregionales en hemisferio**  
 Exclusiones de la cobertura de los acuerdos/servicios

	<b>Exclusiones de la cobertura</b>	<b>Sectores con Reservas</b>
GATS	* Transporte aéreo	* No aplicable
Comunidad Andina	* Servicios de transporte aéreo <sup>1</sup> * Servicios gubernamentales	* No aplicable
MERCOSUR	* Transporte por tierra y agua * Transporte aéreo	* No aplicable
TLCAN	* Transporte aéreo  * Subvenciones  * Compras de gobierno  * Servicios gubernamentales	* Transporte aéreo, terrestre y marítimo * Servicios a las empresas * Servicios construcción y de ingeniería * Servicios comunicaciones * Servicios sociales

1. El caso del transporte aéreo en la CAN, cabe aclarar que, si bien no se encuentra en la cobertura de la Decisión 439, de todos modos este sector se encuentra liberado bajo otras decisiones.

Fuente: OEA, Unidad de Comercio (Sherry Stephenson).

Del cuadro 1 se desprende que existen diferentes modalidades de liberalización en el hemisferio occidental, según los acuerdos comerciales que se encuentran vigentes en el continente, lo cual, a su vez, supone ciertos inconvenientes de compatibilización tanto en el momento mismo de la negociación como en el futuro cuando se aplique el Acuerdo del ALCA. Cabe aclarar que en los cuadros anteriores no constan los acuerdos comerciales bilaterales Canadá-Chile, Chile-Ecuador, entre otros.

Los resultados a los que se llegue en las actuales negociaciones en materia del GATS al interior de la OMC, serán un indicador a tomarse muy en cuenta en el proceso ALCA, siempre y cuando existan avances en este proceso multilateral.

De otro lado, sin duda, los resultados a los que se llegue en las actuales negociaciones en materia del GATS al interior de la OMC, serán un indicador a tomarse muy en cuenta en el proceso ALCA, siempre y cuando existan avances en este proceso multilateral. De hecho, se conocen nuevas propuestas como el enfoque de "cluster" al interior de la negociación en OMC. Un "cluster" viene a ser un conjunto interrelacionado de sectores y subsectores, como en el caso de los servicios relacionados con el turismo. Este enfoque de "cluster" también ha sido propuesto al interior del proceso negociador del ALCA, aunque no ha tenido la acogida del caso, quizás por no existir un referente que bien podría darse en la OMC.

En la última Declaración Ministerial de la OMC en Doha (noviembre de 2001), se aprobó como base para la continuación de las negociaciones a las "Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios", adoptadas por el Consejo del Comercio de Servicios el 28 de marzo del 2001; además, los países miembros deberán presentar las peticiones iniciales de compromisos específicos no más tarde del 30 de junio de 2002 y las ofertas iniciales no más tarde del 31 de marzo de 2003. En conclusión, en lo que respecta a las fechas de negociación del comercio de servicios, tanto en OMC como en ALCA son más o menos coincidentes pues cabe recordar que el inicio de las negociaciones en esta última está prevista para mayo de 2002, según el mandato ministerial de Buenos Aires.

Ahora, el tema es discutir todo este proceso de elaboración de compromisos a través de las listas: quizás muchos no logran determinar la trascendencia para una negociación que conlleva la definición de una lis-

ta positiva o negativa, que al parecer provocaría un mismo resultado. Para otros, este tema es relevante ya que de manera práctica, la lista positiva es un mecanismo que facilita la aplicación del principio de trato diferenciado en función del grado de desarrollo de un determinado país. La idea es que la lista positiva permita establecer con mayor flexibilidad un grado de compromiso en función de lo que realmente se está en capacidad de ofertar bajo determinadas condiciones particulares de cada país. Se supone –y aquello es verdad– que los países desarrollados tienen mayores posibilidades de compromiso y una situación inversa para los países en desarrollo.

En definitiva, bajo estos criterios, la definición de modalidades de listas para la liberalización de los servicios es un tema trascendente para garantizar mayor o menor flexibilidad a los países en desarrollo en el grado de compromiso de abrir sus sectores. De hecho, se destacó al inicio de este trabajo que, en el caso del ALCA, existe una notoria diferencia de tamaño y grado de desarrollo de las economías y con diferentes capacidades de innovación tecnológica que, en los actuales momentos, nadie podría negar su importancia en materia de servicios.

