

¿Qué ALCA tendremos en el 2005?

*Lourdes Ma. Regueiro Bello
Investigadora CEA*

La TPA no es solución, sino parte del problema

Las negociaciones del ALCA se encuentran en un momento crítico, según el calendario la fase negociadora debe concluir a fines del año 2004. Como en toda negociación las divergencias y desencuentros se manifiestan con mayor crudeza cuando la discusión se desplaza de la filosofía general del acuerdo (de por sí cuestionable) a las ofertas y concesiones concretas que las partes involucradas deberán otorgarse, así como a las normativas que han de regirlo. El ALCA no ha sido una excepción.

Después del 6 de agosto de 2002, cuando el presidente George W. Bush firmó la Ley de Comercio de 2002 contentiva de la Autoridad de Promoción Comercial (conocida como TPA, por sus siglas en inglés) el resultado esperado era un avance significativo en las negociaciones; sin embargo la TPA aprobada confería capacidades de negociación limitadas al ejecutivo, precisamente en aquellos tópicos normativos y en los productos que representaban el mayor interés por parte de América Latina y el Caribe.

La presunción de la persistencia de una tendencia al proteccionismo selectivo es manifiesta en lo estipulado en la TPA sobre las leyes de defensa comercial. Los principales objetivos de negociación de los Estados Unidos con respecto de las leyes comerciales de remedio son:

— conservar la habilidad de los Estados Unidos de instrumentar rigurosamente sus leyes comerciales, incluyendo las leyes antidumping, compensatoria y de salvaguardia, y evitar acuerdos que disminuyan la efectividad de las disciplinas domésticas e internacionales sobre comercio desleal, especialmente sobre dumping y subsidios, o que disminuyan la efectividad de las cláusulas domésticas e internacionales de salvaguardia, para asegurar que los trabajadores, productores agrícolas, y las firmas de los Estados Unidos puedan competir a plenitud bajo términos justos y puedan disfrutar de los beneficios de las concesiones

recíprocas de comercio.”¹ Además precisa una lista de productos sensibles donde se incluyen importantes renglones de exportación de los países latinoamericanos como carnes frescas y congeladas, aceite de soya y otros aceites vegetales, frutas, azúcar crudo y refino, cacao, jugos de cítricos, preparados de café, vinos, sorbitol, tabaco, algodón, etcétera.

A los efectos de América Latina y el Caribe la TPA es más un instrumento de restricción al comercio que un instrumento de liberalización. Si antes de aprobarse la TPA la mayor resistencia al ALCA se concentraba en los Estados Unidos, después de aprobada se develan mayores fricciones en el proceso negociador que pueden comprometer el cumplimiento del cronograma y que acrecientan las dudas acerca de la capacidad del espacio hemisférico para dar cobertura a negociaciones de una agenda compleja que refleje los intereses de socios con desempeños tan asimétricos como los involucrados en el ALCA.

El presente trabajo se propone una reflexión sobre la dinámica del proceso negociador durante el último año (agosto de 2002-agosto de 2003) centrando la atención en el tema del acceso a los mercados por ser la principal expectativa de América Latina y el Caribe, así como en los posibles desenlaces de la propuesta norteamericana.

Reducción arancelaria no garantiza el acceso a mercados

El ALCA para América Latina y el Caribe plantea la incertidumbre de si una mayor liberalización frente a una potencia como los Estados Unidos tendrá un impacto diferente al que han tenido casi dos décadas de apertura unilateral de las economías de la región. Si se considera el impacto de la reducción de aranceles sobre los ingresos es importante tener en cuenta la diferente participación que tienen los mismos en los ingresos fiscales de los países latinoamericanos y caribeños de una parte y de los Estados Unidos y Canadá de otra. En el caso de algunas economías de la región son notables: 58 % para Bahamas, 44 % Dominicana, 41 % San Vicente y Granadinas, 38 %, S. Kitts y Nevis y Antigua y Barbuda, 37 % República Dominicana, 28 % Jamaica, 23 % Nicaragua, 21 % Panamá, 20 % Honduras, 15% Ecuador y 13% Paraguay, por mencionar algunos, en cambio para los Estados Unidos y Canadá los aranceles solo aportan el 1 y 2 % de los ingresos fiscales

¹ Del texto de la TPA, traducción al español en el sitio web de la embajada de Estados Unidos en Colombia. Para ver el texto en inglés en internet: [http:// www.ustr.gov](http://www.ustr.gov) ó <http://www.thomas.loc.gov>.

respectivamente.² En los países del Caribe los aranceles tienen mayor relevancia como instrumentos de recaudación que de protección a un sector productivo.³

La caída de ingresos fiscales producida por la reducción arancelaria en los acuerdos comerciales hipotéticamente (en el caso del Caribe estaría asociado a una reforma fiscal) debe ser compensada con el incremento de las exportaciones resultante de mejores condiciones de acceso a mercado.

