

El tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración regionales, subregionales y en acuerdos comerciales

*Iván R. Larrazábal Canedo**

Resumen

En un mundo globalizado las asimetrías existen y seguramente persistirán por decenios o siglos. Para reducir las diferencias en el grado de desarrollo, el Tratamiento Especial y Diferenciado (TED) ha sido reconocido ampliamente a nivel mundial y en particular en el marco del comercio internacional. Existen diversas teorías sobre los TED que discurren sobre su eficacia, su modalidades y principios: lo cierto es que no se han alcanzado los resultados esperados y pareciera que en un mundo cada vez más globalizado el aprovechamiento de las oportunidades se da en favor de aquellos países que tienen una visión clara y oportuna de inserción competitiva en la economía mundial, tras la cual existe un amplio bagaje de políticas, planes y programas de largo plazo cuya implementación invariable en el tiempo es una condición indispensable.

Asimetrías y desigualdad

Las asimetrías entre las economías siempre han existido y seguramente continuarán por muchos años en nuestro planeta. Por definición, las naciones son diferentes no sólo en cuanto a idioma, cultura y costumbres, sino también en la manera y ritmo en el que se desarrollan.

* Especialista en Comercio Exterior, ingeniero industrial y diplomático boliviano. Ex Funcionario Internacional y Consultor de la Secretaría General de la Comunidad Andina en negociaciones comerciales internacionales. Sub gerente de Comercio Exterior de la Cámara Nacional de Industrias.

Estudios realizados sobre la evolución de las disparidades y de las desigualdades entre países tomando como unidades de análisis no los países sino sus habitantes, concluyen que las desigualdades internacionales aumentaron notablemente entre 1820 y 1910, se mantuvieron estables de 1910 a 1960 y volvieron a crecer de 1960 a 1992 (Milanovic, 2001). Este proceso estuvo dominado hasta 1910 por la evolución de las disparidades internacionales, que se profundizaron en forma muy marcada hasta mediados del siglo XX. Sin embargo, durante el período de retroceso del proceso de globalización (1914-1950), esa tendencia coincidió con una mejoría de la distribución del ingreso dentro de los países, que logró frenar la profundización de la desigualdad internacional. Esta mejoría respondió tanto al surgimiento del “estado de bienestar” en Europa occidental y Estados Unidos como a las revoluciones socialistas de Europa central y oriental. La tendencia a la ampliación de las desigualdades internacionales en las últimas décadas puede atribuirse no sólo al aumento moderado de las disparidades internacionales, sino también al notable incremento de las desigualdades dentro de los países.

La conjunción de estas dos tendencias es, de hecho, una de las características más distintivas de la tercera fase de globalización.¹ En efecto, en varios estudios se ha demostrado que la relativa estabilidad de la desigualdad dentro de los países, que caracterizó a la economía mundial en los decenios posteriores a la segunda guerra mundial, fue seguida de una desigualdad cada vez mayor en el último cuarto del siglo XX. Algunos análisis mostraron que el 57% de la población incluida en una muestra de 77 naciones vivía en países que presentaron una creciente desigualdad en la distribución del ingreso en el período 1975-1995. Tan sólo un 16% vivía en naciones en los que la desigualdad se redujo (CEPAL, 2001; Cornia, 1999). El porcentaje restante corresponde a la población de países con niveles estables de desigualdad o con tendencias no identificables. Estas tendencias generales

1 Se distinguen tres fases de la globalización: una primera, dentro de la cual se comenzó a tener una conciencia global y que se habría dado en el siglo XVIII; la segunda, caracterizada por la aparición acentuada de la supraterritorialidad, cubriría el período entre mediados del siglo XIX y la primera parte del siglo XX. La tercera fase, donde proliferaron las relaciones globales adquirió prominencia a partir de 1960 hasta la actualidad.

se observan, con algunas variaciones, en las regiones más importantes del mundo desarrollado y en desarrollo.

La mayoría de los latinoamericanos vive en países en los que la desigualdad en la distribución del ingreso registró un aumento en el último cuarto del siglo XX. En términos generales, y tal como se indica en varios estudios de la CEPAL, el incremento de la desigualdad característico de la década de 1980 –y en algunos países, como en Chile, de los años setenta– no se revirtieron en la década de 1990, período en el que, por el contrario, siguió siendo mayor el número de países con tendencia al deterioro de la distribución del ingreso. Una de las explicaciones de esta evolución ha sido la evolución asimétrica de la pobreza y de la distribución del ingreso en las distintas fases del ciclo económico: la crisis de la deuda afectó dramáticamente a los sectores más pobres, pero la posterior reanudación del crecimiento no estuvo acompañada de una recuperación equivalente de los ingresos de estos sectores.

La creciente brecha entre el nivel de remuneración de los trabajadores calificados y no calificados y, especialmente, entre trabajadores con educación universitaria y sin ella, parece ser uno de los principales efectos del proceso de liberalización económica.

Este panorama global permite suponer que han surgido factores nuevos que ejercen una gran influencia en la desigualdad del ingreso y que han venido a sumarse a los más tradicionales, como la distribución de activos y el acceso a la educación. Estos nuevos factores, vinculados a la tercera fase de globalización y a algunas orientaciones de las políticas nacionales que la han acompañado, fueron la reducción de la masa salarial como proporción del ingreso total y el incremento simultáneo de los beneficios empresariales y las rentas financieras, las crecientes disparidades en la remuneración del factor trabajo según el grado de calificación y la erosión de la capacidad redistributiva del Estado. La incidencia de estos factores varía de una región a otra e incluso entre países de una misma región. Conviene destacar que las estructuras de distribución del ingreso dentro de los países obedecen a situaciones regionales muy disímiles.

América Latina y el Caribe muestran la mayor desigualdad en la distribución del ingreso de todo el mundo, seguidas de un primer grupo integrado

por África y la segunda generación de países de reciente industrialización del Asia oriental. Un segundo grupo está integrado por los países del sur de Asia, los de la antigua Unión Soviética, la primera generación de países de reciente industrialización de Asia y los países anglosajones de la OCDE. El tercer grupo, que presentan la mejor distribución del ingreso, está constituido por los demás integrantes de la OCDE y por los de Europa central.

