

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana

Universidad Nacional de La Plata (IIL-UNLP)

Calle 10 N° 1074 - (1900) La Plata - República Argentina

Tel/Fax: 54-0221-421-3202

E-mail integra@netverk.com.ar

www.jursoc.unlp.edu.ar/infoinstitutos/index.html

www.iil.org.ar

N° 13- Julio 2001

Sumario

- El consumidor o usuario en los espacios de integración
- Política comercial: una herramienta para negociar
- Publicaciones

El consumidor o usuario en los espacios de integración

Sonia Ruth Medina

*Abogada; especialista en
Política de Integración;
docente universitaria*

Los derechos del consumidor o usuario pertenecen al ámbito jurídico moderno, que en los países desarrollados procuró satisfacer una necesidad de acceso a la justicia de un sector de la población. Es el que individualmente se presenta como débil ante el poder de las grandes empresas proveedoras de bienes o prestadoras de servicios. La relación jurídica que se establece entre ambas partes revela la debilidad del que adquiere bienes o utiliza servicios: el consumidor o usuario.

El reconocimiento de los derechos específicos de estos últimos se funda en las características de dicha relación. Una de ellas –consumidor o usuario– e enfrenta con otra en mejor posición para imponer sus condiciones –el proveedor o prestatario, por lo general, una empresa–. Cuando la parte “pequeña y sin voz” sufre un perjuicio, requiere protección. Percibida esta noción, se tornan evidentes dos cuestiones: la existencia de una legislación especial que le brinde esa protección y de una vía expeditiva que permita arribar a una rápida solución de los problemas que se plantean. En respuesta a esta realidad, casi todos los países dictaron normas aplicables al sector en las que la solución de las controversias que se susciten quedan fuera de la órbita de la justicia ordinaria, para ser resueltas en un ámbito de acceso más simple y menos costoso.

Al tomar en cuenta la relación de una parte débil y el de las empresas proveedoras de bienes y servicios, se le acuerdan al consumidor o usuario, derechos específicos y se le da protección a la citada parte “pequeña y sin voz” cuando se encara a la parte poderosa, que pretende imponer sus condiciones; de este modo se configura la protección de ese consumidor o usuario. Dicha protección se da básicamente en dos planos: por un lado, en el normativo, con leyes especiales, y por el otro, en el acceso a la justicia, al incorporar procedimientos ágiles, simples y económicos, con una justicia especial (caso de Brasil) o dentro del campo administrativo (caso de Argentina).

Espacios integrados

Para considerar el tratamiento que recibe la protección del consumidor en los esquemas de integración, cabe señalar el caso de la Unión Europea. Hasta comienzos de la década de 1980 los sistemas jurídicos de defensa del consumidor se basaban en los principios del liberalismo legal y económico: libertad de contratación, autonomía de la voluntad, igualdad de derechos, responsabilidad por los daños causados, con la menor intervención estatal posible.

La reacción surgió en Inglaterra con un movimiento denominado *consumerism*. La contribución de este movimiento consistió en trasladar a nivel público la conciencia del efecto que producía el incremento masivo del consumo como consecuencia de la ampliación del mercado. Hasta ese momento las estructuras legales de los países de la Comunidad Económica Europea no estaban preparadas para afrontar las nuevas situaciones derivadas del consumo masivo. Por eso, el consumidor, que carecía tanto de medios como de educación para que se respetaran sus derechos, sufría los efectos desfavorables de su estado de indefensión. En 1986, al suscribirse el Acta Única Europea –que entró en vigencia un año después– se consolidó la idea de formar un mercado interno con libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales. Este fue el paso inicial para encarar la protección de consumidores y usuarios.

En el derecho comunitario originario (Tratado de Roma, 1957) sólo existían breves referencias sobre la defensa del consumidor y usuario y no fue sino con la suscripción del Tratado de Maastricht (1992) y el de Amsterdam (1997) que se reafirmó la necesidad de alcanzar un alto nivel de protección mediante directivas de

armonización de las legislaciones nacionales. En la actualidad, al plantearse un litigio contencioso transfronterizo, la normativa de la Unión Europea no ofrece una solución uniforme, y tanto consumidores y usuarios como productores y distribuidores confrontan una gran variedad de sistemas jurídicos.

En el MERCOSUR

En este bloque es poco lo que se ha avanzado al respecto. En un intento normativo, el 22 de diciembre de 1996, se firmó en Santa María, Brasil, el Protocolo sobre Jurisdicción Internacional en materia de Relaciones de Consumo aprobado por Decisión CMC 10/96. Este Protocolo contiene una cláusula que obstaculizó su entrada en vigencia. El artículo 18 establece que no se tramitará su aprobación hasta que no sea aprobado el Reglamento Común del MERCOSUR para la Defensa del Consumidor. Ya que dicho reglamento nunca se dictó, probablemente por presiones de las empresas, el Protocolo de Santa María sólo constituye un intento que no se concretó.