En el 2001 el 79 % de las importaciones de los Estados Unidos procedentes de América Latina y el Caribe accedieron a ese mercado libre de aranceles; sin embargo esta cifra encubre los obstáculos de acceso mediante restricciones cuantitativas, medidas de defensa comercial, así como las distorsiones al comercio emanadas de la provisión de financiamiento a los exportadores para emprendimientos de investigación y desarrollo, desarrollo de marcas y garantías de crédito para los importadores,⁴ etcétera.

De otra parte está el trato diferenciado que recibieron los productos agrícolas, los textiles y prendas de vestir en la Ronda Uruguay del GATT, a los que se concedieron plazos más prolongados para la liberalización, mientras los países latinoamericanos contrajeron importantes obligaciones, lo que da cuenta de los desequilibrios resultantes de esa negociación, que se arrastran hasta nuestros días. Adicionalmente está la progresividad arancelaria que estimula las importaciones con un bajo nivel de elaboración mientras sanciona con altos aranceles a los productos manufacturados, que son los más dinámicos en el comercio internacional.

Por tal motivo la simple comparación cuantitativa de la estructura arancelaria podría llevar a consideraciones erradas ya que del análisis de la estructura arancelaria podría concluirse que los Estados Unidos son uno de los países del hemisferio con menor protección arancelaria; sin embargo, América Latina tiene una protección arancelaria muy sencilla basada en *aranceles ad valorem*,⁵ mientras la de los Estados Unidos son una estructura

² Herminio Blanco y Jaime Zabudovsky, “Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas”, BID-INTAL, Documento de Trabajo- IECI-01, abril de 2003; en <http://www.iadb.org>.

³ *Ibíd.*

⁴ Cfr. CEPAL: “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 2001-2002”, en <http://www.cepal.org>.

⁵ En el caso del comercio agrícola, prácticamente ningún país latinoamericano demandante de la liberalización del comercio de este sector utiliza aranceles *No ad valorem*, que son aplicados para un número

mucho más compleja que utiliza: *los aranceles específicos*⁶ que a diferencia de los *ad valorem* plantean un arancel fijo por unidad de medida definida por producto, independientemente del valor fob. Por lo tanto, en términos relativos ese gravamen afecta más a los productos de menor valor en relación con los de más de mayor valor en la misma línea arancelaria, garantizando en la práctica mayores niveles de protección que los *ad valorem*; *los aranceles combinados*, resultante de la combinación de aranceles *ad valorem* y específicos; *los aranceles estacionales*, que son aplicados en determinadas etapas del año, pero además están *los contingentes arancelarios*, mediante los cuales se grava con un arancel relativamente bajo una cantidad previamente determinada de un producto y las cantidades que sobrepasan ese monto deben pagar aranceles mucho más altos; y *los regímenes especiales*. Además la protección latinoamericana es básicamente de carácter arancelario.

Cuando se analizan las potencialidades de acceso al mercado bajo el ALCA, por lo general de manera automática se identifican con las posibilidades de acceso al mercado norteamericano; no obstante, resulta necesario evaluar lo que puede significar una reducción arancelaria entre los países latinoamericanos, ya que los mayores aranceles no se identifican en el intercambio comercial con los Estados Unidos, sino entre países y subregiones latinoamericanas y caribeñas. Lo que contribuiría también a explicar el bajo perfil del intercambio comercial entre subregiones de América Latina y el Caribe, así como la reiterada posposición de la firma de un acuerdo comercial entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR.

Aranceles ponderados que enfrentan las ofertas exportables de productos no agrícolas, 2000

relativamente alto de partidas arancelarias por los Estados Unidos (747), Canadá (362) y Dominica (439), mientras los restantes: México, Guatemala, El Salvador, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, San Kitts y Nevis, Granada, Dominica, Barbados y San Vicente, lo aplican respectivamente a menos de 60 partidas arancelarias. Cfr. BID “Más allá de las fronteras”: Op. Cit.