La desigualdad como obstáculo del crecimiento fue uno de los temas favoritos de los debates económicos de la década de 1960 y ha vuelto a despertar gran interés en los últimos años. A diferencia de ese período, en el que los debates se centraban en la determinación de si la concentración del ingreso obstaculizaba el desarrollo del mercado interno, o si, por el contrario, facilitaba la acumulación de capital, últimamente se ha prestado más atención al análisis de sus consecuencias en términos de economía política. Estos nexos entre desigualdad y economía política abarcan varios temas, entre otros la relación entre cohesión social y riesgos de inversión; las dificultades para instrumentar una política fiscal predecible ante situaciones de notable falta de equidad que pueden dar origen a presiones redistributivas y tentaciones populistas, y los efectos positivos que tiene la adecuada distribución de los activos productivos en la acumulación de capital humano y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, facilitados, en uno y otro caso, por un mayor acceso al mercado de capitales y, por ende, por un mejor funcionamiento de este mercado.

Asimetrías y cooperación para el desarrollo

La cooperación internacional para el desarrollo por su parte, sufrió transformaciones en sus principios. Cabe recordar que en los primeros años de vigencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de 1948 a 1955, los países en desarrollo participaron en las negociaciones con los mismos derechos y obligaciones que el resto de las partes; sin embargo, las primeras seis rondas de negociaciones del GATT favorecieron la especialización intraindustrial en las economías desarrolladas, mientras que las áreas en que se requerían ajustes internos debido a la posible com-

petencia de los países en desarrollo (entre otros, la liberalización de los productos agrícolas, y de los productos textiles y el vestido) se eliminaron de la agenda y de las reglas multilaterales de comercio.

De este modo, tras un decenio de funcionamiento del GATT, las barreras impuestas por los países desarrollados a las importaciones de los países en desarrollo eran la principal causa de sus problemas comerciales. Se creó el Comité III del GATT, encargado de identificar las medidas comerciales que restringían las exportaciones de los países menos desarrollados e iniciar un programa de reducción de esas barreras. En 1963, después de cinco años de operación de ese comité sin que se lograran progresos aparentes, los países en desarrollo lograron que el GATT aprobara una resolución en la que se exigía adoptar un programa de acción que decretara el congelamiento de todos los nuevos aranceles y barreras no arancelarias, la eliminación de los aranceles aplicables a productos primarios tropicales, y la adopción de un calendario de reducción y eliminación de aranceles aplicables a los productos semiprocesados y procesados. En realidad, los países en desarrollo sólo exigían la aplicación de los principios del Acuerdo General, y una mayor coherencia entre las políticas de los grandes países y su discurso en defensa de la liberalización del comercio. Sin embargo, cuando se iniciaron las negociaciones de la Ronda Uruguay, tres decenios más tarde, la mayor parte de las barreras identificadas por el Comité III seguían siendo aplicadas por los países desarrollados.

Durante las negociaciones de la Ronda Tokio, ya en la década de 1970, un grupo coordinado de países en desarrollo, en el que se destacaron los diplomáticos latinoamericanos, logró la inclusión de la “cláusula de habilitación”, que le dio una base jurídica más sólida al trato diferencial y favorable por parte de los países desarrollados. No obstante, los países desarrollados determinaron que el Sistema Generalizado de Preferencias, que los países en desarrollo lograron establecer en 1968 bajo los auspicios de la UNCTAD, era de aceptación voluntaria y las preferencias no fueron consolidadas en el GATT, por lo que las concesiones podían ser anuladas unilateralmente, sin derecho a medidas de represalia comercial.

A lo largo de la historia del GATT, los gobiernos de los países desarrollados no rechazaron las demandas de trato preferencial de los países

en desarrollo, siempre que esto no les exigiera más que la aceptación de regímenes comerciales más cerrados de los países en desarrollo, sobre todo si no se aplicaban a los capitales y las empresas transnacionales, sino exclusivamente a los bienes. Sin embargo, los países desarrollados nunca aceptaron las exigencias de acceso más seguro y estable a sus mercados. Esto fue restándole gradualmente importancia real al Trato Especial y Diferenciado (TED), ya que el acceso preferencial a los países en desarrollo nunca se tradujo en obligaciones contractuales.

Con el tiempo aparecieron nuevos factores que fueron adquiriendo mayor importancia e impulsaron el sistema multilateral en otra dirección. Por una parte, la reducción arancelaria dejó en evidencia los efectos de las políticas comerciales e industriales, mientras que la necesidad de influir en las medidas no arancelarias fue eliminando progresivamente la tolerancia a la diversidad de políticas nacionales, que fue el elemento central del consenso internacional para crear y mantener el sistema multilateral de comercio. Por otra, debido a la desaceleración del crecimiento de los países desarrollados, éstos redujeron su apoyo a las acciones que favorecían a los países en desarrollo, en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo.

En la década de los ochenta, muchos países en desarrollo iniciaron una liberalización unilateral de sus economías, impulsados por factores internos, y presionados también por los programas de reformas estructurales fomentados por los organismos financieros multilaterales.

Al término de la Ronda Uruguay, consolidaron casi todas sus estructuras arancelarias y renunciaron, en gran medida, a sus demandas de una mayor autonomía para diseñar y ejecutar políticas de inversión y diversificación productiva, e incluso para recurrir a restricciones comerciales con el fin de hacer frente a crisis de balanza de pagos. Las disposiciones sobre TED contenidas en los Acuerdos de la Ronda Uruguay se limitaron a la prolongación de plazos para el cumplimiento de los compromisos previstos y programas de asistencia técnica. En cierta medida, se volvió al inicio de las actividades del GATT, con la percepción de que la expansión del comercio como consecuencia de su liberalización debería ser suficiente para estimular el crecimiento y el desarrollo de todas las partes.

Sea como fuere, la cooperación internacional para el desarrollo debería apuntar a corregir las asimetrías básicas del orden económico internacional, en el marco de una economía mundial mucho más abierta hoy que cuando se realizaron los debates sobre cooperación para el desarrollo en las décadas de 1960 y 1970.

En resumen, podemos decir que el proceso de globalización ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia, sino también a marcadas desigualdades internacionales. Para expresarlo en contraste con un concepto ampliamente utilizado en los debates recientes, la economía mundial es un “campo de juego” esencialmente desnivelado, cuyas características distintivas son la concentración del capital y la generación de tecnología en los países desarrollados, y su fuerte gravitación en el comercio de bienes y servicios. Estas asimetrías, características del orden global, constituyen la base de las profundas desigualdades internacionales en términos de distribución del ingreso.

En un mundo cada vez más globalizado, el aprovechamiento de las oportunidades se da en favor de aquellos países que tienen una visión clara y oportuna de inserción competitiva en la economía mundial, tras la cual existe un amplio bagaje de políticas, planes y programas de largo plazo cuya implementación invariable en el tiempo es una condición indispensable.