La referencia a las presiones se justifica porque el Protocolo, en su letra, contiene normas severas de defensa del consumidor, más amplias que las de Argentina –contenidas en la ley 24.240– aunque no así que las de Brasil – fijadas en un instrumento básico, la ley 8078. Cabe inferir entonces la desconfianza que ese instrumento generó entre las empresas prestadoras de servicios y de venta de bienes. De este modo el artículo 18 se convirtió en una traba para impedir avances en esta área.

Por su parte, en julio de 2000, los Presidentes de los cuatro países del bloque emitieron la Declaración de los Derechos Fundamentales de los Consumidores del MERCOSUR. Establecieron como tales los que se enumeran a continuación, sin excluir a otros, y con el objeto de armonizar legislaciones:

- protección eficaz de la vida, salud y de la seguridad del consumidor y del medio ambiente contra los riesgos provocados por prácticas en el suministro de productos y servicios;
- equilibrio en las relaciones de consumo, asegurando el respeto de los valores de dignidad y lealtad sobre la base de la buena fe, conforme la legislación vigente en cada Estado parte;
- provisión de servicios, tanto públicos o privados, y productos en condiciones adecuadas y seguras;
- acceso al consumo con libertad de elección, sin discriminaciones ni arbitrariedades;
- efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y extrapatrimoniales causados al consumidor y sanción de los responsables;
- educación para el consumo y fomento en el MERCOSUR del desarrollo de entidades para defensa del consumidor:
- información suficiente, clara y veraz;
- protección contra la publicidad no permitida, conforme la legislación vigente en cada Estado parte, de productos y servicios;

- protección contra prácticas abusivas y métodos coercitivos desleales;
- protección contra cláusulas contractuales abusivas, conforme a la legislación vigente en cada Estado parte;
- facilitación del acceso a los órganos judiciales y administrativos y a medios alternativos de solución de conflictos, mediante procedimientos ágiles y eficaces para la protección de los intereses individuales y difusos de los consumidores.

El tratamiento de las cuestiones relativas a este tema está a cargo del Comité Técnico N° 7 Defensa del Consumidor, dependiente de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

Los cuatro países del MERCOSUR, considerados individualmente, han elaborado un plexo normativo: el más antiguo es el de Brasil, con la ley 8078, de 1990, denominada Código de Defensa del Consumidor; Argentina, que sancionó la ley 24.240 en noviembre de 1993; Paraguay, mediante ley 1334, de 1998, y Uruguay que dictó la ley 17.189 en 1999.

El caso de Argentina y Brasil

Argentina. La defensa del consumidor está incorporada a la Constitución en el artículo 42. En respuesta a este imperativo constitucional, se dictó la ley 24.440 en 1993. Con posterioridad se sancionaron normas complementarias: decreto 2288/93, decreto 1798/94, ley 24.568, de 1995; ley 24.787, de 1997, decreto 270/97 y ley 24.999, de 1998.

La ley 24.440 define al consumidor o usuario, al proveedor y enumera sus deberes y delimita el objeto es decir el campo de aplicación de sus disposiciones. La institución encargada de la aplicación de la ley se encuentra en la órbita del Poder Ejecutivo. Es la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor, dependiente del Ministerio de Economía, y los reclamos se deben presentar ante sus tribunales arbitrales.

La solución de los conflictos está a cargo de árbitros que procuran que sean las mismas partes las que alcancen la solución. De no suceder así dictan resoluciones y pueden tomar medidas contra la empresa proveedora pero no pueden imponer resarcimiento a favor de la parte afectada. Queda entonces abierta la posibilidad de que el damnificado, consumidor o usuario, acuda a la justicia ordinaria. Por un principio constitucional, esta última instancia está abierta para quien opte por ella.

Existen instituciones que asesoran y representan a los consumidores: ADELCO, ADECUA, Consumidores Argentinos. También en el derecho comparado estas asociaciones pueden representar los derechos de los consumidores, lo que evidencia la transformación en cuanto a reconocerles la representación de un interés colectivo –el de muchos consumidores que quieren protegerse– e inclusive un interés difuso en nombre de la sociedad.

Brasil. La ley 8078, de 1990, denominada Código de Defensa del Consumidor, establece un sistema de protección mucho más fuerte y efectiva que el de las leyes de sus tres socios en el MERCOSUR. Se ajusta a los siguientes principios:

Universalidad: respecto de los consumidores o usuarios, porque considera tales a todas las personas que adquieren bienes o contratan servicios con independencia de las características de la contratación, ya sean personas físicas o jurídicas, a título oneroso o gratuito. En lo que respecta a los proveedores es aplicable a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Responsabilidad objetiva: salvo que la culpa sea del consumidor o de un tercero, siempre los proveedores son responsables por los daños causados por lo que el consumidor no debe probar la culpa del proveedor. La excepción la constituyen los profesionales liberales respecto de quienes se deberá probar la culpa.

Responsabilidad solidaria: existe entre fabricante o productor, constructor, importador, prestador de servicio y comerciante. El consumidor a su elección puede hacer valer sus derechos contra cualquiera de ellos.

Tipificación de conductas delictivas: la ley incorpora figuras delictivas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Código Penal y otras leyes especiales. Cubre así el vacío de las leyes penales que no contemplan los casos de mala práctica en el comercio.