⁶ *Ibíd.*

Región	X totales millones de usd	X no agrícolas	%	Centro- américa	Caribe	CAN	MERCOSUR	Canadá	Chile	EE. UU.	México
Centroamérica	13 513 506	7 782 525	57,5	—	12,34	12,59	14,05	6,35	8,88	4,48	TLC
Caribe	6 653 922	5 575 254	83,7	5,11	—	12,83	5,95	3,54	8,99	1,89	10,46
CAN	56 909 772	49 324 011	86,6	4,50	7,09	—	4,17	1,60	8,99	1,69	TLC
MERCOSUR	78 167 334	52 948 713	67,7	5,04	9,98	11,15	—	2,71	TLC	2,75	14,59
Canadá	261 220 962	243 006 691	93,0	5,95	11,05	12,15	12,70	—	TLC	TLC	TLC
Chile	17 746 046	13 132 886	74,0	2,86	6,58	8,64	TLC	TLC	—	TLC	TLC
EE.UU.	690 570 013	636 300 990	92,1	3,70	9,11	10,06	11,28	TLC	TLC	—	TLC
México	166 329 392	158 001 687	94,9	TLC	13,25	TLC	15,14	TLC	TLC	TLC	—

Fuente: Data INTAL: Tomado de Herminio Blanco y Jaime Zabudovsky, “Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas”, BID-INTAL, Documento de Trabajo- IECI-01, abril de 2003; en <http://www.iadb.org>, p.17.

Según lo aprobado por el Comité de Negociaciones Comerciales la presentación inicial de ofertas debía realizarse entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003; después que cada país o esquema de integración presentara sus ofertas tendría acceso a las ofertas de los otros participantes y dispondrían del 16 de febrero de 2003 hasta el 15 de junio para las solicitudes de mejoramiento de las ofertas y el 15 de julio de 2003 se daría inicio a la presentación de las ofertas revisadas.

Durante la celebración del VII Foro Empresarial, que tuvo lugar en noviembre de 2002, en Quito, se alcanzó un consenso acerca de que la lista de ofertas para la desgravación debía ser única, aunque se pudiera establecer un tratamiento más favorable a las economías de menor desarrollo. Los Estados Unidos presentaron una oferta diferenciada para las subregiones con cronogramas diferenciados de forma tal que se concede liberación inmediata de aranceles bajo el ALCA al 91 % de los productos industriales y de consumo importados por ese país desde el CARICOM, al 66 % de los de América Central, al 61 % de los de la CAN y al 58 % de los del MERCOSUR⁷ (no se tiene en cuenta a Chile por haber alcanzado ya un acuerdo comercial). Como puede apreciarse los Estados Unidos

⁷ *Hechos Comerciales*, publicación de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, <http://www.ustr.gov>.

establecen una diferenciación en la que al MERCOSUR se concede un menor margen de preferencias que al resto de los países, lo que supone menores posibilidades de acceso al mercado norteamericano. Brasil ha respondido con el anuncio de que ofrecerá propuestas diferentes para cada país, las que incluso pueden suponer la elevación temporal de los aranceles de importación a determinados productos provenientes de sectores considerados sensibles como el químico, la industria automotriz, la electrónica, la informática y las telecomunicaciones; resulta claro que la medida va dirigida contra los intereses corporativos de los Estados Unidos que ven en el ALCA el instrumento de abrir el gran mercado brasileño en esos sectores.

Las propuestas más ventajosas, Brasil las dirigiría a los socios con los que desarrolla un mayor intercambio comercial.

Vale aclarar que en las negociaciones de acceso a mercados de productos no agrícolas los países andinos y los centroamericanos tienen una agenda ofensiva para consolidar sus posiciones en el mercado norteamericano más allá de las inciertas e inestables iniciativas preferenciales unilaterales de las que participan: Ley de Preferencia Arancelaria Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) y la Ley de Asociación entre los Estados Unidos y la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Trade Partnership Act, CBTPA), en sectores como el de confecciones; en cambio para el MERCOSUR en productos no agrícolas prevalecen los intereses defensivos, es el esquema asociativo que mantiene mayores niveles de protección para sus importaciones no agropecuarias, especialmente frente a las provenientes de los países miembros del TLCAN en las áreas de la industria automotriz y la electrónica. Canadá en materia de acceso al mercado no agrícola tiene una agenda ofensiva para abrir mercados a sus producciones, especialmente la industria automotriz que es una de las más protegidas en América Latina.

Los Estados Unidos a pesar de ser una de las economías más abiertas del hemisferio, tiene relevantes crestas arancelarias en la cerámica, automotor, calzado, textiles y confecciones; sus mayores expectativas en cuanto acceso a los mercados serían incrementar sus exportaciones del sector automotor, la electrónica y la computación que son muy protegidos en la región.