El TED ha sido reconocido ampliamente a nivel mundial y en particular en el marco del comercio internacional. La relación causa-efecto es clara, así como existen las asimetrías, también existe el trato especial y diferenciado de acuerdo al grado de desarrollo, como un principio que se traduce en mecanismos comerciales, financieros y de cooperación.

El principio del TED, como vimos, se deriva de la incontrastable realidad y no es idea ni invento de alguien en particular; sin embargo, fue ampliamente promovido a nivel multilateral por la UNCTAD cuando Raúl Prebisch, Primer Secretario General, promovió el concepto y se concretó en el mecanismo del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que otorga a los países en desarrollo preferencias arancelarias tendientes a promover sus exportaciones hacia los mercados más desarrollados. Los principales países beneficiarios de esta clase de mecanismos son los países latinoamericanos, africanos y caribeños, aunque su aplicación, tal como se señaló, quedó a discreción de los países desarrollados.

Esto nos señala que el establecimiento de una normativa de alcance mundial para el comercio y temas conexos, y la creación de espacios económicos en los que se incluyen países de grado de desarrollo muy disímiles, no anula, sino aumenta, la importancia del problema de las asimetrías. El dilema entre el establecimiento de una normativa basada en la reciprocidad y la realidad de profundas asimetrías entre los países es un asunto que no puede soslayarse y que por tanto debe tratarse en forma explícita.

Por su parte, el principio de reciprocidad en las relaciones económicas internacionales data de siempre y es una forma “natural” de hacer negocios al buscar las partes involucradas maximizar sus beneficios a cambio de las concesiones otorgadas. La exigencia de reciprocidad desarrolla una tendencia, presente en los acuerdos de la Ronda Uruguay, a limitar el tratamiento preferencial al otorgamiento de plazos para adecuarse a una normativa general única, exceptuando de ésta a los denominados países menos adelantados (PMA). Tal normativa se refiere cada vez más, no solamente a aspectos estrictamente comerciales, sino que abarca asuntos relacionados con el comercio, cuyo ámbito tiende a ser cada vez más amplio.

TED y capacidad de negociación

Lo anteriormente señalado, nos conduce a concluir que mientras la reciprocidad ha recibido un reconocimiento y sanción legal, plasmándola en acuerdos y obligaciones de carácter internacional, el trato preferencial ha quedado al arbitrio de quien lo otorga. De esta forma, el tratamiento preferencial carece de fuerza legal y de previsibilidad y está sujeta a las exigencias del país que las concede.

Tal como dice un informe del GATT: “para las naciones de tamaño mediano e intermedio es de la máxima importancia que el comercio se realice de acuerdo a conceptos, reglas y principios multilateralmente convenidos en lugar de recurrir al poder de negociación bilateral”.²

2 GATT. Los países en desarrollo y la Ronda Uruguay. Nota sometida por la Secretaría del GATT al Comité sobre Comercio y Desarrollo en Noviembre de 1994.

Pero si las reglas convenidas se limitan a las áreas en las cuales existe reciprocidad, el poder de negociación bilateral, en el cual evidentemente hay una asimetría de fuerzas, permanece vigente en las áreas y mecanismos destinados a reducir las diferencias de grados de desarrollo entre países y de oportunidades para aprovechar los beneficios de los sistemas, multilaterales, plurilaterales o bilaterales. Para justificar esta situación se ha alegado la necesidad de establecer reglas de aplicación general que provendrían de la “globalización” de la economía.

Esta argumentación confunde los conceptos de normativa única y de normativa uniforme. Una normativa única, o general, no implica necesariamente una normativa uniforme, como bien ilustra el tratamiento que se ha reservado a los países menos desarrollados y lo poco que se ha salvado del trato preferencial para los países en desarrollo en el marco de la OMC. “Aplicación general” no significa “aplicación uniforme”, pues una normativa de carácter general bien puede distinguir entre casos y sujetos a los cuales se aplica. Es decir que *el TED estuvo y continúa estando sometido a la capacidad de negociación del país receptor*.

Se dice, además, que cualquier mecanismo preferencial o diferenciado distorsionaría la competencia. Este argumento sólo es válido en el caso de preferencias destinadas a actividades específicas. Pero no lo es en el caso de mecanismos de carácter general basados en las *diferencias estructurales* que presentan los diversos países. Por ello, con la incorporación de un trato especial y diferenciado según el grado de desarrollo dentro de un marco legal general, se evitaría que se aplicaran modalidades que distorsionen la competencia.

Un reconocimiento de mecanismos de trato preferencial y diferenciado dentro una normativa general, llámese OMC, ALCA, TLC, CAN, MERCOSUR, CONASUR, etc., ampliaría el alcance del marco legal y aumentaría la previsibilidad y la seguridad jurídica en las relaciones internacionales. Pues, en tal caso, las acciones para disminuir las asimetrías o diferencias de grado de desarrollo no estarían sometidas a la contingencia de la negociación política bilateral.

Se dice, por otra parte, que en un mundo de libre comercio generalizado el tratamiento preferencial carecería de sentido. A esta afirmación se le

podría contraponer el hecho de que no vivimos aún en un mundo de libre comercio y que el avance hacia él no es necesariamente lineal.

Pero aún en el caso de que se estuviera en un mundo de libre comercio generalizado, el argumento se aplicaría solamente al comercio y no a otras áreas de las relaciones económicas internacionales. Pues las asimetrías seguirían existiendo e influenciando la capacidad de competir de los diferentes países, lo que exigiría mecanismos para atenderlas.

Tal es el caso, por ejemplo, de las relaciones dentro de la Unión Europea. Entre sus miembros existe el libre comercio y, en consecuencia, no son posibles mecanismos preferenciales de comercio. Pero esto no implica que se haya abandonado un trato preferencial para los países miembros de menor desarrollo relativo. Por el contrario, se ha recurrido a otro tipo de mecanismos de tratamiento diferenciado, como los Fondos Estructurales de Desarrollo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Otro ejemplo de tratamiento especial asociado a un acuerdo de integración económica fue el desarrollado por la Comunidad Económica Europea (CEE hoy UE) a raíz del ingreso de países como Irlanda (1973), Grecia (1979) y España y Portugal (1985). Las primeras medidas se establecieron en 1975 junto a la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, pero su enfoque no es por países. Aunque incluye programas agrícolas destinados a reorientar la estructura productiva de ciertas regiones, en general no se busca brindar mayores oportunidades de comercio u otorgar salvaguardas y períodos especiales de transición, sino promover programas de desarrollo humano (educación y entrenamiento) e infraestructura para que aquéllas encaren actividades productivas beneficiosas para el conjunto de la región.