Existe un Registro de Proveedores donde consta la respuesta que dan a los reclamos efectuados por los consumidores o usuarios. Puesto que se in forma de las empresas que no asumen sus responsabilidades puede decirse que actúa como una especie de propaganda negativa. El apoyo que el Estado presta al consumidor reside en el compromiso de:

- prestar asistencia jurídica integral y gratuita,
- instituir la Fiscalía de Defensa del Consumidor,
- crear comisarias especiales para la aplicación de las normas penales contenidas en la ley,
- crear juzgados de menor cuantía para solucionar litigios del consumo,
- incentivar la creación de asociaciones de defensa del consumidor.

La aplicación de las normas le corresponde a órganos federales, provinciales y municipales, que asimismo pueden aplicar sanciones administrativas. Para atender a los consumidores se establecieron dos organismos: el Departamento de Atención al Consumidor y el Programa de Atención al Consumidor. Los mecanismos procesales para ejercitar los derechos son dos: juicio de menor cuantía en el ámbito nacional (ley 9099, de 1995) y juicio arbitral (ley 9037, de 1996). La acción puede ser individual o colectiva; en este último caso se puede accionar por intermedio de las asociaciones de consumidores o del Ministerio Público.

Hacia fines de mayo del corriente año, Brasil suspendió la aplicación de la ley que se comenta. El Poder Ejecutivo tomó esa resolución para evitar las demandas que entablarían los usuarios a causa del plan de racionamiento de electricidad impuesto por una situación de emergencia, que justificaría la medida adoptada.

Consideraciones finales

Las crisis por las que atraviesan los países latinoamericanos y los cambios que se producen en sus economías generan situaciones inesperadas en los respectivos ámbitos nacionales, en los bloques que conforman y en la región en su conjunto. La defensa del consumidor y del usuario no puede quedar ajena a estos vaivenes y a la incertidumbre que originan, reflejados en los cambios legislativos nacionales y en la postergación de su tratamiento en los espacios regionales.

También cabe considerar en los esquemas de integración que muchas veces las normas nacionales de defensa del consumidor se esgrimen para imponer barreras paraarancelarias y de este modo se afecta uno de los principios básicos de la integración: la libre circulación de bienes y servicios.

Política comercial: una herramienta para negociar^{*}

De los diversos rasgos que sobresalen en el panorama del comercio internacional, la proliferación de acuerdos de alcance bilateral, regional y multilateral es uno de los más destacados. El elevado número de convenios da origen a un entramado de asociaciones en el que se perfila un cuadro de complejas interdependencias. La celebración de los acuerdos respectivos se alcanza al cabo de casi siempre arduas concertaciones en cuyas marchas y contramarchas se procura plasmar un resultado equitativo para los países signatarios. La debida especialización para negociar estos tratados merece ser atentamente considerada. Negociadores idóneos y entrenados constituyen un elemento clave para adoptar las tácticas y estrategias que cada caso requiere.

La evidencia de esta necesidad no pasó inadvertida en la Organización de Estados Americanos (OEA). Así, en 1999, encaró un proyecto de asistencia técnica llevado a cabo por su Unidad de Comercio y financiado por la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development: USAID). El estudio respectivo fue realizado por Luis A. Salicrup y Gisela Vergara y su objetivo apunta a dos metas: elaborar una base de datos¹ sobre la educación en el área de comercio, con un inventario de los programas sobre la materia, y evaluar los recursos educativos del hemisferio dedicados a enseñar política comercial.

Se trata de satisfacer así el consenso imperante entre los gobiernos de que la asistencia técnica es crucial para avanzar en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lo que permitiría a todos los países, y en especial a los más pequeños, participar plenamente en el proceso de integración. Para estos últimos significa también superar las desventajas derivadas de sus restricciones presupuestarias y escasez de personal idóneo para intervenir en las negociaciones.

^{*} Esta nota se basa en: Salicrup, Luis A. y Vergara, Gisela; *Trade Policy Education Resources in the Western Hemisphere: An Assessment of Demand and Supply*; Washington, USAID-OAS Trade Unit, 2000; 114 págs.

¹ Está incorporada en el sitio del ALCA: <http://www.ftaa-alca.org/trt/searchted.asp>.

Asimismo, está en consonancia con la existencia del Grupo Consultivo sobre Economías Pequeñas, que funciona en el ámbito del ALCA.

Por cierto, que la capacidad negociadora de todos los países de América Latina y el Caribe en los foros internacionales, multilaterales y regionales no es uniforme, pero de todos modos requiere ser fortalecida para alcanzar un mejor desempeño, en especial respecto de las nuevas cuestiones que surgen en los foros multilaterales y hemisféricos, entre las que se cuentan, entre otras, inversiones, servicios, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual, políticas de competencia, solución de controversias, así como el comercio electrónico. Muchos de estos temas no sólo constituyen el meollo de las negociaciones del ALCA sino que también serán considerados o reexaminados en nuevas rondas de negociaciones multilaterales. En cuanto a trabajo y medio ambiente son importantes cuestiones emergentes que con seguridad se debatirán desde la óptica de su incidencia en el comercio internacional.

