

“ALCA: de Miami a Puebla”

BORRADOR

Autora: Lourdes Ma. Regueiro Bello
Centro de Estudios sobre América (CEA)

Los resultados de la VIII Reunión Ministerial del ALCA y la XVII reunión del Comité de Negociaciones Comerciales, celebradas en la ciudad de Miami, en noviembre de 2003 y en Puebla en febrero de 2004 han suscitado interpretaciones divergentes acerca del significado de los mismos. De una parte están los que los evalúan como el fracaso, o el inicio del fracaso del proyecto norteamericano. De otra, están los que ven una alteración en las formas y una adecuación en el proyecto de dominación a las nuevas condiciones pero no en su contenido. Este trabajo se propone compartir algunas reflexiones y tomar partido en la polémica

Miami: de 1994 a 2003. Cambios en el contexto

El contexto en que fuera lanzado el ALCA en la Cumbre Hemisférica de 1994 y de las III y IV reunión de los Ministros de Comercio del ALCA, de Belo Horizonte en 1997 y de San José en 1998 en las que se perfilaron los principios que regirían el acuerdo difieren bastante de las actuales en que se desarrolla la última fase de las negociaciones. Algunas de estas diferencias están determinadas por la coyuntura, pero otras la trascienden.

Si en 1994 y en los años subsiguientes la economía norteamericana disfrutaba de un período de crecimiento, la fase actual de negociaciones tiene lugar bajo una situación de incierta recuperación, que apenas ha logrado impacto en la ocupación, lo que exagera internamente las demandas proteccionistas y las reacciones adversas.

La competencia económica se ha recrudecido asociada a la expansión de la Unión Europea y la consolidación del Euro¹ y la

* En su elaboración se utilizaron insumos del artículo de la autora publicado en la Revista Cuba Socialista No.29 titulado “El ALCA después de Miami: reflexiones para una evaluación”

¹ Nótese que sólo el 13% de las reservas mundiales y el 18% del comercio (excluidos los intracomunitarios) ocurren en esa moneda y cerca del 60% en dólares de Estados Unidos; sin embargo es apreciable el creciente papel del Euro como moneda de endeudamiento, en

creciente participación de China en la economía mundial. Esta competencia guarda mucha relación con la perspectiva norteamericana de garantizar los recursos estratégicos para el desempeño de su economía, ya que con la expansión hacia el Europa Central y del Este, la Unión Europea logra un acceso privilegiado a importantes recursos energéticos no renovables. De igual forma, los ritmos de crecimiento de la economía China permiten vaticinar su creciente peso como importador mundial de petróleo y por tanto como potencial competidor por ese recurso.

Otra diferencia a tener en cuenta es el desarrollo de la capacidad de movilización y resistencia mostrada por el movimiento anti-ALCA en la región, que ha crecido no sólo en términos cuantitativos, sino cualitativos en el proceso de identificación de los disímiles caminos por los que avanza el ALCA, de manera que este factor muestra una tendencia a tener un peso cada vez más importante en los escenarios actuales y futuros de este proceso, de momento más como factor de resistencia, que como gestor de propuestas, aunque se aprecia el incremento de acciones que apuntan a entorpecer en lo medular la estrategia del ALCA y las acciones de concientización y educación popular. Las expresiones de creciente rechazo al modelo neoliberal se articulan con el movimiento anti-ALCA y esto apunta a un mayor grado de politización de esa resistencia.

Otro factor es el incremento de las contradicciones dentro del propio proceso de negociación asociadas a los cambios de gobierno en Argentina y Brasil que han articulado niveles de mayor resistencia, pero desde la posición de continuar la negociación. Venezuela por su parte desde la posición de negociar ha presentado documentos que cuestionan la naturaleza del ALCA. La diferencia entre Argentina y Brasil, de un lado y Venezuela, por otro es que los dos primeros buscan una negociación más equilibrada a partir de demandas que reflejan intereses sectoriales, mientras Venezuela pretende un acuerdo de otra calidad.

el año 2001 las emisiones de obligaciones internacionales en Euros representan casi el 90% de las emisiones de dólares. Cfr. Quenan, Carlos: “El EURO y su impacto en las relaciones económicas internacionales: Implicaciones para América Latina y el MERCOSUR”, presentado en Foro de Política “Los nuevos desafíos para la integración regional”, CEI-INTAL 2 y 3 de octubre de 2002 - Buenos Aires, Argentina

A este conjunto de cambios habría que agregar la manifiesta dificultad de los países industrializados para colocar su agenda de demandas en las negociaciones multilaterales globales ante la pertinaz y creciente resistencia de los países del Sur a hacer mayores concesiones de forma unilateral sin haber logrado el cumplimiento por parte de los países del Norte de lo estipulado en la Ronda Uruguay del GATT. Lo ocurrido en Cancún durante la V Ministerial de la OMC da cuenta de ello.

