

## **La Negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas**

Gary N. Horlick y Claire R. Palmer  
O'Melveny & Myers LLP, Washington, DC

### **INTRODUCCIÓN**

Este artículo trata sobre las negociaciones para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), principalmente desde la perspectiva de los Estados Unidos. El objetivo de este documento es poner de relieve posibles puntos conflictivos que puedan surgir en la negociación, así como proporcionar una visión de conjunto de las prioridades estadounidenses a la hora de negociar aspectos de comercio internacional, en un intento de clarificar la postura de este país ante el ALCA.

### **OBJETIVOS COMERCIALES ESTRATÉGICOS DE LOS ESTADOS UNIDOS**

El objetivo estratégico clave en la política de comercio exterior estadounidense es concluir con éxito las negociaciones del ALCA. El ex-presidente George Bush fue el primero en lanzar la idea hace una década, y su hijo, el actual presidente Bush, le ha concedido un lugar preferente en su lista de prioridades en materia de comercio exterior.

El presidente George W. Bush es ante todo un hombre de negocios. Gobierna la Casa Blanca como lo haría el director general de una empresa. Deseoso de expandir el potencial empresarial de los Estados Unidos en el extranjero, cree que un incremento de los flujos comerciales redunda en la riqueza tanto de las empresas como del país. Dada su condición de ex-gobernador de Texas, considera el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como un éxito de primer orden para la economía estadounidense, mientras que para Clinton el acuerdo constituía más bien un estorbo político. Bush muestra más inclinación hacia este hemisferio que hacia Asia o Europa.

Dos de los grandes escollos con los que el gabinete Clinton se topaba en el camino hacia el ALCA (las organizaciones sindicales y los grupos de presión ecologistas) se han debilitado, sin haber desaparecido por completo, bajo la nueva Administración republicana. El presidente Bush no está en deuda con los sindicatos, mientras que Clinton se veía obligado por su electorado a incluir en cualquier acuerdo disposiciones en materia de empleo, una medida a la que se oponían con firmeza muchos representantes republicanos en el Congreso. Como se ha puesto de manifiesto, especialmente con su alejamiento del protocolo de Kyoto y de la regulación de emisiones de dióxido de carbono, Bush tampoco se ve en la necesidad de complacer a los grupos de presión ecologistas de su país.

Sin embargo, los congresistas demócratas estadounidenses siguen concediendo una enorme importancia a estos asuntos, de manera que Bush no puede ignorarles sin más en las negociaciones de comercio exterior: si quiere obtener la vía rápida o la Autoridad para Promoción del Comercio (TPA) sin necesidad de verse envuelto en una encarnizada disputa, el Gobierno deberá buscar una solución de compromiso con los demócratas en este campo. Por otro lado, el presidente no está dispuesto a ceder más allá de los acuerdos complementarios negociados anteriormente con motivo del TCLAN, que únicamente obligan a los países firmantes a aplicar sus propias leyes y normativas en materia laboral y ambiental. En la medida de lo posible, la Administración Bush querría sustraerse a compromisos definitivos en temas sindicales y ambientales, en el supuesto de que la política estadounidense le permitiese hacer tal cosa. La Asociación Nacional de Fabricantes (NAM), un importante grupo empresarial estadounidense, declaró tras la reciente reunión de Buenos Aires que se opone al uso de sanciones comerciales en aspectos no estrictamente relacionados con el comercio, como por

ejemplo las cuestiones laborales o ambientales. Así que esta cuestión puede no ser un mero obstáculo para las negociaciones propiamente dichas, sino que podría acabar convirtiéndose en un problema interno para los Estados Unidos, ya que la mayoría de los restantes países del ALCA son reacios a fijar nuevas normas internacionales en materia laboral y ambiental respaldadas por un mecanismo de resolución de conflictos y el empleo de sanciones comerciales en el seno de un área de libre comercio.<sup>1</sup>

En general, el Gobierno estadounidense aspira a una mayor liberalización del comercio y perseguirá ese objetivo en todos los frentes. Robert Zoellick, por ejemplo, delegado comercial de los Estados Unidos, sugirió en el Congreso que se presente este año un amplio proyecto de ley comercial que incluya varias propuestas: la Autoridad para Promoción del Comercio (TPA); el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Jordania; la renovación de la Ley de Preferencia Comercial Andina; el acuerdo comercial entre los Estados Unidos y Vietnam; la renovación del Esquema de Preferencias Generalizado (*Generalized System of Preferences* o *GSP*) y de la asistencia para el reajuste estructural (*Trade Adjustment Assistance*); y, probablemente, el incremento de las ventajas comerciales para el África subsahariana. Es de prever que el Gobierno procure la formación de una alianza de todos aquellos que apoyan alguna de estas medidas en un esfuerzo por aprobar la totalidad de las mismas. Los demócratas del Congreso, sin embargo, no comparten este enfoque, pues temen que Bush, sin llegar a incorporar sus reivindicaciones, sea quien se lleve todos los aplausos por aumentar las oportunidades comerciales en el extranjero.

---

<sup>1</sup> Tanto Robert Zoellick, delegado comercial de los Estados Unidos, como Bill Thomas, congresista republicano por California, han sugerido recientemente la idea de imponer sanciones monetarias, en lugar de comerciales, en caso de violación de disposiciones aprobadas en materia comercial, laboral y ambiental. Está aún por ver, sin embargo, el grado de aceptación de esta propuesta en los Estados Unidos.

Los Estados Unidos pueden servirse de unas negociaciones para tratar de influir en otras. La segunda prioridad comercial de la Administración, aunque no sea un asunto tan urgente como el ALCA, es iniciar una nueva ronda de negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta iniciativa, provocada por el deseo de los Estados Unidos de promover una mayor apertura de los mercados entre los países miembros, no cuenta con el apoyo de todos los miembros de la organización. India, por ejemplo, parece recelosa; Egipto y Sudáfrica, por el contrario, han emitido un comunicado a favor de la propuesta. El Gobierno estadounidense piensa que las negociaciones del ALCA, en las que participa un elevado número de miembros de la OMC, impulsarán a su vez las negociaciones de esta organización. Además, las negociaciones entre un menor número de países (34 en el ALCA, frente a los más de 140 de las rondas de conversaciones de la OMC) suelen ser más fáciles, y una vez cerradas entre los firmantes del ALCA podrán extenderse las concesiones a los restantes miembros de la OMC.

A la vista del desastre de Seattle hace 18 meses, pocos creen que las negociaciones de la OMC puedan reanudarse fácilmente y concluir con celeridad, y de ahí el interés de los Estados Unidos por el ALCA, que puede suponer el inicio de una verdadera liberalización de los mercados en todo el Hemisferio Occidental. Las relaciones comerciales con los países integrantes supusieron en 1999 el 36% de las exportaciones estadounidenses de bienes y servicios y más del 23% de las inversiones directas de los Estados Unidos en el extranjero.