Queda claro, entonces, que el TED conlleva un desgaste en la capacidad negociadora de un país y por tanto demanda que ésta sea lo suficientemente sólida y esté adecuadamente orientada a los objetivos estratégicos hacia los cuales orientar los esfuerzos negociadores. En pocas palabras, el negociar TED puede resultar muy oneroso si no se calculan los beneficios reales que pueda reportar.

América Latina y el nuevo relacionamiento con los países desarrollados

En la última década, América Latina experimentó un proceso de reactivación de la tendencia a constituir acuerdos de integración regional que se vivió en la década de los años sesenta y primera parte de los setenta. Pero los actuales acuerdos asumen rasgos distintos de los que se firmaron en los treinta años previos. Además de incluir aspectos como la liberalización del comercio y las inversiones, incorporan temas que contrastan con los convenios anteriores basados en lo que se denominó “industrialización por sustitución de importaciones” y el proteccionismo. Otra característica es que algunos integran a países latinoamericanos con países extra-regionales, algunos de ellos países desarrollados, según la clasificación de la OMC.

Los primeros acuerdos de integración económica firmados en América Latina en los años 60 como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) agrupaban a países con diferencias de desarrollo. Décadas después, en los acuerdos que se suscribieron en los años noventa, esos desniveles son sustancialmente mayores.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituye un ejemplo, puesto que vincula economías como Canadá y Estados Unidos con México. Así también lo hicieron los acuerdos comerciales de México y Chile, respectivamente, con la Unión Europea (UE), y los firmados por Canadá con países latinoamericanos (Chile, Costa Rica y Centroamérica). Entre los que se están negociando actualmente, siguen la misma tendencia el acuerdo comercial entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el de la CAN con la UE.

El paradigma de integración entre países desarrollados y países en desarrollo muestra por tanto, profundas transformaciones a fines del siglo XX, y la observación de los problemas del multilateralismo dentro de una economía globalizada arroja luces sobre su origen. La globalización como fenómeno económico afecta a las naciones grandes, medianas y pequeñas y obliga a buscar la gobernabilidad de los mercados bajo la forma del multilateralismo. La lentitud y complejidad de la Ronda Uruguay del Acuerdo

General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que intentó ordenar y hacer manejables las fuerzas desatadas, y sus escasos logros, incidieron en que las naciones desarrolladas buscaran establecer sus propias áreas de comercio administrado dentro del marco global. Éstas son cada vez más necesarias porque desde la última década del siglo XX el aumento de la movilidad del capital internacional ha incidido en los patrones del comercio mundial, pasándose de la exclusión de los países en desarrollo entre 1940 y 1980 (años en que este comercio creció fundamentalmente entre los países desarrollados) a una atracción creciente por incluirlos.

Este fenómeno se relacionó con el dinamismo de los flujos de capital que, durante la mayor parte de los años noventa, se orientaron hacia los países en desarrollo por las oportunidades del proceso de privatización y porque la estructura financiera y la tecnología de las comunicaciones facilita su expansión. Pero se advierte una importante diferencia: las empresas no invierten en los países en desarrollo para romper barreras arancelarias y capturar esos mercados, sino para incrementar su eficiencia productiva y llevar su producción al comercio internacional, una tendencia que están imitando las empresas grandes de los países en desarrollo. Como resultado, se estaría pasando de una integración económica internacional centrada en el norte desarrollado, a otra en la cual los vínculos norte/sur se han activado y en esta activación participan, en primer lugar, los capitales y, en segundo, los bienes y servicios. Este movimiento de acuerdos norte-sur del tipo ALCA y los de la UE va acompañado por convenios comerciales sur-sur que buscan relaciones económicas mundiales más descentralizadas, pero que también a su manera, responden a las mismas fuerzas. Dentro de esta dinámica, el multilateralismo de la OMC ha sido desplazado por la multiplicación de las unidades económicas regionales, una tendencia que abarca incluso a los Estados Unidos, desde sus primeras negociaciones para firmar un acuerdo comercial con Canadá a mediados de los años ochenta.

Desde esta perspectiva, el regionalismo puede verse como un mecanismo defensivo, no porque el mercado regional sustituya al mundial, sino porque tiene efectos dinámicos en el ámbito agregado y en términos de composición de las exportaciones.

Con estas características, en los nuevos acuerdos se conjugan dos objetivos: la defensa de sus mercados de bienes y servicios por parte de los países desarrollados y la búsqueda de una ampliación de los suyos por parte de los países en desarrollo, además de la necesidad de asegurarse contra aumentos futuros en el nivel de protección del socio mayor.

El TED en el marco multilateral

La OMC incluye en sus acuerdos medidas que pueden agruparse en **dos categorías**: las acciones positivas que los países desarrollados toman a favor de los países en desarrollo, y las excepciones a normas generales que se les permite aplicar. Las primeras abarcan acceso preferencial a mercados de los países desarrollados, asistencia técnica o de otro tipo, y acuerdos que sean más beneficiosos para los intereses de los países en desarrollo. Entre **las segundas** encontramos mayor flexibilidad para que estos últimos puedan limitar el acceso de ciertos productos a sus mercados por lapsos específicos (excepciones) y períodos más largos para cumplir con sus obligaciones.

Se reconoce una categoría de países a los que se denomina “Menos Adelantados” de acuerdo con características establecidas por la Organización de las Naciones Unidas.

Por tanto, en el marco de la OMC, el TED se concentra en los Países Menos Adelantados (PMA), definición que no cubre a países en desarrollo más adelantados. Este panorama en el ámbito multilateral, muestra que en la realidad el TED se ha reducido para los países en desarrollo, aunque el principio o concepto no ha sido negado.

Según la Declaración de la Primera Reunión Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en Diciembre de 1996 “El acuerdo sobre la OMC contiene disposiciones que prevén un trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo, con inclusión de una especial atención a la situación particular de los países menos adelantados” (OMC, 1996).

La Ronda Uruguay fue un giro en la evolución del TED. Por un lado, los países en desarrollo estuvieron más dispuestos a asumir compromisos. Al mismo tiempo, se ejercieron presiones para que los países de mayor de-

sarrollo relativo abandonar los beneficios derivados de dicho tratamiento (CEPAL, 1996).

Las normas del GATT-OMC, sufrieron en consecuencia un cambio en su concepción del tratamiento especial luego de la Ronda Uruguay: se pasó de verlo como una respuesta a la falta de capacidad de los países en desarrollo, a considerarlo un método para que estos países puedan cumplir con la normativa multilateral.