La coyuntura electoral norteamericana en sí misma se erige en obstáculo al proceso, ya que las facultades negociadoras del Ejecutivo están muy limitadas y sus posibilidades de introducir cambios en lo estipulado en la Ley comercial de 2002 son prácticamente inexistentes.

Por su parte los dramáticos sucesos del 11-S inscribieron los temas económicos en una agenda de seguridad nacional; así la Ley de Comercio de 2002, firmada por el presidente el 6 de agosto de 2002 sanciona que: “La ampliación del comercio internacional es vital para la seguridad nacional de Estados Unidos y para su liderazgo en el mundo...”, más adelante apunta: “La seguridad nacional de Estados Unidos depende de su seguridad económica...”

Y continúa “... Los acuerdos comerciales acrecientan las oportunidades para los sectores críticos y los escalones constitutivos de la economía de Estados Unidos tales como la tecnología de la información, las telecomunicaciones y otras tecnologías de punta, las industrias básicas, los equipos de capital, los equipos médicos, los servicios, la agricultura, la tecnología del medio ambiente, y la propiedad intelectual. El comercio generará nuevas oportunidades para los Estados Unidos y preservará la fortaleza sin paralelos de los Estados Unidos en asuntos económicos, políticos y militares.” Estados Unidos asegurado gracias a mayores oportunidades comerciales y económicas podrá enfrentar los desafíos del siglo XXI”

La competencia por el liderazgo económico forma parte de la preservación de la hegemonía norteamericana y el ALCA se erige en una de las vías para lograr los propósitos de la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos.

* El subrayado es de la autora.

Como puede apreciarse, la mayor parte de los elementos enunciados apuntan hacia un contexto con mayores dificultades para hacer avanzar el proyecto del ALCA en la forma inicialmente concebida; y es en ese marco que deben ser evaluados los resultados de la reunión de Miami y de Puebla; para ello es necesario tener en cuenta: primero, cómo sus resultados tributan a la estrategia norteamericana; segundo, cómo esos resultados ayudaron a recomponer la agenda hemisférica cuando el desenlace podría haber sido la ruptura de las negociaciones.

El ALCA como pilar del proyecto de dominación

Adicionalmente para Estados Unidos la preservación de su hegemonía² es condición de su seguridad nacional. La dimensión económica de esa hegemonía supone³:

- “Superioridad tecnológica en casi todos los campos estratégicos de la de la competencia y en el peor de los casos superioridad compartida;

- capacidad para imponer el paradigma tecnológico universal;

- superioridad en el control de fuentes naturales de recursos estratégicos;

- red productiva de mayor amplitud y densidad en el mundo;

- manejo del mercado de trabajo más diverso desde el punto de vista cultural, geográfico y de niveles y tipos de conocimiento;

- capacidad de control de los mecanismos de organización económica mundial tales como políticas generales (BM, OMC y otros) deuda (FMI; FED y otros, protocolos de regulación, etc.”

La superioridad en los campos estratégicos de la competencia supone mantener posiciones dominantes en el mercado de las telecomunicaciones y la informática; en la banca y los servicios financieros; y para lograr todo esto es necesario tener garantizado el control sobre el aprovisionamiento los recursos que le permiten

² Entendiendo por hegemonía “la capacidad de los agentes sociales para convertir su proyecto de organización de la sociedad en el proyecto generalmente (en este caso planetariamente) aceptado” Cfr.Ornelas, Raúl: “Las empresas transnacionales y el liderazgo económico mundial. Balance y Perspectivas”, en: Ceceña, Ana Esther y Sader, Emir: “La Guerra Infinita. Hegemonía y Terror Mundial”, CLACSO, Buenos Aires, 2002, pag 98

³Tomado de: Ceceña, Ana Esther: “La batalla de Afganistán”, en: Ceceña, Ana Esther y Sader, Emir: “La Guerra Infinita. Hegemonía y Terror Mundial”, CLACSO, Buenos Aires, 2002, pags 168 y 169

alcanzarlo, por lo que el acceso garantizado a los recursos energéticos, especialmente el petróleo tiene carácter estratégico.