Los Estados Unidos esperan que las negociaciones del ALCA acaben antes que las de la OMC. Esto puede causar problemas en ciertas áreas de las negociaciones, pues es posible que algunos miembros se nieguen a hacer concesiones sin contar con la participación de otros países

de la OMC cuyos intercambios comerciales desempeñan un papel fundamental en dichos asuntos: el antidumping y los subsidios agrícolas serán las dos áreas más conflictivas.

Las ayudas a la agricultura, y en general la reducción de los subsidios que no afectan a las exportaciones serán cuestiones difíciles de resolver, porque constituyen problemas estructurales. Para un país como los Estados Unidos, cuyas exportaciones no se destinan, en su mayor parte, al área del ALCA, no tiene sentido recortar los subsidios generales si los países que no pertenecen al Área, como los de la Unión Europea (UE), Japón o China (entre otros) no hacen lo propio. Así, en las negociaciones de 1987 sobre el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá, este último (que destinaba el 75% de sus exportaciones a los Estados Unidos) propuso limitar los subsidios generales, mientras los delegados estadounidenses rechazaban<sup>2</sup> esta medida debido a que los Estados Unidos destinaba el 75% de sus exportaciones a países distintos a Canadá. La propuesta canadiense fue retomada más tarde en la Ronda Uruguay precisamente por su carácter general.

Por razones semejantes, es improbable que los Estados Unidos recorten sus programas de apoyo al sector agrícola en el ALCA. Seguramente esperará al enfrentamiento con la UE en la próxima ronda de negociaciones de la OMC, en la que contará con la adhesión de los muchos países del ALCA que son miembros del Grupo Cairns. Aparte de esa opción, pueden idearse otras muchas estrategias para reducir o eliminar los subsidios agrícolas y las barreras comerciales solamente dentro del ALCA, yendo más allá de las débiles disposiciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos y del TCLAN.

---

<sup>2</sup> Los medios de comunicación y los políticos de ambos países hicieron caso omiso del verdadero estado de la cuestión y siguieron presentando a los Estados Unidos como el detractor de los subsidios y a Canadá como su defensor.

La ley antidumping tendrá necesariamente que formar parte de las negociaciones, ya que demasiados presidentes y ministros de Comercio del ALCA han atravesado crisis de extrema tensión con los Estados Unidos debido a los casos de antidumping que afectaron a exportaciones clave de sus países (crudo y acero en el caso de México y Venezuela; flores en el caso de Colombia; uvas y salmón en el caso de Chile; acero y muchos otros productos en el caso de Brasil y Argentina). Incluso en aquellos casos que terminan con la supresión de los derechos aduaneros, los dirigentes de los países se dan cuenta de que no pueden permitirse firmar un acuerdo de “libre comercio” que permite a otro país cerrar sus fronteras sirviéndose de una ley tan caprichosa desde el punto de vista económico que sus decisiones sólo se pueden explicar recurriendo a *Alicia en el País de las Maravillas*, y tan proteccionista que sólo puede justificarse en aras de la necesidad de garantizar un nivel (no cuantificado) de protección que permita la liberalización del comercio.<sup>3</sup>

Los Estados Unidos son conscientes de que otros países del ALCA quieren poner sobre la mesa de negociaciones la ley estadounidense antidumping, cosa a la que el Gobierno de Clinton se oponía rotundamente (debido a su dependencia política de los sindicatos del país), pero que es posible que la Administración Bush admita. Importantes sectores agrícolas de los Estados Unidos que se dedican a la exportación, como los productores de maíz y de carne de vacuno y pollo, han sufrido los caprichos de las leyes antidumping de otros países, y se percatan de la posible pérdida de acceso a los mercados. Un factor todavía más importante es que la comunidad agrícola estadounidense en general cree que las normas antidumping podrían sacrificarse sin problemas a cambio de un acceso más fácil a los mercados. De hecho, cuando la Administración

---

<sup>3</sup> Véase Horlick y Sugarman, “Antidumping Policy as a System of Law” en Trade Rules in the Making 341 (Eds.

Clinton declaró, en octubre de 1999, que el Congreso no negociaría las leyes antidumping en Seattle, algunas grandes empresas agrícolas estadounidenses presionaron para que una resolución al efecto fuera rechazada por el Congreso.

Los Estados Unidos no contemplarán cambios sustanciales fuera de las negociaciones de la OMC, porque considera sus leyes de defensa comercial como uno de los puntos más importantes de la negociación, ni tampoco modificará esta normativa de forma unilateral, sino que exigirá una compensación importante en las negociaciones de la OMC. Sin embargo, la Administración Bush está dispuesta a pactar y puede en último extremo hacer ciertas concesiones en materia antidumping a cambio de una mayor liberalización en Brasil y en otros países del ALCA.

Con el fin de aumentar la presión sobre los representantes de algunos miembros del ALCA, como Brasil, los Estados Unidos estarían dispuestos a negociar acuerdos bilaterales de libre comercio. Continuarán sus negociaciones con Chile, por ejemplo, y les gustaría ultimar los detalles de este acuerdo de libre comercio antes de finalizar el año 2001. Chile, con su régimen comercial liberal, es considerado como un buen socio comercial, y fuentes de la Administración estadounidense han afirmado que un acuerdo de libre comercio de este tipo podría servir como modelo para el ALCA. Cualquier pacto que contenga determinado lenguaje automáticamente se convierte en un punto de partida para posibles futuros acuerdos de los Estados Unidos. Esto también puede aplicarse al TCLAN y, por supuesto, a MERCOSUR, aunque los Estados Unidos no quieran imitar este último modelo.

---

Rodríguez M., M.; Low, P.; y Kotschwar, B.), Brookings Institution Press, 1979.

El presidente de Uruguay declaró recientemente que le gustaría negociar un acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos. La respuesta estadounidense probablemente dependerá de los resultados de la cumbre de Québec. Si la reunión permite augurar el éxito del proceso hacia el ALCA, los Estados Unidos pueden no sentir la urgencia de negociar con Uruguay. Si, por el contrario, las conversaciones adquieren un tono agrio, Uruguay podría ascender puestos en la lista de potenciales socios para acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos.