Podemos decir entonces que si bien técnicamente no se ha abandonado el principio de trato preferencial y diferenciado, el principio de reciprocidad se ha transformado en una regla de aplicación general. La Organización de Estados Americanos (OEA) señala en un trabajo:

“El tratamiento preferencial es aún un elemento importante en las relaciones comerciales internacionales pero en la actualidad ya no se lo aplica como una excepción a las normas y disciplinas generales sino (...) para permitir a los países beneficiarios mayor flexibilidad y más tiempo para cumplir con los compromisos comerciales que deben respetar todos los países en el marco de las acciones multilaterales y plurilaterales encaminadas a la liberalización del comercio”. (OEA, 1996: 10).

Por otra parte, la principal objeción hecha a los mecanismos de la OMC es que no son de cumplimiento obligatorio para los países miembros, por lo cual, aunque el principio es oficialmente reconocido, los países en desarrollo se autocalifican como tales al negociar acuerdos comerciales si deciden solicitar medidas de tratamiento especial, las que pueden ser rechazadas por la contraparte negociadora.

También se advierte un creciente cuestionamiento de la efectividad de este tratamiento, con base en dos argumentos: la indeterminación de que las medidas que restringen la apertura comercial de los países en desarrollo sean realmente beneficiosas para su desarrollo, y que los compromisos adoptados presentan problemas de implementación. Por ejemplo, algunos estudios sugieren que la utilización por los países en desarrollo de excepciones a la normativa de la OMC, ha tenido efectos negativos para su comercio y desarrollo, ya que les ha impedido negociar mejores términos de acceso a los mercados de los países desarrollados para nuevos productos

con mayor valor agregado, y porque esas medidas mantienen niveles de proteccionismo que conspiran contra el incremento de su productividad. Asimismo, el carácter unilateral de las medidas de tratamiento especial que otorgan los países desarrollados genera incertidumbre y/o se vincula con el cumplimiento de aspectos distintos al comercio (por ejemplo: erradicación de producción y tráfico de drogas).

Tratamiento Especial y Diferenciado en los procesos de integración regionales y subregionales

a) ALCA

El Área de Libre Comercio para las Américas tuvo su origen el 27 de junio de 1990; el entonces Presidente de Estados Unidos, George Bush, dio a conocer una propuesta de integración económica y comercial dirigida a los países de América Latina y el Caribe. Bajo el nombre de Iniciativa para las Américas (IPA), la propuesta formulaba la estructuración de una nueva relación inter-hemisférica sustentada en una asociación económica que promueva la inversión y el intercambio comercial entre las naciones del continente y ayude a la reducción de la deuda oficial contraída con Washington. Tal articulación económica tendría como base la realización de reformas de libre mercado, las cuales, según los contenidos de la Iniciativa, impulsarían tanto el crecimiento y la prosperidad económica como la estabilidad política en el área.

Aunque actualmente el proceso se encuentra paralizado, dejó algunas valiosas lecciones en cuanto a la complejidad y dificultad de encarar el TED en un proyecto de libre comercio.

Los Presidentes y Jefes de Gobierno de los países del continente reconocieron que el proceso de construcción del ALCA era una tarea compleja, particularmente a la luz de las diferencias de tamaño y desarrollo de las economías del hemisferio.

Se reconoció que la participación de las pequeñas economías era determinante para el éxito del ALCA puesto que no puede haber un espacio

económico hemisférico sin la participación de las pequeñas economías. Los Ministros reafirmaron, en la VI Reunión Ministerial de Buenos Aires, su compromiso, plasmado en anteriores Declaraciones Ministeriales, de tomar en cuenta, al diseñar el ALCA, las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de nuestro Hemisferio, para crear oportunidades para la plena participación de las economías más pequeñas y aumentar su nivel de desarrollo. Reconocieron las amplias diferencias existentes en el nivel de desarrollo y en el tamaño de las economías en nuestro hemisferio y se comprometieron a tener presente dichas diferencias en las negociaciones para asegurar que reciban el tratamiento que éstas requieren, de manera que se garantice la plena participación de todos los miembros en la construcción y los beneficios del ALCA.

Las disposiciones que la OMC incorpora en esta materia constituyen la base para el establecimiento de las mismas en el marco del ALCA. El ALCA constituiría un acuerdo más profundo y de mayor cobertura, consecuentemente, el trato especial y diferenciado en el ALCA podría ampliar lo comprendido en la OMC, en cobertura, rango y naturaleza. El tratamiento de este tema sin embargo tenía fuertes connotaciones políticas en cuanto a qué países podrían ser considerados como pequeñas economías. Se consideró que todos los países del CARICOM, Centro América y algunos países de América del Sur podrían considerarse como pequeñas economías, por tanto la cuestión relevante era, entonces, determinar cuál sería el tratamiento que las pequeñas economías recibirían.

b) Comunidad Andina

Además de la OMC, desde los años 60 distintos esquemas de integración económica incorporaron el principio del tratamiento especial y diferenciado. La normativa latinoamericana más completa y de mayor alcance al respecto se encuentra en el Acuerdo de Cartagena que estableció el Grupo Andino en 1969. El Acuerdo de Cartagena, fija en su Artículo 1 como objetivo “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros” el cual, según el Artículo 2 “debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración de modo de reducir las diferencias

existentes entre ellos”, para lo cual se emplearán, entre otros mecanismos, “Tratamientos Preferenciales”.³

Una visión de conjunto sobre el tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Andina, permite concluir que, en una primera fase, Acuerdo de Cartagena (1969-1989), las políticas comunitarias se ocuparon de las asimetrías existentes por la vía del trato especial y diferenciado y la programación industrial conjunta, con el propósito deliberado de reducir las brechas en el desarrollo entre los países, especialmente en beneficio de Bolivia y Ecuador.

La iniciativa más importante en la que se cifraron muchas expectativas durante este período lo constituyó la que fuera denominada “asignación de producciones” a los países de menor desarrollo relativo. Lamentablemente, los resultados no respondieron a las expectativas dado que se basó más bien en criterios políticos y no económicos, y no se tomó en consideración que el éxito de una industria depende de múltiples relaciones con otros subsectores localizados en su cercanía y de la existencia de infraestructura institucional y física, y los mercados más pequeños generalmente carecen de estos elementos.