En la concepción de la seguridad norteamericana la dependencia del suministro de recursos considerados estratégicos de proveedores externos es entendida como una vulnerabilidad, por lo que asegurar el acceso a los mismos es una tarea prioritaria.

El denominador común entre el ALCA y la lucha contra el terrorismo es su vínculo con el control sobre recursos estratégicos y el empeño por debilitar, desactivar e ilegalizar cualquier iniciativa de coordinación y control nacional o regional de los recursos naturales, que tanto en el ALCA, como por vías menos consensuadas, si el primero no fuera viable, serían objeto de expropiación. En el caso de los recursos, como plantea Ana Esther Ceceña, lo que se pretende es el control de activos ligados al territorio y ello se sostiene en la “desnacionalización de la política”⁴ y en la “despolitización de la economía”⁵.

En los propósitos de Estados Unidos con el ALCA queda muy claro que su interés central son los temas relacionados con la **PROPIEDAD**, a diferencia de América Latina cuyas demandas, en general, están asociadas al acceso a mercados (no control de los mismos) y por tanto son temas relativos a la **DISTRIBUCIÓN**. Por ese motivo la agenda ofensiva norteamericana se concentra en los temas de:

- **Inversiones**, -núcleo duro del ALCA-, que estimula la transferencia total o parcial de la propiedad y de la gestión a las grandes corporaciones transnacionales; inhabilita la aplicación de cláusulas de desempeño a la inversión extranjera; y otorga a las corporaciones el derecho de demandar a los Estados.
- **Políticas de competencia**, que demoniza los monopolios oficiales, léase estatales.
- **Compras del sector público**
- **Propiedad intelectual**
- **Servicios**

⁴ De Oliveira Francisco: Conferencia de apertura de la XX! Asamblea General de CLACSO, 27-31 de octubre de 2003, La Habana, Cuba

⁵ Ibid.

Entonces, para evaluar los resultados de la reunión de Miami y Puebla es necesario: primero, tener en cuenta cómo sus resultados tributan (si son funcionales o no) a la estrategia norteamericana; segundo, cómo esos resultados ayudaron o no a recomponer la agenda hemisférica.

2003: el peligro del estancamiento

Después de firmada la Ley de Comercio de 2002 que otorgaba al Ejecutivo norteamericano la facultad de negociar acuerdos comerciales por una vía expedita se esperaba un avance significativo de las negociaciones ALCA. Sin embargo, ello no ocurrió así.

Para lograr su aprobación el presidente George W Bush tuvo que hacer significativas concesiones a determinados sectores económicos, de manera de no poner en peligro su voto.

La mencionada Ley prescribe “conservar la habilidad de EE.UU. de instrumentar rigurosamente sus leyes comerciales, incluyendo las leyes antidumping, de compensatorios 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 disminuyen la efectividad de las cláusulas domésticas e internacionales de salvaguardia, para asegurar que los trabajadores, que los productores agrícolas, y las firmas de EE.UU. puedan competir en plenitud bajo términos justos y puedan disfrutar de los beneficios de las concesiones recíprocas de comercio”.

La Trade Promotion Authority (TPA) reforzó las asimetrías preeexistentes y dio cuenta una vez más de la preeminencia de los intereses norteamericanos como condición de negociación.

A ello adicionó un listado de productos sensibles, que incluye 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, etc.

Tales acotaciones a la Ley de Comercio excluyen de la negociación los elementos que reportarían mayor atractivo para los países latinoamericanos, de forma tal que deja intactos los instrumentos de defensa comercial norteamericana que obstaculizan el acceso efectivo de los productos latinoamericanos y

caribeños al mercado norteamericano y nominaliza como sensible producciones en las que A. Latina es competitiva.

La insistencia norteamericana a no discutir el tema de los subsidios agrícolas en el ámbito hemisférico y diferir el debate de los mismos a la OMC ha sido un permanente elemento de fricción con los países exportadores de alimentos de la región, especialmente con Brasil. El acceso a 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 para Estados Unidos, a pesar de que sólo del 2% de la población norteamericana está empleada en la agricultura, mientras en Guatemala representa el 50% de la población, 44% en Bolivia, 33% en Paraguay, 30% en Perú, más del 20 % en Ecuador y Colombia y 16% en Brasil⁶

De otra parte, a pesar de la existencia de 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 Estados Unidos presentó una oferta diferenciada para las subregiones con cronogramas diferenciados en los 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). (Ver tabla y gráfico en el Anexo I)

Como puede apreciarse el potencial político que encierra estas cifras es bien diferente.

