

Capítulo 4

El acceso a los mercados de los países industrializados: políticas, prácticas comerciales y acuerdos de liberalización preferencial

A. Introducción

Estados Unidos y los países miembros de la Unión Europea constituyen los principales mercados para las exportaciones de América Latina y el Caribe (véase el capítulo II). Una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones requiere mercados abiertos y en expansión, además de políticas orientadas hacia la diversificación exportadora y la creación de empresas competitivas. Sin embargo, a pesar de la tendencia general hacia una mayor apertura de las economías, el acceso de productos, servicios y personas a los mercados sigue siendo administrado por los gobiernos nacionales. Mediante el manejo de barreras arancelarias y no arancelarias, así como por la vía del acceso preferencial negociado, los gobiernos de los países más ricos inciden directamente en los flujos de comercio y, por ende, en la especialización comercial internacional de los países en desarrollo.

Como se ha señalado reiteradamente, la liberalización comercial multilateral de las últimas décadas fue asimétrica, debido al distinto trato que recibieron los productos agrícolas, los textiles y las prendas de vestir, respecto de los cuales los países en desarrollo y, entre ellos, los de América Latina, tienen ventajas comparativas. Es incontestable el hecho de que la Ronda Uruguay marcó un hito en la historia de la diplomacia comercial, al integrar estos rubros en el sistema regulato-

rio multilateral de comercio, pero mantuvo el desequilibrio en los resultados, ya que si bien se permitieron plazos más amplios para la liberalización de los mercados agrícola, textil y del vestuario, esta concesión no se compara con las nuevas obligaciones adquiridas por los países en desarrollo (CEPAL, 2001b, cap. VIII). Uno de los objetivos de la actual ronda de negociaciones en la OMC es lograr un equilibrio más justo entre derechos y obligaciones (véase el capítulo VII).

Después de varias rondas de liberalización comercial, el arancel promedio consolidado de la Unión Europea y de Estados Unidos para productos no agrícolas se situó en un nivel muy bajo y no constituye una fuerte barrera al acceso de esos bienes. Sin embargo, por una parte, ese bajo promedio esconde crestas arancelarias y una progresividad que resta eficacia a los esfuerzos de diversificación exportadora de los países de la región. Por otra parte, el arancel promedio agrícola es aún relativamente elevado, con una alta desviación típica. Además, a diferencia de los países latinoamericanos, que aplican a las importaciones derechos arancelarios *ad valorem* en función de su valor fob en el punto de exportación, la estructura arancelaria de Estados Unidos y la Comunidad Europea es muy heterogénea, debido a que contempla aranceles específicos por unidad de peso/volumen o de número de piezas,¹

1 Los aranceles específicos, a diferencia de los *ad valorem*, consisten en el cobro de un monto fijo por unidad de medida definida por producto, independientemente del valor fob. Por lo tanto, tienden a afectar a los productos de menos valor con más fuerza que a los de más valor en la misma línea arancelaria.

compuestos² y estacionales,³ además de la fijación de contingentes arancelarios⁴ y regímenes especiales para varios productos (CEPAL, 2001b, cap. IV y IX). El uso de aranceles específicos se traduce en una protección más elevada que la que ofrecen los derechos *ad valorem*, dado que el resguardo arancelario aumenta mientras que el precio del producto se reduce. A una estructura arancelaria de protección poco transparente se añade la posibilidad de introducir aranceles discriminatorios como resultado de procedimientos *antidum-*

ping, derechos compensatorios y salvaguardias, práctica que ha sido notoria en Estados Unidos y, en menor medida, en la Unión Europea.

En este capítulo se examinan las políticas y prácticas comerciales de Estados Unidos y la Unión Europea que inciden en el comercio de América Latina y el Caribe, tanto en formas negativas, que obstaculizan el acceso, como positivas, que permiten un acceso preferencial negociado.

B. Políticas y prácticas comerciales que inciden en el comercio de Estados Unidos con América Latina y el Caribe

Estados Unidos regula el acceso a su mercado mediante barreras arancelarias, restricciones cuantitativas, medidas de defensa comercial y medidas administrativas. Asimismo, fomenta sus exportaciones agrícolas por la vía de proveer financiamiento a los exportadores para actividades tales como investigación y desarrollo, apertura de mercados, desarrollo de marcas y garantías de crédito para los importadores. Paralelamente, en las últimas décadas varios gobiernos estadounidenses han promovido con cierta continuidad el acceso preferencial a ese mercado, sobre la base de acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio negociados con varios países. Las más importantes de tales iniciativas de liberalización preferencial son el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), con Canadá y México, que cumple su noveno año de vigencia en enero de 2003, y las negociaciones en curso para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A la par con las negociaciones encaminadas a concretar el ambicioso proyecto de un área de libre co-

mercio hemisférica, varios países y grupos de países de la región están llevando adelante tratativas, en distintas etapas de avance, con vistas a firmar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos.

En esta sección se revisan algunos de los componentes más recientes de la política comercial de Estados Unidos que inciden en el acceso de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas a ese mercado.

1. Medidas que afectan directamente a las importaciones⁵

a) Aranceles

En 2001, cerca de 79% de las importaciones estadounidenses provenientes de la región no pagaron derechos, lo que representa un leve aumento con respecto al 75% registrado el año anterior (CEPAL, 2002f, cap. VI).⁶

2 Una combinación de aranceles *ad valorem* y específicos.

3 Derechos que se introducen por un período determinado del año.

4 Un contingente arancelario es una cantidad predeterminada de un producto a la que se grava con un arancel bajo, mientras que a las importaciones por encima de esa cuota se les aplican gravámenes mucho más elevados.

5 Esta sección se basa parcialmente en CEPAL/Washington, 2002, donde se utiliza la clasificación de medidas restrictivas del comercio que aparece en la publicación anual del Representante de Comercio de los Estados Unidos (RCEU), *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*.

6 La proporción de importaciones libres de derechos se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula: valor total-valor imponible/valor total, aplicando el trato arancelario de nación más favorecida (NMF), denominado en las disposiciones estadounidenses como trato arancelario propio de las "relaciones comerciales normales".

Cuadro IV.1
DERECHOS AD VALOREM APLICADOS A LAS IMPORTACIONES POR LOS ESTADOS UNIDOS, 2001
(En millones de dólares, valor en aduana)

	Valor total (1)	Valor imponible (2)	Derechos percibidos (3)	Porcentaje libre de derechos	EAV ^a imponible (3/2)	EAV total (3/1)
Todo el mundo	1 132 635	375 225	18 619	70.0	4.9%	1.6%
Hemisferio occidental	281 727	31 624	1 216	90.0	3.8%	0.4%
TLC	347 345	23 098	316	93.3	1.4%	0.1%
Canadá	216 836	5 866	80	97.2	1.4%	0.0%
México	130 508	17 232	235	86.8	1.4%	0.2%
América Latina y el Caribe^b	191 326	40 937	1 155	78.6	2.8%	0.6%
Comunidad Andina	23 747	126 928	192	46.8	1.5%	0.8%
Bolivia	165	27	3	83.3	1.2%	1.8%
Colombia	5 623	2 255	59	59.9	2.6%	1.0%
Ecuador	1 975	931	12	52.9	1.3%	0.6%
Perú	1 806	585	70	67.6	1.1%	3.9%
Venezuela	14 178	8 829	48	37.7	0.6%	0.3%
Mercosur	17 636	6 885	349	30.8	5.1%	2.0%
Argentina	2 963	1 804	49	39.1	2.7%	1.7%
Brasil	14 415	5 019	288	65.2	5.7%	2.0%
Paraguay	32	2	0	94.7	5.0%	0.0%
Uruguay	225	61	11	72.8	0.2%	4.9%
Chile	3 279	958	19	70.8	2.0%	0.6%
MCCA	11 117	2 937	475	73.6	16.2%	4.3%
Costa Rica	2 912	232	20	92.0	8.4%	0.7%
El Salvador	1 882	554	92	70.5	16.5%	4.9%
Guatemala	2 589	1 241	211	52.1	16.7%	8.1%
Honduras	3 131	625	104	80.0	16.7%	3.3%
Nicaragua	613	284	48	52.8	17.0%	7.8%
CARICOM	3 899	1 065	15	72.7	1.4%	0.4%
Antigua y Barbuda	3	0	0	93.9	2.2%	0.0%
Bahamas	312	113	0	63.7	0.3%	0.0%
Barbados	40	3	0	92.7	7.7%	0.0%
Belice	99	14	0	86.2	3.2%	0.0%
Dominica	5	2	0	68.4	1.2%	0.0%
Granada	22	3	0	87.7	0.2%	0.0%
Guyana	125	3	0	97.9	9.2%	0.0%
Haití	263	43	6	83.8	0.0%	2.3%
Jamaica	442	65	3	85.3	5.3%	0.7%
Saint Kitts y Nevis	41	2	0	95.4	5.3%	0.0%
Santa Lucía	31	8	1	75.2	0.0%	3.2%
San Vicente y las Granadinas	23	1	0	97.6	2.2%	0.0%
Suriname	143	1	0	99.7	3.6%	0.0%
Trinidad y Tabago	2 351	810	3	65.5	0.4%	0.1%
Otros países						
República Dominicana	4 187	1 189	80	86.5	15.0%	1.9%
Panamá	286	53	2	86.2	3.8%	0.7%
Todos los demás países del hemisferio occidental	1 437	632	5	31.1	0.5%	0.3%

Fuente: Administración de Comercio Internacional (ITA), Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

^a EAV (Equivalente *ad valorem*)

^b Anguila, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bermuda, Cuba, Guadalupe, Guyana, Islas Caimán, Islas Malvinas, Islas Vírgenes Británicas, Martinica, Montserrat, San Pedro y Miquelón e Islas Turcas y Caicos.

Entre 2000 y 2001, el arancel ponderado de las importaciones totales de Estados Unidos (equivalente *ad valorem* o EAV)⁷ se mantuvo en el mismo nivel de 1.64%, pero bajó de 0.87% a 0.60% para América Latina y el Caribe debido, en particular, al acceso preferencial de los productos mexicanos al mercado estadounidense. Aproximadamente 50% de las importaciones de Sudamérica y más de 72% de las caribeñas no pagaron derechos para entrar a Estados Unidos. México presentó el EAV más bajo (0.18%), seguido de los países de la CARICOM (0.39%), mientras que los del Mercado Común Centroamericano (MCCA) pagaron el EAV más elevado (4.3%), seguidos de los miembros del Mercosur (1.98%), con los de la Comunidad Andina ubicados en una posición intermedia (0.81%). Asimismo, el EAV imponible⁸ para el total de las importaciones estadounidenses provenientes de América Latina y el Caribe disminuyó de 3.45% a 2.8% (véase el cuadro IV.1).⁹

Sin embargo, un examen más detallado de los aranceles estadounidenses, por productos, revela que aunque el promedio sea muy bajo, existen salientes arancelarias que afectan a varias mercancías de interés para la región, como productos alimenticios, textiles, calzado, artículos de cuero, artículos de joyería, cerámica y vidrios, entre otros. Por ejemplo, los aranceles aplicados a la vajilla de porcelana para hoteles y restaurantes alcanzan a 30% y para los vasos de vidrio llegan a 38% (Comisión Europea, 2002, pp. 14 y 15). Asimismo, los aranceles *ad valorem* ascienden a 350% en el caso del tabaco, 164% en el de los cacahuetes y 132% en el de

la mantequilla de cacahuete (aranceles aplicados fuera de contingente) (OMC, 2001c, p. 31) (véase el gráfico IV.1). Esto significa que la dispersión de la estructura arancelaria estadounidense es relativamente alta, con una desviación típica que supera en más de dos veces y media (13%) el promedio simple de los diversos tipos de aranceles aplicados (véase el cuadro IV.2).

Esta elevada dispersión es el resultado del empleo de varios tipos de derechos arancelarios: *ad valorem*, específicos, compuestos y estacionales,¹⁰ junto con los gravámenes preferenciales propios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Los aranceles específicos y compuestos se aplican principalmente a productos agropecuarios, calzado, artículos de tocador y ciertos instrumentos de precisión. También están sujetos a algunos derechos específicos los productos químicos, los textiles y los metales de base.¹¹ En 2000, la OMC estimó que Estados Unidos aplicaba gravámenes específicos y compuestos a más de 12.5% de sus líneas arancelarias consolidadas (OMC, 2001c, pp. 30–31). En otro estudio de la OMC se determinó que Estados Unidos imponía distintos tipos de derechos *ad valorem* a más de 4% de las líneas arancelarias no agrícolas (OMC, 2001b, p. 9). Igualmente, el Gobierno de Brasil identificó aranceles específicos que inciden en productos tales como tabaco, azúcar, jugo de naranja, alcohol etílico, piña, aguacate, naranja, limón y uva.¹² Otros productos brasileños sujetos a derechos específicos, como el mango y la guayaba, entran al mercado estadounidense exentos de pago por estar incluidos en el SGP (MDIC–CNI, 2001, p. 11).

7 El equivalente *ad valorem* (EAV) es el derecho promedio, expresado como porcentaje del ingreso arancelario recaudado sobre el valor total de las importaciones ingresadas a Estados Unidos.

8 El equivalente *ad valorem* (EAV) imponible es el derecho promedio, expresado como porcentaje del ingreso arancelario recaudado sobre el valor de aquellas importaciones que se gravaron.

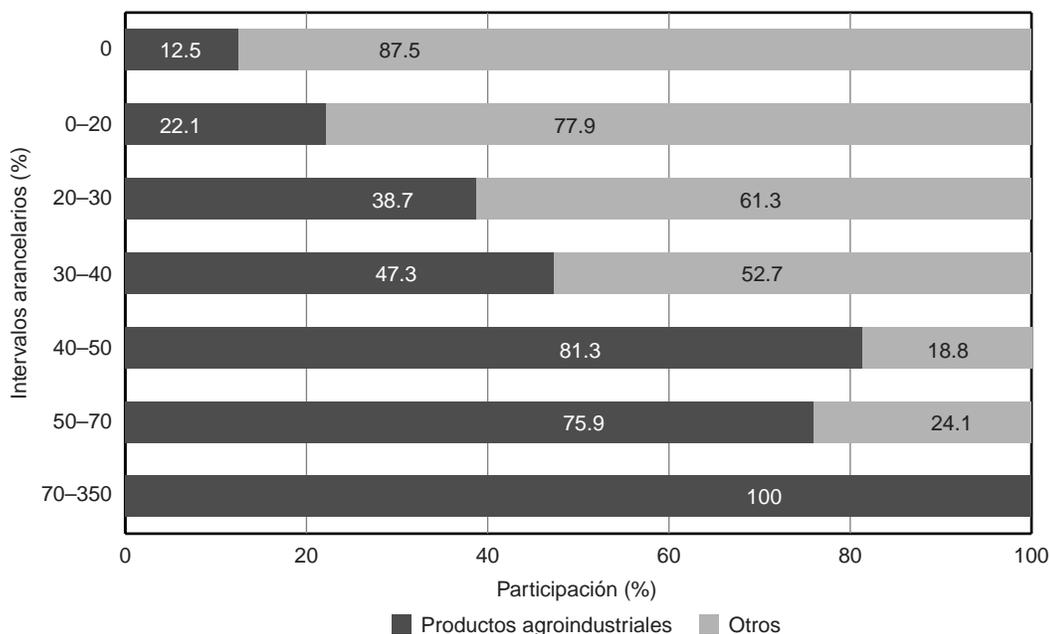
9 Cerca de 62% de las exportaciones procedentes de Venezuela pagaron derechos debido al gran volumen de las ventas de petróleo.

10 Los impuestos de importación fijados a varias frutas, como uvas, pomelos, sandías, melones y peras, varían según la época del año en que ingresan a Estados Unidos.

11 Durante todo el año 2002, el jugo de naranja congelado (Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) 20091100) estuvo sujeto a un derecho específico de 7.85 centavos de dólar por litro, con una equivalencia *ad valorem* de 42.9% (véase la página web de la Comisión de Comercio Internacional (<http://dataweb.usitc.gov/scripts/tariff2002.asp>)). Hasta 2008, el jugo de naranja concentrado congelado proveniente de México (SA 99062006) estará gravado con un arancel específico de 4.625 centavos de dólar por litro (para una cuota de 151.4 millones de litros), lo que representa cerca de 59% del gravamen impuesto a Brasil. De esta manera, entre 1992 y 1999, la participación de Brasil en el mercado estadounidense disminuyó de 91% a 71%, mientras que la de México aumentó de cero a 15% (con un crecimiento inestable durante el período considerado) (MDIC–CNI, 2001, p. 13).