El estudio y la base de datos, finalizados en 2000, reúnen información respecto de la oferta disponible sobre enseñanza y entrenamiento en política comercial y de qué modo esta oferta satisface la demanda. Con las conclusiones extraídas al respecto se efectúan recomendaciones para que la asistencia técnica cubra las necesidades insatisfechas y fortalezca la infraestructura hemisférica sobre educación comercial evitando la duplicación de esfuerzos.

Para realizar la tarea se analizaron más de 300 programas en 22 países y se efectuaron cuestionarios y entrevistas en América del Norte (México), América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá), el Caribe (Barbados, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago), y América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela). Asimismo, se requirieron opiniones de funcionarios de organizaciones regionales: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Secretaría de la Comunidad Andina, Corporación Andina de Fomento (CAF), Caribbean Regional Negotiating Machinery. También se obtuvo información del sector privado: universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y empresarios.

Demanda regional

La investigación y las entrevistas efectuadas permitieron conocer la demanda de aprendizaje en política comercial en los distintos bloques subregionales.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

De los tres países miembros del Tratado –Canadá, Estados Unidos y México– la investigación sólo se realizó en este último. Precisamente, al negociarlo, México adquirió experiencia en las negociaciones relativas a las disciplinas comerciales incorporadas a este acuerdo regional. No obstante, los negociadores entrevistados expresaron la necesidad de enseñanza y entrenamiento en negociaciones internacionales, acceso a mercados y servicios.

En parte debido a su proximidad con Canadá y Estados Unidos –países poseedores de la más amplia infraestructura del hemisferio para la enseñanza de la política comercial– los negociadores mexicanos tienen mayor acceso a estos recursos. Pero, debido a las que estiman limitaciones de su propio país, mencionaron la importancia de poder aprender y entrenarse en instituciones nacionales.

Mercado Común Centroamericano

A medida que los países centroamericanos participan más activamente en negociaciones comerciales, regionales y multilaterales, la experiencia para conducir las del modo más provechoso se convirtió en cuestión de sumo interés para los negociadores. Con excepción de Nicaragua que ingresó al GATT en 1950, los demás países adhirieron a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el decenio de 1990. De ahí que las reglas del régimen de comercio multilateral son relativamente nuevas para ellos. Esto significa un desafío porque procuran la integración regional más estrecha y desempeñar un papel adecuado en todas las negociaciones en curso.

Las prioridades respecto de un aprendizaje más especializado y profundo se refieren a acceso a mercados, agricultura y servicios, aunque también se destacó la relevancia de negociaciones comerciales internacionales en general, derechos de propiedad intelectual, medidas antidumping y derechos compensatorios, subsidios, políticas de competencia, solución de controversias e inversiones. Extrañamente no se mencionaron las áreas de compras gubernamentales, trabajo y medio ambiente, aunque los interlocutores estimaron que la inclusión de estos dos últimos temas en las negociaciones comerciales constituye motivo de preocupación.

Al solicitarse una clasificación de la oferta de enseñanza se la calificó de deficiente o muy pobre. La brecha entre oferta y demanda se atribuyó a la baja calidad de los programas, la falta de entrenadores con experiencia práctica y a la escasez de financiamiento. A ello se agrega la falta de programas interdisciplinarios, los problemas de discontinuidad con motivo de los cambios gubernamentales, desconocimiento de normas nacionales y obligaciones internacionales así como de las ventajas competitivas, y restricciones presupuestarias. Las propuestas para superar las limitaciones se orientan a indicar un enfoque multidisciplinario práctico, con la participación de los sectores gubernamental, privado y académico. Otro factor de mejoramiento se ubica en la concesión de becas para funcionarios y estudiantes universitarios.

Comunidad del Caribe (CARICOM)

Las negociaciones del ALCA le plantean a los pequeños Estados del Caribe especiales desafíos a causa de la falta de recursos humanos y financieros. Si bien en años recientes los países de CARICOM suscribieron acuerdos con Colombia y Venezuela, lo que impulsó una actuación más activa en estos casos así como en otras negociaciones regionales, se reconocen limitaciones que afectan la capacidad de negociación.

La necesidad de aprendizaje y entrenamiento en estrategias y técnicas negociadoras se refiere a áreas de libre comercio e integración económica, y específicamente a acceso a mercados, normas de la OMC, reglas de origen, procedimientos aduaneros, y medidas arancelarias y no arancelarias.

Los principales escollos a la enseñanza de la política comercial identificados son la falta de recursos humanos entrenados y su carencia de práctica, y la inexistencia de programas multidisciplinarios. Estas limitaciones pueden ser superadas mediante programas de “entrenamiento a los entrenadores” coordinados por organizaciones regionales e internacionales, y con la creación de instituciones de enseñanza en el área comercial o bien la vinculación de las que ya existen en la región, a lo que cabe agregar el otorgamiento de becas, pasantías rotativas y programas de aprendizaje a distancia.