La reacción brasileña fue clara. Si Estados Unidos no está dispuesto a hacer concesiones en aquellos temas que son interés para la mayor parte de los países latinoamericanos, Brasil apoyado por el resto de los miembros del MERCOSUR⁸, ha sostenido que los temas que mayor interés reportan para Estados Unidos como inversiones, servicios, compras del sector público, políticas de

⁶ En base a datos del Instituto de Estudos do Comercio y Negociacoes Internacionais (ICONE)

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

⁸ La posición uruguaya ha apuntado a no elevar los niveles de confrontación discursiva con los Estados Unidos

competencia y propiedad intelectual sean discutidos en la OMC, una propuesta articulada con esa idea central fue hecha pública durante la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) en Trinidad Tobago (octubre de 2003) para ser presentada en la reunión de ministros de Comercio del ALCA de Miami.

Dos grandes visiones del ALCA son planteadas como divergentes hasta poco antes de la reunión de Miami: una abarcadora, propugnada por Estados Unidos, presentada por Costa Rica y apoyada por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Canadá, México, Chile, República Dominicana, Panamá, Colombia, Perú y Bolivia demanda que “las negociaciones del ALCA deberían tener como objetivo el mayor nivel de ambición posible” y no favorecer el establecimiento de mecanismos que busquen diferenciar el grado de importancia en una u otra área de negociación. “Sólo mediante la adopción de obligaciones en todas y cada una de las áreas en discusión en el ALCA, será posible establecer el balance necesario que permita a cada uno de los países participantes obtener beneficios en este proceso de negociación”⁹ y otra “light” sustentada por el MERCOSUR, con la reticencia de Uruguay¹⁰ cuya visión es más cercana a la norteamericana, pero que formalmente acompaña la formulada por el bloque sudamericano.

Los aspectos más sugerentes de esta propuesta fueron los siguientes:

- Los compromisos asumidos bilateralmente entre países desarrollados y en desarrollo del ALCA serán extendidos a todos los países del Hemisferio. Las preferencias acordadas bajo el marco jurídico del ALCA entre países en desarrollo serán extendidas entres sí, y no se extenderán a las demás Partes que son países desarrollados.

- El comercio de servicios y el acceso al mercado de inversiones se regirán por las disciplinas básicas del Acuerdo de Servicios de la OMC (GATS) y las disciplinas adicionales

⁹ ALCA-CNC: Visiones del ALCA: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Canadá, México, Chile, República Dominicana, Panamá, Colombia, Perú y Bolivia, 4 de octubre de 2003, FTAA-TNC/W/219. Público, en internet: <http://www.alca-ftaa.org>

¹⁰ ALCA-CNC: Visiones del ALCA: Uruguay, 4 de octubre de 2003, FTAA-TNC/W/221 Público, en internet: <http://www.alca-ftaa.org>

que pudieran establecerse en el ALCA, como resultado de negociaciones bilaterales o plurilaterales, a elección de las delegaciones.

- Acceso al mercado de servicios y de inversiones será resultado de negociaciones bilaterales bajo una arquitectura de listas positivas de compromisos específicos y trato nacional de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones existentes en las legislaciones nacionales

- Los compromisos asumidos en el ALCA en materia de compras del sector público y políticas de competencia se limitarán a normas de transparencia.

- Cooperar en las discusiones sobre subsidios, antidumping y derechos compensatorios, y derechos de propiedad intelectual conforme a lo estipulado en la OMC. Las reglas aplicadas sobre DPI serán las establecidas en la OMC.

- El grupo de negociación sobre solución de controversias deberán trabajar en la elaboración de un mecanismo de solución de controversias Estado a Estado.

- La integración significativa de los países en desarrollo y de las economías más pequeñas al sistema hemisférico de comercio conllevará esfuerzos por parte de todos los miembros del ALCA, en especial los países desarrollados.

La apertura a negociaciones bilaterales en el seno del ALCA con diferentes niveles de compromisos es la base de la propuesta del llamado ALCA “*light*”, que posteriormente se aprobara en Miami. Sin embargo los aspectos más novedosos y medulares de esta propuesta son: 1-rescatar el mecanismo de solución de controversias Estado-Estado, lo que supone sustituir el de Inversionista-Estado; 2-aplicación del principio de Nación Más Favorecida (NMF) a los países en desarrollo, pero no a Estados Unidos y Canadá en los marcos del ALCA; 3-arquitectura basada en listas positivas para los llamados nuevos temas, lo que constituye una disrupción con la lógica ultraliberalizadora de las listas negativas; 4-preeminencia del cumplimiento de las legislaciones nacionales para el otorgamiento del trato nacional en materia de inversiones.