12 En el estudio se añade que la protección arancelaria y no arancelaria ha determinado que algunos de estos productos no se exporten a Estados Unidos (MDIC–CNI, 2001, p. 11).

Gráfico IV.1
ESTRUCTURA ARANCELARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS
CRESTAS ARANCELARIAS



Fuente: Marcos Jank y Andre Meloni Nassar, "The FTAA and Agriculture: The Brazil vs. U.S. Perspective", Brazilian Studies Program, São Paulo, 2001.

Cuadro IV.2
ESTRUCTURA ARANCELARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS
(En porcentajes)

Indicadores	1996 ^a	1998 ^b	1999 ^b	2000
Promedio simple de los tipos de aranceles aplicados ^a	6.4	5.9	5.7	5.4
Productos agropecuarios (definición de la OMC) ^b	10.0	10.3	10.7	10.4
Productos no agropecuarios (definición de la OMC)	5.7	5.0	4.7	4.5
Líneas con un arancel superior a 15% (porcentaje del total)	8.9	7.7	7.4	7.0
Desviación típica general	13.4	12.9	13.3	13.1
Coefficiente de variación (CV)	2.10	2.19	2.34	2.38

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Examen de las políticas comerciales: Estados Unidos (WT/PR/S/88)*, Ginebra, 15 de agosto de 2001, p. 31.

^a Excluidos los aranceles dentro del contingente.

^b Abarca los capítulos 1 a 24 del SA, salvo el pescado y los productos de pescado, más las partidas SA 2905.43, 2905.4, 3809.10, 3823.60 y los rubros SA 33.01, 35.01 a 35.05, 41.01 a 41.03, 43.01, 50.01 a 50.03, 51.01 a 51.03, 52.01 a 52.03, 53.01 y 53.02.

Asimismo, los aranceles de Estados Unidos muestran una fuerte progresividad, ya que suben a medida que aumenta el grado de elaboración de los productos. La progresividad puede ser notoria en el caso de las ramas de alimentos, bebidas y tabaco, al igual que en las de textiles, prendas de vestir y cuero. Así, en un informe del Gobierno de Chile se indicó que en Estados Unidos las manzanas frescas no pagaban derechos, mientras que las manzanas secas estaban sujetas a un arancel específico de 0.74 centavos por kilo y las mermeladas a uno de casi 6% (tampoco están incluidas en el SGP). Asimismo, los duraznos frescos no pagan derechos (excepto estacionales, entre el 1° de junio y el 30 de noviembre), en tanto que los duraznos en conserva llevan un arancel de 17% (DIRECON, 2001).

b) Restricciones cuantitativas (contingentes arancelarios)

Desde 1995 en adelante, Estados Unidos ha aplicado contingentes arancelarios a la carne bovina, los productos lácteos, el azúcar y algunos productos del azúcar, los cacahuetes, el tabaco y el algodón.¹³ Estas medidas afectan a menos de 2% de las líneas arancelarias totales del país (cerca de 198 partidas en 2001), pero penalizan a los exportadores latinoamericanos más competitivos en estos rubros. De los aranceles fuera de contingente, cerca de 91% no es *ad valorem*. En 2000, el promedio simple de los diversos tipos de aranceles dentro de un contingente fue de 9%, mientras que el promedio correspondiente fuera de contingente era de 53%, aunque el arancel puede llegar a 350%, como en el caso del tabaco (OMC, 2001c, pp. 33–36). El enorme diferencial entre los aranceles pagados dentro y fuera de contingente hace que este instrumento actúe como una restricción cuantitativa.

Para proteger a los productores nacionales de maíz

y jarabe de maíz, Estados Unidos ha restringido las importaciones, por medio de cuotas, desde 1982. Cada año fiscal, el Departamento de Agricultura establece el contingente arancelario para el azúcar (crudo, refinado y otros) y los jarabes. En el caso del azúcar crudo, el Representante de Comercio de Estados Unidos (RCEU) distribuye el contingente entre 40 países sobre la base de sus exportaciones históricas a ese mercado entre 1975 y 1981, y se les aplica un tipo arancelario de 1.4606 centavos de dólar por kilo.¹⁴ Si un país excede la cuota que se le hubiera asignado, pasa a pagar el arancel de fuera de contingente, que es de 33.8 centavos por kilo. El RCEU maneja el programa del azúcar de modo que el precio interno promedio del producto se mantenga a casi el doble del precio internacional.¹⁵ Para el año fiscal 2003, el contingente se fijó en 1 117 195 toneladas métricas, volumen que, al igual que en 2002, corresponde al mínimo nivel que Estados Unidos está obligado a mantener, de acuerdo con los compromisos suscritos en la Ronda Uruguay.¹⁶ La región deberá aportar cerca de 64% del contingente, la misma proporción que mantiene desde 2000. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe están exentos del pago de arancel dentro del contingente, con arreglo al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), las preferencias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (CEPAL, 2002f, pp. 140–142).

El Gobierno de Estados Unidos utiliza igualmente varios instrumentos para controlar la producción y el comercio de los textiles y el vestuario; se cuentan entre ellos las restricciones cuantitativas, los aranceles relativamente elevados y los aranceles preferenciales, asociados ya sea a programas de producción compartida internacional basada en insumos estadounidenses (disposiciones 9802 del capítulo 98 del Sistema Armo-

13 En general, el acceso a los contingentes arancelarios se otorga sobre la base de que el primero que llega es el primero servido. Como excepciones cabe citar ciertos productos lácteos y el azúcar. En el caso de los primeros, para importarlos se exige licencia como condición para que se les apliquen los aranceles dentro de contingente. Las licencias de importación de productos lácteos se conceden a los beneficiarios tradicionales de éstas, que cada año pueden importar el mismo volumen de productos de los mismos países proveedores; también se otorgan a los solicitantes que reúnan las condiciones y que sean designados por el gobierno del país de origen como importadores preferidos, así como mediante un sistema de lotería entre los solicitantes que reúnan las condiciones. En lo que respecta al azúcar, se otorgan certificados de exportación a los gobiernos y éstos los distribuyen entre sus exportadores (OMC, 2001c, p. 33).

14 Estados Unidos también mantiene cuotas arancelarias para las importaciones de otros productos, entre los cuales figuran alcohol etílico, anchoas, atún, tabaco, mandarinas y escobas (MDIC–CNI, 2001, pp. 19–20).

15 Además, en el marco del programa, a la industria procesadora de azúcar local se le ofrecen préstamos a razón de 18 centavos por libra de azúcar de caña y de 22.9 centavos por libra de azúcar de remolacha refinada.

16 El Acuerdo sobre la Agricultura emanado de la Ronda Uruguay incluyó los contingentes arancelarios como una forma de asegurar a los productos agrícolas un mínimo de acceso a los mercados, ya que el nivel de los derechos que se les aplican se elevó mucho como resultado de la arancelización de las barreras no arancelarias.

nizado de Designación y Codificación de Mercancías), o a acuerdos preferenciales de comercio.¹⁷ En 2001, cerca de 74% de las importaciones provenientes de Centroamérica no pagaron derechos en Estados Unidos, pero el EAV correspondiente a bienes imponibles fue superior a 16%, el más elevado de la región, en tanto que para Nicaragua la cifra llegó a 17%, debido principalmente al régimen comercial aplicable a los productos textiles y las prendas de vestir (véase el cuadro IV.1).¹⁸ Como se aprecia en el cuadro IV.3, entre 2001 y 2000 se redujeron las exportaciones de varios de estos productos desde los países de América Latina y el Caribe hacia Estados Unidos.

Desde octubre de 2000, los países amparados por la Ley de Asociación entre Estados Unidos y la Cuenca del Caribe (CBPTA) se benefician de un Programa de Acceso Especial, que requiere que la tela sea producida y cortada en Estados Unidos y que se confeccionen las prendas de vestir en un país asociado. Los productos terminados reciben trato arancelario especial al reingresar en Estados Unidos.

El texto de la ley de Autoridad de Promoción Comercial (TPA, en inglés), promulgada el 6 de agosto de 2002, contiene disposiciones que amplían las cuotas

para prendas de vestir confeccionadas en el Caribe con telas regionales, que entran al territorio de Estados Unidos sin pagar derechos (véase el recuadro IV.1). En virtud de esta ley aumentó: i) el límite para prendas confeccionadas con tejido regional obtenido de hilo producido en Estados Unidos; y ii) el límite para camisetetas (*T-shirts*) confeccionadas con tejido regional obtenido de hilo producido en Estados Unidos; asimismo, el tejido regional obtenido de hilo producido en Estados Unidos debe ser teñido y terminado en la región. Además, en la TPA se incluyó la renovación de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas por cinco años y se redujeron las restricciones en lo que respecta a los tipos de vestuario proveniente de los países andinos que pueden entrar a Estados Unidos sin pagar derechos. Por ejemplo, ya no se exige el uso de hilo producido en Estados Unidos, y tanto los tejidos como las telas son aceptados dentro del límite de telas regionales. Sin embargo, se fijó un tope para las prendas confeccionadas con telas regionales, que corresponde a 2% del volumen de estos productos importados por Estados Unidos en 2001, límite que deberá ampliarse, con incrementos iguales, hasta totalizar 5% en 2006.

Cuadro IV.3
**IMPORTACIONES DE TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR DE ESTADOS UNIDOS
PROVENIENTES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2000-2001**
(Millones de metros cuadrados y porcentajes)

País	2000	2001	Tasa de crecimiento %
Argentina	17.8	9.2	-48
Belice	12.2	13.6	11
Brasil	184.2	121.9	-34
Colombia	117.3	96.5	-18
Costa Rica	373.4	376.1	1
Ecuador	16.4	18.0	10
El Salvador	757.2	767.8	1
Guatemala	389.7	425.8	9
Guyana	4.4	6.8	55
Haití	125.0	109.1	-13
Honduras	1 045.6	1 032.3	-1
Jamaica	126.3	102.6	-19
México	4 746.5	4 289.9	-10
Nicaragua	87.5	97.7	12
Perú	70.5	58.3	-17
República Dominicana	858.9	772.8	-10
Venezuela	11.0	11.3	3

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos (USDOC).

17 Estados Unidos mantiene cuotas para la importación de textiles y prendas de vestir específicas, por productos y países, desde 1957.

18 La única excepción fue Costa Rica.

Recuadro IV.1
LA LEY DE COMERCIO DE 2002^a

La ley de Comercio de Estados Unidos (Ley Pública 107–210) de 6 de agosto de 2002 incluye: i) la autoridad para negociar tratados, llamada ahora de Autoridad de Promoción Comercial, que el Congreso de Estados Unidos delega en el Poder Ejecutivo; ii) la extensión del período de vigencia y los beneficios de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas; iii) la ampliación de los beneficios comerciales otorgados a los países del Caribe y de África; iv) el incremento de la asistencia compensatoria al comercio; v) la renovación del Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos (SGP), y vi) otros temas.

1. Autoridad de Promoción Comercial (*Trade Promotion Authority, TPA*): faculta al Presidente de los Estados Unidos para negociar acuerdos de comercio hasta el 1° de enero de 2005 (con posibilidad de extensión por dos años más). El Congreso puede o no aprobar, pero no enmendar, los acuerdos negociados por el Representante de Comercio de los Estados Unidos. Contempla un mayor número de procedimientos de consulta que las leyes precedentes y formaliza las consultas ante los comités del Congreso. Restringe la facultad del Presidente para reducir las tarifas de muchos de los productos políticamente sensibles (productos agrícolas y textiles), y añade un procedimiento de consulta especial para éstos. En materia de negociaciones con vistas a reducir barreras a la inversión extranjera, la nueva Ley procura asegurar que los inversionistas extranjeros no puedan gozar de más derechos que los nacionales. Asimismo, la Ley establece como principal objetivo de negociación la preservación de la capacidad de Estados Unidos para aplicar con rigor su legislación comercial, evitar acuerdos que limiten la eficacia de sus disciplinas contra el comercio desleal y defenderse contra prácticas de *dumping* y subsidios.

En lo que respecta a los ámbitos laboral y medioambiental, se establece que los países con los cuales Estados Unidos negocia deben asegurar el cumplimiento de sus propias leyes y, en particular, fomentar el respeto de la Declaración 182 de la Organización Internacional del Trabajo referida al trabajo infantil.

2. Ley de Preferencias Comerciales Andinas (*Andean Trade Preference Act, ATP*): se dispone extender por cinco años el acceso libre de derechos de 5 600 productos andinos y también otros beneficios, entre los cuales se cuenta la renovación del SGP hasta 2006. La ropa ensamblada en países andinos con materiales es-

tadounidenses entrará libre de impuestos y sin límites de cantidad, excepto los productos confeccionados con materiales andinos, que tendrán una cuota equivalente a 2% del total importado por Estados Unidos, con aumentos iguales por un total de cinco años hasta 2006.

- 3. Ley de Asociación entre Estados Unidos y la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Trade Partnership Act, CBTPA*):** sus disposiciones extienden la cuota de ropa tejida proveniente de los países caribeños para abarcar la confeccionada con hilo y tejidos estadounidenses (excepto calcetines), además de ampliarla a 250 millones de metros cuadrados durante un año, desde octubre de 2001, 500 millones desde octubre de 2002, 850 millones desde octubre de 2003 y 970 millones cada año hasta septiembre de 2009.
- 4. Asistencia Compensatoria al Comercio (*Trade Adjustment Assistance, TAA*):** este mecanismo asegura importantes resguardos a los trabajadores y su inclusión ha sido crucial para obtener la aprobación del TPA en el Congreso de Estados Unidos. Entre los beneficios del TAA se cuentan: el seguro de salud para los desempleados y la cobertura para los trabajadores si la planta que los empleaba se trasladara a algún país con el cual existe un acuerdo preferencial o de libre comercio, o si la empresa sufriera las consecuencias de un aumento de las importaciones de productos similares a los que fabrica, entre otras circunstancias.
- 5. Sistema Generalizado de Preferencias (SGP):** se renueva el SGP hasta 2006 y el trato preferencial se hace retroactivo al 30 de septiembre de 2001, fecha en que el programa había expirado. Entre los requisitos de elegibilidad se incluyen los siguientes: i) que el país haya tomado medidas para apoyar los esfuerzos de Estados Unidos por combatir el terrorismo, y ii) que se respeten los derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores y las resoluciones que condenan la explotación del trabajo infantil.
- 6. Otros temas:** una proporción considerable de la Ley 107–210 se refiere a la reautorización de las Aduanas (Título III), que también incluye disposiciones acerca de operaciones antinarcoóticos y antiterrorismo, además del combate contra la pornografía infantil. El capítulo 4 (Disposiciones antiterrorismo), en particular, contiene preceptos sobre la inmunidad de los funcionarios estadounidenses en relación con los daños en bienes y personas que puedan resultar de sus labores de inspección.

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Examen de las políticas comerciales: Estados Unidos (WT/TPR/S/88)*, Ginebra, 15 de agosto de 2001.