Aunque las conversaciones del ALCA y de la OMC son fundamentales para la política comercial del Gobierno de Bush, los Estados Unidos también proseguirá con otras negociaciones bilaterales, como la que está pendiente con Singapur, aunque este tema no sea ya tan importante como lo fue para Clinton, que fue quien propuso este acuerdo de libre comercio el año pasado. El presidente Bush, que en el fondo es realista, y su Administración se dan cuenta de que el comercio estrictamente bilateral con Singapur (excluyendo los transbordos) es bastante pequeño si lo comparamos con el comercio interno del ALCA. Además, tanto Singapur como los Estados Unidos tienen economías bastante abiertas, de manera que no se obtendrá un aumento de la liberalización tan espectacular como el que cabría esperar del ALCA (a excepción, quizá, de algunas áreas de servicios). Bush y su equipo reconocen, sin embargo, la ventaja estratégica de contar con un punto de apoyo en Asia a través de un pacto de esta clase. Como dijimos anteriormente, cualquier pacto puede convertirse en una fuente de inspiración para el siguiente, y un acuerdo de libre comercio con Singapur le resultaría útil al delegado comercial estadounidense para negociar en la OMC o bilateralmente con otros socios asiáticos, como Corea y Japón, además de servirle a China como ejemplo de un acuerdo de este tipo en Asia.



Es necesario aludir al acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Jordania, a pesar de no constituir el modelo para el ALCA, debido a la importancia de las disposiciones en materia laboral y ambiental en dicho acuerdo. La Administración Clinton incluyó por primera vez en la historia de los Estados Unidos cláusulas laborales y ambientales en el propio texto del acuerdo, en lugar de relegarlas a pactos complementarios. En la actualidad, la Administración Bush está revisando este acuerdo y sondeando el clima político para ver si puede cambiar esas cláusulas, ya sea trasladándolas a un acuerdo complementario, ya sea eliminando el derecho de un país a imponer sanciones cuando sus normativas laborales o ambientales carezcan de vigencia en el otro país implicado. Lo que suceda en este acuerdo probablemente determinará la postura de los Estados Unidos en el ALCA en lo relativo a temas de empleo y medio ambiente.

Mientras que, en líneas generales, el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Jordania no es esencial para las negociaciones del ALCA, el papel del TCLAN sí será fundamental para los tres países que lo integran, ya que supone su punto de partida en las negociaciones. Las cláusulas del TCLAN seguirán siendo válidas para Canadá, México y los Estados Unidos, que intentarán extenderlas también a otros países. Cuanto más débil sea el ALCA, más importante seguirá siendo el TCLAN para estos tres países. Sin embargo, el proceso del ALCA puede incitarles a aumentar su grado de integración en el TCLAN más allá de los asuntos comerciales. El presidente de México, Vicente Fox, por ejemplo, manifestó que le gustaría tratar los temas de inmigración.

En lo que se refiere a los países pequeños, los Estados Unidos se ha mostrado dispuesto tradicionalmente a negociar acuerdos preferenciales con países cuyas exportaciones no suelen amenazar los poderosos intereses internos de este país. Así, por ejemplo, la exigencia de la

Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI) de que se usen fibras y tejidos de origen estadounidense para aprovechar el acceso liberalizado al mercado de los Estados Unidos. La CBI constituye una advertencia a América del Sur de que los Estados Unidos seguirán presionando para alcanzar sus objetivos, concediendo ventajas comerciales a otros países antes que a los de América del Sur si las negociaciones del ALCA transcurren a un ritmo demasiado lento.

## **TEMAS CLAVES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ESTADOS UNIDOS**

### Las relaciones entre los Estados Unidos y Brasil

Un factor clave en las negociaciones del ALCA será el grado de entendimiento entre los Estados Unidos y Brasil.

Desde el punto de vista de los Estados Unidos, ¿terminará Brasil por aceptar la liberalización en el ALCA?<sup>4</sup> ¿Serán las maquinarias políticas de ambos Estados lo suficientemente potentes para promover las reformas a pesar de las objeciones de sus respectivas economías? ¿Qué puede ofrecer el Gobierno brasileño a las industrias más importantes del país para que acepten de buen grado la reducción de las barreras comerciales impuestas por el ALCA? Los Estados Unidos tendrán también que averiguar qué pueden ofrecer a las empresas exportadoras brasileñas (al margen de una harto improbable completa eliminación de su legislación antidumping) para animarlas a apoyar el ALCA y presionar a su Gobierno a este respecto.

La proximidad de las elecciones presidenciales en Brasil puede asimismo influir en esta fase de las negociaciones. El presidente Cardoso advirtió que su país exigirá a los Estados

---

<sup>4</sup> El Ministro de Asuntos Exteriores de Brasil declaró en febrero que, a su juicio, Brasil perdería más de lo que ganaría con el ALCA. Algunas de las grandes industrias brasileñas creen que serían incapaces de competir si se firmase el acuerdo. Guimaraes, un alto cargo del Ministerio de Asuntos Exteriores, vaticinó que el ALCA destruiría

Unidos flexibilidad en el acceso a los mercados para los productos agrícolas e industriales antes de realizar concesiones para liberalizar su sector de servicios.<sup>5</sup>

“Brasil -en palabras de un reciente informe del Consejo para las Relaciones Exteriores (*Council on Foreign Relations*) estadounidense- es la pieza clave.”<sup>6</sup> Si no se adoptan medidas para la apertura de los mercados brasileños, el ALCA no proporcionará mucho valor añadido para los Estados Unidos. Por otro lado, como señalaron miembros de la Administración brasileña, el 60% de sus exportaciones a los Estados Unidos se ve afectado por barreras no arancelarias. Estos obstáculos atañen a industrias delicadas desde el punto de vista político para los Estados Unidos: acero, textiles, zumo de naranja congelado y azúcar. Si estas barreras no se suprimen, Brasil puede pensar que no le compensa ir más allá de MERCOSUR. A decir verdad, muchos brasileños

- no confían en los Estados Unidos;
- creen que el ALCA sólo beneficiará a los Estados Unidos;
- opinan que los Estados Unidos quieren abrir el mercado de Brasil sin abrir el suyo propio a las exportaciones brasileñas; y
- consideran que los Estados Unidos utilizará con fines proteccionistas tanto las leyes de defensa comercial como las cláusulas laborales y ambientales.

Al margen de estas razones, algunas industrias brasileñas no perciben las ventajas del ALCA por que no quieren competir en las áreas de mayor demanda interna estadounidense.<sup>7</sup> En

---

MERCOSUR (aunque el Ministro de Asuntos Exteriores señaló que esta opinión no coincide con la del Gobierno brasileño). Ver “Bush anxious for trade bloc”, *Financial Times*, 30 de marzo de 2001.

<sup>5</sup> *Inside US Trade*, 2 de febrero de 2001, página 23.

<sup>6</sup> “A Letter to the President and A Memorandum on US Policy Toward Brazil”, Council on Foreign Relations, Nueva York, 12 de febrero de 2001.

<sup>7</sup> *Ibid.* página 8.

el largo plazo, Brasil no puede convertirse en la potencia económica que aspira a ser si no aumenta previamente sus intercambios comerciales con el extranjero y prepara a sus industrias para competir en el mercado mundial. Pero para alcanzar ese grado de competitividad, las empresas deben ser más eficientes y estar menos protegidas en el mercado interno, y la renuncia a esta protección, si bien de manera recíproca, es precisamente uno de los pilares del ALCA.