La UNCTAD, en varios de sus trabajos, ha destacado la necesidad de tomar en cuenta las reales capacidades de los países para beneficiarse de la apertura del comercio de servicios, ya que la experiencia histórica demuestra que, en esta materia y en el campo del comercio de bienes, los resultados han sido desfavorables para los países en desarrollo y en especial para los países menos adelantados.

En efecto, de acuerdo a las estadísticas de la Organización Mundial del Comercio, la participación de los llamados países en desarrollo ha retrocedido con respecto al comercio mundial (exportaciones), puesto que de una relación del 29,03 por ciento en 1980 pasaron al 25,36 por ciento en 1998. En el caso particular de América Latina, su participación pasó del 5,38 por ciento en 1980 al 5,08 por ciento en 1998.

## **TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO: LAS ESTIPULACIONES MULTILATERALES Y A NIVEL DEL ALCA**

Antes de revisar este punto y su aplicación al campo de los servicios, conviene resaltar algunas consideraciones sobre el trato preferencial que es una de las mayores preocupaciones para la mayor parte de países de las Américas. Los aspectos que consideramos relevantes son los alcances



de los conceptos de “país en desarrollo”, “país menos adelantado” y “pequeña economía”.

Al interior de la OMC se consideran tres tipos de países miembros: i) países desarrollados, ii) países en desarrollo, y, iii) países menos adelantados. La nota característica de esta clasificación es que responde a una autoselección, es decir, cada país miembro determina su respectiva clasificación, excepto para el caso de los “países menos adelantados” cuya definición se basa en una lista establecida por las Naciones Unidas.

La mayoría de países latinoamericanos se encuentra en el segundo grupo y la mayoría de países africanos en el tercero. El gran objetivo a nivel multilateral es lograr una “participación creciente” en el comercio por parte de los países que presentan desventajas con respecto a los países desarrollados.

La “pequeña economía” ha sido el concepto que ha guiado las discusiones al interior del ALCA, el cual a todas luces aparece como insuficiente para abordar la gran diversidad económica y social existente en el continente. De allí que existe todavía un gran trecho para encontrar las dimensiones adecuadas para que el trato especial y diferenciado sea una cuestión operativa, tal como se argumenta a continuación:

En una primera aproximación, en el cuadro 3 se pueden apreciar los mandatos en este campo en el ALCA.

El elemento trascendente de estos mandatos es la necesidad de tomar en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías, como un reconocimiento expreso de la heterogeneidad de las economías participantes en el ALCA, con el propósito de crear condiciones que permitan una adecuada participación de los frutos de la liberalización. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento expreso, los resultados de negociación en este campo han sido poco fructíferos ya que no ha sido posible concretar en variables e indicadores tales diferencias en los niveles de desarrollo ni lo que podría ser una definición precisa de “tamaño de una economía”.

Para ilustrar este tema, tomemos como ejemplo el caso de Ecuador y un grupo de países a fin de efectuar una comparación en función de varios criterios de clasificación de su nivel de desarrollo y su tamaño económico. Así, el Ecuador ocupa el puesto 29 en función del PIB per capita, pero un país de menor territorio como Barbados ocupa el puesto cuarto, luego tan solo de Estados Unidos, Canadá y Bahamas. Si la varia-

### Cuadro 3

## Trato especial y diferenciado en el ALCA según diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías

### MANDATOS MINISTERIALES Y CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

**Declaración Ministerial de San José (marzo de 1998):** se reconoce “las amplias diferencias existentes en el nivel de desarrollo y en el tamaño de las economías del hemisferio” que hay que tomar en cuenta para “asegurar su plena participación en la construcción del ALCA”.

**II Cumbre de las Américas (Santiago, abril de 1998):** en las negociaciones se debe “tomar en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de las Américas, con el fin de generar oportunidades para la plena participación de todos los países”.