^a Véase el texto de la ley en la página web del Congreso de Estados Unidos (<http://thomas.loc.gov>).

c) Derechos antidumping y compensatorios

Estados Unidos utiliza intensamente los derechos *antidumping* (como compensación por ventas a precios inferiores al valor justo) y compensatorios (como compensación por subvenciones otorgadas al producto en el país de origen). En julio de 2002 existían 31 órdenes sobre *antidumping* contra empresas exportadoras de cinco países de América Latina: Argentina (6), Brasil (13), Chile (3), México (8) y Venezuela (1) (véase el cuadro IV.4). Es importante señalar que 19 de las 30 imposiciones de derechos *antidumping* se refieren a productos de acero. Los demás casos corresponden a productos agrícolas, forestales y de alimentos procesados (5), minerales y metales (5) y productos químicos y farmacéuticos (1). Asimismo, Estados Unidos impuso derechos compensatorios a tres de esos mismos países: Argentina (2), Brasil (3) y México (1). A pesar de la revocación de varios derechos compensatorios, todavía se mantienen vigentes algunos establecidos en 1980 (véase el cuadro IV.5).¹⁹

Entre 2001 y 2002, a petición de empresas locales, el Departamento de Comercio de Estados Unidos (USDOC) y la Comisión de Comercio Internacional abrieron ocho investigaciones sobre *antidumping* (AD) y cuatro sobre derechos compensatorios (DC) referidos a productos procedentes de América Latina y el Caribe.²⁰ De los 10 exámenes administrativos, la Comisión anunció cuatro determinaciones positivas sobre AD/DC y una negativa sobre DC. En 2001, se impusieron aranceles derivados de fallos sobre AD al acero de calidad al carbono procedente de Brasil, a las frambuesas sometidas a congelación ultrarrápida, de Chile, a las tuberías soldadas de gran diámetro, de México, y al siliciomanganeso, de Venezuela. En 2002, se iniciaron dos investigaciones sobre AD en relación con productos tubulares para la industria petrolera provenientes de Brasil y Ve-

nezuela. Además, en junio de 2002 la Comisión publicó su decisión de retomar las investigaciones sobre AD en el caso de los tomates frescos procedentes de México.

El USDOC estableció márgenes preliminares de derechos para seis productos y tomó cuatro determinaciones definitivas con respecto a daño importante o peligro de sufrirlo para una empresa estadounidense. La Comisión de Comercio Internacional anunció tres fallos positivos sobre AD y uno sobre DC, todos ellos finales (véase el cuadro IV.6).

d) Las salvaguardias respecto del acero

Estados Unidos importó cerca de 30 000 millones de toneladas netas de acero en 2001, año en el que los precios internacionales del producto cayeron 32% hasta alcanzar en los últimos meses el nivel más bajo de las dos décadas precedentes.²¹ Según datos del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, en el mismo año el empleo en la industria local del acero sufrió una reducción de cerca de 59%, quedando con un total de 209 000 trabajadores, un mínimo histórico.²² Con vistas a responder a las presiones de la industria, el gobierno del Presidente Bush anunció el lanzamiento de una iniciativa que consta de tres partes: i) negociaciones con los socios comerciales de Estados Unidos, que deberán ser conducidas por el Representante de Comercio de Estados Unidos (RCEU), en colaboración con los Secretarios de Comercio y del Tesoro, en procura de eliminar la capacidad excedente en la industria mundial del acero; ii) negociaciones, a cargo de los mismos organismos, encaminadas a definir reglas para el comercio del acero y suprimir subvenciones que distorsionan el mercado; y iii) inicio de una investigación sobre daño a la industria estadounidense del acero, conducida por la Comisión de Comercio Internacional bajo la sección 201 de la Ley de Comercio Exterior de 1974.²³

19 Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, 2000 (<http://205.197.120.60/oinv/sunset.nsf>).

20 Con arreglo a la legislación *antidumping*, se imponen derechos a los productos importados a Estados Unidos cuando el Departamento de Comercio determina que el bien se vende a un precio inferior al que tiene en el país de origen (mercado de origen), o a un precio inferior al costo de producción. La diferencia entre los precios en el mercado externo y en el estadounidense se denomina margen de "dumping".

21 Sobre la base de información proveniente del Instituto Americano de Hierro y Acero, *Steel Mill Product Imports*.

22 Según datos del Departamento del Trabajo de Estados Unidos, el empleo en la industria del acero alcanzó un máximo de 726 100 puestos en 1953, y desde entonces ha disminuido continuamente.

23 En la sección 201 de la Ley de Comercio Exterior de 1974 se establece un procedimiento mediante el cual el Presidente puede otorgar protección temporal contra las importaciones a una industria nacional que se vea gravemente perjudicada por el aumento de éstas. La protección puede concederse por un período inicial de hasta cuatro años y también extenderse hasta un máximo de ocho años. A diferencia de las medidas adoptadas para reparar los daños producidos por el comercio desleal, para que una rama de actividad pueda acogerse a los mecanismos de protección dispuestos en la sección 201 sólo debe demostrar que las importaciones le han causado daños graves o constituyen una amenaza apreciable.

Cuadro IV.4
**DERECHOS ANTIDUMPING APLICADOS POR ESTADOS UNIDOS A ALGUNOS
 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**
(Julio de 2002)

País y caso	Producto	Fecha de aplicación
Argentina		
A-357-405	Alambre de púas y sin púas	13 de noviembre de 1985
A-357-802	Tubos rectangulares de poco espesor	26 de mayo de 1989
A-357-809	Tuberías en general y tuberías de presión sin costuras	3 de agosto de 1995
A-357-810	Tuberías para la industria petrolera	11 de agosto de 1995
A-357-814	Ciertos productos planos de acero al carbono laminado en caliente	19 de septiembre de 2001
A-357-812	Miel	10 de diciembre de 2001
Brasil		
A-351-503	Piezas de hierro moldeado para la construcción	9 de mayo de 1986
A-351-602	Accesorios para caño de acero al carbono soldados a tope	17 de diciembre de 1986
A-351-603	Planchas y tiras de bronce	12 de enero de 1987
A-351-605	Jugo de naranjas concentrado y congelado	5 de mayo de 1987
A-351-804	Nitrocelulosa industrial	10 de julio de 1990
A-351-806	Silicio metálico	31 de julio de 1991
A-351-809	Caños soldados de sección circular de acero no aleado	2 de noviembre 1992
A-351-817	Plancha de acero al carbono cortada a medida	19 de agosto de 1993
A-351-819	Alambre varilla de acero inoxidable	28 de enero de 1994
A-351-824	Silicomanganeso	22 de diciembre de 1994
A-351-825	Barras de acero inoxidable	21 de febrero 1995
A-351-826	Tuberías sin costura	3 de agosto de 1995
A-351-828	Ciertos productos planos de acero al carbono, laminado en caliente	12 de marzo de 2002
Chile		
A-337-803	Salmón fresco del Atlántico	30 de julio de 1998
A-337-804	Champiñones conservados	2 de diciembre de 1998
A-337-806	Frambuesas sometidas a congelación ultrarrápida	9 de julio de 2002
México		
A-201-504	Utensilios de cocina de acero recubiertos de porcelana	2 de diciembre de 1986
A-201-802	Cemento portland gris y clinkers de cemento	30 de agosto de 1990
A-201-805	Caños soldados de sección circular de acero no aleado	2 de noviembre de 1992
A-201-809	Plancha de acero al carbono cortada a medida	19 de agosto de 1993
A-201-817	Tubería para la industria petrolera	11 de agosto de 1995
A-201-822	Planchas y cintas de acero inoxidable en rollos	27 de julio de 1999
A-201-827	Tuberías de acero al carbono sin costura de gran diámetro	11 de agosto de 2000
A-201-828	Tuberías soldadas de gran diámetro	27 de febrero de 2002
Venezuela		
A-307-820	Silicomanganeso	23 de mayo de 2002

Fuente: Administración de Comercio Internacional (ITA), "Antidumping Duty Orders in Effect as of July 26, 2002" (<http://ia.ita.doc.gov/stats/inefecta.htm>), 2002.

Cuadro IV.5
**DERECHOS COMPENSATORIOS APLICADOS POR ESTADOS UNIDOS A
 ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**
(Julio de 2002)

País y caso	Producto	Fecha de aplicación
Argentina		
C-357-813	Miel	10 de diciembre de 2001
C-357-815	Productos planos de acero al carbono, laminados en caliente	11 de septiembre de 2001
Brasil		
C-351-504	Piezas de hierro moldeado para la construcción	15 de mayo de 1986
C-351-604	Planchas y tiras de bronce	8 de enero de 1987
C-351-818	Productos planos de acero al carbono	17 de agosto de 1993
México		
C-201-810	Productos planos de acero al carbono	17 de agosto de 1993

Fuente: Administración de Comercio Internacional (ITA), "Antidumping Duty Orders in Effect as of July 26, 2002" (<http://ia.ita.doc.gov/stats/inefecta.htm>), 2002.

Cuadro IV.6
**DETERMINACIONES POSITIVAS DE DERECHOS ANTIDUMPING Y COMPENSATORIOS
 EN ESTADOS UNIDOS, 2001-2002**

Producto	País	Empresas	Derechos antidumping y derechos compensatorios ^a (en porcentaje)	
Miel	Argentina	Radix S.R.L.	27.04	
		ConAgra Argentina	55.15	
		Todas las otras	30.24	
Productos planos de acero al carbono, laminados al frío	Argentina	Sidercar	43.46	
		Todas las otras	43.46	
	Trinidad y Tabago	Caribbean Ispat Limited	12.38	
		Todas las otras	12.38	
Alambre varilla de acero al carbono y acero aleado	Brasil	Companhia Siderúrgica Belgo Mineira & Belgo Minerva Participação Industria e Comercio S.A. (BMP)	65.76	
		Todas las otras	65.76	
		México	SICARTSA ^b	25.70
		Todas las otras	25.70	
	Productos planos de acero al carbono, laminados al frío	Brasil	USIMINAS/COSIPA	43.34
Venezuela		Todas las otras	43.34	
		SIDOR	72.81	
Frambuesas sometidas a congelación ultrarrápida	Chile	Todas las otras	72.81	
		Exportadora Frutícola	0.50	
		Exportadora Frucol	0.00	
		Frutícola Olmué	5.98	
		Todas las otras	5.98	
Tuberías soldadas de gran diámetro	México	Productora Mexicana de Tuberías S.A. de C.V.	49.86	
		Tubacero S.A. de C.V.	49.86	
		Todas las otras	49.86	
		Venezuela	Hornos Eléctricos de Venezuela	24.62
Silicomagnesio	Venezuela	Todas las otras	24.62	

Fuente: *Federal Register*, vol. 66, 10 de diciembre 2001; vol. 67, 27 de febrero de 2002; vol. 67, 15 de abril de 2002; vol. 67, 9 de mayo de 2002; vol. 67, 12 de junio de 2002; vol. 67, 19 de junio de 2002.

^a El margen ponderado de *dumping* o de derecho compensatorio aplicado a las empresas exportadoras fue muy variado, dado que para el caso del *antidumping* el monto del derecho debe ser igual a la diferencia entre el precio del bien en su mercado de origen y el precio del artículo importado por Estados Unidos. El derecho compensatorio debe ser igual al monto de la subvención por unidad producida.

^b El Departamento de Comercio de Estados Unidos decidió postergar la decisión final de la investigación de *antidumping* solicitada por Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas S.A. (SICARTSA) hasta fines de agosto de 2002.

El 19 de diciembre de 2001, la Comisión presentó los resultados de la investigación, los que llevaron a concluir que las crecientes importaciones estadounidenses de 16 de los 33 productos examinados eran suficientes para causar un daño grave a la industria nacional, o representar una amenaza sustancial contra ella.²⁴ El 5 de marzo de 2002, sobre la base de este informe, el Go-

bierno de los Estados Unidos impuso a las importaciones de acero aranceles de salvaguardia que variaron entre 8% y 30%, como una medida temporal de protección de la industria interna, con una duración prevista de cerca de tres años (véase el cuadro IV.7). Al mismo tiempo, el Presidente de los Estados Unidos alentó a la industria a aprovechar la oportunidad para emprender

una profunda reestructuración o bien ajustarse a la competencia mundial.²⁵

Cabe al Presidente determinar los productos que pueden eximirse de estos aranceles, basándose en las recomendaciones de un grupo de trabajo interagencial encabezado por el RCEU, e integrado por representantes de los Departamentos de Comercio, Trabajo, Estado y Tesoro, así como de la Oficina de Administración y Presupuesto (*Office of Management and Budget*) y del Consejo de Asesores Económicos. Hasta el 22 de agosto de 2002 se habían excluido 727 productos y hay varias solicitudes aún pendientes. Quedaron exentas las importaciones procedentes de países con los cuales Estados Unidos hubiera firmado acuerdos de libre comercio o de países en desarrollo desde donde se importan pequeñas cantidades. Se cuentan entre ellos Argentina, Canadá, Chile, Colombia, México, Perú, y todos los países de América Central y el Caribe. Solamente hubo dos casos en que productos de Brasil y Venezuela no fueron eximidos de los aranceles impuestos.²⁶

En julio de 2002, ocho países, incluido Brasil, presentaron una queja ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, argumentando que Estados Unidos había impuesto los aranceles de salvaguardia sin una demostración causal de daño que vinculara las im-

portaciones de acero a los problemas que presenta la industria local. Por lo tanto, los países reclamantes consideran que las acciones tomadas por el gobierno estadounidense infringen las obligaciones que contrajo en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y otras reglas del sistema internacional del comercio.²⁷

2. Políticas de gestión y fomento de las exportaciones

Las empresas de América Latina y el Caribe deben competir con firmas estadounidenses subvencionadas, en los mercados internos y externos. Los programas de apoyo a las exportaciones de Estados Unidos facilitan las operaciones de venta en países extranjeros mediante incentivos especiales, facilidades de crédito a los posibles compradores e infraestructura en el exterior para el almacenamiento de productos agrícolas estadounidenses. La reciente Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural, aprobada en mayo de 2002, mantuvo prácticamente todos los anteriores programas de apoyo a las exportaciones e introdujo algunos nuevos. Entre

Cuadro IV.7
SALVAGUARDIAS APLICADAS AL ACERO EN LOS ARANCELES IMPLÍCITOS

Productos	Año 1 %	Año 2 %	Año 3 %
Placas ^a	30	24	18
Productos planos terminados	30	24	18
Barra laminada en caliente	30	24	18
Barra laminada en frío	30	24	18
<i>Rebar</i>	15	12	9
Ciertas tuberías soldadas gran diámetro	15	12	9
Accesorios de carbono y otros laminados	13	10	7
Barras de acero inoxidable	15	12	9
Varilla de acero inoxidable	15	12	9
Alambre de acero inoxidable	8	7	6
Productos molidos y envasados	30	24	18

Fuente: Representante de Comercio de los Estados Unidos (RCEU) (<http://www.ustr.gov>).

^a Estos aranceles sólo se aplican fuera del contingente arancelario. Los contingentes previstos para los tres próximos años son 5.4, 5.9 y 6.4 millones de toneladas cortas, respectivamente.

25 Representante de Comercio de los Estados Unidos, comunicado de prensa, "USTR Announces Schedule for Next Phase of Section 201 Proceeding on Certain Steel Imports", 25 de octubre de 2001. Hufbauer y Goodrich (2002) concluyeron que la industria estadounidense del acero se encontraba en una fase de fuerte reestructuración y de alto crecimiento de la productividad del trabajo.