Como puede apreciarse esta propuesta significaría una redefinición del ALCA en aspectos medulares, inaceptable para Estados Unidos y que habría inviabilizado el ALCA.

La desventaja de esta propuesta es el resquicio que ofrece al bilateralismo que debilita la posición negociadora de la región y la renuncia al principio del *single undertaking* (nada está acordado hasta que toda haya sido acordado, acuerdo único), que implica un nivel de consenso muy difícil de alcanzar en una negociación tan asimétrica como el ALCA.

La reunión del CNC de Puerto España Trinidad Tobago (30 sept- fue la extrapolación del fracaso de la reunión de la V Ministerial de la OMC¹¹ de septiembre de 2003 y auguraba igual destino a la reunión de noviembre de Miami.

El récord acumulado de reuniones negociadoras fracasadas no es un aval deseable para la administración republicana que aspira a la reelección, ni tampoco para los funcionarios de la Oficina Comercial (USTR), por lo que tiene lugar un acercamiento de Estados Unidos a Brasil (con quien comparte la co-presidencia de las negociaciones hasta fines del 2004). La búsqueda de consenso para destrabar el proceso negociador se produjo en una reunión realizada en Washington los días 7 y 8 de noviembre de 2003 entre el canciller brasileño Celso Amorín y Robert Zoellick, representante de la USTR, a la que posteriormente se suma el canciller argentino.

La “zanahoria” en esta ocasión fue el anuncio de una reducción de los subsidios agrícolas a la exportación y promesas de acceso al mercado norteamericano a determinadas producciones agrícolas de varios países, a cambio de mantener un el compromiso en las disciplinas y la fecha de enero de 2005 como fecha para culminar el proceso.

La oferta norteamericana no exige grandes sacrificios en términos económicos, aunque puede tener un costo político indeseable en un año electoral, pero se trata de balancear el costo del fracaso de las negociaciones frente al costo de una concesión menor.

El acceso de los productos agrícolas latinoamericanos y caribeños al mercado norteamericano está más afectado por las medidas de apoyo interno a los productores que por el subsidio a las exportaciones.

La siguiente tabla recoge los datos de subsidios a la producción agrícola de algunos países del hemisferio, el resto de los países no

¹¹ No es objeto de análisis en este trabajo, pero que merecería un debate más profundo, por lo que no hacemos referencia al G-22 y al papel desempeñado por Brasil.

lo tienen. Resulta evidente la desproporción de los fondos dedicados al apoyo interno a los productores por parte de Estados Unidos, lo interesante es que el foco de la discusión del ALCA en el tema de subsidios a la agricultura se concentra en los subsidios a la exportación y no en las medidas de apoyo interno.

País	Apoyo Interno (US mn)	Subsidio a la exp (US mn)
Argentina	81	-
Brasil	396	-
Paraguay	-	-
Uruguay	6	-
México	415	5
Canadá	670	-
EE.UU.	15134	147
Bolivia	-	-
Colombia	10	23
Ecuador	-	-
Perú	-	-
Venezuela	211	5
Costa Rica	1	123

Fuente: Jank Zawaya, Marcos y de Queiroz Monteiro Jales, Mario: "A Agricultura nas negociacoes da OMC, ALCA, UE-Mercosul: Impasse y Perspectivas, Sao Paulo nov 2003

En la reunión de Washington también se llegó a consenso en torno a la flexibilidad de los compromisos en el ALCA. Posteriormente tuvo lugar una reunión para ampliar el compromiso previo a Miami, en la que participaron además de Brasil y Estados Unidos, Argentina, Canadá, México, El Salvador, Costa Rica, Jamaica, Trinidad-Tobago, Colombia, Perú, Chile, República

Dominicana, Panamá y Uruguay, es decir que estuvieron representadas todas las subregiones del hemisferio.

Por tanto a la reunión de Miami se llegó con un mínimo de acuerdo y un compromiso que involucraba a la mayor parte de los países de la región.