**Declaración Ministerial de Toronto (noviembre de 1999):** se establece “tomar en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías más pequeñas y aumentar su nivel de desarrollo”. El CNC debe “examinar las formas en que podrán ser tratadas estas diferencias en las negociaciones, tomando en cuenta el trato que se les da en otros foros, y proveer una orientación permanente a los Grupos de Negociación y que informen de este tema en la próxima reunión de ministros”.

**Reunión Ministerial de Buenos Aires (7 de abril de 2001):** “Instruimos al Comité de Negociaciones Comerciales a continuar el examen del tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio, dentro de éstas, las de las pequeñas economías, y proveer al respecto orientación permanente a los Grupos de Negociación para que consideren las propuestas concretas remitidas por los países o grupos de países en cada uno de los temas sustantivos de negociación”.

**III Cumbre de las Américas (Quebec, abril de 2001):** “asegurarán la plena participación de todos sus países en el ALCA, teniendo en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías del hemisferio, con el fin de crear oportunidades para la plena participación de las pequeñas economías e incrementar sus niveles de desarrollo”.

**Cuadro 4**  
**Ecuador y grupo de países seleccionados**  
 Clasificación según indicadores sociales y económicos  
 Total de países del ALCA: 34

Indicadores económicos/ Pisto			Sociales		
País	PIB Per cápita	% export. Hemisferio	Índice apertura	Tamaño territorio	Índice deshumano
Barbados	4	23	3	31	3
El Salvador	25	13	15	24	29
<b>Ecuador</b>	<b>29</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>27</b>
Bolivia	30	18	6	8	31

Fuente: PNUD/ BIRF/ALCA/BID. Elaboración: MICIP/ UNIDAD DEL ALCA. El autor/19 de enero de 2001.

ble de medición y comparación para definir un determinado estatus para un país cambia, la variable “participación del total del comercio de exportaciones de bienes”, también es distinta; en este caso, Ecuador pasa a ocupar el puesto número 12 y Barbados el puesto 23. Esta situación puede observarse en el cuadro 4.

Una alternativa que podría ser adecuada para la determinación de los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías podría ser la utilización del **Índice de Desarrollo Humano –IDH–**, que, como se conoce, muestra una visión de conjunto de la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, el índice de escolaridad, el ingreso per capita, entre otros. En el anexo 1 se presenta un cuadro con una clasificación sobre la base del IDH aplicado a los países del ALCA.

Se mencionó anteriormente que los resultados desde 1998 hasta abril de 2001 habían sido poco substanciosos para esclarecer el tratamiento a los países según su nivel de desarrollo y tamaño de la economía. Para algunas delegaciones, como la de Estados Unidos, en el ALCA no existirían más que dos niveles de países: las pequeñas economías y las “otras” que se excluyen como pequeñas. Otras delegaciones habían expresado su inconformidad con esta simplificación que dejaría de lado la situación de países medianos como Colombia, Venezuela, Costa Rica, entre otros.

En la Declaración Ministerial de Buenos Aires se tomó una decisión

importante para avanzar en la definición de este tema, cuando establece:

Con el apoyo del Grupo Consultivo de Pequeñas Economías y el Comité Tripartito, el Comité de Negociaciones Comerciales deberá formular, a más tardar el 1 de noviembre de 2001, pautas o lineamientos sobre la forma de aplicación del tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.

De tal forma que con este mandato consideramos que esta situación entra en una fase de definiciones concretas. En efecto, en la Novena Reunión del CNC en Managua (Nicaragua), realizada del 26 al 28 de septiembre de 2001, éste aprobó las pautas o lineamientos acerca de la forma de

De acuerdo a las estadísticas de la Organización Mundial del Comercio, la participación de los llamados países en desarrollo ha retrocedido con respecto al comercio mundial (exportaciones).

aplicación del tratamiento a las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. Así mismo se establecieron como medidas de respaldo complementarias a las pautas señaladas, dos aspectos: i) que el Grupo Consultivo de Economías más Pequeñas, con el apoyo del Comité Tripartito, formule al CNC una propuesta sobre un Programa de Cooperación Hemisférica; y, ii) que este mismo grupo analice las vinculaciones que pueda ver entre las normas y disciplinas de la OMC con el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del ALCA.