26 Sobre la base de información proveniente del Representante de Comercio de los Estados Unidos.

27 Organización Mundial del Comercio, Órgano de Solución de Diferencias, "Single Panel on steel will consider complaints of 8 countries", 29 de julio de 2002. Véase la página web de la OMC (<http://www.wto.org>).

estos últimos figuran el de Asistencia Técnica para Cultivos Especiales, el Programa de Comercio Agrícola y de Biotecnología y la Iniciativa de Asistencia al Exportador (véase el recuadro IV.2).

a) Programas de asistencia para la exportación

La Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de 2002 incidió en los diversos programas estadounidenses de asistencia para la exportación de las siguientes maneras:

- i) Programa de Fomento de las Exportaciones (*Export Enhancement Program, EEP*): con la implementación de la nueva Ley agrícola, se ampliaron los aportes anuales hasta 2007, estableciéndose en 478 millones de dólares al año los niveles para los ejercicios fiscales 2001 y 2002.²⁸ Los productos incluidos en el programa son: trigo, harina de trigo, carne de aves de corral congelada, arroz, huevos de mesa y sorgo. El programa permite que el Departamento de Agricultura entregue aportes monetarios a los productores agrícolas para compensarlos por “prácticas desleales” de los importadores. Según la nueva ley son “prácticas desleales” las subvenciones, las exigencias de etiquetado que coartan el uso de nuevas tecnologías, las restricciones sanitarias y fitosanitarias injustificadas y las empresas comerciales de propiedad del Estado.
- ii) Programa de Incentivos a la Exportación de Productos Lácteos (*Dairy Export Incentives Program, DEIP*): la Ley agrícola de 2002 prolongó el programa hasta 2007.²⁹ Los productos incluidos son: leche en polvo, grasa de leche (*butterfat*), varios tipos de quesos (cheddar, mozzarella, Gouda, feta y americanos), y crema de leche. En el año fiscal 2001, los mercados para el programa comprendían

los de Centroamérica, América del Sur y el Caribe, con aportes que sumaban 41.8 millones de dólares al 21 de junio de 2002.³⁰ Bajo la nueva Ley agrícola, el programa presta apoyo a los exportadores de productos lácteos a fin de que puedan competir con los precios internacionales y desarrollen mercados para productos específicos.³¹

- iii) Programa de Acceso al Mercado (*Market Access Program, MAP*):³² la nueva Ley agrícola aumentó significativamente los fondos asignados a este programa hasta el año fiscal 2007 (100 millones de dólares en 2002, 110 millones en 2003, 125 millones en 2004, 140 millones en 2005 y 200 millones en 2006 y 2007).³³ Se considerarán asimismo las propuestas sobre actividades en mercados existentes o emergentes.
- iv) Programa de Cooperación en el Desarrollo de Mercados (*Market Development Cooperator Program, MDCP*), también conocido como Programa Cooperación (*Cooperator program*): su vigencia fue extendida hasta 2007 y sus fondos ampliados de 27.5 millones de dólares a 34.5 millones. El objetivo de este programa, durante más de 40 años, ha sido desarrollar, mantener y ampliar mercados de exportación a largo plazo para los productos agrícolas de Estados Unidos mediante el apoyo a organizaciones agrícolas sin fines de lucro.

b) Programas de garantía de créditos a la exportación

La nueva Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural también incidió en los programas de garantía de créditos para la exportación del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Éstos son dos: el GSM-102, que proporciona cobertura para créditos

28 Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio de Investigación Económica (<http://www.ers.usda.gov/features/farmbill/titles/titleIIItrade.htm>); Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio Exterior de Agricultura, *Agricultural Export Assistance Update*, 16 de marzo de 2001 (<http://www.fas.usda.gov/excredits/quarterly/2001/mar-sum.html>).

29 Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio Exterior de Agricultura, *Dairy Export Incentive Program* (<http://www.fas.usda.gov/info/factsheets/deip.html>).

30 Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio Exterior de Agricultura, artículo de prensa, “Country/Allocation Status reports for the DEIP”, 21 de junio de 2002 (<http://www.fas.usda.gov/excredits/deip.asp>).

31 Además, la Ley agrícola de 2002 estableció un programa que provee de una red de seguridad a los productores de lácteos. Pueden otorgarse pagos mensuales directos a los operadores agrícolas en caso de que el precio mensual Clase I en Boston (Orden Federal) sea inferior a 16.94 dólares por quintal (100 libras). Estos pagos están limitados a 2.4 millones de litros por año por empresa o unidad productiva. A partir de los datos promedio para Estados Unidos, en 2001 el límite corresponde a la producción de cerca de 132 vacas.

32 El Programa de Acceso al Mercado, conocido como Programa de Promoción de Mercados hasta abril de 1996, se inició en 1990 con el propósito de financiar actividades de promoción, investigación de mercados, asistencia técnica y servicios comerciales en apoyo de los productores agrícolas de Estados Unidos.

33 Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio de Investigación Económica, 2002 *Farm Bill: Title III- Trade* (<http://www.ers.usda.gov/features/farmbill/titles/titleIIItrade.htm>)

con plazos de seis meses a tres años, y el GSM-103, que cubre los créditos a más de tres años y hasta un máximo de 10 años. Ambos fueron concebidos para apoyar y fomentar las exportaciones agrícolas estadounidenses en los países beneficiarios.³⁴ La Corporación de Crédito para Productos Agropecuarios (CCC) normalmente asegura hasta 98% del principal y parte de los intereses de los créditos otorgados por instituciones financieras de Estados Unidos a bancos extranjeros seleccionados, los que a su vez emiten letras de crédito para los importadores de productos estadounidenses. Hasta junio de 2002 se habían anunciado asignaciones por un monto cercano a 4 100 millones de dólares, en el marco del GSM-102, para exportaciones hacia 22 países y 11 regiones, incluido el Caribe, Centroamérica, Sudamérica, México y República Dominicana. Bajo este esquema, los exportadores han presentado solicitudes que suman 1 900 millones para realizar ventas en nueve países y seis regiones.³⁵

El programa de garantía de créditos GSM-103 proporciona cobertura para los créditos a más de tres años plazo, con un límite de 10 años. Al 17 de mayo de 2002, 165 millones de dólares en esos créditos estaban disponibles para financiar ventas a ocho países y tres regiones. Sin embargo, no se registraron exportaciones bajo este programa durante el año fiscal 2002.³⁶

En la Ley Federal de 1996 de Reformas y Mejoras a la Agricultura (FAIR Act) se asigna un monto mínimo anual de 5 500 millones de dólares a los programas GSM-102 y GSM-103, pero existe flexibilidad en cuanto a los fondos de que dispone cada programa. Además, se prescribe que una proporción mínima de las garantías de crédito debe destinarse a productos procesados de alto valor. Estas proporciones fueron establecidas en 25% durante 1996 y 1997; 30% durante 1998 y 1999; y 35% posteriormente. En la Ley agrícola de 2002 se ha continuado aplicando estas disposiciones, según las cuales una fracción no inferior a 35% de las garantías debe utilizarse para dichos productos.

Cabe mencionar también el Programa de Garantía de Crédito para Proveedores (SCGP), que entró en vigencia durante el ejercicio económico de 1996 y fue revisado en 2002. Tiene por objeto alentar a los exportadores estadounidenses a que amplíen, mantengan o desarrollen mercados para los productos agrícolas de su país en las zonas en que no puedan acceder al financiamiento comercial sin una garantía por parte de la CCC. La nueva Ley amplió de 180 a 360 días los términos de los créditos de corto plazo.

Asimismo, en la nueva Ley agrícola se dispuso que 1 000 millones de dólares se destinen a créditos directos o garantías de crédito para exportaciones a mercados emergentes.

3. Normas y reglamentaciones

Tal como se ha señalado en ediciones anteriores de esta publicación, exportar a Estados Unidos puede ser una tarea difícil debido al complejo sistema de normas y reglamentaciones en los ámbitos federal, estadual y local, que se traduce en trámites onerosos y en un lento proceso para reunir la información necesaria (CEPAL 2001b, pp. 160–165; CEPAL, 2002f, pp. 147–151).³⁷ Entre 1999 y 2001, el número de notificaciones sobre medidas sanitarias y fitosanitarias presentadas por Estados Unidos al Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC aumentó de cerca de 80 a más de 500. Este incremento refleja los bajos niveles de tolerancia (política de "riesgo nulo") con respecto a los residuos de productos químicos contenidos en los alimentos y notificados por el Organismo de Protección del Medio Ambiente (*Environmental Protection Agency, EPA*). Denota, asimismo, una alarma creciente acerca de los riesgos de enfermedades animales, como la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), la fiebre aftosa, la peste bovina, el cólera porcino y la tuberculosis.

34 Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio Exterior de Agricultura, *International Negotiations on Export Credit Programs*, noviembre de 1999 (<http://www.fas.gov/info/factsheets/ec-background.html>).

35 Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio Exterior de Agricultura, *Export Credit Programs* (<http://www.fas.usda.gov/excredits/quarterly/2002/june2002/june02-sum.html#102>).

36 Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio Exterior de Agricultura, *Export Credit Programs* (<http://www.fas.usda.gov/excredits/quarterly/2002/june2002/june02-sum.html#102>).

37 Por ejemplo, una máquina para uso en una oficina puede necesitar un certificado del Departamento del Trabajo de Estados Unidos, una autorización de la autoridad en equipos eléctricos del condado, certificados de que cumple las reglas específicas de grandes municipalidades y otros requerimientos sobre la seguridad del producto impuestos por compañías de seguros (Comisión Europea, 2002, p. 22).

Recuadro IV.2
LA LEY DE SEGURIDAD AGRÍCOLA Y DE INVERSIÓN RURAL (*FARM BILL*)

La Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de 2002 (P.L. 107–171, conocida como *Farm Bill 2002*) fue firmada el 13 de mayo de 2002 y entró en vigor a partir de septiembre del mismo año. En la Ley se mantienen algunos de los programas de apoyo contemplados en la Ley Federal de 1996 de Reforma y Mejoras a la Agricultura (P.L. 104–127), pero se establecen otros nuevos, dotados con cerca de 18 000 millones de dólares anuales hasta fines de 2007. La diferencia sustancial entre ambas leyes radica en que la de 1996 pretendía eliminar la asistencia financiera a los agricultores, mientras que la promulgada en 2002 expande dicho apoyo. La nueva ley consta de 10 títulos, de los cuales los tres primeros (Programas de Productos Básicos, Conservación y Comercio) inciden directamente en el comercio de bienes agrícolas, en general, y en el de América Latina, en particular.

- a) **Programas de productos básicos:** comprenden programas de pagos directos mediante contratos sobre flexibilidad de producción (montos fijos por tonelada de producto basados en los niveles históricos de siembra); pagos anticíclicos (subvenciones al precio efectivo de los productores bajo un precio meta del gobierno), préstamos de asistencia para la comercialización y pagos para cubrir insuficiencias de préstamos (subvenciones a los productores cuando los precios caen por debajo de la tasa a la que se hizo un préstamo). En la Ley de 2002 se introdujeron varios productos, como soja, otros aceites, lana, tela de angora (*mohair*), lentejas, almejas y cacahuets, que se sumaron a los ya contemplados en la legislación anterior. También se incluyó un nuevo programa anticíclico de pagos para productos lácteos.
- b) **Programas de conservación:** incluye los programas anteriores, establecidos en 1996, además de un programa de Seguridad de la Conservación, que suman en conjunto 17 100 millones de dólares.
- c) **Programa de apoyo a las exportaciones:** en la ley se

modifican algunos programas de exportación agrícola diseñados con el fin de desarrollar y expandir nuevas áreas para los productos estadounidenses en los mercados mundiales.

- d) **Programa de apoyo según sectores y productos:** provee respaldo para productos lácteos, maní, azúcar, lana, angora, miel, garbanzos y lentejas, manzanas, frutas y vegetales.

Cabe señalar que, en la Ronda Uruguay, Estados Unidos fijó como techo de la Medida Global de la Ayuda (MGA) un máximo de 19 100 millones de dólares al año, mientras que en el presupuesto de la Ley agrícola de 2002 se contempla un monto de 180 000 millones para los seis años de su ejecución. Entre los programas que generan controversias en el contexto de las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC figuran los siguientes:

- a) **Pagos anticíclicos:** deben contabilizarse en el comportamiento ámbar, que incluye las medidas de apoyo interno que distorsionan la producción y el comercio internacional de productos agropecuarios y están sujetos al techo de la MGA. Los gestores de la Ley agrícola proponen que estos pagos tengan que contabilizarse dentro de los subsidios de *minimis*, es decir, subvenciones en pequeña escala, exentas de reducción o eliminación.
- b) **Pagos fijos desconectados:** fueron concebidos como pagos que debían ser independientes de la producción, de los precios internos y externos y del uso de los insumos. Sin embargo, al incorporar la actualización de la superficie base y los rendimientos base, pueden aumentar los pagos futuros, por ingreso de pagos desconectados. Eso sugiere que no resulta tan claro que sean pagos fijos y desconectados.
- c) **Etiquetado según país de origen:** el requisito de etiquetar carnes, pescados y maní a partir de 2004 puede ser considerado como una barrera no arancelaria.

Fuente: División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de: Basco C., Bucellato I., Delich V, y Tussie D. (2002) La Nueva Farm Bill. Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural de los Estados Unidos: Un análisis de sus implicancias comerciales; y Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (2002), Farm Bill 2002 (<http://www.usda.gov/farmbill>).

Con excepción de la mayor parte de las importaciones de carnes de animales y aves de corral, que son reglamentadas y fiscalizadas por el Servicio de Inocuidad e Inspección de los Alimentos (FSIS) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, todos los alimentos (así como medicinas, cosméticos, equipos médicos y productos electrónicos que emiten radiación) son examinados por la Dirección de Alimentos y Fármacos (FDA) cuando llegan a ese país. Otros organismos que fiscalizan las condiciones de inocuidad de los productos agrícolas importados son el Servicio de

Inspección de la Salud Animal y Vegetal (APHIS) y la Administración de Inspectores, Embaladores y Almacenistas de Granos (GIPSA).

Los recientes y trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 llevaron a las autoridades estadounidenses a poner en práctica nuevas iniciativas para proteger sus fronteras de la amenaza del terrorismo, medidas que van a incidir en las importaciones de Estados Unidos. Entre tales iniciativas se cuenta la Ley de Seguridad Interna (*Homeland Security*) (PL 107–296), del 25 de noviembre de 2002, con la que se

creó el Departamento de Seguridad Interna; la Ley de Seguridad de Puertos y Marítima (PL-107-295) de 25 de noviembre de 2002, la Ley de Seguridad de la Salud Pública y de Capacidad de Preparo y Respuesta al Bioterrorismo (PL 107-1888) de 12 de junio de 2002, y la Iniciativa de Seguridad en Contenedores (CSI) del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, de enero de 2002. Todas esas normas, junto con otras que se están gestando, establecen criterios de seguridad más rígidos que los exportadores y transportadores deberán tener en cuenta para exportar a Estados Unidos en medios adecuados de transporte y fiscalizar los embarques.

La Iniciativa de Seguridad en Contenedores contempla cuatro aspectos: criterios de seguridad para identificar contenedores de alto riesgo; inspección previa de los contenedores antes de su llegada a los puertos de Estados Unidos; uso de tecnología para la inspección previa de los contenedores de alto riesgo, y desarrollo y uso de contenedores más seguros. La Iniciativa no afecta inicialmente a los puertos de América Latina y el Caribe, dado que se aplicará a los 20 megapuertos por los cuales pasa más de 70% de las importaciones de Estados Unidos.³⁸ Sin embargo, el 28 de junio de 2002 la Organización Mundial de Aduanas (OMA) aprobó por unanimidad una resolución en que se dispone la introducción de los principios de la Iniciativa en los puertos de los 161 países miembros de la OMA.³⁹ La Comisión Europea ha advertido que la concentración de la Iniciativa en los actuales megapuertos puede causar distorsiones en los flujos de comercio al aumentar el congestionamiento en estos ya congestionados puertos (Comisión Europea, 2002, p. 17).

Paralelamente, a mediados de abril de 2002, el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos lanzó el programa Alianza Aduanas-Comercio contra el Terrorismo (C-TPAT), en cuyo marco los importadores aceptan voluntariamente tomar medidas para incre-

mentar la seguridad de sus contenedores a lo largo de toda la cadena de proveedores (*supply chain*). En cambio, se les garantiza una inspección más rápida en Estados Unidos. La participación en el convenio está abierta a importadores y transportadores (aéreos, por ferrocarril y marítimos), aunque debe extenderse a otros segmentos de la cadena internacional de proveedores. Los participantes firman un acuerdo en el que se comprometen a realizar las siguientes acciones: evaluar la seguridad de la cadena de proveedores utilizando los lineamientos del C-TPAT; entregar un cuestionario sobre dicha evaluación al Servicio de Aduanas; diseñar e implementar un programa para mejorar la seguridad a lo largo de la cadena de proveedores, con arreglo a los lineamientos del C-TPAT; comunicar estas directrices a las empresas que son parte de la cadena de proveedores y gestionar su introducción en las relaciones con ellas.⁴⁰

El nuevo Departamento de Seguridad Interna se hará cargo de coordinar los trabajos de cerca de 22 organismos federales, varios de ellos con mandato de fiscalización en las fronteras del país y que hasta ahora eran autónomos o respondían a otros departamentos y secretarías, como el Servicio de Inmigración y Naturalización; el Servicio de Aduanas; la Administración de la Seguridad del Transporte; la Guardia Costera, y el Control de Fronteras, entre otros. La gigantesca tarea de consolidar un organismo con 177 000 funcionarios deberá tomar más de un año, pero su creación incidirá en los movimientos de bienes y personas hacia Estados Unidos. En particular, la transferencia de ciertas funciones de inspección agrícola, antes realizadas por el APHIS y el FSIS del Departamento de Agricultura, tendrá un impacto directo en los procedimientos relacionados con la certificación de inocuidad de las exportaciones agroalimentarias de América Latina y el Caribe hacia Estados Unidos (Ley de Seguridad Interna, Título IV, subtítulo C, sección 421).

