El Futuro del Trato Especial y Diferenciado en el ALCA

Preparado para la Secretaría de la AEC

por

Patsy Lewis, Patricia Northover, Lucy Eugene,
Don Marshall

Julio 2003

Introducción

ALCA – el mayor ACR en la economía mundial

- 34 países
- mercado combinado de 800 millones
- PIB agregado de aproximadamente US \$13 trillones, que reflejan principalmente la fortaleza del grupo del Área de Libre Comercio de Norte América (TLCAN)

Introducción

- el ALCA aglomera un conjunto de países diferentes no solamente en términos de tamaño, sino también en términos de niveles de desarrollo, historia, cultura y poblaciones
- niveles de vulnerabilidad
- niveles de desarrollo – ej. ingreso per capita, que varía desde un ingreso alto de US\$15,404 en las Bahamas, hasta un ingreso bajo de US\$472 en Nicaragua
- tamaño de país – San Cristóbal, 340 km² vs. Canadá, 9.10m km²

Introducción

Características del ALCA

- Compromiso de la OMC-plus
- Intenta asegurar un compromiso simple de derechos y obligaciones mutuos
- reciprocidad
- Dadas las asimetrías anteriores, las previsiones del TED jugarían un papel crucial en su éxito

Introducción

Lo inadecuado del TED en la OMC

- ‘flexibilidades’ (aproximadamente la mitad de las medidas del TED) son concedidas arbitrariamente sin un intento real de haber sido diseñadas para relacionar las previsiones a los requerimientos y restricciones del objetivo para el cumplimiento
- Las previsiones del TED que se relacionan con el apoyo de país desarrollado no son obligatorias, en otras palabras formuladas en lenguaje del ‘mejor esfuerzo’ y, en su mayoría, simplemente no han sido previstas
- En tercer lugar, la asistencia técnica ha sido desarticulada e insuficiente

Introducción

DISEÑANDO EL FUTURO DEL TED

Las medidas del TED deben:

- 1. Asegurar *Flexibilidad de Políticas* o “*Espacios para el Desarrollo de Políticas*”** que permitan a los países luchar activamente por sus necesidades de desarrollo.
ej. Menor nivel de obligaciones, o excepciones y exenciones por medio de los acuerdos,

Introducción

2. **Asegurar** el apoyo efectivo de países desarrollados en áreas críticas, tales como transferencia de tecnología, consideración del TED en el manejo de controversias, transformación de promesas no atadas de los países desarrollados para asistencia a países en desarrollo, en compromisos que se deben cumplir.
3. **Asegurar** a los países en desarrollo contra los riesgos involucrados en procesos de integración más profundos, habilitando la asistencia técnica apropiada para el desarrollo de capacidades.

Introducción

Elementos de un enfoque efectivo del TED en el ALCA

- Las metas de libre comercio del ALCA deben ser reconciliadas con la amplia agenda de la CDA en cuanto a institución-construcción política y social – ausencia actual de vínculos concretos
- La ausencia de vínculos plantea el peligro de que el ALCA establezca un mecanismo jurídicamente vinculante en ausencia de un mecanismo similar para apegarse a los amplios objetivos de apoyo al desarrollo con equidad.

Introducción

- El TED debe reflejar las capacidades, limitaciones o necesidades específicas en un área determinada.
- Requiere un cambio del énfasis desde una perspectiva de “un tamaño para todos” a una que permita excepciones a obligaciones legales con base en las circunstancias individuales de los Miembros, incluyendo sus niveles de desarrollo individuales

Legislación y Política de Competencia

- Los retos para incluir Legislación y Política de Competencia en el ALCA – surgen a causa de la desigualdad en el tamaño y estado de desarrollo, así como las relativas diferencias y desigualdades en las experiencias de políticas de competencia
- Menos de la mitad de los 34 estados negociantes tienen legislación que trata con la Política de Competencia

Legislación y Política de Competencia

Por lo tanto el TED debe ser orientado por los siguientes enfoques (como recomiendan Stewart (2003) y Hamilton (2003)):

Progresividad: permitir la introducción gradual de leyes de competencia en pequeñas economías, incluyendo los ‘principios núcleo’ de no-discriminación, transparencia y proceso debido

Flexibilidad: permitir que cada país escoja qué prohibiciones son relevantes para su situación

Legislación y Política de Competencia

- Introducción de una ‘cláusula de paz’ que permita un período de transición de X años que exonera de sanciones legales a los pequeños estados en las disputas fronterizas con otros estados del ALCA.
- *Asistencia Técnica Efectivamente Respaldada para Construcción de Capacidad.*

Legislación y Política de Competencia

Recomendaciones: se debería permitir a las economías en desarrollo y a las más pequeñas:

1. forjarse exclusiones y exoneraciones relevantes, que permitirán flexibilidad de políticas locales
2. dar prioridad a exoneraciones determinadas administrativamente, así como exoneraciones de bloque (sectoriales), como se hace en la UE. Abrir las decisiones a un proceso de revisión judicial.