En una segunda fase, que coincidió con el abandono de las estrategias compartidas de desarrollo (1990-2000) y a medida que se consolidó la construcción de la zona de libre comercio andina y la conformación de la unión aduanera, sólo restan algunos rasgos de tratamiento especial y diferenciado, sobre los que atenta la discrecionalidad del manejo de las políticas comerciales que ocasionó el aplazamiento de los compromisos en materia de perfeccionamiento de la zona de libre comercio y la adopción del Arancel Externo Común (AEC).

Luego de su modificación a raíz del Acta de Trujillo en 1996, el Acuerdo de Cartagena mantuvo el principio de trato preferencial y sus normas pueden agruparse en relativas a política industrial, política comercial, arancel externo común, cooperación financiera y asistencia técnica, aplicación de medidas agrícolas y cláusulas de salvaguardia, servicios y normas de origen.

3 Artículo 3 inciso j) del Acuerdo de Cartagena

En el período más reciente (1999-2006), se han puesto en marcha o se han reactivado algunas líneas de acción que podrían tener impacto sobre las brechas existentes, tales como los programas de integración y desarrollo fronterizo, el Plan Integrado de Desarrollo Social, el Programa de Acciones de Convergencia Macroeconómica, así como los programas de apoyo especial a Bolivia y a Ecuador.

El exagerado énfasis en el pretendido cambio estructural que generarían, por ejemplo los programas de desarrollo industrial, desvió la atención de las ventajas que resultarían de la progresiva competencia con las importaciones a que hubiesen podido sujetarse las actividades productivas localizadas en los países de menor desarrollo económico relativo. Esto habría sucedido porque no se prestó atención a racionalizar la producción de bienes que luego deberían incorporarse a la liberalización comercial.

Hoy resulta evidente que las estrategias desplegadas no alcanzaron los impactos de largo plazo en la reducción de las asimetrías existentes en el espacio comunitario. Estas brechas en los niveles de desarrollo, que en la actualidad presentan índices significativos, se reflejan tanto entre los Países Miembros como al interior de sus territorios.

c) Comunidad del Caribe (CARICOM)

En el caso de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Artículo 3 del Tratado de Chaguaramas (1973) clasificó a sus miembros en dos categorías, los de mayor y los de menor desarrollo relativo, y ubicó en esta última a ocho de ellos (Antigua, Belice, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Kitts-Nevis, St. Lucia, y St. Vincent y las Grenadinas), los que recibieron tratamiento especial y en 1981 formaron la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Esta diferenciación se establece debido a que uno de los objetivos explícitos de la comunidad es compartir equitativamente los beneficios de la integración tomando en cuenta las necesidades especiales de los países menos desarrollados.

En 2000 se estableció un nuevo conjunto de medidas (Protocolo VII) que actualmente incluye: asistencia técnica para cumplir con la necesidad de ajustarse a las demandas del mercado común, o para atraer inversiones

y hacer seguimiento al cumplimiento de compromisos internacionales; servicios exentos temporalmente del tratamiento nacional; limitaciones a las importaciones de ciertos bienes cuando una industria hace aportes importantes al PIB, al empleo o a la generación de divisas de un país; restricciones cuantitativas en compras gubernamentales; un Fondo de Desarrollo para ayudar a los países de menor desarrollo relativo; restricciones cuantitativas para importaciones de ciertos rubros en Guyana (que no forma parte de esos países pero es el más endeudado de la CARICOM) y Belice. Un aspecto interesante de estas medidas es que el tratamiento especial se otorga a países de menor desarrollo y también a sectores y regiones menos desarrollados de otros países.

Por otra parte, Venezuela firmó un acuerdo con los países de CARICOM en el cual otorga concesiones arancelarias sin exigir reciprocidad, en atención al grado de desarrollo de los países miembros de ese acuerdo de integración. Colombia suscribió un acuerdo similar con dichos países, en el cual se exige un cierto grado de reciprocidad pero se otorga un tratamiento diferencial a los miembros de CARICOM.

d) ALADI

En el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que en 1980 sustituyó a la ALALC, mediante el Tratado de Montevideo 1980, se distinguen tres categorías de países –de menor desarrollo relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay), países de desarrollo intermedio (Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela) y de mayor desarrollo (Argentina, Brasil y México).

El Tratado de Montevideo, en su artículo 3 (d) enuncia como uno de sus principios: “Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico-estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo”.

Bajo estos principios, las preferencias arancelarias que se otorgan entre sí estos países varían según la categoría a la cual pertenecen, y van desde menores porcentajes de desgravación hasta mayor número de excepciones. En cuanto a normas de origen, se otorga también un porcentaje mayor para insumos originarios de terceros países a los de menor desarrollo. Estas medidas fueron aplicadas durante los primeros años, pero desde la década de los 90 se observa cada vez más la firma de acuerdos recíprocos entre países de las tres categorías.

En 1998 una evaluación de los resultados de este tratamiento especial concluyó que:

- Con respecto a las nóminas de apertura de mercados (NAM), los productos incorporados eran pocos y su disminución o abolición en los nuevos acuerdos demostraba que los países de menor desarrollo las consideraban de poca importancia para mejorar su situación de desarrollo.
- Los que seguían teniendo importancia eran los programas de cooperación destinados a mejorar la productividad y a fortalecer organismos públicos y privados de esos países.
- Otro estudio de la ALADI considera que como las nóminas de apertura no son regionales, sino que varían según los acuerdos, no permiten a los países de menor desarrollo aprovechar ventajas de escala, a lo cual se suma la incertidumbre que genera la necesidad de renegociarlas periódicamente.

e) G-3

El Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres otorga a Colombia y Venezuela algunos lapsos más extensos para aplicar ciertas medidas. En el Grupo de los Tres (1995) no se establece formalmente una distinción de sus miembros de acuerdo al grado de desarrollo, ni se reconoce el principio de asimetría, pero de hecho para la entrada en vigor del acuerdo se tomaron en cuenta las diferencias entre los países participantes. Mientras México otorgó una preferencia arancelaria promedio de 35% a los productos de

Colombia y Venezuela, estos dos países concedieron preferencias promedio de 21% a los productos mexicanos.

Venezuela se retiró del Acuerdo en 2006.

f) MERCOSUR

MERCOSUR no ha incorporado de manera operativa el tratamiento especial y diferenciado para los países de menor desarrollo relativo, pero el Tratado de Asunción (1991) que lo constituye está enmarcado dentro del Tratado de Montevideo 1980. Por otra parte, en la parte considerativa del Protocolo de Ouro Preto (1994) se dice lo siguiente: “Reafirmando los principios y objetivos del Tratado de Asunción y atentos a la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del MERCOSUR”.