38 Los puertos fuera de Estados Unidos son nueve en Europa (Algeciras, Antwerp, Bremerhaven, Felixstowe, Génova, Hamburgo, Le Havre, Rotterdam y La Spezia) y 11 en Asia (Hong Kong, Shanghai, Yantian y Kaohsiung, en China; Singapur; Kobe, Nagoya, Tokio y Yokohama, en Japón; Pusan en la República de Corea y Laem Chabang en Tailandia), a los cuales se sumaron tres puertos de Canadá (Halifax, Montreal y Vancouver). De éstos, solamente el Reino Unido, la República de Corea y Tailandia aún no han firmado acuerdos con el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos para aceptar la participación de sus puertos en la Iniciativa y la presencia permanente de funcionarios de Estados Unidos en ellos. Véase la página web del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos (<http://www.customs.ustreas.gov>).

39 Véase la página web del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos (<http://www.customs.ustreas.gov>).

40 El Servicio de Aduanas informa que el programa se inició con siete empresas: BP America, Daimler Chrysler, Ford Motor Company, General Motors Corporation, Motorola, Inc., Sara Lee Corporation y Target. Cerca de 200 importadores fueron invitados a sumarse a la Iniciativa; en abril de 2002 alrededor de 60 empresas habían firmado los acuerdos y hay otras 100 postulaciones pendientes (véase la página web del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos).

4. Acuerdos de liberalización preferencial

a) Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

El esfuerzo para la creación de un área hemisférica de libre comercio en la que participen 34 países (no se incluye a Cuba) comenzó en diciembre de 1994, en Miami, con ocasión de la primera Cumbre de las Américas. En esa oportunidad, los jefes de Estado y de gobierno de 34 países de la región acordaron poner en práctica esta iniciativa, con el objeto de eliminar progresivamente las barreras al comercio y las inversiones. Las negociaciones a tal fin deberían concluir en 2005. El sistema de tratativas contempla la realización, cada dieciocho meses, de una reunión ministerial en la que se establecen los lineamientos para la siguiente etapa de negociación. Durante la fase preparatoria del ALCA se efectuaron cuatro reuniones ministeriales, y en abril de 1998 se iniciaron las negociaciones, con ocasión de la segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile. Hasta el momento han tenido lugar tres cumbres presidenciales (Miami, 1994; Santiago de Chile, 1998; y Québec, 2001), y siete reuniones ministeriales, que son también la instancia superior del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC): i) Denver, Estados Unidos, 1995; ii) Cartagena de Indias, Colombia, 1996; iii) Belo Horizonte, Brasil, 1997; iv) San José, Costa Rica, 1998; v) Toronto, Canadá, 1999; vi) Buenos Aires, Argentina, 2001; y vii) Quito, Ecuador, 2002.

A partir de la quinta Reunión Ministerial de Comercio (Toronto, 1999), las tratativas del ALCA tomaron un ritmo diferente del observado desde el establecimiento de los Grupos de Negociación en septiembre de 1998. Esto se debió a que los Ministros de Comercio instruyeron a los distintos Grupos para que prepararan, dentro de un período de poco más de 12 meses, un borrador de texto de sus respectivos capítulos. Asimismo, se dispuso que los Grupos con competencia en materia de acceso a mercados de bienes y servicios deberían discutir las modalidades y procedimientos de negociación en sus respectivas áreas e informar al CNC.

En la sexta Reunión Ministerial (Buenos Aires, 2001), se resolvió que los Grupos de Negociación deberían seguir trabajando en la consolidación de sus borradores, que se iniciarían los trabajos preliminares del Comité Técnico de Asuntos Institucionales referidos a los aspectos generales e institucionales del Acuerdo del ALCA, y que las negociaciones sobre acceso a mercados de bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, inversión y compras del sector público tendrían que empe-

zar el 15 de mayo de 2002. Asimismo, se estableció el calendario para el intercambio de ofertas sobre acceso a mercados, que comenzarían el 15 de diciembre de 2002 y se aprobaron los métodos y modalidades de negociación para ser aplicados en la siguiente fase del proceso. Se definieron, además, las formas de notificación del arancel base y las pautas para el tratamiento de las diferencias derivadas de los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías, así como el Programa de Cooperación Hemisférica.

En la Reunión Ministerial de Quito se reafirmaron los compromisos adquiridos en las reuniones anteriores y se confirmó, en especial, el calendario para el intercambio de ofertas. Asimismo, se dio inicio al Programa de Cooperación Hemisférica, como parte integrante del proceso de realización de las Cumbres de las Américas y pilar central de apoyo al ALCA. Este Programa tiene entre sus objetivos el fortalecimiento de las capacidades nacionales para implementar y participar plenamente en el ALCA, la prestación de asistencia a los países para que enfrenten y superen los desafíos y aprovechen los beneficios asociados a la liberalización comercial en el marco del ALCA, y la complementación de los programas multilaterales, subregionales y nacionales, vigentes y futuros, que busquen, entre otros fines, reforzar la capacidad productiva, impulsar el desarrollo y mejorar los mecanismos para responder a los impactos económicos.

En la actual etapa de las negociaciones, el mayor desafío radica en concretar las ofertas de liberalización comercial que se han venido delineando a lo largo del proceso negociador. A partir del 15 de diciembre de 2002 y hasta el 15 de febrero de 2003, los países deben presentar sus ofertas, y entre el 16 de febrero de 2003 y el 15 de junio de 2003 se recibirán las solicitudes referidas a su mejoramiento. Asimismo, la complejidad de las negociaciones sobre acceso a mercados y agricultura se aprecia plenamente cuando los ministros instruyen a ambos grupos negociadores para que continúen colaborando, a la vez que les subrayan la necesidad de asegurar avances en todos los temas que les competen. Como se indica más adelante, el progreso de estas negociaciones está subordinado a la evolución de las tratativas sobre los mismos temas en el marco de la OMC (véase el capítulo VII).

b) Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)

En diciembre de 2002 se cumplieron 10 años desde la histórica fecha del 17 de diciembre de 1992, cuando los Presidentes de Estados Unidos, Canadá y

México firmaron el TLC, que entró en vigor el 1° de enero de 1994. Le precedió un acuerdo anterior de libre comercio suscrito por Estados Unidos y Canadá en 1988, el primero de su tipo que Estados Unidos celebraba con un país de gran envergadura.⁴¹ El TLC se destacó por ser el primer tratado que incorporaba a un país en desarrollo a un proceso de integración con dos países de elevado ingreso e industrialización avanzada, sin transferencias que facilitarían la transición, como ocurrió en el caso de la Unión Europea. Resalta, asimismo, por incluir disciplinas sobre inversiones provenientes de los países miembros, derechos de propiedad intelectual y comercio de servicios, temas no abordados en los tratados de libre comercio tradicionales.

En el capítulo sobre comercio de bienes se acordaba que las restricciones al comercio entre los tres países deberían ser progresivamente eliminadas entre el 1° de enero de 1994 y el 1° de enero de 2008, pero en su mayor parte fueron suprimidas durante los primeros años de vigencia del Tratado.⁴² A partir del 1° de enero de 2003, casi todos los productos agrícolas dejan de estar protegidos por aranceles y contingentes arancelarios, y se liberaliza el comercio agrícola entre los tres países miembros. Entre los productos incluidos figuran trigo, arroz, manzanas, jugo de frutas, papas, lácteos y carnes de ave y cerdo, que inciden directamente en la producción agrícola en pequeña escala de México. Solamente unos pocos productos, como frijoles, maíz, azúcar y leche en polvo, estarán protegidos hasta el 1° de enero de 2008. Sin embargo, en diciembre de 2002, el Congreso mexicano aprobó nuevas leyes referidas a *antidumping*, medidas compensatorias y salvaguardias, lo que reduce los tiempos necesarios para las investigaciones sobre prácticas desleales de comercio, así como sobre los impactos negativos de las importaciones en las industrias locales.

Entre 1993 y 2001, las importaciones de Estados Unidos provenientes de Canadá y México aumentaron 100% en términos reales, mientras que sus exportaciones hacia los países miembros tuvieron un incremento de 77% (Hillberry y McDaniel, 2002). Durante el mismo período, las exportaciones totales de México se tri-

plicaron y la participación de Estados Unidos como destino de las exportaciones mexicanas se elevó de 71% a más de 88%. Como resultado, México es actualmente el segundo mayor mercado para los productos de Estados Unidos y uno de sus socios comerciales más dinámicos. Sin embargo, en la literatura académica no se considera que estos datos constituyan evidencias de los efectos directos de la creación del TLC, debido a que se toman en cuenta otros factores importantes, como la liberalización unilateral de México, el crecimiento sin precedentes de la economía estadounidense y la proximidad física de México con los países del Tratado.

c) Acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos

Las negociaciones entre Chile y Estados Unidos para suscribir un tratado de libre comercio, iniciadas en diciembre de 2000, concluyeron con éxito el 11 de diciembre de 2002. Las conversaciones abarcaron siete áreas temáticas y fueron tratadas por 19 equipos de negociadores: comercio de bienes, mecanismos de defensa comercial, normas y estándares, inversiones y servicios, asuntos vinculados al comercio, asuntos institucionales y asuntos laborales y ambientales. Hasta diciembre de 2002 se realizaron 14 rondas de negociación, al cabo de las cuales los equipos intercambiaron textos completos de borradores de acuerdos.⁴³

Una de las principales oportunidades que podía resultar de la negociación con Estados Unidos, desde el punto de vista de Chile, era el acceso libre de aranceles, a partir de la consolidación de los beneficios actuales que ofrece el SGP y el establecimiento de un calendario de desgravación para el resto del comercio. La consolidación del SGP se logró para los bienes en él considerados y, según el acuerdo, 87% de las exportaciones chilenas a Estados Unidos ingresará a ese mercado libre de aranceles a partir de la entrada en vigencia del Tratado.⁴⁴ Al cuarto año, 94.8% de los embarques chilenos estará libre de aranceles. El resto de los productos se desgravará, de acuerdo con su grado de

41 Estados Unidos firmó su primer tratado de libre comercio con Israel en 1987.

42 Véase el texto en la página del Secretariado del TLC (<http://www.nafta-sec-alena.org>).

43 En noviembre de 2001, en el marco de la novena ronda de negociaciones, llevada a cabo en Miami, el Gobierno de Chile incorporó al proceso de negociación el esquema llamado del "cuarto adjunto", bajo el cual representantes del sector privado reciben información sobre los avances logrados en el encuentro y son consultados sobre materias específicas. Esta experiencia se repitió en las siguientes rondas hasta las sesiones finales de la décimo cuarta y última. Véase la página web de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (www.direcon.cl).

44 En 2001, cerca de 71% de los envíos chilenos entraron a Estados Unidos sin pagar derechos, una parte de ellos bajo el SGP (véase el cuadro IV.1).

sensibilidad, dentro de un plazo máximo de 12 años, después del cual todo el comercio estará libre de aranceles, incluidos aquellos productos para los cuales se negociaron cuotas de ingreso durante los primeros años.

El Tratado incluye reglas sobre los siguientes temas de las relaciones comerciales bilaterales: reducción de aranceles para el comercio de bienes, reglas de origen, administración aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio, inversiones y servicios, servicios financieros, comercio electrónico, políticas de competencia, entrada temporal de personas, derechos de propiedad intelectual, compras públicas, derechos laborales, protección del medioambiente y transparencia. Asimismo, se acordó un mecanismo de solución de controversias que consta de tres etapas: consultas, comisión y panel. En el ámbito de las compras públicas, los exportadores chilenos podrán participar en todas las licitaciones por un monto igual o superior a 50 000 dólares que realice el Gobierno Federal de los Estados Unidos. También, a nivel estatal, se podrá acceder a las compras en 37 de los 50 Estados.

Por otra parte, diversos sectores exportadores de Estados Unidos –agrícola, equipo de construcción, autos y piezas y partes automotrices, computadores y otros productos de la tecnología de la información, equipo médico y productos de papel– tendrán acceso libre de derechos al mercado chileno inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado. Lo mismo ocurrirá con los textiles y prendas de vestir, siempre que cumplan las reglas de origen acordadas. Los proveedores estadounidenses de servicios comerciales tendrán amplio acceso al mercado chileno, con muy pocas excepciones, fijadas según la modalidad llamada de “lista negativa”. Todas las formas de inversión estarán protegidas bajo el Tratado, cuya extensa definición de activos abarca empresas, concesiones y propiedad intelectual, entre otros.⁴⁵ Desde la perspectiva de Estados Unidos, el Tratado ofrece una efectiva protección de los derechos de autor, patentes, marcas y secretos comerciales, más avanzada que la provista por acuerdos bilaterales anteriores.

d) Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica

El 16 de enero de 2002 el Presidente Bush anunció su intención de explorar la posibilidad de llegar a un

acuerdo de libre comercio con los países de Centroamérica (que incluiría a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Según declaraciones de personeros estadounidenses, ningún sector será excluido previamente de las negociaciones, esperándose que éstas se lleven a cabo dentro de un período aproximado de 10 meses. El objetivo de los países centroamericanos es lograr un mayor acceso al mercado estadounidense para sus productos textiles, fármacos, bienes básicos agrícolas y servicios. Estados Unidos, en tanto, estaría buscando incrementar sus exportaciones de pollos, maíz y otros productos agrícolas.

Las negociaciones se iniciaron oficialmente el 8 de enero de 2003, en Washington, con asistencia de los ministros de comercio de todos los países de Centroamérica; la primera ronda de negociaciones ha sido programada para la semana entre el 27 y el 31 de enero de 2003, en San José de Costa Rica. Centroamérica aceptó que las mesas de negociación fueran seis: i) acceso a mercados; ii) inversión y servicios; iii) solución de controversias; iv) asuntos ambientales; v) temas laborales, y vi) cooperación. Los asuntos más complejos, referidos a las exportaciones agrícolas y de textiles, se discutirán en el ámbito del acceso a mercados. Asimismo, las consultas al sector privado se harán por conducto del Consejo Empresarial Centroamericano (CECA).

Uno de los mayores desafíos para la concreción del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica se relaciona con el acceso a los mercados agrícolas, la ayuda interna a los agricultores y el comercio de productos textiles y vestuario, a cuya liberalización se oponen con fuerza los sindicatos de trabajadores estadounidenses, que ya han cuestionado ante la Comisión de Comercio Internacional algunas medidas aprobadas por el Congreso en el ámbito de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), y que permiten, entre otras cosas, que en la región se tiña y dé acabado a telas estadounidenses. Otros puntos de conflicto radican en los planos laboral y medioambiental. Así, al aprobarse la ICC en el Congreso, organizaciones sindicales estadounidenses, como la AFL-CIO, ya declararon que no consideran valederos los acuerdos en que no se incluyan aspectos laborales y del medioambiente.

Un importante elemento vinculado a la negociación del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos es la Agenda Integral de Cooperación (AIC). La AIC contempla proyectos de apoyo a los países

45 En el Tratado se prohíbe, entre otros aspectos, exigir la compra de insumos chilenos a inversionistas de Estados Unidos. Véase la página web del Representante de Comercio de los Estados Unidos (www.ustr.gov).

centroamericanos en tres etapas del proceso: i) preparación de las negociaciones; ii) ejecución de los acuerdos negociados, y iii) transición al libre comercio. Los países partes han establecido sus prioridades en cada área, habiéndose acordado que presentarían proyectos

concretos para ser ejecutados como cosecha temprana del proceso. Diversos organismos regionales (el BID, la OEA y la CEPAL, entre otros) prestarán asistencia técnica durante la negociación del acuerdo.

C. Políticas y prácticas comerciales que influyen en el comercio de los países de la Unión Europea con América Latina y el Caribe

El comercio entre los miembros de la Unión Europea representa cerca de 60% del total, a lo que se suma un 11% correspondiente al comercio con los demás países de Europa. Consecuentemente, menos del 30% de los 2.3 billones de dólares de importaciones de la Unión Europea corresponde a productos provenientes de otras regiones. En 2001, las importaciones de América Latina y el Caribe fueron inferiores a 50 000 millones y representaron poco más de un 7% de los 660 000 importados por la Unión Europea fuera de Europa. Los países latinoamericanos y caribeños han perdido terreno como importadores y exportadores en ese amplio mercado. A esto contribuyeron tanto factores relativos a la oferta, que afectan la competitividad internacional de las empresas de la región, como las políticas y prácticas comerciales de la Unión, que afectan la demanda de productos latinoamericanos.