Los Estados Unidos intentarán aprovechar cualquier disensión interna entre los países sudamericanos durante las negociaciones. Argentina acaba de suspender recientemente el arancel externo común de MERCOSUR y ha declarado que quizá le interesaría negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos; Uruguay, como vimos más arriba, también contempla esa posibilidad. Mientras tanto, Chile, miembro asociado de MERCOSUR, ha decidido negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos en vez de completar su integración en dicha agrupación, ya que no estaba dispuesto elevar sus derechos aduaneros hasta los niveles del arancel externo común de la organización. La postura de Chile contrasta con la de Venezuela, que acaba de declarar recientemente su intención de entrar en MERCOSUR.

A la vista de todo esto, la Administración Bush es realista y reconoce que para los intereses comerciales de los Estados Unidos es fundamental firmar un acuerdo comercial con MERCOSUR antes de que lo haga la UE. Por lo tanto, los Estados Unidos tratarán de hacer algunas concesiones a Brasil al final de las negociaciones, cuando se cierren los acuerdos y se acaben los gestos de cara a la galería. Las industrias estadounidenses más susceptibles de verse afectadas se pondrán en contacto con sus representantes en el Congreso y con altos cargos de la

Administración Bush para intentar evitar aparecer en la lista de sectores que el Gobierno podría estar dispuesto a sacrificar.

Mientras tanto, la UE y MERCOSUR se han reunido en varias ocasiones y han anunciado que piensan iniciar conversaciones en julio de 2001 para debatir un posible acuerdo de libre comercio. Ni los Estados Unidos ni la UE quieren verse excluidos de un bloque preferencial con MERCOSUR. Pero los problemas de los Estados Unidos con MERCOSUR en temas agrícolas se multiplican en el caso de la UE, lo cual probablemente retrasará cualquier acuerdo global entre ambas organizaciones. En el contexto de un acuerdo comercial plurilateral, la UE nunca accederá a realizar grandes cambios en su programa interno de apoyo a la agricultura, mientras que MERCOSUR considera prioritario el acceso de sus productos agrícolas al mercado europeo.

#### Países pequeños o menos avanzados

Otro de los principales problemas de las negociaciones es la inclusión de los países más pequeños o menos desarrollados. Los países caribeños y de América Central ya se han manifestado al respecto: necesitan un trato especial. Quieren un período más largo para introducir cambios progresivos en los aranceles. Algunos de ellos sienten la necesidad de proteger sus economías y de asegurarse un trato especial<sup>8</sup>.

Como sus economías son pequeñas, la extensión del plazo para introducir o eliminar progresivamente planes o aranceles especiales no debería ocasionar graves perjuicios comerciales a las economías de mayor tamaño del ALCA. Los Estados Unidos se preocuparán principalmente por dos asuntos: 1) qué criterios determinan cuáles son los países que podrían acogerse a este tratamiento especial; y 2) cómo seleccionar los productos que no recibirían dicho

---

<sup>8</sup> Informe de la Oficina General de Contabilidad (GAO) sobre el ALCA, marzo de 2001, página 11.

tratamiento (sectores específicos de mayor relevancia política, como los textiles y el vestido, o el azúcar). Los Estados Unidos podrían no estar dispuesto a garantizar un acceso rápido al mercado estadounidense a estas y otras exportaciones particularmente problemáticas de las economías más pequeñas sólo para asegurar su aceptación del ALCA.

El presidente venezolano, Hugo Chávez, declaró que una pronta entrada en vigencia del ALCA trastornaría el proceso de integración de América Latina y de los Estados caribeños y perjudicaría a las economías pequeñas y débiles del ALCA, sugiriendo de este modo la necesidad de ampliar los plazos para dichas economías. A este respecto, los Estados Unidos están sin duda dispuestos a negociar algún tipo de tratamiento especial, como ya hicieron en el caso de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y en normativas similares. Pero, por otra parte, pueden también exigir que no se mencione en ningún momento un “tratamiento especial y diferencial” en los principios generales de la Declaración de San José. De este modo, los Estados Unidos podrían aducir que sus delegados en el proceso negociador nunca se comprometieron a otorgar un tratamiento especial a las economías pequeñas, de manera que el país no tiene por qué sentirse presionado para conceder a éstas más ventajas de las que quiera otorgarles.

En vista de la Declaración de San José, parece remota la posibilidad de que se les dé en este momento un “tratamiento especial y diferencial” a todas las economías pequeñas. Resulta más probable que los participantes en las negociaciones acuerden, una vez definido quién entra dicha categoría, que los países en esa situación puedan recibir un trato diferencial en un período de transición, quizá un calendario más flexible que les permita reducir sus aranceles y adaptar sus leyes y políticas internas a los requisitos del ALCA.

Una segunda posibilidad consistiría en una negociación individualizada para cada país y cada producto de cada una de las economías clasificadas como pequeñas, aunque esto parece menos factible. Además, esa estrategia podría dar lugar a una situación en la que distintos países “grandes” traten de forma diferente al mismo país pequeño, lo cual entraría en contradicción con el espíritu del ALCA.

#### Comienzo y fin de las negociaciones

Por lo que se refiere al inicio de las negociaciones, lo más relevante es si los socios comerciales de los Estados Unidos negociarán temas importantes con este país antes de que la Administración Bush reciba del Congreso la Autoridad para la Promoción del Comercio, y cómo transcurrirán esas negociaciones. Algunos países de América Latina y el Caribe ven la obtención de la vía rápida como condición “sine qua non” para el comienzo del proceso negociador con los Estados Unidos. Otros, por el contrario, destacan que los Estados Unidos han negociado otros pactos comerciales sin tener oficialmente esa autorización y que las conversaciones podrían al menos, no concluir, en ausencia de la misma. A la Administración estadounidense le gustaría disponer de la autorización, pero dicha facultad está vinculada a muchos otros asuntos comerciales que el Gobierno también quiere debatir, con lo cual el proceso se puede demorar en el Congreso durante algunos meses.

Aunque Chile, con el apoyo de los Estados Unidos, propuso adelantar la fecha de finalización de las negociaciones al año 2003, parece claro que acabarán en 2005, como se había previsto en un principio. Los países parecen coincidir, después de la reunión de Buenos Aires, en que ese calendario supone que las negociaciones deberían concluir el 1 de enero de 2005 a más tardar, para dar tiempo a que el ALCA entre en vigor no más tarde del 31 de diciembre de 2005.

Hay que tener en cuenta que 2005 es el año en el que expira el Acuerdo Multifibras y en el que el sector textil y de la confección pasan a estar regulados exclusivamente por medio de aranceles. Dada la importancia de esta industria en los Estados Unidos, este cambio en la configuración del mercado internacional inevitablemente afectará a las condiciones ofrecidas a las pequeñas economías cuyas exportaciones dependen en gran medida de este sector. Las economías que deseen obtener acceso al mercado textil y del vestido de los Estados Unidos pueden tener prisa en negociar con este país. Cuanto más próximas se hallen las negociaciones al fin del Acuerdo Multifibras, más presionará la industria estadounidense de los textiles y del vestido a la Administración Bush para mantener cerrado ese sector comercial.