Legislación y Política de Competencia

3. Instituir evaluaciones periódicas para investigar la necesidad de exoneraciones continuas, con base en objetivos de productividad y sustentabilidad, en vez de un enfoque de beneficio de costo reducido.

También se debería dar alcance para permitir la *flexibilidad de añadir exoneraciones según lo ameriten las circunstancias*.

4. Reconocer la responsabilidad del estado de proteger los intereses y seguridad de sus ciudadanos, y evaluar sus actividades sobre la base de objetivos de ‘interés público’, en vez de consideraciones puramente comerciales

Legislación y Política de Competencia

5. tratar de asegurar que las personas naturales y legales tengan ‘permanencia’ en cualquier estado miembro de tal manera que los afectados podrían iniciar acciones bajo la jurisdicción de la respectiva autoridad antimonopolio
6. permitir la incorporación de una norma de competencia en la evaluación de medidas antidumping.
7. Cambiar a un uso más extensivo de salvaguardias en la contención de los efectos anti-competitivos del antidumping.

DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

El tema principal para los miembros de la AEC es si el ALCA debería ser el foro para abrir una discusión sobre los DPI o no

- buscar maximizar la flexibilidad que existe actualmente en los ADPIC, mientras se persigue una revisión del Acuerdo más favorable para sus metas de desarrollo
- Asegurar un compromiso de que los desenvolvimientos favorables en los ADPIC que vayan más allá de las previsiones del ALCA, deberían ser incorporados al acuerdo

DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Áreas de interés para los países en desarrollo de la AEC

- El TED bajo el ALCA es de interés principalmente para cooperación técnica y arreglos transitorios
- Transferencia de tecnología – las medidas de TED propuestas son débiles, con una dependencia, como con los ADPIC, de medidas voluntarias de países desarrollados

DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Recomendaciones

Acceso a fármacos patentados

- Las previsiones del ALCA deberían ser adaptadas para tratar con el costo de fármacos para economías más pequeñas, incluyendo la posibilidad de subsidiar al poseedor de los derechos de manera que los fármacos puedan ser más accesibles
- Los países desarrollados del ALCA podrían acordar intervenir en negociaciones con sus poseedores de derechos para que bajen sus precios para hacer los fármacos más accesibles a economías más pequeñas.

DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

- Alternativamente, el Fondo de Cooperación Hemisférica podría dar ayuda financiera para compensar los costos de fármacos indispensables.
- Con respecto al artículo 31(f) acuerda tratar las uniones aduaneras o áreas de libre comercio como mercados domésticos (como propone el Grupo Africano) permitiendo a un miembro con capacidad de producción de fármacos suplir a toda la región

DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Protección de variedades de plantas

- permitir a las economías más pequeñas desarrollar su propio sistema *sui generis* de protección de variedades de plantas, en vez de requerir que adopten la Convención UPOV
- Permitir que se utilice el Comité de Propiedad Intelectual propuesto para reforzar la capacidad de negociación con relación a grandes compañías (o países en nombre de sus compañías).

DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Extendiendo los DPI

- Diseño de medidas para permitir a países más pequeños hacer uso de los derechos de PI ampliados, particularmente en el patentado de

Derechos de Autor

proveer la aplicación flexible de derechos de autor, especialmente si estos son dañinos para los servicios públicos, por ejemplo, la educación.

DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Transferencia de tecnología

- Establecimiento de un proceso de revisión para evaluar el punto hasta el que la transferencia de tecnología está ocurriendo
- Provisión de asistencia financiera a través de un fondo regional administrado independientemente para compensar los costos de implementar los DPI entre los países de la AEC, particularmente entre las economías más pequeñas.