Comunidad Andina

Además de haber profundizado su proceso de integración, los países de la Comunidad Andina han llevado a cabo negociaciones comerciales con otros agrupamientos regionales como el MERCOSUR y algunos de ellos individualmente suscribieron acuerdos de libre comercio con México, Chile y los países de América Central. Por su parte, Colombia y Venezuela concertaron acuerdos comerciales preferenciales no recíprocos con CARICOM.

A causa de su larga participación en el sistema comercial multilateral –ya que la Comunidad Andina se inició como Grupo Andino en 1969–, este bloque ha desarrollado una cierta experiencia en política comercial. No obstante, se señaló la necesidad prioritaria de aprendizaje y entrenamiento en políticas de competencia, negociaciones económicas internacionales y acceso a mercados, seguidas de agricultura, inversiones y solución de controversias.

Para la Comunidad Andina, los mayores problemas se reconocen en la falta de flexibilidad en los programas universitarios, así como en la falta de comunicación y coordinación entre los sectores público, privado y académico. Se estima que las brechas existentes son superables por medio de la enseñanza formal y los programas de entrenamiento a cargo de expertos en las principales disciplinas comerciales que se debaten en el ALCA. Además del indispensable financiamiento y asistencia técnica, se estima de gran valor compartir conocimientos y experiencias con universidades y centros de investigación, a complementar con pasantías nacionales e internacionales.

MERCOSUR y Chile

Todos los países han sido participantes activos en el sistema comercial multilateral. Aunque los países del MERCOSUR y Chile tienen recursos para la formulación de políticas comerciales, los negociadores identificaron la necesidad de aprendizaje y entrenamiento en negociaciones comerciales internacionales, acceso a mercados, servicios, agricultura, inversiones y política de competencia.

Las dificultades para una debida formación se situaron en la falta de cursos actualizados en temas comerciales esenciales y de métodos de enseñanza con un enfoque hacia la práctica, y la deficiencia de coordinación entre los sectores público,

privado y universitario. Para eliminar estos problemas se propuso establecer programas universitarios y actividades de entrenamiento centrados en un enfoque práctico, recibir asistencia técnica que transfiera “know-how” y poner a disposición recursos humanos de instituciones dedicadas al comercio regional y multilateral. También se subrayó la necesidad de coordinar esfuerzos entre las agencias donantes para financiar centros que ofrezcan programas de calidad.

Infraestructura de la enseñanza en política comercial

La información provista por la investigación y volcada en la base de datos abarcó, como ya se mencionó, más de 300 programas de 22 países del hemisferio. Las disciplinas comerciales incorporadas son las de los nueve grupos de negociación del ALCA y además se incluyeron los programas sobre trabajo y medio ambiente. Los tipos de programas se agruparon por región y también se desagregaron por país.

Los números indican que en los países del TLCAN existe una oferta de 142 programas; en los países del MERCOSUR y la Comunidad Andina 77; en el Mercado Común Centroamericano 29 y en los de CARICOM 18. A esto se agregan programas brindados por organizaciones multilaterales como la OMC, UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Por su parte, los organismos regionales también participan, por intermedio de sus oficinas, en la tarea de ofrecer enseñanza en el área de comercio: OEA, SIECA en Guatemala, CARICOM en Guyana y Trinidad y Tobago, Comunidad Andina en Perú y Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en Uruguay, y el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) –institución del Banco Interamericano de Desarrollo–, en Argentina.

El Banco Mundial y la FAO tienen oficinas que coordinan programas de apoyo en Costa Rica y Chile, respectivamente. UNCTAD, OMC, OMPI y OMA también organizan cursos, seminarios, talleres y prestan asesoramiento legal a funcionarios del área comercial de América Latina y el Caribe, tanto en la región como en sus sedes en Europa, aunque no de modo permanente.

Cuadro I. Programas de educación en política comercial en el hemisferio: distribución por país

Países	Educación formal	Entrenamiento	Total
Argentina	10	9	19
Brasil	3	2	5
Canadá	4	5	9
Chile	5	11	16
Colombia	9	10	19
Costa Rica	4	12	16
Ecuador	2	--	2
El Salvador	2	1	3
Estados Unidos	90	33	123
Guatemala	2	4	6
Guyana	--	1	1
Honduras	--	2	2
Jamaica	1	3	4

México	8	2	10
Nicaragua	--	1	1
Panamá	1	--	1
Perú	2	2	4
Puerto Rico ¹	--	3	3
República Dominicana	1	2	3
Trinidad y Tobago	1	6	7
Uruguay	--	3	3
Venezuela	2	7	9
<i>Total</i>	147	119	266

¹ A los fines de este estudio, las ofertas de Puerto Rico fueron consideradas como parte de la región del Caribe.
Fuente: Salicrup, Luis A. y Vergara, Gisela, *Trade Policy Education Resources in the Western Hemisphere: An Assessment of Demand and Supply*; Washington, USAID-OAS Trade Unit, 2000.