Después de la Cumbre de Québec de abril de 2001, Ecuador pasa a presidir el proceso negociador del ALCA durante 18 meses. Quizá este país pueda asumir el papel de “intermediario neutral” entre Brasil y los Estados Unidos<sup>9</sup>

#### Bloques temáticos de las negociaciones

##### *Acceso a los mercados*

Los ministros de Comercio han dado a los participantes en las conversaciones el plazo de un año para que recomienden los métodos de negociación de aranceles y normas de origen, pues comprenden que no sólo la rebaja de aranceles propiamente dicha y el calendario para llevarla a cabo, sino también las normas de origen y unos procedimientos aduaneros transparentes son esenciales la eficacia del acuerdo. Tanto para los Estados Unidos como probablemente para muchos otros países, las normas de origen que impiden a los fabricantes externos al ALCA (los de la UE o Asia, por ejemplo) introducir componentes en un país con aranceles bajos para

---

<sup>9</sup> Idea sugerida por Jon Huenemann.



someterlos a un proceso de ensamblaje ligero o convertirlos en un producto más elaborado sin gravamen aduanero son de vital importancia. Los Estados Unidos se interesarán especialmente por las normas de origen en los miembros del ALCA que tengan acuerdos comerciales con países externos al Área. y ha propuesto usar las líneas generales del modelo del TCLAN, a la vez que una modificación general de los aranceles con ciertas excepciones, en lugar de un cambio totalmente homogéneo de los aranceles. Sin embargo, los Estados Unidos no abogan por una normativa demasiado pormenorizada que detalle cada supuesto.

La eliminación total de sus aranceles no constituye un problema para los Estados Unidos (excepto en ciertos sectores delicados bien conocidos, como los textiles y el vestido). En realidad, lo que la Administración estadounidense desea es un mayor acceso a los mercados exteriores y una reducción de los aranceles. Con este fin, ha propuesto 1998 como año base para la eliminación de los aranceles en el plazo de 10 años, subdividido en tres tramos con la misma proporción de importaciones (en términos de valor económico) cada uno. Obviamente, como los aranceles de los Estados Unidos ya son bajos, quiere que se reduzcan los aranceles en el extranjero lo antes posible, de manera que propone que el tipo básico para abrir las conversaciones sobre aranceles sea el más bajo de entre el tipo consolidado establecido por la OMC y el aplicado bajo el régimen de nación más favorecida. Todas estas cuestiones son polémicas: otros países ya han sugerido un período de 20 años de eliminación progresiva de los aranceles, por ejemplo, y el TCLAN otorga un período de 15 años para los productos más conflictivos.

Los Estados Unidos presionarán a favor de una mayor transparencia en los procedimientos aduaneros y para exigir que las barreras no arancelarias no suplan a los aranceles

propiamente dichos. Los Estados Unidos y Canadá también indicaron que el acuerdo de la OMC sobre Obstáculos Técnicos para el Comercio debería servir de modelo para eliminar barreras de ese tipo entre los firmantes del ALCA. Asimismo, los Estados Unidos abogarán por un mecanismo temporal de protección que permita a los países responder ante aumentos súbitos de las importaciones, pero quiere que dicha protección se instrumente a través de los aranceles, y no de restricciones cuantitativas o contingentes arancelarios. los Estados Unidos no desean eximir automáticamente a los socios del ALCA de las acciones proteccionistas globales que adopte uno de los miembros, pero debería estar dispuesto a tratar mejor a los integrantes del Área, respetando las normas de la OMC.

Encontrar el lenguaje adecuado con el que formular normas que hagan comprometerse a los miembros del ALCA a adoptar procedimientos abiertos y transparentes, decidir qué productos pertenecen a cada categoría de reducción de aranceles, determinar el criterio de otorgamiento de tratamiento especial a los países pequeños y redactar con claridad unas normas de origen precisas, serán pues los escollos principales del proceso negociador.

#### *La agricultura y las normas sanitarias y fitosanitarias*

Los Estados Unidos tienen intención de concentrar sus esfuerzos en eliminar las barreras fronterizas. Las principales dificultades en las negociaciones relativas a la agricultura tienen que ver con reducciones específicas de aranceles en productos cuya importación constituye un tema delicado (como es el caso del azúcar, los cacahuets y los lácteos en los Estados Unidos) y con la cuestión de frenar o no los subsidios internos concedidos al sector agrícola. Las empresas estadounidenses que venden productos agrícolas elaborados desean que el Gobierno intente

primero reducir los aranceles en estos productos, que a menudo soportan aranceles más altos que los productos no elaborados.

Aunque Argentina ha expresado su deseo de debatir la eliminación de subsidios agrícolas internos, los Estados Unidos ya ha declarado semejante reducción sólo es negociable en el ámbito de la OMC, y será difícil hacer cambiar de opinión a la Administración Bush. A los Estados Unidos les inquieta la posibilidad de que los elevados subsidios internos otorgados sin restricciones por países no pertenecientes al ALCA (principalmente, por la UE) puedan favorecer a esos productos frente a los del ALCA. Sin embargo, los Estados Unidos se muestran dispuestos a negociar la eliminación de los subsidios a la exportación de productos agrícolas dentro del hemisferio, siempre y cuando el acuerdo garantice que los países externos al ALCA no puedan vender más barato que los miembros del Área a través de las exportaciones subvencionadas.

Los Estados Unidos quieren que los países sigan el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos para el Comercio de la OCM. En concreto, los productores estadounidenses de alimentos elaborados han puesto de relieve el hecho de que las diferencias en normativa sanitaria y fitosanitaria pueden impedir que el mismo producto se venda en distintos países y están interesadas en homogeneizar dichas normas.

Otro obstáculo potencial para las negociaciones podría surgir al tratar el tema de las empresas públicas. Los Estados Unidos esperan que el ALCA permita el acceso de las empresas privadas a todos los mercados, de manera que las estatales no disfruten de monopolios sobre determinados productos. Además, los Estados Unidos promueven la firma de un acuerdo para impedir que los gobiernos financien sus empresas.

Se podría estudiar la inclusión en el ALCA de cláusulas que siguen la corriente más liberalizadora de la OMC, con el fin de evitar o resolver con urgencia súbitas amenazas unilaterales al acceso a los mercados (como la reciente disputa sobre los informes elaborados para los países del TCLAN sobre la carne de vacuno brasileña o la prohibición de importar uvas chilenas impuesta por los Estados Unidos en 1989).