Al igual que en los Estados Unidos, la protección de la Unión Europea no se manifiesta fundamentalmente a través de un arancel promedio elevado, sino en una estructura arancelaria heterogénea, dominada por crestas arancelarias, aranceles específicos, mixtos y estacionales, y la progresividad arancelaria.

1. Medidas aplicables directamente a las importaciones

a) Aranceles⁴⁶

Según estimaciones de la OMC, en el año 2002 el promedio aritmético de los derechos aplicados a todos los productos por la Unión Europea ascendía a un 6.4%, lo que se compara con un 6.9% en 1999. En cambio, el promedio aritmético de los productos no agropecuarios fue de un 4.1%, lo que representó un descenso con respecto al 4.5% registrado en 1999, atribuible a la reducción de los aranceles aplicados a algunos papeles y cartones, productos químicos, textiles y productos de hierro y acero, y juguetes. El promedio estimado correspondiente a los productos agropecuarios fue de un 16.1%, porcentaje inferior al 17.3% de 1999.⁴⁷

Por otra parte, como se explica más adelante, la Unión Europea regula las necesidades de consumo interno y las relaciones económicas internacionales sobre la base de una franquicia arancelaria o de aranceles aplicables a la mayoría de los países, en virtud de

46 Todos los años, la Comisión Europea publica en el *Diario Oficial* el arancel de nación más favorecida (NMF) que se aplicará a las importaciones en el siguiente año civil. En el Reglamento (CE) n. 1832/2002 de la Comisión del 1º de agosto de 2002, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 28 de octubre del 2002 se adoptan cambios en la nomenclatura combinada establecida en el Reglamento (CE) 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, y los tipos de los derechos que deberán estar en vigencia en 2003.

47 La OMC explica que esa reducción no ha sido consecuencia de cambios de política, sino de diferencias en las estimaciones derivadas de la conversión en equivalentes *ad valorem* de los tipos que no lo son (OMC, 2002c).

acuerdos y arreglos preferenciales. Por ejemplo, según datos de la Comisión Europea, en el año 2000 el 90% de las importaciones de la UE procedentes de los países andinos y el 61% de sus importaciones de los países del Mercosur ingresaron sin pagar derechos (59% de los bienes industriales y 63% de los agrícolas).⁴⁸

Aún persisten los problemas más graves de la estructura arancelaria comunitaria, relacionados con las crestas arancelarias (el triple del promedio aritmético); la progresividad arancelaria, sobre todo en el caso de los alimentos, las bebidas, el tabaco y los productos

textiles, y la aplicación de distintos aranceles (cerca de un 45% de los renglones arancelarios correspondientes a productos agropecuarios).⁴⁹ En casi todos los renglones arancelarios se observa una elevada desviación típica y un amplio intervalo entre el arancel mínimo y el máximo. En el grupo 04, que incluye 175 renglones (leche y productos lácteos, huevos de ave, miel natural y otros productos comestibles), los tipos arancelarios varían entre 0 y 209.8%, con una desviación típica de casi un 37% en torno a un promedio levemente superior al 38% (véase el cuadro IV.8).

Cuadro IV.8
CHILE: ARANCELES APLICADOS A LAS NACIONES MÁS FAVORECIDAS EN VIRTUD DEL SISTEMA ARMONIZADO (SA), 2002^a
(En porcentajes y miles de millones de dólares)

Código del SA	Número de líneas de 8 dígitos del Sistema Armonizado (SA)	Designación	NMF 2002			
			Promedio aritmético	Mín.	Máx.	Desviación típica
			(%)	(%)	(%)	(%)
Total	10 400		6.4	0.0	209.9	11.3
	2 354	Capítulos 01 a 24 del SA	15.9	0.0	209.9	20.5
	8 046	Capítulos 25 a 97 del SA	3.8	0.0	39.8	3.7
02	236	Carne y despojos comestibles	28.3	0.0	192.2	31.1
03	324	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	9.8	0.0	23.0	5.7
04	175	Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles n.e.p.	38.4	0.0	209.9	36.8
08	128	Frutas y frutos comestibles, cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	9.0	0.0	118.1	11.5
10	55	Cereales	39.2	0.0	101.1	27.7
11	83	Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo	22.2	1.2	84.4	16.8
17	47	Azúcares y artículos de confitería	21.4	2.1	114.4	24.0
20	321	Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos o demás partes de plantas	20.6	0.0	146.9	13.2
21	42	Preparaciones alimenticias diversas	9.6	0.0	21.1	5.1
22	175	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	5.5	0.0	58.6	9.0
24	30	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	18.3	2.2	74.9	21.2

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC). *Examen de políticas comerciales, Chile, 2002*. pp. 140–143.

^a Incluye algunos aranceles mayores al 20%.

48 Parte de los productos con arancel cero corresponde a los que la Unión Europea consolidó en la OMC; este arancel es aplicable a todas las naciones y otra parte al otorgado a algunos países en desarrollo en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias.

49 El Gobierno de Brasil ha indicado que a varios productos exportados por el Mercosur a la Unión Europea se les aplican aranceles elevados, entre otros el cacao en polvo, el jugo de naranja congelado, el banano, la carnes bovina y de aves de corral, el manitol, el sorbitol y el tabaco (MDIC–CNI, 2001).

Como resultado del proceso de la arancelización de las medidas no arancelarias adoptadas en la Ronda Uruguay, la Unión Europea sigue aplicando elevados aranceles específicos a varios productos, entre los cuales destacan los cereales, el azúcar, la leche, la carne, el aceite y el tabaco. Al azúcar cruda se le aplican aranceles que varían entre 339 y 419 euros por tonelada; al tabaco, aranceles de 220 a 560 euros por tonelada y a los trozos de pollo aranceles de entre 187 a 1 024 euros por tonelada, fuera del contingente arancelario (véase el cuadro IV.9).

Cabe destacar también que en la Unión Europea la progresividad arancelaria se manifiesta no solamente con relación al grado de procesamiento del producto, sino además, en el caso de los productos agroalimentarios compuestos el arancel depende de la proporción de "elemento agrícola", es decir, de leche, azúcares y harina usados como ingredientes. Sobre esta base, se cobran distintos aranceles según la cantidad de ciertas materias primas utilizadas en la elaboración del producto (materias grasas de leche; proteínas de la leche, sacarosa/azúcar/invertida/isoglucosa/almidón-fécula/glucosa). A cada mercancía corresponde otro código definido de acuerdo con una matriz que la Comunidad da a conocer y que establece el "elemento agrícola" (en euros por cada 100 kilos de peso neto) aplicable a la mercancía.⁵⁰

b) Barreras no arancelarias y restricciones cuantitativas

La Comunidad exige licencias de importación a los productos a los que se aplican restricciones cuantitativas, medidas de salvaguardia o vigilancia de las importaciones. Además de los textiles y las prendas de vestir sujetos a contingentes, vigilancia o consulta, la Comunidad exige licencias para la importación de ciertos productos agropecuarios sujetos a la organización común de mercados: cereales, arroz, carne de vaca y ternera, carne ovina y caprina, leche y productos lácteos, azúcar, frutas y hortalizas elaboradas, bananos, aceites y grasas, semillas y vinos. También se necesita una licencia para las importaciones comprendidas en contingentes arancelarios, lo que se aplica a un gran número de productos agropecuarios (OMC, 2002c).

El gobierno brasileño identificó como principales obstáculos a las exportaciones de los países del Mercosur en la Unión Europea cuatro instrumentos no arancelarios: salvaguardias especiales, precios de entrada, salvaguardias de precios y precios de referencia, y vigilancia de las importaciones. Las salvaguardias especiales son utilizadas cuando el volumen de importación de un producto alcanza un nivel considerado crítico (*trigger volume*), a partir del cual se comienzan a aplicar derechos aduaneros complementarios. Ese mecanismo se suma a la protección asegurada por el contingente arancelario. Los precios mínimos, las salvaguardias de precios y los precios de referencia, que varían a lo largo del año, protegen a ciertos productos agrícolas de las fluctuaciones de los precios internacionales. La vigilancia de las importaciones es un instrumento aplicable a productos agrícolas, textiles y siderúrgicos. Por ejemplo, el sector de frutas y hortalizas es protegido por una combinación de distintas barreras, que incluyen precios de entrada, estacionalidad, vigilancia de las importaciones, salvaguardia especial por volumen y normas fitosanitarias, además de licencias de importación (MDIC-CNI, 2001).⁵¹

Desde julio de 1996, Brasil, Cuba y otros países que no reciben trato especial pueden exportar 23 930 toneladas de azúcar de caña cruda por un año, a las que se aplica un arancel de 98 euros por tonelada, lo que se compara con un arancel de 339 euros por tonelada no incluida en el contingente. Los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP) pueden exportar anualmente 1 294 700 toneladas exentas de derechos (véase el cuadro IV.9).

El 1º de enero de 2002, la Unión Europea inició la tercera etapa del programa de integración, de conformidad a lo estipulado en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC, que abarca el 18.08% de las importaciones de 1990, equivalente a cerca de 3.9 millones de toneladas. Por lo tanto, en el GATT de 1994 se incluyeron un poco más del 51% de las importaciones. La segunda etapa correspondió a la eliminación de restricciones cuantitativas aplicables a la importación de 11 categorías de productos, lo que afectó a los grandes exportadores de Asia y Perú. Los productores de Perú y Sri Lanka, considerados pequeños proveedores, se vieron favorecidos por un incremento proporcional-

50 Reglamento (CE) N° 1832/2002, Diario Oficial, 28 de octubre de 2002. Además, se pueden aplicar otros derechos sobre diversos azúcares y la harina.

51 El gobierno brasileño también identificó barreras no arancelarias aplicadas por los Estados miembros de la Unión Europea, sobre todo a productos no sujetos a normas comunitarias. Francia prohíbe las importaciones de peces de acuario, propolis y ranas; Grecia sigue aplicando restricciones a los cítricos provenientes de los países del Mercosur, entre otros (MDIC-CNI, 2001).

Cuadro IV.9
**EJEMPLOS DE CONTINGENTES ARANCELARIOS DE LA UNIÓN EUROPEA
 CONSOLIDADOS EN LA RONDA URUGUAY**

Producto	Contingente arancelario	Arancel en el contingente	Arancel fuera del contingente
Azúcar		98 euros/ton	339 euros/ton
Banano	240 750 ton	75 euros/ton	680 euros/ton
Atún o bonito fresco o refrigerado	17 250 ton	arancel cero	22% (<i>ad valorem</i>)
Carne de bovino fresca, fría o congelada de alta calidad	34 300 ton ^a	20%	12.8% y 221 euros/ton hasta 3 318 euros/ton
Carne de pollo en cortes; fresca, fría o congelada	6 000 ton	...	131–162 (ECUs) por ton
Carne ovina y caprina; fresca, fría o congelada	279 465 ton ^b	arancel cero	...

Fuente: OMC, listas de los compromisos específicos asumidos por las Comunidades Europeas en la Ronda Uruguay (página web de la OMC, bajo temas comerciales).

- ^a Asignada a varios países: Argentina (17 000 ton), Estados Unidos y Canadá (10 000 ton), Australia (5 000 ton), y Uruguay (2 300 ton).
^b Esta cuota se asignó a un conjunto de países, destacándose Nueva Zelandia y Australia con cuotas de 225 000 y 17 500 ton, esto es un 80.5% y 6.3% del total. Tres países latinoamericanos participaron de una cuota equivalente al 10.8% del total: Argentina (23 000 ton), Uruguay (5 800 ton), y Chile (1 490 ton). El resto correspondió a una decena de países, especialmente de Europa del Este (Polonia, Rumania, Hungría, Bulgaria, entre otros).

mente mayor de los respectivos contingentes; sin embargo, en el ámbito de la Unión Europea se siguen aplicando contingentes, adoptados por la OMC a partir del Acuerdo Multifibras, a las importaciones procedentes de Argentina, Brasil y Perú, entre otros, lo que significa que la UE ha concentrado la liberalización de las restricciones cuantitativas estipuladas en el ATV en la última etapa de transición (OMC, 2002c).⁵²

c) Derechos antidumping y compensatorios

Según los datos correspondientes a 2001 de la Secretaría de la OMC, la Unión Europea ocupaba el segundo lugar, después de los Estados Unidos, en cuanto al número de categorías de productos a las que se aplicaban medidas de *antidumping* en vigor. Concretamente, se trataba de 175 categorías, cifra que no representa un incremento con respecto al año 2000 y es inferior a la de 1999, mientras que la aplicación de estas medidas por parte de Estados Unidos sigue en constante aumento. Entre los países más afectados por estas disposiciones se encuentran China, provincia china de Taiwán y Tailandia, con un total de 60 casos. Las categorías de productos más afectadas son las de hierro y de acero, los artículos electrónicos de consumo y los pro-

ductos químicos (OMC, 2002c). Son pocas las medidas aplicadas a productos procedentes de países de América Latina y éstas se limitan a algunos productos de hierro y acero de Brasil, México y Venezuela, el glutamato monosódico (Brasil) y los discos magnéticos (México). La proporción del comercio afectado por esas medidas es relativamente pequeña.

d) Salvaguardias

El 27 de marzo de 2002, la Unión Europea inició una investigación, a la que se sumó Brasil, sobre las salvaguardias aplicadas a 21 productos de acero por Estados Unidos.⁵³ En esa misma fecha tomó medidas con respecto a 15 productos de acero, como respuesta a la salvaguardia aplicada por los Estados Unidos a las importaciones pertinentes, para impedir que el comercio originalmente destinado a los Estados Unidos se desvíe a la Unión Europea (OMC, 2002c). El 13 de marzo de 2002 se inició un proceso de solución de diferencias sobre la materia.

La Unión Europea aplica el mecanismo de salvaguardia especial (SGE) previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura, que permite la imposición de aranceles “de sustitución” cuando los precios de importación

52 La Unión Europea exige licencias de importación a los productos sujetos a restricciones cuantitativas, medidas de salvaguardia y vigilancia de las importaciones (OMC, 2002c).

53 China, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Suiza y República de Corea se sumaron a la investigación solicitada por la Unión Europea.

descienden a un nivel menor que los precios de activación o en caso en que los volúmenes de importación superen los volúmenes de activación. Entre 2000 y 2001, la Unión Europea invocó estas disposiciones en los casos de las carnes de aves congeladas, el azúcar de caña o de remolacha, la sacarosa y otros azúcares; asimismo, aplicó el mecanismo sobre volúmenes a los tomates, pepinos, alcachofas, calabacines, naranjas, clementinas, mandarinas (incluidos varios tipos de tangerinas e híbridos similares de agrios), limones, uvas de mesa, manzanas, peras, albaricoques, cerezas, melocotones (incluidos los grifones y las nectarinas) y las ciruelas (OMC, 2002d).

2. Políticas de gestión y fomento de las exportaciones

La Unión Europea no otorga subvenciones supeditadas a la exportación, con la excepción de las establecidas en el marco de la política agrícola común (PAC) con el fin de cubrir la diferencia entre los precios vigentes en la Comunidad y los precios del mercado internacional. Estas subvenciones se aplican, entre otros, al alcohol, la leche y los productos lácteos, la carne bovina y porcina, los huevos, la carne de aves de corral, el azúcar y productos derivados, el vino, los cereales, el arroz, las frutas y hortalizas frescas, y las frutas y hortalizas elaboradas. Según la OMC, los reintegros por exportaciones ascendieron en 2000 a 4 200 millones de euros, en los que no se incluyen los reintegros “autofinanciados” correspondientes al azúcar; la mayor parte de esa suma corresponde a leche y productos lácteos (40%) y a cultivos herbáceos (alrededor de un 20%) (OMC, 2002c).