Esta consideración especial está presente en sus anexos donde se establecen medidas temporales para moderar la transición de Paraguay y Uruguay hacia la conformación de la Unión Aduanera, en el Acuerdo Bolivia-MERCOSUR y en el acuerdo entre MERCOSUR y la Comunidad Andina.

g) Mercado Común Centroamericano (MCCA)

En el Mercado Común Centroamericano no se contempla formalmente un trato diferenciado entre sus miembros, de acuerdo al grado de desarrollo, aunque en un principio se lo reconoció. De manera puntual, en el Arancel Externo Común se autoriza un incremento del 5% a Nicaragua y Honduras, y uno adicional de 8% a este último país para ciertos rubros.

Venezuela y Colombia iniciaron en 1993 negociaciones con los países del Mercado Común Centroamericano con el objeto de crear una Zona de Libre Comercio. En dichas negociaciones, que concluyeron sin éxito, estuvo planteado el tratamiento diferencial para los países centroamericanos.

En resumen, en América Latina y el Caribe sólo la CAN, el CARICOM y ALADI reconocen en forma explícita medidas de tratamiento especial para algunos de sus miembros.

Formas y modalidades de TED

Cuando tratamos de imaginar modalidades de trato especial y diferenciado, normalmente se nos viene a la mente plazos más largos y excepciones a los compromisos establecidos, pues esa ha sido tradicionalmente la manera en que éste se ha plasmado en Acuerdos de Integración, Acuerdos y Tratados comerciales.

Al margen de las modalidades, se puede aseverar con total convencimiento que los resultados del TED no han rendido los frutos esperados, generando por el contrario un alto índice de desconfianza y escepticismo respecto a los beneficios que pudieran reportar las negociaciones de carácter comercial y la participación de países con economías relativamente pequeñas en procesos comerciales o de integración.

Por lo tanto, a la hora de definir y negociar un acuerdo de integración o comercial, existe una serie de factores que deben ser tomados en cuenta como los aspectos que determinan el TED, los principios que los rigen y el tipo de medidas.

a) Aspectos que determinan el TED

De manera operativa es necesario tener presente que las negociaciones comerciales se realizan manejando cinco dimensiones diferentes, aunque complementarias:

- i) Diversos y complementarios temas;
- ii) Secuencias de tiempo, tanto en fases como en rondas de negociación;
- iii) Rangos y límites de negociación por tema y relaciones entre temas;
- iv) Diferentes foros potenciales de negociación;
- v) Actores y sujetos que negocian conjuntamente. Esta dimensión opera para los sectores públicos y privados.

Estas cinco dimensiones fundamentales deben tenerse en mente al momento de diseñar una estrategia de negociación. Es esencial, por ejemplo, requerir un trato preferencial y especializado para diferentes líneas

de producción que demandarán apoyo producto de las negociaciones. Sin embargo, la petición de tratamientos especiales debe estar inserta dentro del rango de negociación inicial y secuencial. Esto implica al menos dos cuestiones básicas:

- Manejar, de manera conjunta, límites máximos, mínimos y óptimos de negociación, tanto por cada tema, como por grupo de temas;
- Tener una visión secuencial y de escenarios que se pueden ir presentando durante la negociación.

b) Principios

Los siguientes constituyen algunos principios sobre el trato especial y diferenciado para las economías menos desarrolladas:

- i. El TED no debería ser en ningún caso menor al que ya contempla la normativa de la OMC;
- ii. La implementación de las medidas de trato especial y diferenciado debería ser flexible de manera que les permita a los países determinar el ritmo y la naturaleza del proceso de ajuste en los distintos temas y sectores;
- iii. La determinación del trato especial y diferenciado debería considerarse de manera puntual en cada grupo de negociación. En ciertos temas podría ser necesario que el trato diferenciado se otorgue por sectores productivos y sobre la base de un análisis caso por caso;
- iv. Una vez definido el trato diferenciado, su duración se determinaría dependiendo del análisis que se haga para cada caso;
- v. En ciertos grupos de negociación podría ser necesario contar con varias categorías de países para aplicar el trato especial y diferenciado;
- vi. En el caso de acuerdos de gran envergadura se podría requerir la implementación de un plan de cooperación;
- vii. El trato especial y diferenciado debería promover, entre otros, la mejora de la competitividad;

viii. Las medidas de trato especial y diferenciado deberán ser específicas y de acatamiento obligatorio y no deben limitarse a medidas de “buena voluntad”.

c) Tipo de medidas

La siguiente es una lista de medidas de trato especial y diferenciado no exhaustiva:

- i) Disposiciones dirigidas a incrementar las oportunidades comerciales (acceso a tecnología, redes de información, etc.).
- ii) Flexibilidad en la aplicación de las normas.
- iii) Requerimientos menores en ciertas disciplinas.
- iv) Períodos más largos de implementación.
- v) Excepciones a compromisos en ciertas áreas.
- vi) Asistencia técnica y capacitación de forma previa y durante las negociaciones, así como en la etapa de implementación.
- vii) Mecanismos para enfrentar problemas de balanza de pagos.
- viii) Salvaguardias especiales que atiendan las necesidades particulares.
- ix) Fondos de financiamiento para facilitar el ajuste de las economías menos desarrolladas.

Conclusiones

- a) En general, las posiciones de los analistas en cuanto al tratamiento especial en los acuerdos comerciales pueden agruparse de la siguiente forma:
 - i) Algunos descartan totalmente su utilidad por considerarlo de escaso valor, casi irrelevante para el desarrollo por los pocos o nulos resultados de su aplicación a lo largo del tiempo. Un trabajo reciente de la CEPAL que estudia los efectos del tratamiento especial recibido por Centroamérica de EEUU, Canadá y la UE, y otro de representantes de los países receptores, concluye en