### *Inversiones*

La postura de la Administración Bush en las negociaciones es que el compromiso del ALCA en el tema de las inversiones debe superar al de la OMC. Pero es posible que surjan problemas si los distintos países han empleado ya distintas formulaciones en acuerdos previos en materia de inversión, ya que ahora se debe alcanzar una formulación común en un solo acuerdo del ALCA. Un ejemplo ilustrativo es el de las empresas cubiertas por el ALCA. ¿Debe tenerse en cuenta únicamente el lugar en el que se constituyó la empresa, debe exigirse además una presencia económica real de ésta en el país, o sólo importa la residencia de su sede? Los tratados bilaterales firmados por los Estados Unidos en materia de inversión, por ejemplo, suelen hablar de la cobertura de “toda inversión”, mientras que otros países han utilizado la expresión “todo activo”. ¿Debería el ALCA exigir un tratamiento nacional o de nación más favorecida como requisito para las fases anteriores y posteriores a una nueva inversión, o sólo para las posteriores? los Estados Unidos presionarán para que el ALCA cubra ambas fases, pero hoy en día los acuerdos de inversión de algunos países cubren en ocasiones sólo la fase posterior a la inversión.

Una dificultad adicional consiste en determinar si debería o no incluirse una cláusula para la resolución de conflictos entre el inversionista y el Estado, tal y como sucede el capítulo 11 del TCLAN. En los Estados Unidos todavía no se ha alcanzado un consenso interno sobre este tema,

de modo que no están en condiciones de negociar sobre él en el ALCA; Canadá, por su parte, no está dispuesta a reproducir la fórmula del TCLAN en el ALCA.

Finalmente, otro obstáculo se refiere a la exigencia de resultados positivos. Los Estados Unidos se niegan rotundamente a imponer tales requisitos como condición para invertir en otro país miembro del ALCA, mientras que tanto el Pacto Andino como la Comunidad y Mercado Común del Caribe (Caricom), por el contrario, estipulan exigencias de esa clase para regular las inversiones que los Estados Unidos no quieren reproducir en el ALCA.

Durante la presidencia Clinton, los Estados Unidos propusieron añadir una cláusula en esta sección del ALCA para tratar de evitar que los países rebajen su legislación medioambiental o laboral con el fin de atraer inversiones. Pero, en vista de que las negociaciones previas no hacían mención de fórmulas de ese tipo, es probable que otros países no estén de acuerdo con esta sugerencia.

### *Servicios*

El principal escollo de la negociación será cómo decidir qué sectores están excluidos del ALCA. Los Estados Unidos proponen actuar “por negación”, es decir, especificar únicamente las exclusiones: todos los servicios se incluyen, a menos que un país negocie la salida de uno de ellos (deduciéndose entonces que hará alguna concesión en otro aspecto para compensar dicha excepción). Los Estados Unidos están convencidos de que sus industrias de servicios son más competitivas que las del resto de los países, y quieren que éstos abran totalmente su mercado de servicios.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) de la OMC, por el contrario, se basa en el denominado enfoque “positivo”, según el cual los países intercambian concesiones en sectores de servicios concretos, y el sector no se incluye en el tratado a menos que se negocie dicha entrada. Aunque los Estados Unidos pretenden incluir todos los sectores posibles en el ALCA, pueden verse obligados a utilizar el método positivo en la negociación, puesto que otros países han manifestado airadamente su oposición a concederles acceso al mercado de servicios sin que los Estados Unidos ofrezcan a cambio un acceso mayor a sus mercados en otras áreas comerciales. A este respecto, los Estados Unidos no se muestran dispuestos a incluir, por ejemplo, el transporte aéreo, aunque indicaron que sí se podrían incorporar ciertos servicios relacionados con él.

Para cada servicio incluido en el ALCA, los Estados Unidos piden un tratamiento nacional o de nación más favorecida para los proveedores de servicios, así como cláusulas adicionales para garantizar un acceso efectivo a los mercados (tales como la eliminación de las restricciones cuantitativas, el uso de las redes públicas de telecomunicaciones y la abolición de requisitos de presencia local). Asimismo, los Estados Unidos insisten en la necesidad de transparencia en los mecanismos reguladores de los sectores de servicios.

Por último, los Estados Unidos proponen denegar las ventajas del ALCA a empresas que sean propiedad directa o indirecta de inversores de países externos al ALCA con los que no mantiene relaciones diplomáticas (es decir, Cuba). Los Estados Unidos se resistirán con firmeza a suavizar estas cláusulas, argumentando que se necesitan para garantizar la posibilidad teórica de acceder a los mercados, así como la efectividad real de dicho acceso.

#### *Regulación de la competencia*

La mayoría de los grandes países del ALCA cuentan con regímenes de regulación de la competencia. Los Estados Unidos ya mostraron, en el seno de la OMC, su rotunda oposición a un acuerdo vinculante en materia de competencia, y no parecen dispuestos a variar su postura. A la vista de esa situación, los participantes en las negociaciones pueden considerar la opción de plantear estas cuestiones en un contexto más flexible, como el de la “Iniciativa por la Competencia Global” (*Global Competition Initiative*) propuesta el año pasado. Además, el ALCA podría ser un entorno ideal para trabajar algunos de los crecientes problemas que se derivan del número cada vez más elevado de sistemas nacionales de regulación de la competencia, como es el caso de la evaluación de fusiones conflictivas, ruinosas, o que dan lugar a duplicidades innecesarias.

#### *Resolución de conflictos*

Los Estados Unidos proponen usar el modelo de la OMC, que en su momento inspiró también el mecanismo del TCLAN, para la resolución de conflictos. El sistema general no debería ser demasiado polémico, aunque ciertos detalles concretos lo serán inevitablemente.

La resolución de conflictos es un área en la que los Estados Unidos podrían aceptar ciertos cambios que afectarían a sus leyes de defensa comercial. El capítulo 19 del TCLAN estipula que las partes implicadas pueden recurrir decisiones de su país concernientes al antidumping o a aranceles compensatorios acudiendo a un arbitraje bilateral, si así lo prefieren, en lugar de someterse a los tribunales nacionales. Cierta presión proteccionista por parte de los Estados Unidos pretenden eliminar dicho capítulo, pero Canadá y México pueden necesitar conservarlo.

Un enfoque interesante para la solución de diferencias es el adoptado en el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Chile. En éste, las controversias relativas a aranceles compensatorios y, mientras no se elimine por completo, a casos de antidumping, corresponde a la OMC, gracias a un acuerdo previo de acatar las decisiones de dicha organización y de reembolsar el importe de aranceles compensatorios o de gravámenes antidumping recaudados ilegalmente.