De lo anterior se desprende que la posición negociadora de los países de menor desarrollo está orientándose por el camino correcto, en tanto se determinen mecanismos precisos para el TED, tratamiento que obviamente deberá reflejarse en disposiciones al interior de cada grupo de negociación como también en un programa coherente de cooperación para el desarrollo y el fortalecimiento competitivo de estos países.

De lo anterior se desprende que la posición negociadora de los países de menor desarrollo está orientándose por el camino correcto, en tanto se determinen mecanismos precisos para el TED, tratamiento que obviamente deberá reflejarse en disposiciones al interior de cada grupo de negociación como también en un programa coherente de cooperación para el desarrollo y el fortalecimiento competitivo de estos países.

En lo relacionado al comercio de servicios, en el texto preliminar que el GNS estructuró en esta etapa, se menciona con insistencia la necesidad de tomar en cuenta el grado de desarrollo y el tamaño de las economías para el establecimiento de compromisos. Algunas delegaciones han puesto énfasis en que el tratamiento preferencial sirva para impulsar la creciente participación de las pequeñas economías y/o de menor desarrollo relativo en el comercio de servicios del hemisferio, por medio de las disposiciones del GATS y su artículo IV en lo que se refiere a:

- i) el fortalecimiento de su capacidad nacional en materia de servicios y de su eficacia y competitividad mediante, entre otras cosas, el acceso a la tecnología en condiciones comerciales;
- ii) la mejora de su acceso a los canales de distribución y a las redes de información; y,
- iii) la liberalización del acceso a los mercados en sectores y modos de suministro de interés para sus exportaciones

En vista de que en las discusiones en el ALCA se ha invocado la normativa de la OMC en el campo del trato especial y diferenciado, en el cuadro 5 se ilustra las principales disposiciones en materia de normativa multilateral sobre trato en servicios.

A continuación se presenta el cuadro 6, en el que se destacan los planteamientos de trato especial por parte de los países en desarrollo, tanto en la fase *pre Seattle* y en las negociaciones actuales en la OMC. Consideramos que estos planteamientos son aplicables en la negociación del ALCA y que, en lo posible, no deberían ser partes de un *trade off*, sino una plataforma mínima para los países de menor desarrollo, a partir de la

## Cuadro 5 Trato especial y diferenciado en el marco multilateral

<p><b>ACUERDO GENERAL SOBRE COMERCIO DE SERVICIOS (GATS):</b></p>
<p><b>Art. IV:</b> Establece que se deberá facilitar la participación creciente de los países en desarrollo en el comercio mundial mediante compromisos específicos para el fortalecimiento de su capacidad nacional, la mejora en el acceso a los canales de distribución y redes de información y la liberalización del acceso a los mercados en sectores y modos de suministro de interés para sus exportaciones.</p>
<p><b>Art. VI:</b> Flexibilidad en la aplicación de las condiciones requeridas para que un miembro pueda ser parte de un acuerdo comercial regional o subregional, específicamente en lo relacionado a menores exigencias para la cobertura substancial sectorial y la eliminación de toda discriminación.</p>
<p><b>Art. XIX:</b> El párrafo 2 establece flexibilidad para países en desarrollo a fin de que abran menos sectores y menos tipos de transacciones y cuando otorguen acceso a sus mercados podrán fijar condiciones relacionadas con los objetivos del art. IV.</p>

## Cuadro 6

PROPUESTAS PRE Y POST SEATTLE	APLICACIÓN EN ALCA
<p>Flexibilidad para los países en desarrollo conforme al principio de liberalización progresiva, tal como consta en el Art. XIX, párrafo 2 del GATS.</p>	<p>Hay un reconocimiento de la necesidad de aplicar una liberalización progresiva, aunque hay reticencia en los países desarrollados que desean compromisos "planos" para todos los países del ALCA.</p>
<p>Las negociaciones futuras en el GATS deberán basarse en listas positivas, en el enfoque de oferta-demanda en las negociaciones y no exclusión previa de ningún modo de suministro.</p>	<p>Hay profundas divergencias en la utilización de listas positivas, ya que hay propuestas para utilizar las listas negativas. Preliminarmente se maneja el enfoque de oferta-demanda y no existe exclusión de ningún modo de suministro.</p>
<p>Mayores comprometimientos en el modo 4 por parte de los países desarrollados a fin de balancear los beneficios de la liberalización que únicamente se queda en estos países.</p>	<p>A tomar en cuenta en la negociación Inédito en el ALCA pues no ha sido abordado de manera expresa.</p>
<p>Aplicación del concepto de "créditos" por la "liberalización" autónoma realizada por los países en desarrollo en los procesos de ajuste estructural en el período post Ronda Uruguay; Inclusión del trato especial y diferenciado en el mecanismo de salvaguardia de emergencia, tanto en el establecimiento del "threshold", como la posibilidad de aplicarlo por un período más largo y/o volverlo aplicar.</p>	<p>Se deben profundizar el tema mismo de la aplicación de salvaguardias en el ALCA y el trato especial y diferenciado en este mecanismo.</p>