Servicios

Industria de servicios -- componente principal de la actividad económica internacional – domina como porcentaje del PIB y contribución al empleo

Recomendaciones para incrementar su efectividad

- Los países más pequeños y los países en desarrollo deberían buscar mantener el enfoque de lista positiva de la OMC
- Buscar incorporar provisiones de salvaguardias de emergencia

Servicios

- Buscar limitar cualesquiera provisiones de Servicios Financieros del ALCA en el Capítulo de Servicios a un Acuerdo Plurilateral
- Extender la definición de seguridad nacional (incluida como una exoneración) para incluir la volatilidad financiera
- Asegurar que las instituciones de monitoreo establecidas bajo el ALCA excluyan el monitoreo persistente de agencias de implementación locales

Servicios

- Revisión de límite a intervalos fijos, con la posibilidad de períodos variantes para los diferentes niveles de desarrollo
- Considerar un Mecanismo de Reporte mediante el cual el record de implementación de un país pueda ser visualizado
- Las pequeñas economías deberían buscar atar el record de implementación de los compromisos del TED por parte de los participantes más desarrollados a su aplicación continuada de ciertos compromisos, que pueden resultar onerosos con el paso del tiempo.

Servicios

- Esto debe ser estructurado de tal manera y estar sujeto a lineamientos específicos, que permitan el posible retiro de compromisos, sin necesidad de compensación
- Esto trascendería la limitada tendencia existente a negociar obligaciones generales (y específicas) con excepciones negociadas una sola vez, a fin de dar sentido a los conceptos de sostenibilidad y flexibilidad

Servicios

- Las pequeñas economías deberían considerar el registro de exclusiones o limitaciones al trato nacional
- Las pequeñas economías deberían presentar argumentos para una estricta y reducida interpretación del trato nacional, excluyendo aquellos sectores y proveedores de servicio donde los subsidios son considerados como necesarios para alcanzar objetivos económicos y sociales legítimos

Servicios

- La promoción de transferencia de tecnología busca añadir requisitos de asociaciones y empresas (riesgos) conjuntas a fin de asegurar la inclusión de compañías locales (especialmente PYMEs)

COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO

El estudio destaca la renuencia de los países en desarrollo a negociar un acuerdo multilateral sobre compras del sector público.

Esto se deriva de una indecisión de adherirse a las obligaciones del trato nacional y de NMF que potencialmente pueden reducir sus opciones de política para alcanzar los objetivos de política interna.

Dichas opciones incluyen el favorecimiento a las pequeñas y medianas empresas y, según hace notar el PNUD, se extiende a consideraciones importantes tales como equidad, cohesión social, empleo y consideraciones políticas

COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO

Es probable que estas preocupaciones sean intensificadas en las más pequeñas economías de la AEC, especialmente entre sus micro estados, dadas sus limitaciones que incluyen:

- Tamaño pequeño; no competitividad general de las firmas locales en relación a firmas extranjeras; inexperiencia en la presentación de licitaciones y en hacer ofertas atractivas

COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO

Preocupaciones en relación con la liberalización de compras del sector público para pequeños estados:

- Reducida flexibilidad de política si las medidas propuestas restringen severamente el uso de requisitos de desempeño como una herramienta de desarrollo
- Estos incluirían provisión de empleo, compromisos de comprar localmente, los cuales son importantes para la estabilidad social y política en países de altos niveles de desempleo y pobreza

COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO

Recomendaciones:

- Reservar un porcentaje del mercado de los países desarrollados para las economías más pequeñas.
- Permitir que los países más pequeños adopten un enfoque de lista positiva a las compras del sector público
- Permitirles mantener salvaguardias y excepciones con respecto a los sectores abiertos a la liberalización
- Permitir una diferenciación entre las medidas permanentes y temporales del TED. Las medidas permanentes no deberían estar sujetas a revisión.

COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO

- Permitir a los países en desarrollo y a las economías más pequeñas privilegiar licitaciones que se ocupen de empresas (riesgos) conjuntas con inquietudes locales para abordar aspectos de la transferencia de tecnología y conocimientos, y mejorar la capacitación
- Ampliar el ámbito del Comité de Compras del Sector Público para abordar aspectos más amplios del efecto del acuerdo sobre desarrollo
- Considerar la posibilidad de excluir a las economías más pequeñas de todas sus provisiones, o por un período limitado

Agricultura

El reporte argumenta que sin un acuerdo efectivo sobre agricultura que es, por supuesto, la OMC-plus, la región tiene poca esperanza de ser capaz de menguar significativamente sus niveles de pobreza y desigualdad estructural comparativamente altos, dado que el desarrollo rural yace en el corazón de la reducción de la pobreza e inequidad