#### *Compras del sector público*

En el ámbito federal, los Estados Unidos tienen dos propósitos fundamentales: realizar toda la actividad de contratación pública que pueda (aunque se permitan ciertas excepciones) y hacer dicho proceso lo más transparente posible, de manera que las empresas extranjeras puedan competir de un modo más justo. Esto resulta relativamente fácil para los países más avanzados, como los Estados Unidos o Canadá, pero más difícil para aquéllos en donde las compras del sector público no son aún transparentes. Serán los detalles de esta sección del ALCA, más que las ideas generales del tratado, lo que provocará conflictos en la negociación.

Los objetivos de los Estados Unidos incluyen el trato no discriminatorio a las empresas extranjeras; la prohibición del uso de compensaciones; la aplicación de la normativa a todas las gestiones financieras y contractuales del proceso de adquisiciones públicas; la limitación de los requisitos a unos mínimos básicos para que puedan concursar todas las empresas; el establecimiento de especificaciones objetivas de licitación para conceder las contrata; y la agilización de los mecanismos de revisión de los que disponen los licitantes rechazados. Además, los Estados Unidos propusieron varias medidas para mejorar la transparencia: todas las



leyes, regulaciones, decisiones judiciales, etc. relativas a la contratación deben publicarse por adelantado; y es obligatorio dar amplia difusión pública a la decisión final de la contrata.

Uno de los aspectos centrales en lo que se refiere a esta cuestión es la contratación llevada a cabo por entidades subfederales. Los participantes en las negociaciones del TCLAN fueron incapaces de incluir en el tratado la contratación pública por parte de estados y provincias, porque estas entidades subfederales se negaban a acatar las disposiciones y el gobierno federal carecía de autoridad constitucional para imponer su decisión. Es probable que los Estados Unidos no puedan superar en el ALCA los requisitos del TCLAN, aunque gran parte de la contratación pública realizada en el país corresponde a entidades subfederales. Este tema no tendría por qué ser problemático con aquellos países que comparten una estructura semejante, pero sí podría generar fricciones con naciones con un sistema centralizado de contratación pública.

Otro asunto que afecta a los Estados Unidos son las excepciones relativas a los programas “Buy America” y “Small Business Set-Aside”. Canadá ya ha declarado que quiere que se modifiquen estos programas en el ALCA, aunque obviamente los Estados Unidos no cederán a esa pretensión.

### *Los derechos de propiedad intelectual*

La postura de los Estados Unidos es hacer la normativa más estricta, de manera que sean los demás países los que tengan que modificar sus leyes, algo que sin duda irritará a los conegociadores. Fundamentalmente, los Estados Unidos desean endurecer las obligaciones

pactadas en el acuerdo de la OMC sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), no sólo ampliando la protección de estos derechos, sino también garantizando que cada miembro del ALCA disponga de medidas internas adecuadas para asegurar su cumplimiento. El desajuste entre las aspiraciones de los Estados Unidos y hasta dónde son capaces de llegar otros países, dados sus sistemas políticos y legales, puede conducir a frecuentes choques en las negociaciones.

Un área particularmente problemática se refiere al tipo de protección que se debe aplicar a las patentes farmacéuticas y agroquímicas. La postura estadounidense, que exige una protección sustancial para esas patentes, así como límites en la concesión de licencias, encuentra una dura oposición en Argentina y Brasil. En concreto, la propuesta de los Estados Unidos implicaría que, durante el período de validez de la patente, el producto o proceso pueda hacerse, usarse o venderse en un país del ALCA sólo por parte de competidores que cumplan con ciertos requisitos de marketing.

*Subsidios/gravámenes antidumping/aranceles compensatorios*

Quizá sea éste el aspecto más controvertido de las negociaciones del ALCA. Los Estados Unidos se niegan a cambiar sus leyes de defensa comercial, especialmente en materia de antidumping, mientras que Brasil, Chile, y otros socios han declarado que no habrá ALCA sin tales cambios.

Un problema estriba en que la Administración y el Congreso venden la idea del libre comercio a la opinión pública declarando que el Gobierno garantiza éste no se convertirá en comercio “injusto” porque hay leyes estadounidenses que lo impiden. Así, a cambio de soportar unos aranceles más bajos y una mayor competencia, las industrias estadounidenses que compiten

con las importaciones tienen acceso a ciertas leyes para compensar importaciones “desleales” (es decir, subvencionadas o que constituyen casos de dumping). Este trueque de favores no cambiará hasta que el Congreso se convenza de que un modelo antitrust para la detección de competencia desleal es tan efectivo como la ley antidumping<sup>10</sup>, o hasta que los importadores y exportadores estadounidenses lleguen a ejercer más poder político que los productores para consumo interno. Ninguno de los dos supuestos parece plausible antes de 2005.

Hasta cierto punto, la Administración utiliza al Congreso de los Estados Unidos para justificar las decisiones que resultan impopulares ante sus interlocutores en las negociaciones. Es decir, la Administración depende del Congreso (a quien corresponde la aplicación de cualquier acuerdo) para poner sobre el papel la negativa de los Estados Unidos a cambiar su ley antidumping, y se vale de la eventual negativa tajante del Congreso para argumentar su rechazo ante el cambio. En realidad, los representantes de Bush en las negociaciones pueden estar dispuestos a suavizar ciertas cláusulas de la ley de defensa comercial a última hora, cuando se alcancen los acuerdos, a cambio de un mejor acceso a los mercados del sector servicios, por citar un ejemplo, o la protección del derecho a la propiedad intelectual. Sin embargo, en la realidad política estadounidense, los miembros del Congreso están estrechamente relacionados con las industrias de sus estados y reconocen que no serán reelegidos son vistos como traidores que venden una industria (por ejemplo, el acero) a unos competidores que practican el dumping y que disfrutan de elevados subsidios.

---

<sup>10</sup> Sin embargo, el modelo antitrust no es tan efectivo para las empresas de los Estados Unidos como la ley antidumping, porque ésta resulta más rápida y barata, especialmente cuando la industria estadounidense presenta al mismo tiempo casos de antidumping y aranceles compensatorios sobre el mismo producto proveniente de distintos países, reduciendo así su coste marginal por caso.

Por otro lado, hay mucha gente en los Estados Unidos que no ve clara la postura del resto de los interlocutores en las negociaciones. Los países del ALCA no se pueden permitir un sistema en el que, cada vez que logran desarrollar una industria que comienza a ser competitiva internacionalmente, se les deniega acceso a su mercado más amplio mediante la ley antidumping, con la consiguiente destrucción de la industria.

El tamaño relativo de los mercados también es un componente esencial del problema. Otros países, como Canadá, México, Brasil y Argentina, también emplean legislación antidumping, pero sus mercados no son lo suficientemente grandes para destruir una industria estadounidense que se vea apartada de ese mercado por dicha legislación. La industria estadounidense siempre puede “replegarse” a su mercado interior, mientras que lo contrario no siempre es cierto para los productos de otros países. Además, por lo general, la economía estadounidense, a diferencia de la de países más pequeños, es sobradamente grande y variada para verse perjudicada por fijar derechos aduaneros antidumping en un producto importado.<sup>11</sup>

Aunque todas las leyes de defensa comercial presentan algunas cláusulas polémicas que los socios del ALCA quieren modificar, el tema más importante es claramente la legislación antidumping. Por ello, ofrecemos algunas sugerencias sobre posibles cambios que los participantes en las negociaciones podrían realizar en esta materia.