El acceso a los mercados de productos agrícolas es el tema más complejo en la negociación del ALCA, en él se concentran los intereses ofensivos y defensivos de las partes, con la particularidad de que es un tema políticamente sensible en el que los Estados Unidos constituye un polo por excelencia del debate.

Particularmente engorrosas resultan las negociaciones para dismantelar las barreras al comercio de productos agropecuarios donde América Latina y el Caribe detentan ventajas competitivas .

El siguiente cuadro muestra la estructura arancelaria de los productos agrícolas.

Comercio agrícola y estructura arancelaria, 2000

	Frecuencia arancelaria %				
País	0	0-15	15-30	30-50	> 50
Argentina	79	564	296	1	0
Brasil	79	565	296	0	0
Paraguay	79	576	286	4	0
Uruguay	77	552	279	0	0
México	30	496	427	62	54
Canadá	538	656	46	3	98
Estados Unidos	372	1083	161	59	61
Bolivia	15	858	0	0	0
Colombia	0	280	601	0	0
Ecuador	20	268	577	0	0
Perú	0	530	314	56	0
Venezuela	0	278	591	0	0
Costa Rica	238	796	0	64	40
Guatemala	208	215	388	0	0
Honduras	0	425	426	13	5
Nicaragua	197	638	18	7	9
El Salvador	217	217	429	49	0
Chile	0	747	0	0	0
Rep.Dominicana	67	229	277	272	0
Panamá	67	455	723	48	41
Antigua y Barbuda	218	246	208	327	0
Trinidad y Tobago	389	80	245	284	2
Santa Lucía	285	238	173	328	0
San Cristóbal-Nieves	257	257	120	364	0
Jamaica	410	61	224	321	5
Granada	120	351	219	324	0
Dominica	159	55	78	287	0
Barbados	0	349	194	246	97

Bahamas	152	788	0	0	3
San Vicente	117	392	228	270	0

Fuente: Base de Datos de las Américas (2001) y Agriculture Market Access Database (AMAD), tomado de “Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina”, en *Informe 2002*, BID, Washington, DC, 2002, p. 88.

Del cuadro anterior pueden adelantarse algunas reflexiones. Los Estados Unidos, Canadá y México son los que mayor cantidad de partidas arancelarias tienen que sobre pasan gravámenes de 50 %. Los altos aranceles del sector son resultado de la arancelización que se produjo al calor de la Ronda Uruguay del GATT, que explica tasas máximas de 350 % en los Estados Unidos, 314 % en Canadá, 300 % en México, etcétera.⁸

Sin embargo, las principales distorsiones al comercio agrícola no provienen de los aranceles, sino de los subsidios a la exportación y de los apoyos internos a los productores que distorsionan el mercado.

Desde 1995 los Estados Unidos han aplicado contingentes arancelarios a la carne bovina, los lácteos, el azúcar, el maní, el tabaco y el algodón. Para las cantidades contempladas en el contingente el arancel promedio en el año 2000 fue de 9 %, pero para las que lo excedían el arancel promedio se elevaba hasta el 53 %.⁹

A lo largo de la década pasada y en la actual los Estados Unidos han venido aplicando un conjunto de medidas que obstaculizan el acceso de los productos latinoamericanos a su mercado como son los programas de apoyo a las exportaciones, facilidades de crédito a los posibles compradores e infraestructura en el exterior para el almacenamiento de productos agrícolas norteamericanos. El conocido *Farm Bill* (Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural) mantiene algunos programas de apoyo contemplados en una ley anterior de 1996 y además crea otros nuevos a los que se apoyan con 18 mil millones de dólares anuales hasta el 2007.¹⁰

Los subsidios a las exportaciones crecieron de 26 millones de dólares en 1995 a 147 millones en 1998.¹¹ Vale aclarar que la posición en relación con estos temas depende de la estructura económica del país en cuestión, ya que los países importadores de alimentos se benefician de los precios bajos que proporciona el subsidio.

⁸ Herminio Blanco y Jaime Zabloudovsky, Op.cit.

⁹ CEPAL: Op. Cit.

¹⁰ Ibíd.

¹¹ “Más allá de las fronteras: Op.cit.