Cuadro II. Programas de educación en política comercial en el hemisferio: distribución por región

Región	Educación formal	Entrenamiento	Total
América Central	9	20	29
América del Norte	102	40	142
América del Sur	33	44	77
Caribe	3	15	18
Internacional ¹	--	5	5
<i>Total</i>	147	124	271

¹ Abarca los programas multilaterales situados en Europa que ofrecen asistencia técnica a América Latina y el Caribe.
Fuente: Ídem cuadro I.

Conclusiones

Sobre la base de la investigación el estudio arriba a las siguientes conclusiones:

- la imperiosa necesidad de financiar los esfuerzos para mejorar la enseñanza y entrenamiento comercial en América Latina y el Caribe;
- las universidades e instituciones de enseñanza enfrentan uno de sus mayores desafíos: satisfacer los requerimientos derivados de la amplia y ambiciosa agenda comercial del continente;
- la educación formal y los programas de entrenamiento deben ser mejorados para proporcionar a los funcionarios del área de comercio la pericia exigida para evaluar las propuestas a negociar y la formulación e implementación de una política comercial estable;
- la actual oferta de enseñanza en política comercial no refleja las necesidades del sector gubernamental y privado, por lo que se requiere una mayor coordinación al respecto;
- los países de América Central y el Caribe tienen una muy incipiente infraestructura en la enseñanza de las políticas comerciales y, en consecuencia, requerirán mucha ayuda técnica para reformar y renovar su educación formal y programas de entrenamiento;
- las áreas como negociaciones internacionales, acceso a mercados, servicios y agricultura exigen un tratamiento en profundidad en la educación formal y en los programas de entrenamiento; en cuanto a inversiones, compras gubernamentales y

políticas de competencia no tienen la adecuada cobertura y por ello se las debe incorporar en más programas académicos y de entrenamiento.

Recomendaciones

Expuestas las conclusiones, cabe señalar las recomendaciones efectuadas a los Gobiernos, universidades y organizaciones del sector privado. Se afirma que los países de América Latina y el Caribe necesitan un enfoque más estructurado sobre la enseñanza de políticas comerciales congruente con las crecientes demandas de entrenamiento de la recargada agenda de negociaciones comerciales. Al mismo tiempo las universidades, el sector privado y los representantes gubernamentales deben coordinar esfuerzos para un mejor aprovechamiento de los recursos e intensificar el nivel de comprensión pública respecto de las cuestiones vinculadas con el comercio. Un esfuerzo conjunto puede ser de gran ayuda para que los países se preparen a fin de aprovechar las oportunidades y los desafíos de la liberalización comercial.

El fortalecimiento de la enseñanza de las políticas comerciales debe valerse de una doble vía: a) crear y poner en práctica alianzas en el contexto de la integración regional y hemisférica, y b) emplear los recursos de aprendizaje a distancia.

a) *Alianzas*. Las alianzas deben abarcar a universidades, el sector gubernamental y el privado, las instituciones no gubernamentales y las organizaciones regionales e internacionales. En estas alianzas las estrategias a desarrollar pueden consistir en trabajar con donantes –aportantes de fondos– para superar la brecha en la formulación e implementación de políticas comerciales y en la comprensión del público de las cuestiones en juego. Al pasar revista a los centros regionales que se ocupan del tema, se afirma que las alianzas se podrían orientar a:

- proporcionar un sistema de educación continua de negociadores comerciales y agentes del sector privado;
- desarrollar un mecanismo con programas de “entrenamiento para entrenadores”;
- ofrecer información actualizada para entrenar a los negociadores;
- proporcionar orientación en el diseño y desarrollo de los programas de enseñanza en política comercial;
- efectuar estudios sobre las repercusiones de los programas;
- crear una base de datos de expertos en distintos temas comerciales.

Las recomendaciones precedentes se basan en el conocimiento de la existencia de recursos y fondos disponibles para alcanzar esos fines.

b) *Aprendizaje a distancia*. Se debe desechar la idea de que el empleo de tecnología avanzada en la educación es una alternativa elitista, cara y compleja. La tecnología se torna cada vez más accesible y su utilización resulta esencial para el desarrollo de servicios más eficientes e innovativos. Las tecnologías –que pueden cambiar radicalmente el proceso, el contenido y la forma de la enseñanza y el aprendizaje– deben ser tomadas en cuenta sobre todo donde la infraestructura es débil. Cursos por vídeo, vídeo-conferencias y módulos basados en la computadora e

internet son mecanismos subutilizados en esta área de la educación. Los recursos de la tecnología de la información pueden promover un mejor entendimiento de las cuestiones de la política comercial al facilitar la enseñanza, el entrenamiento y el diálogo entre los distintos participantes y expertos dentro y fuera del continente.

El empleo de la tecnología puede ayudar a eliminar la brecha de comunicación entre universidades, sector privado y representantes gubernamentales, que se ha identificado como el mayor escollo que afecta la oferta y la demanda de la enseñanza de políticas comerciales. La tecnología que ofrecen la computadora y la internet se puede usar para entrenar mediante el desarrollo de módulos sustitutivos de la falta de entrenadores y material de enseñanza. Los datos asequibles por computadora e internet se pueden actualizar y poner a disposición del usuario más fácil y económicamente que mediante los programas tradicionales de enseñanza y entrenamiento.