Por otra parte, son muy conocidos los efectos de la política de precios e ingresos de la PAC en lo que respecta al comercio. El mantenimiento de precios agrícolas internos mucho más altos que los precios internacionales de productos similares se tradujo en un incremento de la producción nacional, un descenso de la demanda de importaciones y excedentes agrícolas que se canalizaron a terceros mercados. La Unión Europea aplica también, un sistema de subvenciones al almacenamiento y compra de excedentes de carne bovina, porcina y de aves, lo que impuso una doble limitación a los países que son los exportadores

agrícolas más competitivos de América Latina, debido a que se vieron afectados por la restricción de las exportaciones en los mercados de la Unión Europea y la competencia de los productos excedentes en terceros mercados.

Además, la política de ayuda directa o indirecta a las exportaciones sigue siendo competencia individual de los Estados miembros, aunque debe regirse por las normas comunitarias. Las disposiciones sobre ayuda directa están dadas por el acuerdo de la OCDE sobre directrices aplicables a los créditos a la exportación con garantía oficial de 1978. Este acuerdo no se aplica a los productos agropecuarios y al equipo militar (OMC, 2002c).

3. Normas y reglamentaciones

a) Aspectos generales⁵⁴

Para que un producto pueda ingresar en el mercado de un Estado miembro de la Unión Europea debe cumplir con lo dispuesto en las reglamentaciones sobre salud, seguridad y protección del medio ambiente, lo que se determina mediante procedimientos de evaluación de la conformidad. Muchos exportadores de productos agropecuarios a la Unión Europea han expresado su descontento por la gran variedad de normas, y procedimientos de evaluación, etiquetados y certificación, que responden a la existencia de requisitos y procedimientos heterogéneos, no armonizados entre los países miembros. A éstos se suman las normas de protección contra la publicidad engañosa y de protección de los derechos del consumidor, que se aplican a todos los productos, incluidos los agropecuarios primarios, ya sea en toda la Unión Europea (sectores “armonizados”) o en el ámbito nacional (sectores “no armonizados”). Los productos no armonizados representan alrededor del 21% del total.⁵⁵

En el ámbito de la Unión Europea, los reglamentos aplicables a los productos se clasifican en dos grandes categorías: reglamentos sobre productos específicos en virtud de los cuales se imponen requisitos técnicos detallados y concretos y que se aplican fundamentalmente a los automóviles, los productos químicos, los productos alimenticios y los fármacos (“antiguo enfoque”) y los que se aplican en numerosas áreas y que reducen

54 Esta sección se basa en gran parte en OMC (2002c).

55 En 2000 y 2001, la Unión Europea y sus Estados miembros notificaron a la OMC de 148 y 110 medidas, respectivamente, adoptadas en virtud del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OMC, 2002d).

los requisitos obligatorios a exigencias esenciales en los ámbitos de la salud, la seguridad y el medio ambiente, junto con dejar en manos del mercado los aspectos concretos de su cumplimiento, ya sea mediante normas voluntarias o soluciones propuestas por los fabricantes (“nuevo enfoque”). Los reglamentos correspondientes a la segunda categoría se aplican a los productos comercializados y que han entrado en funcionamiento originalmente en el mercado de la Unión Europea, incluidos productos importados.

En el caso de los sectores no armonizados, cada Estado puede adoptar sus propias leyes, pero debe notificar a la Unión Europea sobre los proyectos de medidas, para evitar restricciones injustificadas del comercio. Por otra parte, se solicita a los gobiernos el reconocimiento recíproco de los productos producidos y comercializados legalmente en otro Estado miembro, sin perjuicio de la protección de intereses públicos irrenunciables. En este último caso, el gobierno debe justificar la excepción.

En febrero de 2002, la Unión Europea adoptó un conjunto de principios generales aplicables a los alimentos, que servirá de base a la legislación futura sobre la materia, lo que supondrá un examen de las legislaciones vigentes. Mediante el reglamento N° 178/2002 (DO L 31, del 1° de febrero de 2002), la Unión Europea estableció la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESAs), que debe encargarse de los aspectos científicos de la adopción de decisiones dentro de la Unión.⁵⁶ Este marco general armoniza los conceptos, principios y procedimientos que habrán de utilizar los Estados miembros a partir del 1° de enero de 2005. Además, se prevé una revisión de las leyes vigentes que debe realizarse antes del 1° de enero de 2007, aunque esto no supone una armonización de la legislación alimentaria propiamente tal. En vista de que la política sobre seguridad alimentaria debe tener una base científica, en los casos pertinentes se aplicará el principio precautorio. La Autoridad administrará también el sistema comunitario de intercambio rápido de información entre los Estados miembros, en casos de riesgo grave e inmediato para la salud y la seguridad de los consumidores provocado por productos alimenticios. Su función consistirá en evaluar los riesgos en

los alimentos humanos y en el forraje para animales, y darlos a conocer a los consumidores.

También se han introducido cambios en las leyes sobre comercialización de organismos modificados genéticamente (OMG) y de productos que puedan contener estos organismos o sus derivados. La venta de nuevos productos modificados genéticamente se había suspendido en 1998. En la nueva legislación se establecen procedimientos de autorización más estrictos y limitados en el tiempo, y se prevé el etiquetado obligatorio, pero algunos Estados se oponen a la concesión de licencias para OMG, mientras no se adopten mecanismos que permitan rastrear este tipo de productos, tanto en la cadena productiva como en las etiquetas.⁵⁷ En octubre de 2002, entró en vigor la directiva que regula la comercialización y el consumo de estos organismos, e impone normas sobre etiquetado y rastreabilidad.

b) Ejemplos de medidas que afectan las importaciones procedentes de países de América Latina

El 31 de mayo de 2001, la Unión Europea publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el reglamento N° 999/2001 del Parlamento Europeo y la Comisión Europea, destinado a prevenir, controlar y erradicar la encefalopatía espongiforme bovina. En virtud del artículo 7 del reglamento se exceptúa de las disposiciones a la harina de pescado que sólo puede ser utilizada en la alimentación de aves, cerdos, peces y mascotas. Posteriormente, en julio de 2001 se prorrogó la vigencia de esta medida debido a la decisión de la Comisión de prohibir indefinidamente el ingreso de esos productos a los países de la Unión Europea,⁵⁸ medida que incidió en las exportaciones de harina de pescado de Chile y Perú a la Unión Europea. El Gobierno de Chile presentó una reclamación por tal decisión, que no tiene respaldo científico, pero sin éxito porque las autoridades pertinentes de la Unión Europea argumentan que tampoco existen pruebas concluyentes que permitan descartar la posibilidad de que la harina de pescado represente un riesgo de contagio de la encefalopatía espongiforme. En junio de 2001, Chile también presentó una apelación al Comité de Medidas Sanitarias y

56 La legislación de la Unión Europea consiste en directivas y reglamentos que deben aplicarse en el ámbito del Estado miembro. Las directivas se refieren a los efectos que se desea lograr, pero dejan a cada Estado miembro la selección de la forma y de los métodos para incorporarla a la legislación nacional, normalmente en un plazo de dos a tres años con posterioridad a su adopción. Todas las reglamentaciones son de carácter obligatorio y entran simultáneamente en vigor en todos los Estados miembros.

57 Se trata de poder seguir el rastro de los organismos modificados genéticamente y de sus componentes en todas las fases de su comercialización (directiva 2001/18/CE que sustituye a la directiva 90/220/CE).

58 Decisión 2000/76 del Consejo de las Comunidades Europeas.

Fitosanitarias de la OMC en relación con esa decisión.

La Unión Europea modificó los controles de calidad de frutas y hortalizas frescas e implantó un sistema de control aleatorio muestral de los productos. Los organismos de control establecidos por los países de la Unión Europea determinarán la frecuencia de las inspecciones según el tamaño de la empresa, el lugar que ocupa en la cadena productiva y comercial y otros parámetros que consideren apropiados.

Es importante señalar que las disposiciones sobre rastreabilidad no se limitan a los organismos modificados genéticamente. En 1997, la Unión Europea estableció un programa de etiquetado de carne bovina en el que inicialmente los países participaban voluntariamente. A partir de septiembre de 2000 pasó a ser obligatorio, con posterioridad a la publicación del reglamento 1760/2000. A partir de entonces se exige el etiquetado de la carne bovina comercializada en el ámbito de la Unión, en el que se debe indicar el código de rastreabilidad de los mataderos y otros locales de faena. En 2002 se completó la implementación del sistema obligatorio y se comenzó a exigir la inclusión de indicaciones referentes a la etapa "ante mortem" de los animales, tanto en la carne fresca como la congelada (MDIC-CNI, 2001).

Los países del Mercosur también se han visto afectados por la aplicación de la directiva 92/46/CEE y sus enmiendas, en virtud de las cuales se exige que todos los productos de origen animal provengan de establecimientos habilitados por la Comisión Europea. El proceso de habilitación es muy lento, debido al desequilibrio entre los recursos de que dispone la Comisión y los numerosos establecimientos que deben someterse a inspección. En general, los países exportadores, incluidos los Estados Unidos, ponen en dudas que las inspecciones sanitarias en los países de la Unión Europea sean tan rigurosas como las que se realizan fuera de ella. Además, en la Unión Europea no se reconocen automáticamente los dictámenes de la Oficina Internacional de Epizootias sobre países o regiones libres de la fiebre aftosa. Se prohíbe la importación de carne bovina con hueso, bovinos vivos y semen de bovinos procedentes de Argentina y Brasil, países en los que se han producido casos de fiebre aftosa. A Uruguay se le aplica una cuota de acceso a la

carne de vacuno de alta calidad (*Hilton beef*) (MDIC-CNI, 2001).

En enero de 1997 entró en vigor la directiva 96/23/CE, conforme a la cual las exportaciones de productos de origen animal a la Unión Europea pasan a estar condicionadas, como ocurría con la carne bovina fresca, a la aplicación en el país de origen de programas de control de desechos, clasificados por la Comunidad en sustancias prohibidas (entre otros, hormonas para el crecimiento), medicamentos veterinarios (antibióticos y vermífugos) y contaminantes (pesticidas, dioxina y metales pesados, entre otros) (MDIC-CNI, 2001).

En particular, las restricciones sobre contaminantes de los alimentos también se conocen como "barreras científicas" al comercio. Consisten en medidas que abarcan desde la definición de límites de tolerancia aplicables a sustancias tales como las aflatoxinas, las ocratoxinas, la dioxina y los residuos de pesticidas hasta la absoluta prohibición de comercializar productos de origen animal que contengan hormonas para el crecimiento, entre otras sustancias. Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Perú solicitaron a la Comisión Europea la suspensión de las medidas relacionadas con la presencia de aflatoxinas en frutas secas, bayas, cereales y productos lácteos, porque el contenido máximo permitido es superior al establecido por el Comité del codex sobre aditivos alimentarios y contaminantes de los alimentos (MDIC-CNI, 2001).⁵⁹

En mayo de 2002, la Unión Europea adoptó nuevas normas relativas al etiquetado de los vinos, que entraron en vigor el 1° de enero de 2003. Estas normas se refieren a producción, comercialización, etiquetado y protección de las condiciones y prácticas enológicas tradicionales.⁶⁰ Los vinos exportados a la Unión Europea por países que no son miembros de ésta recibirán el mismo trato que los vinos producidos en los países de la Comunidad, siempre que cumplan con los requisitos comunitarios. El reglamento otorga dos tipos de protecciones: al método de producción del vino y al origen geográfico (véase el capítulo VII). En el Acuerdo marco de cooperación entre Chile y la Unión Europea, Chile acepta el uso exclusivo en los Estados miembros de la Unión de la marca "Champagne" y otras quince marcas, entre otras "Chablis", "Margaux" y "Pommard".

59 A varias frutas producidas por Brasil —entre otras las papayas, las naranjas, los melones, el mango y el banano— se les ha aplicado los límites máximos, medida aparentemente injustificada dado que el pesticida se queda en la cáscara no comestible de estas frutas. El Gobierno de Brasil ha argumentado que las disposiciones de la Comunidad son más tolerantes con la presencia del mismo pesticida (ditiocarbamato) en productos comestibles como la lechuga y las fresas que con frutas de cáscara no comestible (MDIC-CNI, 2001).

60 Reglamento (CE) 753/2002 de la Comisión Europea.

4. Acuerdos de liberalización preferencial

a) Acuerdo entre la Unión Europea y México

El 23 de marzo de 2000 la Unión Europea y México suscribieron, en el marco del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (1997), un amplio acuerdo comercial aplicable a mercancías, contrataciones públicas, la política de competencia y la solución de diferencias, las reglas que rigen el comercio de servicios, las inversiones y pagos conexos, y los derechos de propiedad intelectual.⁶¹ En virtud de este acuerdo, que entró en vigor durante el año 2000, se establece una zona de libre comercio en los términos contemplados en el artículo XXIV del GATT de 1994 (que abarca alrededor del 95% del comercio bilateral) y el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. En lo que respecta a los bienes, el acuerdo comenzará a regir en 2003, pero se fijarán períodos de transición más largos para los productos industriales mexicanos (hasta 2007) y para los productos agropecuarios (hasta 2010) (OMC, 2002c).

En cuanto a los servicios, el acuerdo cubre todos los sectores con la excepción de los audiovisuales, el cabotaje marítimo y el transporte aéreo; el transporte marítimo y los servicios financieros se consideran “sectores sensibles”. Una de las ventajas del acuerdo es el establecimiento de calendarios de liberalización futura; concretamente, se fija un plazo de diez años para la plena liberalización del comercio de servicios entre los países involucrados. Algunas de sus limitaciones son la falta de disposiciones claras sobre subsidios, prácticas monopólicas y salvaguardias (Ferreira, 2001).

Este acuerdo de libre comercio es similar a los demás tratados de este tipo suscritos entre México y otros países, pero su estructura es diferente debido al ámbito de competencias existente en la Unión Europea.⁶²

Por tal motivo, se negociaron dos acuerdos: i) el Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones relacionadas con el Comercio, referido exclusivamente a materias de competencia comunitaria y ii) el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global), referido tanto a materias de competencia comunitaria como de competencia mixta, es decir, tanto de las instituciones comunitarias como de los Estados miembros, y se aplica al comercio, el diálogo político y la cooperación.⁶³ El marco jurídico del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea está integrado por el Acuerdo Interino y el Acuerdo Global que, en esencia, contienen los principios generales que deben regir las negociaciones de la liberalización comercial, y dos decisiones que derivadas del Acuerdo Interino y Acuerdo Global, respectivamente, contienen disposiciones específicas en materia de liberalización.

La decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea está dividida en ocho títulos: disposiciones generales, libre circulación de bienes, compras del sector público, competencia, mecanismo de consulta para asuntos de propiedad intelectual, solución de controversias, obligaciones específicas del Comité Conjunto referentes a comercio y cuestiones relacionadas con el comercio, y disposiciones finales. En materia de acceso a mercados, se establecen reglas sobre acceso y se reconoce la diferencia entre las partes en cuanto a nivel de desarrollo, por lo que México recibirá trato preferencial: el 1° de enero de 2003 todas las exportaciones mexicanas de productos industriales entrarán libre de aranceles a los mercados de la Unión Europea, en tanto que el proceso de desgravación arancelaria en México se prolongará hasta el 1° de enero de 2007.

61 El primer acuerdo marco de cooperación, suscrito entre México y la Comunidad Económica Europea a mediados de 1975, fue sustituido por un acuerdo similar en 1991. El 8 de diciembre de 1997 se firmaron los tres instrumentos jurídicos que permitieron el inicio de las negociaciones: Acuerdo de Asociación Económica, Acuerdo de Concertación Política y el Acuerdo de Cooperación entre México, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra.

62 De conformidad con el artículo 133 del tratado de Amsterdam, los Estados miembros de la Unión Europea han cedido su competencia en materia de comercio de bienes a las instituciones comunitarias. Por lo tanto, la negociación y suscripción de un tratado internacional en esta materia es atribución exclusiva de la Comisión Europea y únicamente se exige la aprobación del Consejo Europeo. El comercio de servicios, las inversiones y la aplicación de los derechos de propiedad intelectual son de competencia mixta por el hecho de involucrar tanto a instituciones de la Comunidad como a los Estados miembros.