La agenda ofensiva de los países latinoamericanos exportadores de alimentos del ALCA demandaban la eliminación de los subsidios y la derogación de otras medidas que distorsionan el comercio. Los Estados Unidos como exportador son partidarios de la eliminación de los mismos, pero aduce que requiere de una reacción por parte de Europa. En el mes de julio de 2002, los Estados Unidos propusieron una reforma comercial global, según la cual los subsidios agrícolas se reducirían hasta su eliminación en el transcurso de cinco años, así como establecerán un límite a los mismos de no más del 5 % de la producción agrícola; y los aranceles promedios permitidos para ese sector se reducirían de 62 % al 15 %.¹² Sin embargo, esta propuesta también está diseñada para una aprobación en el marco de la OMC, no en el hemisférico; el Secretario de Comercio de los Estados Unidos es bien preciso en ello: “Los Estados Unidos están dispuestos a abordar sus propias políticas que distorsionan el comercio, siempre que los demás acepten hacer lo mismo.”

De manera que los Estados Unidos no estaban dispuestos a negociar lo concerniente a los subsidios en el ámbito del ALCA y lo transfería a la OMC, ante lo que Brasil reaccionó fijando la posición de que sin agricultura no habría ALCA, y que tampoco negociarían los temas que conforman la agenda ofensiva de los Estados Unidos en el marco del ALCA y harían sus propuestas en el marco multilateral.

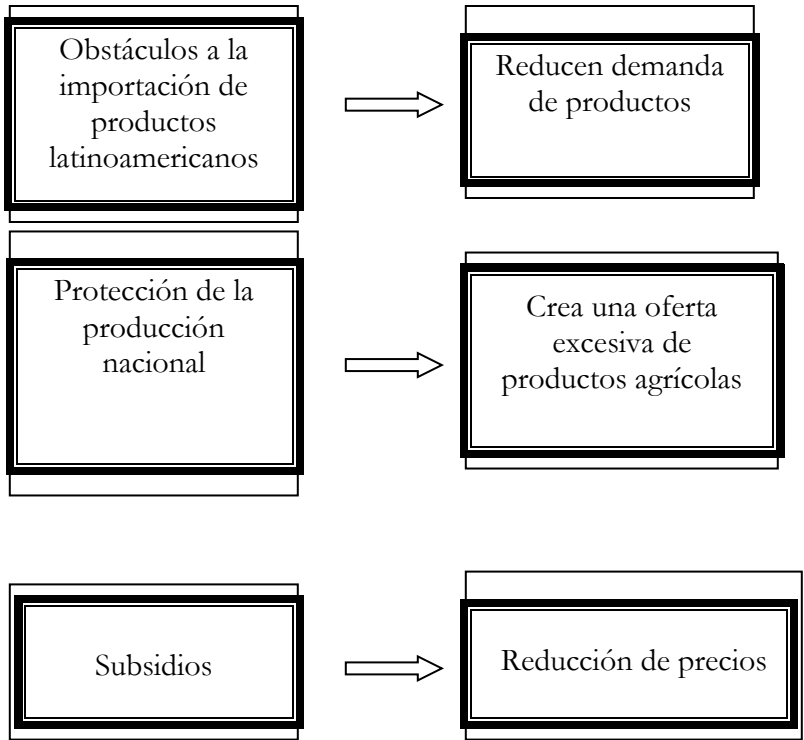
Agenda ofensiva AL y C	Agenda ofensiva EE.UU.
Acceso al mercado norteamericano, fundamentalmente de bienes	Acceso a mercados, fundamentalmente servicios
Agricultura	Inversiones
Subsidios	Servicios
Antidumping	Compras gubernamentales
	Propiedad intelectual

Los productos agropecuarios representan el 18 % de las exportaciones latinoamericanas,¹³ pero para países como Brasil representa casi el 26 % y es uno de los más activos miembros del Grupo CAIRNS, que demanda la eliminación de los subsidios a las exportaciones de alimentos.

¹² Robert Zoellick, “Derribar las barreras”, *Financial Times*, 25 de julio de 2002.

¹³ “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2000-2001”, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2002.

La lógica de los obstáculos a la importación de productos latinoamericanos tienen un negativo impacto en las economías de la región:



Un trabajo reciente del BID¹⁴ muestra los efectos de una liberalización del comercio agrícola entre los países del hemisferio, si se eliminaran los obstáculos al comercio, se dismantelaran las medidas de protección de la producción nacional y los subsidios a la exportación.

La eliminación de los aranceles elevaría en 14 % las exportaciones de América Latina, en general; tendría un impacto particularmente significativo en el ascenso de las exportaciones de productos que tienen altos niveles de protección en el hemisferio como:¹⁵

Lácteos y bebidas	→	25 %
Tabaco	→	22 %
Azúcar	→	19 %

¹⁴ “Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina”, Ob. cit.

¹⁵ Ibíd.