En la sección dedicada a las recomendaciones destinadas a los proveedores de financiamiento, se señala que hay grandes disparidades en la oferta de enseñanza y entrenamiento en políticas comerciales. No obstante, se reconoce que existen centros con la infraestructura apropiada para brindar un enfoque más amplio y multidisciplinario para satisfacer la demanda de determinados países y regiones. Entre estas instituciones se citan USAID (United States Agency for International Development), CIDA (Canadian International Development Agency), IDRC (International Development Research Council), AgCI (Agencia Chilena de Cooperación Internacional) y muchas otras organizaciones bilaterales, regionales e internacionales que pueden apoyar el mejoramiento de la eficacia, eficiencia y disponibilidad de los programas vigentes al promover alianzas y asociaciones que cubran las necesidades identificadas en cada una de las regiones del hemisferio. Estas agencias pueden facilitar el acceso a la información y coadyuvar así en el sostenimiento de una adecuada asistencia técnica.

Se especifican las instituciones del Caribe, América Central y la región andina que pueden constituir alianzas para dar nacimiento a centros de excelencia en sus respectivos ámbitos zonales: SIECA, IICA, la Universidad de las Indias Occidentales, CAF, entre otras, de cuya actividad cabe esperar que alcancen el grado requerido para brindar la excelente enseñanza que exige la capacitación de recursos humanos idóneos.

El estudio ofrece un panorama y pautas respecto de una cuestión de real interés para América Latina y el Caribe, que es la de contar con negociadores adecuadamente preparados, tanto por sus conocimientos como por su entrenamiento práctico. Esto permitirá desarrollar negociaciones que equilibren los costos y beneficios de asociarse mediante la concertación de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales. A-G.

Publicaciones

- **ESTEVADEORDAL, Antoni** y **ROBERT, Carolyn**, compiladores; *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, 324 págs.

En el decenio de 1990, América latina y el Caribe, dentro de un marco de globalización, llevaron a cabo una serie de cambios estructurales. Los países individualmente abrieron sus economías y liberalizaron su comercio conforme con pautas multilaterales pactadas internacionalmente. Asimismo, se modificaron los esquemas de integración vigentes para adaptarlos a las nuevas condiciones del ámbito nacional y mundial. A este renovado enfoque de la relación integrativa se lo denominó regionalismo abierto.

En este escenario, a la reducción y eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias –propias de la liberalización comercial– se le sumó la aplicación de políticas comerciales orientadas a influir en el acceso a los mercados. A tal fin, abarcaron medidas relativas a normas técnicas, subsidios, comercio de servicios, y se incorporaron como nuevos temas de negociación, entre otros, la propiedad intelectual, las inversiones y las políticas de competencia. Por su parte, las negociaciones efectuadas en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC), por la diversidad de cuestiones consideradas, dieron lugar a la concertación de acuerdos que coadyuvaron a liberalizar el comercio de bienes y servicios, diseñar líneas de acceso a los mercados y fijar un sistema de solución de controversias.

En América latina, amén de las reformas introducidas en los esquemas de integración –Grupo Andino, que desde 1996 se reestructuró como Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común Centroamericano, a partir de 1993, y CARICOM en 1995– se constituyó en 1991 el MERCOSUR, y en 1994 se suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCNA– (NAFTA en sus siglas en inglés), y el del Grupo de los Tres (Colombia, México, Venezuela). A esto cabe agregar acuerdos bilaterales firmados por países regionales y las negociaciones de los esquemas con otros extrarregionales, como los de MERCOSUR y CAN con la Unión Europea (UE). También hacia fines de 1994, surgió la idea de conformar en 2005 una zona hemisférica de libre comercio entre 34 países del continente (Área de Libre Comercio de las Américas: ALCA), cuyas negociaciones se lanzaron en 1998.

Todo ello revela la intensa actividad negociadora llevada a cabo y la que está en curso en el continente. A ella se refiere esta publicación en sus doce contribuciones. Las dos primeras están dedicadas al MERCOSUR. Gustavo Magariños lo llama una unión económica emergente. Al referirse a sus antecedentes, toma en cuenta la coyuntura política y económica que impulsó el programa argentino-brasileño de integración y cooperación –PICAB–, para dar lugar finalmente a la constitución del MERCOSUR cuando se sumaron Paraguay y Uruguay. Consideradas estas dos etapas, la tercera fase de análisis del esquema está dedicada al período de transición que se extiende desde la firma del Tratado de Asunción (marzo de 1991) hasta la suscripción del Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994). La cuarta fase, a partir de éste último, se vincula con la meta de

perfeccionar la unión aduanera y sentar las bases de un mercado común. En cuanto al relacionamiento externo, incluye lo relativo a los acuerdos con Bolivia y Chile, y las negociaciones con CAN, UE y en el ALCA. Por su parte, Roberto Bouzas enfoca los aspectos estratégicos en las negociaciones en el MERCOSUR. En tal sentido, lo centra en las negociaciones de acceso a mercados en ALADI, a los acuerdos de libre comercio alcanzados con Bolivia y Chile, y se pregunta si será posible articular los intereses divergentes con CAN. También analiza el proceso de acceso a mercados en el ALCA y la posibilidad de un acuerdo de libre comercio con la UE.