Fuente: UNCTAD, Training Tools for Multilateral Trade Negotiations: Special & Differential Treatment (el cuadro es una adaptación hecha por el autor)

cual se inicie o se desarrolle la negociación en el ALCA.

Como puede apreciarse, el trato especial y diferenciado espera ser consolidado en las negociaciones actuales en marcha en la OMC, a fin de que la participación de los países en desarrollo –PED– y los países menos adelantados realmente se beneficien del comercio mundial de servicios, para de esta manera evitar que se repitan los pobres resultados que han obtenido en el comercio de bienes.

De acuerdo a una evaluación presentada en el seno de la OMC (Doc. S/CSS/W/44, del 29 de enero de 2001), se establece que la participación de los países en desarrollo exportadores de servicios comerciales con respecto al comercio mundial alcanzó un nivel del 17,75 por ciento del total en 1994. Para 1999 la relación fue del 17,37 por ciento, lo que implica un retroceso de los países en desarrollo en la participación del comercio de servicios globales. Esta situación puede empeorar en los próximos años si no se toma en cuenta con mayor decisión los planteamientos de los PED. Toda esta argumentación resulta ser pertinente para las negociaciones en el ALCA.

## **LA “AGENDA POSITIVA” PARA LOS PAÍSES DE MENOR DESARROLLO Y SU APLICACIÓN EN EL CASO DEL ALCA**

La UNCTAD ha destacado en varios de sus trabajos la situación desventajosa en el comercio mundial para los países en desarrollo, ya que los beneficios de la Ronda Uruguay no han sido equitativamente distribuidos, frente a lo cual la mayoría de países se ha conformado con una posición de reclamo, mas no de proposición de alternativas para buscar el cumplimiento de sus objetivos. De allí que:

The trust of the positive agenda initiative was thus that the developing countries should make an unprecedented effort to ensure that their interests would be taken up in any future multilateral trade negotiations so as to make them fully responsive to the concerns of developing countries.<sup>2</sup>

Una mayor capacidad de propuesta por parte de los PED les debería permitir pasar de una situación de “decision-takers” a “decision-makers”, para lo cual deberían tomar en cuenta una serie de elementos de partida como:

1. Una evaluación de los resultados de la Ronda Uruguay en términos de su desarrollo.

2. Identificar y aprovechar las nuevas oportunidades comerciales.
3. Identificar e implementar nuevas estrategias de desarrollo productivo compatibles con las disciplinas de comercio.
4. Identificar las debilidades y las fortalezas de su oferta exportable.
5. Fijar objetivos precisos de negociación e identificar aliados en función de todo lo anterior.

En el campo de los servicios, las propuestas de la UNCTAD apuntan a convertir a este sector en un verdadero instrumento de desarrollo para los PED, en el contexto de la globalización. Este propósito es sin duda loable, pero una y otra vez ha sido materia de controversia al interior de la OMC que considera que tal objetivo sale del ámbito de su responsabilidad ya que el comercio (ya sea de bienes o de servicios) constituye una de las dimensiones del desarrollo, por tanto, no podría asumir tal compromiso.

De todos modos, lejos de permitirnos dejar una conclusión definitiva sobre este particular, consideramos que la “agenda positiva” propuesta por la UNCTAD, bajo el paraguas del desarrollo que obviamente es uno de sus principales temas, resulta ser muy valiosa para establecer una plataforma mínima de negociación para los PED. Quizá las palabras “plataforma mínima” puedan ser mejor expresadas por los términos “plataforma estructurada” para las propuestas de negociación de los PED. De otro lado, no se deberían desconocer otros elementos importantes de la “agenda positiva” y “estructurada”, como: su coherencia y por ser un instrumento para la reflexión de los “policy makers” al interior de cada país.