- que la evidencia empírica no demuestra que ese tratamiento haya coadyuvado “de forma significativa a acelerar el desarrollo de las economías centroamericanas”, y se apoya en tres argumentos: 1) que ha concentrado la política económica de esos países en objetivos de corto plazo; 2) que ha pospuesto transformaciones productivas en sectores tradicionales de la economía; y 3) que al otorgarse por igual a todos los países centroamericanos descuida las diferencias estructurales entre ellos y genera mayor divergencia que convergencia económica (CEPAL 2001);
- ii) Otros lo critican porque perpetúa formas tradicionales de producción e intereses que sirven para mantener el statu quo;
 - iii) Hay quienes objetan su aplicación, ya sea porque no es obligatoria (el caso de la OMC) o porque los países con economías menos desarrolladas lo utilizan más para apaciguar a la oposición doméstica que para fomentar el desarrollo;
 - iv) Algunos insisten en que, para que las economías menos desarrolladas puedan tener éxito en los acuerdos de integración, el TED debe ser automático, permanente y no recíproco.
 - v) Otros critican los programas agrícolas de tratamiento especial porque los incentivos otorgados favorecieron la preservación de cultivos tradicionales o el reajuste hacia otros que resultan más competitivos en los países en desarrollo que en la UE;
 - vi) Algunos otros proponen que las economías pequeñas abandonen el concepto de tratamiento especial, ya que éste no ha resultado útil para promover el desarrollo.
- Para demostrarlo comparan la experiencia reciente de las naciones centroamericanas y caribeñas: mientras las últimas han utilizado consistentemente un modelo de acuerdos preferenciales no recíprocos, las primeras han firmado acuerdos de libre comercio inspirados en el TLCAN y, por lo tanto, en la reciprocidad, sin que se observen mayores diferencias en los resultados obtenidos por unas y otras.

- b) Algunos analistas sostienen que “para evitar distorsiones ineficientes en el aparato productivo y el mantenimiento de privilegios a expensas

de otros sectores y del consumidor nacional” debe renunciarse a tratos preferenciales o asimétricos por motivos de menor desarrollo u otras consideraciones, pues “estas medidas de aparente consideración no hacen más que prolongar las causas del subdesarrollo y perpetuar los errores de las políticas económicas equivocadas que los han conducido a las presentes circunstancias de desventaja competitiva”.

- c) Cuando se argumenta que en las negociaciones comerciales las economías pequeñas deben recibir un trato asimétrico en términos de lapsos más largos para su apertura e incorporación a las nuevas normativas, cabe preguntarse si esa demora realmente conduce al bienestar de su población o sólo sirve para prolongar las ineficiencias y la protección de privilegios.
- d) Existen varios argumentos en los que se basa el tratamiento especial y diferenciado, entre los cuales se puede mencionar:
 - i) Vulnerabilidad de las fluctuaciones externas de la producción y la demanda.
 - ii) Mercados internos limitados.
 - iii) Alta dependencia del comercio externo.
 - iv) Estructuras productivas poco diversificadas.
 - v) Pequeño tamaño de las empresas.
 - vi) Importancia del ingreso aduanero como base tributaria.

Cabe reflexionar sobre cuáles de estos casos amerita la solicitud y negociación de tratamientos especiales y diferenciados mientras los acuerdos puedan significar mayores ingresos de inversiones y tecnologías a las economías menos desarrolladas.

- e) Las medidas destinadas a enfrentar las asimetrías entre miembros de un acuerdo de integración, como una liberación arancelaria más rápida por parte de los socios mayores, podrían conducir a los países solicitantes del TED al desaprovechamiento de las ganancias potenciales de una reconversión industrial y a conformarse con lo existente.
- f) Los argumentos, entre aquellos que defienden el TED, resultan variados, pero pueden resumirse en que los países en desarrollo con una población menor de 10 millones de habitantes generalmente poseen

un sector agrícola grande y débil y niveles bajos de desarrollo urbano, exportaciones poco diversificadas y bajo valor agregado en sus exportaciones de manufacturas, además de resultar vulnerables a condiciones externas (volatilidad de mercados y desastres naturales), tener costos de transacción altos y carecer de economías de escala.

- g) La integración comercial entre países con diferencias productivas derivadas de distintos niveles de desarrollo no necesariamente tiene que generar menores beneficios que entre economías similares.

El tratamiento especial puede tener efectos positivos relativos sobre sus economías, aunque no se traduzca en un mayor desarrollo, si ayuda a mantener o aumentar el empleo y evita ajustes importantes en economías que tienen pocas alternativas disponibles.

- h) Cada vez se plantean las críticas a los efectos del tratamiento especial para el desarrollo de los PED, la asimetría tan marcada que exhiben los acuerdos de integración norte-sur justifica la incorporación de normativas especiales para esos países.

- i) Existe polémica acerca de si el TED debe ser obligatorio o no. Pero el punto central de la cuestión es qué objetivos se buscará alcanzar con el tratamiento especial. Este puede resultar positivo si se lo asume como un conjunto pragmático de medidas temporales y parciales a complementarse con fondos y acciones gubernamentales y del sector privado que funcionen para fortalecer el desarrollo de los países, y no como una forma de acallar la oposición doméstica o de pasar a otros el costo del ajuste. En este sentido, el enfoque centrado en regiones puede complementar las medidas tradicionales de tratamiento especial para países.

Si sólo se trata de postergar la aplicación de algunas medidas, probablemente se esté difiriendo tanto el ajuste necesario, que deberá hacerse más adelante, como la oportunidad de encarar programas de desarrollo que, según la experiencia ha demostrado, no pueden llevar a cabo por sí mismos ni los gobiernos ni el sector privado de América Latina.

- j) Los Fondos de Cooperación pueden representar una oportunidad si se los estructura de forma que permitan alcanzar objetivos de desarrollo vinculados a las nuevas oportunidades del comercio. De cualquier

forma, resultan aplicables todavía las palabras que no deben cifrarse en la integración “una importancia exagerada como instrumento para solventar el problema de los países menos desarrollados” si no queremos volver a caer luego en dos errores frecuentes: primero, atribuir al proceso de integración disparidades que ya existían antes de su inicio y, segundo, creer que la integración por sí misma es capaz de eliminar las disparidades.

- k) En resumen, no existe una posición única acerca de que el tratamiento especial otorgado a los países en desarrollo contribuya a su desarrollo económico, y parece existir una desilusión generalizada en cuanto a sus logros.

Bibliografía

- CORNIA, Andrea
1999 “Liberalization, Globalization and Income Distribution”, Working Paper, N° 157, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER). UNU/WIDER, Helsinki, Finlandia.
- MILANOVIC, Branko
2001 “World Income Inequality in the Second Half of the 20th Century”, (inédito). Banco Mundial, Washington, D.C.
- OCAMPO, José Antonio
2001 Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega Bogotá, D.C.
- OEA
1996 Mecanismos y medidas para facilitar la participación de las economías más pequeñas en el Área de Libre Comercio de las Américas. OEA, Washington, D.C.
- OMC
1996 Declaración Ministerial de Singapur. Diciembre. OMC, Ginebra, Suiza.

TUSSIE, Diana y VÁSQUEZ, Patricia
1996 Políticas Comerciales y compromisos en la Organización Mundial de Comercio. Julio. Unidad de Comercio Internacional. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.