Del TLCAN, concertado por Canadá, Estados Unidos y México se ocupan Julius Katz y Sidney Weintraub. El primero ubica el contexto económico y político y las estrategias de la negociación para destacar las disposiciones sobre trato nacional, aranceles, medidas no arancelarias, normas de origen. Asimismo, expone las repercusiones del tratado en general y las sectoriales, sobre todo en las áreas automotriz y textil, para concluir con las que estima las enseñanzas de la concertación del TLCAN. El interés de Weintraub se centra en cuáles son las perspectivas de los países de TLCAN para ampliar el mercado norteamericano. Para ello describe las estrategias nacionales de los miembros, señala la necesidad de consolidar y ampliar el TLCAN y la vincula con la participación en las negociaciones multilaterales.

La CAN es objeto de estudio por parte de Olga Lucía Lozano y Sandra Zuluaga. Presentan el proceso de integración andina, desde su conformación como Grupo Andino, las circunstancias internas y de orden internacional que impulsaron el avance o contribuyeron al estancamiento del proceso subregional, la reestructuración que llevó a constituir la Comunidad Andina y las que, según las autoras, son las pautas para identificar alguna de las lecciones útiles para negociar el ALCA. Luis Jorge Garay ciñe su enfoque a la posición de la CAN frente a las negociaciones del ALCA. Para ello pasa revista a las relaciones del agrupamiento subregional con Estados Unidos, Chile, MERCOSUR, el Grupo de los Tres, América Latina en general, América Central y el Caribe, el TLCAN, la Comunidad Económica Europea y otras regiones estratégicas (Asia-Pacífico), para concluir con un esbozo de opciones básicas para la CAN.

Sandra Zuluaga y Olga Lucía Lozano reseñan el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela). En 1994, mediante la suscripción de un tratado que culminará en 2004, estos países decidieron constituir una zona de libre comercio, con resguardo de la compatibilidad con otros acuerdos de integración en los que participan, como ALADI, el Acuerdo de Cartagena (sólo Colombia y Venezuela) y la OMC. También en este caso, las autoras enumeran las que estiman lecciones para orientar al Grupo de los Tres en las negociaciones del ALCA.

Las colaboraciones siguientes abarcan negociaciones emprendidas por algunos países latinoamericanos para celebrar tratados bilaterales. Así, Alejandro Jara, explica los aspectos institucionales de las negociaciones comerciales desde la perspectiva de Chile y Sebastián Sáez hace lo propio en relación con la fase económica. Ernesto López Córdova también encara el marco económico y político de los acuerdos concertados por México con Bolivia y Costa Rica.

Respecto del Caribe, Henry S. Gill apunta a encauzar sus observaciones a tres negociaciones específicas. La primera de ellas es la de CARICOM para establecer un arancel externo común armonizado (1993) en cumplimiento de una política conjunta de protección de dicho mercado. Las otras dos bilaterales fueron celebradas entre CARICOM con Venezuela (1992) y con Colombia (1994).

Como expresión del punto neurálgico de las disparidades entre países, Anabel González y Eduardo Lizano se plantean los problemas y desafíos que deben encarar las economías pequeñas en las negociaciones de acceso a mercados. En su estudio concentran el análisis en los países centroamericanos y caribeños y los retos que representan para ellos el establecimiento del ALCA, de modo que su participación en este proceso les aporte los mayores beneficios posibles.

Toda esta revista de esquemas de integración y países considerados en particular se cierra con el trabajo de Julio Lacarte. Aborda las negociaciones de acceso a mercados en el marco del ALCA y en relación con la OMC. Se trata sin duda, de considerar el contrapunto entre regionalismo y multilateralismo, no desde una óptica de exclusión sino de complementación abonada por la pertenencia de los países regionales a la OMC, ya que esta organización y el regionalismo tienden coincidentemente a la liberalización del comercio.

De los temas de interés en las negociación de tratados comerciales, es innegable la importancia del relativo a acceso a los mercados. Es crucial que, dadas las asimetrías entre los países que los celebran, no se desechen las recomendaciones efectuadas por varios autores de este volumen en el sentido de aprovechar las lecciones brindadas por las negociaciones ya concluidas, a fin de aplicarlas a las que están en curso para conformar el ALCA. Se trata de alcanzar la tan proclamada apertura de mercados a favor de los países en desarrollo, trabados en su posibilidad de acceder a ellos –en especial, con su producción agrícola– por distintas formas de proteccionismo. A-G.

Autoridades IIL-UNLP

Directora

Noemí Mellado

Secretarios de la Maestría

Marcelo Halperin

Sergio R. Palacios

Secretario Académico

Luis Manuel Urriza

Informe *Integrar*

Director Editor

Marcelo Halperín

Directora Asistente y

Coordinadora Académica

Clara Amzel-Ginzburg

Secretaria de Redacción

Gabriela Chichizola

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.

Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.

Las notas publicadas en **Informe *Integrar***, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.