Si se toma a la “agenda positiva” como “telón de fondo”, los objetivos y las estrategias para el fortalecimiento del sector servicios deberían ser:<sup>3</sup>

- Aprovechar el ADPIC para propiciar una “ingeniería de reversa” como un mecanismo para la innovación tecnológica.
- Subsidiar innovación y no costos.
- Aprovechar los requisitos de desempeño para sacar mayores ventajas de la inversión extranjera directa.
- Implementación del mercadeo estratégico, con la finalidad de lograr diferenciación de productos.

La orientación para las políticas nacionales de reestructuración productiva sería:

- Buscar desarrollo productivo apoyado en “nueva industria”, que incluye industria más servicios.



- Políticas de “clusters” basados en sistemas de innovación.

- Políticas para promover “outsourcing”.

- Políticas para promover la creación de mercados de intermediación y difusión de nuevas tecnologías.

- Impulso a las políticas antimonopólicas.

Los puntos específicos de la “agenda positiva” en servicios se encuentran resumidos en el cuadro 6.

La “pequeña economía” ha sido el concepto que ha guiado las discusiones al interior del ALCA, el cual a todas luces aparece como insuficiente para abordar la gran diversidad económica y social existente en el continente.

## CONCLUSIONES

Debido a las diferencias estructurales de los países participantes en las negociaciones del ALCA, tanto la modalidad o modalidades en que se adopten para la liberalización del comercio de servicios como la definición del trato especial que recibirán las economías de menor desarrollo, son consideradas como los factores definitorios de los posibles resultados dentro de la negociación regional de servicios, ya que ambos están vinculados con el acceso a los mercados y con la creación de posibilidades reales de beneficiarse de la liberalización hemisférica.

La definición de modalidades de listas para la liberalización de los servicios es un tema trascendente para garantizar mayor o menor flexibilidad a los países en desarrollo en el grado de compromiso de apertura de sus sectores; de allí que se recomienda, de conformidad con los criterios expuestos por la UNCTAD, utilizar las listas positivas con tales propósitos.

Los países más aperturistas del ALCA se encuentran reticentes a considerar varias categorías de países según las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías, debido a la falta de criterios operativos de tal categorización. Al respecto, en este trabajo se han destacado dos aspectos: i) un criterio alternativo de clasificación podría ser sobre la base de un indicador integral como el Índice de Desarrollo Humano, y, ii) el trato especial y diferenciado está garantizado en la normativa multilateral de la OMC, por tanto, no debe ser parte de un posible “trade off” dentro de la negociación del ALCA. Por el contrario, de conformidad con la “agenda positiva” de la UNCTAD, se requiere una mayor capacidad de propuesta por parte de los países en desarrollo en esta y en otras ma-

terias como: i) la imposición de medidas de salvaguardia de emergencia, ii) la flexibilidad en los compromisos de acuerdo al principio de liberalización progresiva del GATS, iii) mayores comprometimientos de los países desarrollados en el modo de suministro 4 y en los sectores de mayor interés para los PED (ejemplo turismo) y, iv) el reconocimiento a la liberalización autónoma implementada por los PED en sus procesos de reforma estructural. De allí la necesidad de configurar una “agenda positiva” para el ALCA.

## NOTAS

1. El ALCA tiene por objetivo la creación de una zona de libre comercio con la participación de 34 países del hemisferio occidental, excepto Cuba, cuyo funcionamiento deberá empezar a más tardar en diciembre de 2005.
2. Murray Gibbs, “The Positive Agenda and the Seattle Conference” en *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*, UNCTAD, New York and Geneva, 2000, p. 11.
3. Las ideas que se exponen en esta materia fueron extraídas de una conferencia sustentada por el Embajador Werner Corral, durante el Curso de Capacitación a Miembros de la Comunidad Andina, Ginebra, marzo de 2001.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO,

1999 *Integration and Trade in the Americas*, Periodic Note, October.