Para el MERCOSUR, en cambio, serían más significativas las ventajas derivadas de la eliminación de los factores distorsionantes del comercio con la UE, que las asociadas con la negociación del ALCA. La eliminación de los aranceles incrementaría un 37 % las exportaciones del bloque a Europa. Los productos que mayores beneficios obtendrían serían:¹⁶

Carne vacuna	→	230 %
Otros alimentos y carne de pollo	→	10 %

A diferencia de lo que sucedería en el ámbito hemisférico, donde la eliminación de la protección a las producciones internas no tendría una incidencia relevante para las exportaciones mercosureñas, significaría un incremento de 2,7 % de sus exportaciones al bloque europeo. Las mayores ventajas se pronostican en:¹⁷

Carne vacuna	→	36 %
Oleaginosas	→	27 %

Recientemente en el mes de agosto de 2003 la Unión Europea y los Estados Unidos en una fórmula de compromiso plantearon la reducción de los subsidios a la exportación de productos agrícolas, lo que traiciona el espíritu de la Ronda Uruguay donde se planteaba la eliminación, no reducción de los subsidios. Pero además la propuesta avalada por los Estados Unidos y la Unión Europea plantea que los productos de los países que tienen superávit comercial no recibirán los beneficios de un trato preferencial. De manera que

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*

Brasil que tiene un saldo positivo en su balanza de productos agropecuarios de 20 300 millones de dólares en el 2002 no sería acreedor de un trato preferencial. Si las propuestas norteamericano-europeas no se flexibilizan, la reunión de Cancún en el marco de la Ronda Doha puede estar condenada al fracaso y consecuentemente también se produciría un estancamiento en las negociaciones del ALCA.

EE.UU. y Brasil protagonizan las divergencias

Las posiciones divergentes protagonizadas por los Estados Unidos y Brasil en el resto de los temas a ser discutidos en el ALCA se reflejan en el siguiente cuadro.

Brasil	Estados Unidos
<i>Acceso a mercados:</i> no existe una posición única: el MERCOSUR insiste en la misma desgravación para todos los participantes.	<i>Acceso a mercados:</i> ofrece aperturas diferenciadas a cada subregión, más favorables para el Caribe y Centroamérica.
<i>Agricultura:</i> eliminación de los subsidios a la producción agrícola y a la exportación. Reducción y eliminación de las crestas arancelarias que afectan a las exportaciones. Negociar reducciones en el ALCA.	<i>Agricultura:</i> si bien apoya las posiciones del Grupo Cairns, ¹⁸ rehúsa llevar la discusión de los subsidios en las negociaciones hemisféricas y lo transfiere a la OMC. Solo acepta la solución en la OMC si la UE y Japón también reducen subvenciones. Recientemente se aprobó el llamado <i>Farm Bill</i> que eleva el subsidio a ese sector a 180 billones de dólares durante 10 años.
<i>Reglas antidumping:</i> incluirlas en el ALCA por ser una fuerte barrera de los EE.UU al comercio. Necesidad de modificar y hacer más transparente la aplicación de los instrumentos de política de defensa comercial de los EE.UU.	<i>Reglas antidumping :</i> solo acepta negociarlas en la OMC. No modificar las leyes antidumping.
<i>Servicios:</i> acogerse a lo estipulado en el GATT. Mantener el Modo 3 (presencia comercial) en el capítulo de servicios. Adopción de listas positivas en las negociaciones de acceso al sector. Resistencia por parte de algunos países para abrir su mercado en algunos renglones.	<i>Servicios:</i> proceso de liberalización sectorial acelerada (pro-NAFTA). Transferir el Modo3 al capítulo de inversiones donde existen reglamentaciones más rígidas. Listas negativas (apoyado por otros países). Quiere acelerar la apertura en el sector.
<i>Subsidios:</i> posiciones divididas a favor de la eliminación de los subsidios agrícolas, pero no a los industriales y a las exportaciones.	<i>Subsidios:</i> discutir subsidio agrícola en el GNAG, despejando el camino para discutir la eliminación de otros tipos de subsidio (apoyo de Canadá).
<i>Sobre los destinos del MERCOSUR:</i> busca mantener la identidad del bloque como proyecto de integración más profunda. Negociaciones bilaterales 4+1.	<i>Sobre los destinos del MERCOSUR:</i> procura diluir en el ALCA los acuerdos subregionales. Rechaza la idea a favor del ALCA.
<i>Plazos:</i> acepta un cronograma, pero juega con un aplazamiento.	<i>Plazos:</i> quiere acelerar las negociaciones para concluir las en enero de 2005 según cronograma acordado.
<i>Formato del acuerdo:</i> defiende su implementación cuando hayan concluido todos los acuerdos.	<i>Formato del acuerdo:</i> quiere poner en práctica lo antes posible, los acuerdos por áreas.
<i>Desgravación arancelaria:</i> reducción igual para todos los países que participan en la negociación.	<i>Desgravación arancelaria:</i> ofreció aperturas diferenciadas a cada subregión, más favorables para el Caribe y Centroamérica y más escalonada y restrictiva para el MERCOSUR.