1. Inclusión de algunos conceptos antitrust en las leyes antidumping (aunque la postura oficial de los Estados Unidos en las negociaciones rechaza esta idea). Las autoridades podrían aceptar con más facilidad la salvaguardia del derecho a la libre competencia, de manera

---

<sup>11</sup> La única excepción observada a este principio general tiene que ver con las solicitudes de medidas antidumping y aranceles compensatorios sobre el crudo realizadas por México, Venezuela, Arabia Saudí e Irak. Unos aranceles sustanciales sobre el crudo podrían tener efectos paralizantes en la economía de los Estados Unidos. Estas peticiones no fueron aceptadas por la autoridad reguladora estadounidense.

que se eviten ciertos casos de clara existencia de un perjuicio económico. El concepto de daño podría modificarse de tal forma que, como ya ocurre en algunos países, la práctica del dumping tendría que ser *la* causa del daño y no simplemente *una* causa de perjuicio a la industria nacional. Las autoridades podrían calcular los costes de producción de acuerdo con el método de costo medio variable o marginal, utilizado en modelos antitrust.

2. Exigencia de consultas detalladas entre las industrias y gobiernos nacionales y extranjeros antes de iniciar un caso, con el fin de evitar procesos innecesarios.

3. Normativas más estrictas para iniciar casos de antidumping o de aranceles compensatorios. Se debe reclamar a los gobiernos que corroboren la veracidad de una solicitud o que exijan una documentación más exhaustiva para fundamentar las alegaciones de una reclamación.

4. Restricciones en las normas para identificar casos de daño importante en la fase preliminar de determinación de su existencia (es decir, otorgar un menor beneficio de la duda a la parte reclamante).

5. Necesidad de una prueba de interés general, para comprobar si la investigación sirve los intereses generales del país.

6. Exigencia de que los márgenes alcancen el nivel necesario para evitar un daño, incluso si el margen general de dumping o de subsidio es mayor. La UE ya pone en práctica este método.

7. Suspensión de los derechos aduaneros si la industria nacional en el país importador no puede satisfacer la demanda del producto en un plazo de tiempo y a un precio razonables.

8. Promoción de los arreglos judiciales como la forma preferible de resolver los conflictos.

9. Cambios en la normativa *de minimis*. Se podría, por ejemplo, fijar los márgenes *de minimis* en caso de daño teniendo cuenta la cuota de mercado y no la de las importaciones; incrementar el umbral *de minimis* para los países del ALCA; y establecer un porcentaje de la cuota de mercado por debajo del cual las importaciones del ALCA se considerarían *de minimis*.

10. Eliminación de la cláusula de acumulación para los países del ALCA, basada en la norma pactada entre los Estados Unidos e Israel, y en virtud de la cual las faltas de dumping cometidas por estos países no se suman a las de ningún otro, a no ser que solamente las importaciones del ALCA sean las causantes del perjuicio.

11. Modificaciones en la normativa que regula los apoyos a las partes reclamantes, de manera que las empresas que importen más del 50% de sus ventas dentro del país no puedan apoyar la solicitud.

12. Cambios en la metodología de las leyes antidumping para reflejar la práctica real de las empresas en lo referente a los registros, o a las ventas por debajo del precio de costo, por ejemplo.

13. Cálculo de costos de producción más razonables usando plazos de tiempo más largos que los mencionados en las leyes y normativas estadounidenses, de forma que se realicen menos ventas por debajo del coste de producción.

14. Conveniencia de obstruir los casos de amenaza de perjuicio, o incluso de eliminar la posibilidad de plantearlos.

15. Obligación para los productores nacionales de abonar una fianza, con el fin de disuadir casos sin fundamento. Esta medida es especialmente recomendable en los Estados Unidos, pues en la actualidad es la industria nacional, y no el Tesoro Público, la receptora de los aranceles compensatorios y de antidumping.

*Empleo y medio ambiente*

Se trata de dos temas muy conflictivos para los Estados Unidos y sus interlocutores en las negociaciones. Algunos países, en especial Brasil, consideran que los Estados Unidos intentan forzar a otros países a adoptar su normativa laboral y ambiental para proteger a los trabajadores estadounidenses. Los demócratas de los Estados Unidos son inflexibles en su exigencia de que no se puede aprobar ningún acuerdo en el que no figuren algunas cláusulas que aseguren unos niveles mínimos de protección en materia laboral y ambiental. Los países de América Latina y del Caribe han rechazado la propuesta de sanciones para las infracciones laborales y ambientales.

Aunque la Administración Clinton había comenzado a introducir temas laborales y ambientales en los propios acuerdos de libre comercio, como el suscrito por los Estados Unidos y Jordania, la Administración Bush prefiere la fórmula del TCLAN de pactar acuerdos complementarios sobre empleo y medio ambiente en los que los firmantes se comprometen a respetar sus propias leyes y normativas (sin sanciones importantes, las cuales podrían utilizarse contra los Estados Unidos). Sin duda alguna, los republicanos preferirían dejar estas cláusulas fuera de los acuerdos de libre comercio, pero es improbable que los congresistas demócratas accedan a ponerlos en práctica si no contienen referencias a temas laborales y ambientales.

Como decíamos antes, el representante de Comercio de los Estados Unidos, Zoellick, ha lanzado la idea de sanciones monetarias en lugar de comerciales por infracciones laborales y

ambientales, pero los países necesitarán consultar a sus sectores privados antes de decidir si este método es preferible a las sanciones comerciales.

## **CONCLUSIÓN**

La Administración Bush está decidida a presionar a favor de un acuerdo para la creación del ALCA, mientras reclama una nueva ronda de la OMC y se sirve al mismo tiempo de negociaciones bilaterales para reactivar las conversaciones en aquellos dos ámbitos. Brasil y otros países claves del ALCA son conscientes de que este tratado constituye una oportunidad única para acabar con las principales barreras comerciales de Estados Unidos, y ningún otro país del ALCA puede permitirse el lujo de quedarse atrás. Las conversaciones depararán una buena dosis de duras negociaciones, y de gestos aún más aparatosos tanto de cara al exterior como de puertas adentro. El resultado final podría evolucionar favorablemente, si la liberalización del comercio, de los servicios, y de las inversiones se adelanta a los períodos de eliminación progresiva de aranceles impuestos por la OMC, o desfavorablemente (aranceles, más otras cláusulas comerciales), dependiendo en el grado de habilidad de los interlocutores para crear dentro de su país coaliciones que permitan la apertura de los mercados nacionales.