1999 *Integration and Trade in the Americas. Especial Report: The International Financial Crisis: Implications for Latin America and Caribbean Trade and Integration*, Periodic Note, February.

CEPAL,

1999 *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, edición 1998, Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL,

*La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

DEBLIN, Robert, *et al.*,

1999 “The FTAA: Some Longer Term Issues”, Occasional Paper No. 5, Buenos Aires, INTAL.

GIBBS, Murray,

2000 “The Positive Agenda and the Seattle Conference” en *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*, UNCTAD, New York and Geneva.

GRANADOS, Jaime,

1999 “El ALCA y la OMC: especulaciones en torno a su interacción”, en *Trade Rules in the Making*, OEA.

- HOEKMAN, Bernard,  
 2000 "Towards a More Balanced and Comprehensive Services Agreement", en *The WTO After Seattle*, Jeffrey J. Schott, Washington D.C., Institute for International Economics, July.
- HUDEC, Robert y SOUTHWICK, James,  
 1999 "Regionalism and WTO Rules: Problems in the Fine Art of Discriminating Fairly", en *Trade Rules in the Making*, OEA.
- KOTSCHWAR, Barbara,  
 1999 "Small Countries and the Free Trade Area of the Americas", en *Trade Rules in the Making*, OEA.
- OMC,  
 1994 "Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales". Los Textos Jurídicos, Ginebra, Secretaría del GATT.
- PRIETO, Francisco Javier, STEPHENSON, Sherry M.,  
 1999 "Multilateral and Regional Liberalization of Trade in Services", in *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Brookings Institution and The Organization of American States.
- STEPHENSON, Sherry M., (edit.),  
 2000 Services Trade in the Western Hemisphere. *Liberalization, Integration and Reform*, Organization of American States, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- TREBILCOCK, Michael J., HOWSE, Robert,  
 2000 *The Regulation of International Trade*, London & New York, Taylor & Francis Group.
- UNCTAD,  
 2000 *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*, United Nations, New York & Geneva.
- WORLD BANK,  
 1997 "Trade Towards Open Regionalism", *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*.

**Anexo 1**  
**ALCA: clasificación países según índice**  
**de desarrollo humano**

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	1	Canadá	79,10	99,00	100	23 582	0,90	0,99	0,91	0,935
3	2	Estados Unidos	76,80	99,00	94	29 605	0,86	0,97	0,95	0,929
30	3	Barbados	76,50	97,00	80	12 001	0,86	0,91	0,80	0,858
33	4	Bahamas	74,00	95,50	74	14 614	0,82	0,88	0,83	0,844
35	5	Argentina	73,10	96,70	80	12 013	0,80	0,91	0,80	0,837
37	6	Antigua y Barbuda	76,00	95,00	78	9 277	0,85	0,89	0,76	0,833
38	7	Chile	75,10	95,40	78	8 787	0,83	0,90	0,75	0,826
39	8	Uruguay	74,10	97,60	78	8 623	0,82	0,91	0,74	0,825
47	9	St. Kitts-Nevis	70,00	90,00	79	10 672	0,75	0,86	0,78	0,798
48	10	Costa Rica	76,20	95,30	66	5 987	0,85	0,85	0,68	0,797
50	11	Trinidad y Tobago	74,00	93,40	66	7 485	0,82	0,84	0,72	0,793
51	12	Dominica	76,00	94,00	74	5 102	0,85	0,87	0,66	0,793
54	13	Granada	72,00	96,00	76	5 838	0,78	0,89	0,68	0,785
55	14	México	72,30	90,80	70	7 704	0,79	0,84	0,73	0,784
58	15	Belice	74,90	92,70	73	4 566	0,83	0,86	0,64	0,777
59	16	Panamá	73,80	91,40	73	5 249	0,81	0,85	0,66	0,776
65	17	Venezuela	72,60	92,00	67	5 808	0,79	0,84	0,68	0,770