¹⁸ Grupo Cairns: grupo de países exportadores de productos agrícolas que hacen lobby para la liberalización del comercio agrícola. Debe su nombre a su formación en esa localidad australiana en 1986, antes del inicio de la Ronda Uruguay del GATT. Forman parte del Grupo: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Africa del Sur, Thailandia y Uruguay.

Posibles escenarios en el corto plazo

I-ALCA “light”: supone un ALCA abarcador en cuanto a los participantes, pero limitado en cuanto a la amplitud de la agenda. Negociaría acceso a los mercados, pero excluiría del debate en el ámbito hemisférico los temas defensivos de la agenda norteamericana, como el del subsidio agrícola y la transparencia en la aplicación del antidumping, etcétera, así como también aquellos que conforman su agenda ofensiva, en los cuales América Latina y el Caribe no es demandante, pero constituyen la moneda de canje latinoamericana en el proceso de negociación como algunos tópicos de servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras del sector público.

Esta variante es la sustentada por Brasil y seguida por el MERCOSUR como respuesta ante la posición norteamericana de transferir a la OMC los tópicos sensibles. Por diferente razón se da una coincidencia con una demanda de CARICOM, cuya propuesta básica es posponer la fecha de conclusión de las negociaciones, y en su defecto “aligerar” la agenda. Es importante resaltar que en el caso del MERCOSUR la propuesta es resultado de una acción contestaria en una negociación que no refrenda sus aspiraciones, mientras la de CARICOM, al menos lo que explícitamente ha expuesto es el insuficiente tiempo para negociar una agenda tan amplia.

Entraña el riesgo de que los países latinoamericanos, o algunos de ellos, se comprometan a ceder de inmediato en las demandas de la agenda ofensiva de los Estados Unidos a cambio del compromiso futuro de obtener el acceso al mercado norteamericano, especialmente de productos agrícolas, postDoha y que se repita lo sucedido en la Ronda Uruguay.

II- ALCA “radial” por partes: configuración surgida de la proliferación de acuerdos bilaterales (TLC EE.UU.-Chile, TLC Centroamérica-EE.UU., al que se sumarían República Dominicana y Panamá); este tipo de acuerdo tiene mayor riesgo, incluso que el ALCA en su concepción abarcadora de asumir la agenda de los Estados Unidos, lo que resultaría totalmente funcional, y probablemente más ventajoso en la perspectiva de alcanzar un ALCA más profundo y abarcador, ya que una condicionalidad preestablecida de estos acuerdos bilaterales es el compromiso en el apoyo al ALCA.

Esta configuración tiene una ventaja adicional y es que permite colocar en la agenda de negociación temas irrelevantes para la contraparte, pero de interés para el país líder, que quedarían como un precedente referencial para futuras negociaciones.

Esta modalidad tiene un riesgo más: concentrar aún más las relaciones comerciales con los Estados Unidos, ya que se produciría un esquema de relacionamiento “Hub and Spoke” que desarticularía más las relaciones intralatinoamericanas y caribeñas.

III-ALCA *abarca*: es un escenario poco probable resultante de la recomposición de la agenda interna del ALCA, avalado por la voluntad política gubernamental de profundizar los consensos existentes y trascender las divergencias.

IV- ALCA “*momificado*”: no desaparece nominal e institucionalmente el proyecto, pero pierde dinamismo, deja de ser proactivo y no es el espacio para el diseño y aplicación de estrategias de crecimiento y desarrollo. Podría producirse también por la “oemización” del proyecto a partir de constatar las propuestas de la OMC como más viables y pragmáticas.

V- *Fracaso del proyecto*: por la decisión de algunos países de retirarse del mismo resultado de la internalización de la incompatibilidad de intereses o por la movilización popular.

Algunas interrogantes

El proyecto, según los principios acordados en la Cuarta Reunión Ministerial de Comercio de San José de Costa Rica en 1998 en el Anexo1: “Las negociaciones se iniciarán simultáneamente en todas las áreas temáticas. El inicio, la conducción y el resultado de las negociaciones del ALCA se deberán tratar como partes de un compromiso único (*single undertaking*) que incluya los derechos y obligaciones mutuamente acordadas” ¿Cuál es el ALCA mínimo que permita hablar de ALCA?