63 El Acuerdo Interino fue firmado en Bruselas, Bélgica, el 8 de diciembre de 1997; posteriormente, fue aprobado por el Senado de México el 23 de abril de 1998 y por el Parlamento Europeo, el 13 de mayo de 1998. El acuerdo entró en vigor el 1° de julio de 1998.

b) El Caribe como integrante del grupo ACP (países de África, Caribe y Pacífico)

En 27 de septiembre de 2002, la Unión Europea y los países de este grupo iniciaron las negociaciones previas a la suscripción de los acuerdos de asociación económica previstos en el Acuerdo de Cotonou, del 23 de junio de 2000, que deberán conducir a la liberalización del comercio recíproco en un período de transición de 12 años.⁶⁴ El Acuerdo de Cotonou se basa en la experiencia adquirida desde el primer Convenio de Lomé de 1975, pero a la vez representa un cambio en lo que respecta al trato preferencial que recibían los países de ACP en el mercado europeo; esto se debe en parte a los limitados efectos de los acuerdos preferenciales y, también en parte, a la necesidad de adaptar el comercio bilateral a los principios de la OMC de eliminación progresiva de las barreras comerciales.

La renovación de los acuerdos entre la Unión Europea y los países de ACP fue objeto de intensos debates a partir de 1996, cuando se publicó el “Libro Verde” de la Comisión Europea sobre el futuro de las relaciones entre éstos. En las evaluaciones de los convenios de Lomé se llegó a la conclusión que las preferencias comerciales no recíprocas no había tenido mayor efecto. De hecho, entre 1976 y 1999 la participación de los países de ACP en el mercado europeo había disminuido de cerca de 7% a menos de 3%; cabe mencionar también que el 60% de las exportaciones correspondían a apenas 10 productos (Moreau, 2001). El nuevo acuerdo, en el que se establece más claramente la relación entre la dimensión política, el comercio y el desarrollo, está basado en cinco pilares: i) fortalecimiento de la dimensión política de las relaciones entre la Unión Europea y los países de ACP; ii) inclusión de la sociedad civil, el sector privado y otros actores no gubernamentales; iii) reducción de la pobreza, en el contexto de los objetivos y las estrategias internacionales; iv) un marco de cooperación económica y comercial, y v) la racionalización de los instrumentos financieros.

En el contexto del Convenio de Lomé, la cooperación comercial estaba basada esencialmente en aranceles preferenciales. En el nuevo acuerdo, los países acordaron suscribir nuevos acuerdos comerciales con miras a la liberalización del comercio e incluir en ellos otros asuntos relacionados con el comercio, entre otros las políticas sobre competencia, la protección de los derechos de propiedad intelectual, los estándares y los

procesos de certificación, las medidas sanitarias y fitosanitarias, el medio ambiente, las normas laborales, y las políticas de protección a los consumidores. Se estipula que el objetivo de la cooperación económica y comercial es contribuir a la progresiva integración de los países de ACP en la economía global, mediante el desarrollo de la capacidad productiva y su potencial para atraer inversiones, al mismo tiempo que asegura la conformidad con las obligaciones de la OMC (Artículo XXIV del GATT de 1994), junto al trato especial y diferenciado, en función del reconocimiento de los distintos niveles de desarrollo de los países de ACP.

En el período inmediatamente anterior al comienzo de las negociaciones en septiembre de 2002, se fortalecieron tanto los procesos de integración regional como la capacidad de los sectores públicos y privados de los países de ACP. En 2004, las partes firmantes deben realizar una evaluación de la situación de los países de ACP que no sean de menor desarrollo relativo, y que no estén en condiciones de aplicar los acuerdos de asociación económica, a fin de adoptar otros mecanismos en esos casos. Los nuevos acuerdos comerciales deberán entrar en vigor a partir del 1° de enero de 2008.

c) Acuerdo de Asociación Política y Económica entre Chile y la Unión Europea

En diciembre de 1990, Chile y la Unión Europea suscribieron en Roma un Acuerdo Marco de Cooperación. Posteriormente, firmaron un acuerdo similar en Florencia en junio de 1996, que entró en vigencia en noviembre de 1999. A partir de entonces, iniciaron una serie de rondas de negociaciones, que concluyeron el 26 de abril de 2000, con el fin de crear una asociación de carácter político y económico y un área de libre comercio. Dos meses después, el 10 de junio de ese año, los representantes de los Estados miembros de la UE y de Chile dieron por concluidas exitosamente las negociaciones.

En el ámbito de la Unión Europea, las propuestas de política comercial son formuladas por la Comisión Europea, órgano negociador que se encarga de hacer llegar el texto del Acuerdo al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo. Estos tres órganos aprobaron el acuerdo suscrito en junio de 2002, y el 3 de octubre de 2002 el acuerdo provisorio fue adoptado por la Comisión Europea y enviado al Consejo de Ministros. El Acuerdo de

64 El acuerdo tiene una vigencia de 20 años y debe someterse a revisión cada cinco años.

Asociación entre la Comunidad Europea y Chile fue firmado por los Presidentes y Jefes de Estados de las partes signatarias el 12 de noviembre de 2002 y fue ratificado por el Congreso chileno en enero de 2003.

En el acuerdo se prevé la eliminación de los aranceles y las medidas no arancelarias en el comercio de bienes, de los que se excluyen sólo algunos productos agrícolas y pesqueros. Los bienes se clasifican en seis categorías, de acuerdo a los plazos de desgravación. Cuando comience a regir el acuerdo, se eliminarán los aranceles aplicables al 85.1% de los productos; a partir del cuarto año, éste se extenderá a los demás productos. El proceso de liberalización se realizará en el contexto de las disciplinas comerciales, e incluye normas sobre regímenes aduaneros, origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, salvaguardias y medidas *antidumping*. En el acuerdo se incluye una cláusula en virtud de la cual se autoriza a las partes a ampliar la cooperación mediante la intensificación de sus relaciones mutuas y, asimismo, flexibilizar los plazos de aplicación del acuerdo.⁶⁵

En materia de inversiones, ésta es la primera vez que la Unión Europea otorga trato especial a las inversiones de un país no perteneciente a la comunidad. En el ámbito de los servicios, se contempla una cobertura y normas similares a las del AGCS, y la aplicación de un sistema de liberalización de lista positiva; se incluyen normas específicas que rigen los sectores de telecomunicaciones, transporte marítimo internacional y servicios financieros. Por ahora, quedan excluidos en general los sectores audiovisual, de cabotaje marítimo nacional y de transporte aéreo. En relación con las inversiones, el objetivo del acuerdo es fomentar el intercambio, para lo cual se hace necesario mejorar las condiciones de inversión, mediante la ampliación de las garantías jurídicas a los inversionistas. Por último, el acuerdo también contiene disposiciones sobre los derechos de propiedad intelectual, las compras públicas y un sistema de solución de controversias.

Uno de los propósitos del acuerdo entre Chile y la Unión Europea es la armonización progresiva de los estándares sanitarios y fitosanitarios y las instituciones de fiscalización pertinentes. Con tal objeto, se estableció un comité bilateral que ayudará a Chile a adaptar las políticas productivas a los estándares europeos más rígidos de calidad. El comité también se encargará de ampliar el acceso al mercado, y se ocupará de la equivalencia de los reglamentos técnicos, el reconocimiento mutuo y la verificación del cumplimiento de las normas.

d) Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre las Comunidades Europeas y el Mercosur

En mayo de 1992, el Mercosur y la Unión Europea firmaron un Acuerdo de cooperación interinstitucional; posteriormente, en diciembre de 1995, se firmó en Madrid, el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre ambos, el primer caso de suscripción de un compromiso entre dos uniones aduaneras. Cuatro años después, en 1999, con ocasión de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, realizada en Rio de Janeiro, los dos grupos decidieron iniciar negociaciones con vistas a un acuerdo de Asociación Interregional entre la Unión Europea y el Mercosur, principal objetivo del Acuerdo Marco.

Al igual que el Acuerdo de Asociación con Chile, éste tiene tres pilares: político, de cooperación y comercial. Periódicamente, ambas partes hacen una evaluación del avance de las negociaciones. En 1999 y el año 2000, éstas se centraron fundamentalmente en aspectos organizativos e intercambio de información, en respuesta al mandato de la Comisión Europea, según el cual las negociaciones sobre aranceles debían comenzar en julio de 2001. El objetivo general es la liberalización bilateral, gradual y recíproca del comercio en todos los sectores, de conformidad con las normas de la OMC; este proceso comprende la liberalización del comercio de bienes y servicios, la contratación pública, los derechos de propiedad intelectual, la política de defensa de la competencia, las inversiones, los instrumentos de defensa comercial y un mecanismo de solución de diferencias. El foro principal para las negociaciones es el Comité Birregional de Negociaciones Unión Europea–Mercosur vinculado a un subcomité de cooperación, tres subgrupos de cooperación en áreas específicas de cooperación y tres grupos técnicos dedicados a temas comerciales.

En julio de 2001, en la quinta ronda de negociaciones, la Unión Europea presentó una “oferta arancelaria” sobre bienes y servicios, como parte de las negociaciones destinadas a lograr una progresiva y recíproca liberalización comercial en unos 10 años, sin exclusión de ningún sector. Los productos incluidos se dividen en cuatro categorías: agrícolas, agrícolas procesados, pesqueros e industriales. Para los productos agrícolas, se estableció un cronograma de desgravación en seis categorías: liberalización inmediata y total de los

65 La cláusula evolutiva fue incorporada en el segundo Acuerdo Marco suscrito en Florencia en 1996 y figura en el artículo 74 del capítulo I del acuerdo provisorio (eliminación de derechos de aduana).

derechos; en cuatro etapas en un período de cuatro años; en siete etapas en siete años; en diez etapas en diez años, y una categoría especial para el vino y los licores, con negociación en paralelo de acuerdos específicos para el sector. La sexta categoría se refiere a los productos más sensibles cubierto por derecho *ad valorem* y específico como el sector de los cereales, aceite de oliva, productos lácteos, carne, huevos, aves, tabaco y azúcar, algunas frutas y legumbres procesadas. La Unión Europea estaría dispuesta a negociar una mayor liberalización mediante la concesión de cuotas arancelarias preferenciales.⁶⁶

En cuanto a los productos industriales, la Unión Europea propone un trato recíproco en materia de textiles y calzado y requiere un acceso efectivo al mercado del Mercosur, sobre todo en lo que respecta a las barreras no arancelarias, en vista de que el plazo contemplado para la eliminación de los aranceles pertinentes es de 10 años. En el caso de los productos pesqueros, las concesiones ofrecidas por la Unión Europea están sujetas a que los Estados miembros del Mercosur le den acceso a sus aguas territoriales.

En la sexta ronda de negociaciones, los países del Mercosur propusieron una desgravación en tres etapas, que en el caso de los productos agrícolas estaría sujeta a la eliminación de los subsidios otorgados a las exportaciones de la Unión Europea. Entre otras cosas, se presenta una amplia lista de concesiones,⁶⁷ algunas de las cuales se refieren a todo tipo de derechos arancelarios y no arancelarios. En el primer caso deben incluirse los aranceles *ad valorem*, los derechos específi-

cos, los mixtos y otros con efecto equivalente, y la negociación y firma de acuerdos bilaterales de equiparación de medidas sanitarias y fitosanitarias. También se contempla la adopción de una “cláusula de desarrollo” y salvaguardias flexibles para la protección de los productos industriales.

En julio de 2002, en una reunión celebrada en Rio de Janeiro, se dio un nuevo impulso al proceso; concretamente, se adoptó un programa de trabajo bien definido para las siguientes rondas de negociaciones. Las dos partes reiteraron su apoyo a un amplio acuerdo sobre acceso al mercado de mercancías, servicios, compras públicas e inversiones, normas y disciplinas pertinentes, política de defensa de la competencia, protección a los derechos de propiedad intelectual, equivalencia de medidas sanitarias y fitosanitarias y un acuerdo sobre vinos y licores.⁶⁸ En la octava ronda de negociaciones (noviembre de 2002) se aprobó el calendario para 2003. Las partes aceptaron trabajar en la redacción de normas y reglas técnicas, procedimientos de evaluación de conformidad, reglas de origen, derechos de propiedad intelectual, procedimientos aduaneros y solución de diferencias. Las delegaciones concluyeron el debate sobre los métodos y modalidades de negociación del acceso a mercados de bienes y servicios, y consideraron la aplicación de las medidas de facilitación de comercio anunciadas en la segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, realizada en Madrid el 17 de mayo de 2002.

66 Véase la página web de la Unión Europea (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur).

67 En la propuesta se incluye, asimismo, un capítulo sobre el comercio de servicios y un capítulo sobre compras públicas.

68 El 8 de agosto de 2002, Brasil y la Unión Europea firmaron un memorándum de entendimiento con el fin de ampliar el acceso de los productos textiles en ambos mercados.

Recuadro IV.3
**PARTES EN ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES Y ACUERDOS COMERCIALES
 PREFERENCIALES CON LA UNIÓN EUROPEA, Y BENEFICIARIOS DE ACUERDOS
 PREFERENCIALES CON LA UNIÓN EUROPEA**
 (Abril de 2002)^a

Acuerdos europeos: Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, Rumania

Acuerdos de asociación: Chipre, Malta, Turquía

Acuerdos de estabilización y asociación: Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia

Acuerdos de asociación euromediterráneos: Autoridad Palestina, Israel, Marruecos, Túnez

Acuerdos de cooperación: (Acuerdos de asociación euro mediterráneos concertados pero no vigentes o en negociación): Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Siria

Otros acuerdos de libre comercio: Dinamarca (Islas Feroe), Islandia, Liechtenstein, México, Noruega, Sudáfrica, Suiza

Otras uniones aduaneras: Andorra, San Marino

Asociación con países y territorios de Ultramar (PTU): *Anguila*, Antártica, Antillas Neerlandesas, Aruba, Groenlandia, Islas Caimán, Islas Georgia del Sur y Sándwich del Sur, *San Pedro y Miquelón*, Islas Malvinas, Islas Pitcairn, *Islas Santa Elena, Ascensión y Tristan da Cunha, Islas Turcas y Caicos*, Islas Vírgenes Británicas, *Islas Wallis y Futuna, Mayotte, Montserrat*, Nueva Caledonia, Polinesia Francesa, Territorios Australes y Antárticos Franceses, Territorio Antártico Británico, Territorio Británico del Océano Índico

Asociación UE-África, el Caribe y el Pacífico (ACP): *Angola*, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, *Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti*, Dominica, *Eritrea*, Estados Federados de Micronesia, *Etiopía*, Fiji, Gabón, *Gambia*, Ghana, Granada, *Guinea Ecuatorial, Guinea, Guinea-Bissau*, Guyana, *Haití*, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Niue, *Islas Salomón*, Jamaica, Kenya, Kiri-

bati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Nauru, *Níger*, Nigeria, Palau, Papua Nueva Guinea, *República Centroafricana, República Democrática del Congo*, República Dominicana, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, *Samoa*, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, *Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán*, Suriname, Swazilandia, *Tanzania (República Unida de)*, Togo, Tonga, Trinidad y Tabago, *Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zambia, Zimbabwe*

Medidas comerciales autónomas para los Balcanes Occidentales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, República Federativa de Yugoslavia

Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) solamente: *Afganistán*, Arabia Saudita, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Bahrein, *Bangladesh*, Belarús, Bermuda, *Bhután*, Bolivia, Brasil, Brunei Darussalam, *Camboya*, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Federación de Rusia, Filipinas, Georgia, Gibraltar, Guam, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Irán, Iraq, Isla Bouvet, Isla Norfolk, Islas Cocos, Islas Cook, Islas Heard y McDonald, Islas Marianas del Norte, Islas Menores alejadas de los Estados Unidos, Islas Tokelau, Islas Vírgenes (Estados Unidos), Jamahiriya Árabe Libia, Kazajstán, Kirguistán, Kuwait, Macao, Malasia, *Maldivas*, Moldova (República de), Mongolia, *Myanmar, Nepal*, Nicaragua, Omán, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Qatar, *República Democrática Popular Lao*, República Popular China, Samoa Americana, Sri Lanka, Tailandia, Tayikistán, Timor Oriental, Turkmenistán, Ucrania, Uruguay, Uzbekistán, Venezuela, Viet Nam, *Yemen*

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Examen de las políticas comerciales: Unión Europea (WT/PR/S/102)*, Ginebra, 26 de junio de 2002. p. 22.

^a Los países menos adelantados están indicados en cursiva.