1. Posición IDH en el mundo. 2. Posición en el ALCA. 3. País. 4. Esperanza de vida al nacer (año 1998). 5. Tasa de alfabetización de adultos (porcentaje edad 15 y superior 1998). 6. Tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) (porcentaje 1998). 7. PIB per cápita (PPA en dólares). 8. Índice de esperanza 1998. 9. Índice de vida. 10. Índice de escolaridad. 11. Valor del índice de desarrollo humano (IDH) de PIB.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
67	18	Suriname	70,30	93,00	80	5 161	0,76	0,89	0,66	0,766
68	19	Colombia	70,70	91,20	71	6 006	0,76	0,85	0,68	0,764
74	20	Brasil	67,00	84,50	84	6 625	0,70	0,84	0,70	0,747
79	21	St. Vicent	73,00	82,00	68	4 692	0,80	0,77	0,64	0,738
80	22	Perú	68,60	89,20	79	4 282	0,73	0,86	0,63	0,737
81	23	Paraguay	69,80	92,80	65	4 288	0,75	0,84	0,63	0,736
83	24	Jamaica	75,00	86,00	63	3 389	0,83	0,78	0,59	0,735
87	25	Rep. Dominicana	70,90	82,80	70	4 598	0,76	0,79	0,64	0,729
88	26	St. Lucía	70,00	82,00	68	5 183	0,75	0,77	0,66	0,728
<b>91</b>	<b>27</b>	<b>Ecuador</b>	<b>69,70</b>	<b>90,60</b>	<b>75</b>	<b>3 003</b>	<b>0,75</b>	<b>0,85</b>	<b>0,57</b>	<b>0,722</b>
96	28	Guyana	64,80	98,30	66	3 403	0,66	0,88	0,59	0,709
104	29	El Salvador	69,40	77,80	64	4 036	0,74	0,73	0,62	0,696
113	30	Honduras	69,60	73,40	58	2 433	0,74	0,68	0,53	0,653
114	31	Bolivia	61,80	84,40	70	2 269	0,61	0,80	0,52	0,643
116	32	Nicaragua	68,10	67,90	63	2 142	0,72	0,66	0,51	0,631
120	33	Guatemala	64,40	67,30	47	3 505	0,66	0,61	0,59	0,619
150	34	Haití	54,00	47,80	24	1 383	0,48	0,40	0,44	0,440

1. Posición IDH en el mundo. 2. Posición en el ALCA. 3. País. 4. Esperanza de vida al nacer (año 1998). 5. Tasa de alfabetización de adultos (porcentaje edad 15 y superior 1998). 6. Tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) (porcentaje 1998). 7. PIB per cápita (PPA en dólares). 8. Índice de esperanza 1998. 9. Índice de vida. 10. Índice de escolaridad. 11. Valor del índice de desarrollo humano (IDH) de PIB.

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000.  
Elaboración: MICIP, Unidad del ALCA, SGA/LA/GS, 11-01-2001

**Anexo 2**  
**Comercio mundial de servicios comerciales**  
**en determinadas regiones, 1999**  
(Miles de millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial
<b>Mundo</b>	1 350	1 345	
<b>América del Norte</b>	288	219	69
Estados Unidos	253	180	73
<b>América Latina</b>	53	62	-9
México	12	14	-2
Brasil	7	12	-5
Argentina	4	8	-4
<b>Europa Occidental</b>	640	609	31
Unión Europea	574	561	13
<b>África</b>	29	35	-6
<b>Asia</b>	264	336	-72
Japón	60	114	-54

Fuente: OMC, sobre la base del documento S/C/W/27/Add.1 de la Secretaría de la OMC.

**Anexo 3**  
**Comercio de servicios por modo de suministro, 1997**  
(Miles de millones de dólares)

Modo	Valor sustitutivo	Valor *	% **
<b>Modo 1: Suministro transfronterizo</b>	Balanza de pagos		
	(serv. comerciales menos serv. de viajes)	890	41,0
<b>Modo 2: Consumo en el extranjero</b>	Balanza de pagos (viajes)	430	19,8
<b>Modo 3: Presencia comercial</b>	Producción bruta de serv. (CFE)	820	37,8
<b>Modo 4: Pres. de personas físicas</b>	Balanza de pagos (retribuciones de empleados)	30	1,4
<b>Total</b>		<b>2 170</b>	<b>100,0</b>
* En miles de millones de dólares. ** Proporción total de todos los modos (porcentaje).			

Fuente: OMC, Doc. S/CSS/W/44, del 29 de enero del 2001.