Agricultura

Recomendaciones

1. Acceso a mercados

- Las Economías más pequeñas deberían argumentar por reciprocidad asimétrica o ‘menos que total’ en todas las negociaciones sobre reducciones en aranceles, con salvaguardias introducidas para protegerse contra los productos agrícolas ‘subsidiados’
- En los productos agro-industriales, negociar reducciones inmediatas o de cosecha temprana (significativas) sobre los aranceles máximos

Agricultura

- Negociar salvaguardias especiales (volumen y precio) para tratar los objetivos de seguridad alimentaria
- Proponer cuotas de tarifas arancelarias para preservar un espacio en el mercado para alimentos básicos producidos y mercadeados localmente.
- En la implementación de cualesquiera reformas aduaneras y arancelarias, las economías más pequeñas deberían buscar flexibilidad en la determinación del calendario para dichas reformas

Agricultura

Apoyo Doméstico

- **Buscar exoneraciones de reducciones de subsidio, o si ninguno es notificado, entonces buscar elevar el piso de los subsidios de apoyo doméstico no-accionables mínimos**
- **Subsidios de Exportación**
- Exonerar todos los subsidios de exportación desplegados en programas de desarrollo rurales en favor de los pobres en países de la AEC
- Considerar la introducción de un período de retiro progresivo de 15 años para estas exoneraciones.

Agricultura

Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

El comité sobre SFS propuesto debería incluir en sus términos de referencia la realización de revisiones cada tres años para evaluar los niveles de cumplimiento y problemas de implementación y preocupaciones

INVERSIÓN

La inversión extranjera juega un papel importante en la formación de capital en la CARICOM y, según la CEPALC, es la fuente principal de financiamiento para países Latinoamericanos y del Caribe

El PNUD (2003) argumenta que la calidad de la IDE y el mecanismo de política del gobierno anfitrión, son los indicadores más importantes del éxito (desde una perspectiva de desarrollo) de IDE.

Por lo tanto, el país anfitrión juega un papel importante en la formación de políticas, en primer lugar para atraer y luego para maximizar el tipo de IDE que se considera deseable, y para asegurar que este empuje las metas de desarrollo

Inversión

Recomendaciones

- Permitir a las economías más pequeñas, particularmente micro estados (OECO) para derogar el trato nacional, especialmente en lo que se relaciona al acceso a la tierra
- Reforzar las medidas del TED mediante la inclusión de mujeres, como una categoría separada para la cual se permita la derogación de los requisitos de desempeño.

Inversión

- Hacer más estrictas las medidas del TED con relación a pequeñas firmas definiendo firmas de tamaño ‘pequeño’ y ‘mediano’ de tal manera que se tome en cuenta las vastas diferencias en tamaño y recursos disponibles a países más grandes del ALCA
- Los pequeños estados deberían presionar para que se acepte la propuesta para un fondo de integración regional para pagar la mitad de las tarifas legales cuando una compañía de un país grande o desarrollado trae un caso contra una economía más pequeña

Inversión

- Permitir a los pequeños estados dentro del ALCA dirigirse a e investigar selectivamente la inversión extranjera permitiéndoles mantener reservaciones ‘necesarias para lograr los objetivos nacionales y de desarrollo’, como medidas permanentes, en vez de temporales.

Permitir a los países más pequeños:

- mantener un enfoque de lista positiva a la inversión
- aplicar una NMF condicional que les permitiría dirigirse a inversiones amigables para el desarrollo

Inversión

- Aplicar criterios de desempeño compatibles con la OMC, así como ofrecer incentivos, en términos de localización geográfica, empleo y capacitación de trabajadores y la tarea de actividades de investigación y desarrollo.
- Luchar por la inclusión de un mecanismo de revisión que consideraría los efectos del propuesto TED, sobre las metas de desarrollo
- Para propósitos de adjudicación, permitir que los objetivos de desarrollo se definan localmente

Inversión

- Con relación al trato nacional, el acuerdo debería proveer provisiones específicas para que las economías más pequeñas traten a los inversionistas locales más favorablemente.
- La medida también podría ser reforzada bajo el supuesto que todos los otros miembros del ALCA consideren ofrecer trato más favorable a los inversionistas de las economías más pequeñas

Inversión

- Con respecto a desastres, los países de la AEC deberían buscar mantener el derecho de prestar asistencia a firmas locales, sin la necesidad de trato nacional
- Como una medida del TED, las provisiones para que los derechos de los inversionistas y su personal se ubiquen en el país anfitrión sin restricciones, debería extenderse para incluir un concepto más amplio que abarque el libre movimiento de mano de obra – calificada y no calificada (Ocampo y Bustillo, 2003).

SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

En relación a la solución de controversias el reporte observa que las previsiones del proyecto del ALCA no reconocen expresamente las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo entre los participantes

La mayoría de previsiones de trato especial y diferenciado parecen haber importado los “mejores esfuerzos” de previsiones de trato especial y diferenciado de información idiomática en la OMC.

Por lo tanto para países pequeños/en desarrollo, debe hacerse una desición crítica con relación a la persecución de previsiones “facilitadoras” o cooperativas de tipo ALCAN para la solución de controversias y/o un enfoque de solución de controversias legalista y vinculante.

SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Recomendaciones

- Para construir capacidad legal, las economías pequeñas deberían buscar incluir capacitación en la ley internacional de comercio (especialmente la OMC, ALCAN y CIADI) como parte de cualquier programa de asistencia técnica acordado. Se podría proveer financiamiento del Fondo Hemisférico
- Un proceso de revisión debe ser un aspecto integral del marco de trabajo del ALCA – revisión periódica del sistema de solución de controversias, posiblemente cada tres (3) años

SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

- Esto permitiría la clarificación y previsión de interpretaciones finales (ya sea por medio de Protocolos o Entendimientos).
- Las pequeñas economías deberían considerar incluir una previsión que permita posible modificación y renegociación de lo acordado con respecto a obligaciones
- Los mecanismos existentes de solución de controversias regionales y bilaterales (y las medidas que favorezcan a pequeñas economías) no deberían estar en desventaja en relación a las regulaciones y disciplinas más sustantivas del ALCA.

SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

- Los principios de Ley Internacional deberían aplicarse en el evento de cualquier conflicto. Esto es particularmente importante para los países de la CARICOM y para el propuesto establecimiento de la CJC.

Participación Sostenida

Conclusiones

El estudio remarca la noción de flexibilidad, en ambas interpretación y aplicación de los aspectos sustantivos del tratado propuesto, la implementación de medidas del TED, y espacio para el desarrollo y operacionalización de políticas nacionales para avanzar metas de desarrollo

Esto requiere una elevación consciente de las ‘metas de desarrollo’ como un elemento central del ALCA.

Participación Sostenida

- El *Plan de Acción de la Cumbre de las Américas (CDA)*, con su referencia a desarrollo sostenible y reducción de pobreza, entre otras, debería servir como un posible contexto para interpretaciones futuras de cualquier texto acordado del ALCA.
- Dicho enfoque debería llevar a una aceptación más amplia y a obligaciones legales de provisiones que requieran medidas del TED, más allá de declaraciones instructivas de un reconocimiento general de los problemas de las economías más pequeñas, así como la extensión de algunas de estas medidas a otros países en desarrollo del ALCA

Participación Sostenida

Recomendaciones principales entrecruzadas del
Reporte

- Flexibilidad – hacer la flexibilidad una piedra angular del acuerdo del ALCA, especialmente en lo que se relaciona a economías más pequeñas

Asegurar Espacio para el Desarrollo de Políticas:

- Permitir a los países en desarrollo mantener algún espacio para maniobras políticas para perseguir metas de desarrollo

Participación Sostenida

- Esto es particularmente importante como un reto para el enfoque de liberalización de comercio promovido bajo los auspicios de la OMC, y que está siendo reforzado dentro del ALCA, que emplea un enfoque de ‘un tamaño para todos’ para la liberalización.

Reforzando el TED a través de instituciones regionales

- la asistencia técnica y financiera y la transferencia de tecnología, deberían moverse más allá del lenguaje de mejor empeño e incluir compromisos jurídicamente vinculantes.

Participación Sostenida

El estudio identifica un número de instituciones/mecanismos regionales que reforzarían la aplicación y efectividad del TED.

- Fondo de Integración Regional para proveer fondos o supervisar la previsión e implementación de asistencia a países afectados negativamente por el proceso de liberalización

Participación Sostenida

- Alternativamente, el propuesto Programa de Cooperación Hemisférica, (PCH), podría desempeñar esta función, aunque su enfoque tendría que extenderse más allá de los lineamientos definidos estrechamente, los cuales están dirigidos al cumplimiento.
- Introducción de un mecanismo para transferir recursos de áreas que se benefician del proceso del ALCA a aquellas que experimentan efectos negativos
- Inclusión de un mecanismo de revisión para evaluar la efectividad de las medidas del TED.