Cómo considerar el “*single undertaking*”, en el caso de un ALCA “amputado” por los desacuerdos. ¿Se flexibilizará [violará] [subestimaré] [olvidaré] el principio acordado o se planteará un ALCA por fases? En tal caso ¿qué tiempo y qué principios se estipularán para alcanzar el ALCA “diferido”?, y ¿qué pasaría si en el ALCA “diferido” no se aprobaran todas las disciplinas?

¿Cuál sería el costo de no lograr el ALCA? Sería previsible una explosión de acuerdos bilaterales, pero también la confianza en el país o grupo de estos, podría dañarse.

Si Brasil [MERCOSUR] no considerara beneficioso a sus intereses la propuesta final del ALCA, ¿Los Estados Unidos accederían a firmar un acuerdo 4+1? ¿Qué ventajas representaría para Brasil o el MERCOSUR, si la peor variante de negociación con los Estados Unidos es la bilateral?

El proceso de aprobación de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA) se logró en una apretada votación del Congreso, y evidencia las reticencias para desmontar las medidas proteccionistas; la TPA en sí misma lo refleja al limitar la capacidad de maniobra del Ejecutivo en temas y productos. La aprobación del ALCA tendrá lugar bajo los auspicios de un nuevo Congreso. ¿Qué certezas se pueden tener sobre la proyección comercial del Congreso electo en el 2004, incluso si el actual Presidente fuera reelecto?

Finalmente, dos interrogantes para el mediano y largo plazo. Primero, hoy no existen dudas en cuanto a que la moneda de referencia latinoamericana es el dólar; sin embargo, a pesar de que el 60 % del comercio mundial es facturado en dólares y solo el 18 % en euros,¹⁹ grupos de países, como es el caso del MERCOSUR, tienen una relación comercial con Europa que no debe ser subestimada y pueden hacer pensar para el futuro en una mayor relación con el euro, que podría llegar a incluir lo en una canasta de anclaje de sus monedas.²⁰ De otra parte, en los últimos dos años se ha podido constatar que para América Latina la importancia del euro se ha verificado más por los canales financieros, tanto a través de préstamos bancarios y emisiones de obligaciones en esa moneda (las emisiones de obligaciones internacionales en euros representan casi el 90 % de las emisiones en dólares),²¹ lo que la consigna, a los efectos latinoamericanos, como una moneda de endeudamiento. Teniendo en cuenta el abultado volumen de la deuda y su titularización no es descabellado pensar en una tendencia a la diversificación de las reservas internacionales de algunos países latinoamericanos.

Segundo, la preservación de América Latina y el Caribe como área de influencia de los Estados Unidos tiene uno de sus pilares en su confirmación como área dólar. En una perspectiva de largo plazo, ¿hasta dónde estarían dispuestos los Estados Unidos a conceder

¹⁹ Carlos Quenan, "El euro y su impacto en las relaciones económicas internacionales: implicaciones para América Latina y el MERCOSUR", IHEAL-Universidad de París 3, Sorbonne Nouvelle-CDC IXIS, <http://www.iadb.org>.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

en términos comerciales, para garantizar la supremacía del dólar en determinadas subregiones?

Los actuales acuerdos comerciales, en la perspectiva norteamericana, garantizan no solo el acceso a bienes y servicios a otros mercados, lo cual es considerado parte de la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos; tales acuerdos también constituyen una vía para acceder a recursos estratégicos y sectores económicos que a través de regulaciones indirectas pretenden ser saqueados y privatizados como podría ser el petróleo, las fuentes acuíferas y los recursos de la biodiversidad (recursos que califican como estratégicos para el desempeño de los Estados Unidos como *hegemón* global). América Latina es un área estratégica por sus reservas de energéticos: Venezuela y México, son respectivamente la sexta y décima reserva mundial de petróleo; Brasil, la séptima reserva de uranio; y Venezuela la séptima reserva de gas natural.

Si a través del ALCA o las negociaciones en la OMC los Estados Unidos pueden obtener el control sobre esos recursos, lograrían su propósito con la legitimidad del consenso construido con las elites latinoamericanas; en cambio, si sus planes por ese medio concebidos se vieran obstaculizados, ¿la imposición de sus intereses podría darse a través de opciones más violentas, leáse la guerra o por el uso de otras formas de coerción extra-económica? No por indeseable, y al parecer no inmediata, esta opción debe ser subestimada.