Objetivos de Estados Unidos para la reunión de Miami

Los principales objetivos a lograr por parte de Estados Unidos en la reunión de Miami pueden calificarse de carácter electoral y estratégicos:

- superar el “síndrome” de Cancún y transmitir una señal positiva de avance de las negociaciones hemisféricas frente al estancamiento y fracaso de las multilaterales en el marco de la OMC, como forma de avanzar su agenda en un ámbito regional que posteriormente puede erigirse en el referente global.

- lograr un acuerdo con los 33 países involucrados en el compromiso desde la Cumbre hemisférica de 1994, es decir un acuerdo sin deserciones, en especial, evitar deserciones de países con un peso significativo cuya ausencia descalificaría o reduciría el peso del ALCA.

- mantener todos los puntos de la agenda de negociación; evitar las fricciones que pudieran implicar la exclusión de alguna de las disciplinas a ser negociadas.

- ratificar el compromiso para la fecha de enero de 2005; la fecha adquiere un papel primordial, dada la conjunción de la vorágine final del proceso electoral y la caducidad de la autoridad de promoción comercial en el 2005, que hace incierto el panorama de su renovación si para esa fecha no se hubiera aprobado el ALCA.

Estados Unidos para lograr esos objetivos en la Declaración Ministerial de Miami optaron por una formulación de flexibilidad, que tuviera en cuenta las necesidades y las sensibilidades a materializarse en diferentes niveles de compromisos.

La diversidad de compromisos aprobada constituye la ruptura explícita con la concepción del ALCA como un compromiso único, - que fue una demanda brasileña- lo que se materializa en dos niveles de acuerdos, uno primero formado por un conjunto común de derechos y obligaciones aplicados a todos los participantes; y un segundo nivel estructurado en torno al conjunto de beneficios y obligaciones adicionales adquiridos por la vía de las negociaciones bilaterales o plurilaterales.

Los intereses estratégicos de Estados Unidos están mejor reflejados en los acuerdos del segundo nivel cuya agenda es más amplia y abarcadora, y por tanto su esfuerzo se desplegará a favor de que la mayor parte de los países del hemisferio se ubiquen en ese nivel de negociación.

Durante la reunión de Miami, Estados Unidos anunció su intención de firmar acuerdos de libre comercio con cinco países centroamericanos, República Dominicana, Panamá, Colombia, Perú Ecuador y Bolivia. Tales acuerdos serán del segundo nivel y calificarían como acuerdos de alta calidad.

En la carta de Robert Zoellick donde informa al Congreso la intención del presidente George W Bush de iniciar las negociaciones para un TLC con los países andinos excepto con Venezuela deja muy claramente explicados más de treinta objetivos de la negociación con esa área poniendo énfasis en la apertura del mercado de las telecomunicaciones y la banca comercial, que los países andinos apliquen niveles de protección y prácticas en línea con las leyes y práctica de Estados Unidos en materia de protección de patentes, en el trato nacional a los inversionista extranjeros, por mencionar algunos.

De esta manera el preconcebido acuerdo de compromiso único es desplazado por un grupo de acuerdos que se diferencian por los compromisos adquiridos, por los beneficios que se recibirán, en correspondencia con los contraídos y por la calidad de la participación en la cual existirán la categoría de **observador** para aquellos que participan en los acuerdos del primer nivel y la de **participante** reservada para los que opten por firmar acuerdos del segundo nivel.

Por otra parte los representantes de los países involucrados en la negociación, excepto Venezuela, se comprometieron con la fecha de enero de 2005 y acordaron concluir las negociaciones de acceso a mercado a más tardar el 30 de septiembre de 2004.

Una evaluación heterodoxa de los resultados de la Ministerial de Miami y del CNC de Puebla

De esta manera, -y aun cuando los medios, sectores académicos y políticos han interpretado los más recientes obstáculos de la negociación como el preludio del fracaso del ALCA-, si se tienen en cuenta los objetivos estratégicos norteamericanos para la Cumbre de Miami, que no eran un programa mínimo precisamente, todos

fueron logrados. De otra parte, las negociaciones multilaterales son desplazadas por las de carácter bilateral, que constituyen un terreno idóneo de negociación para Estados Unidos, en tanto desarticula la resistencia grupal; nótese que la táctica es separar – aislar – reducir beneficios a los que resisten. Esa percepción puede ser engañosa si las conclusiones se refieren sólo al resultado acumulado en estos dos eventos, sin tomar en consideración las acciones paralelas dirigidas a conseguir lo mismo por otras vías.

Como pilar del proyecto de dominación el ALCA sería un fracaso si las fricciones y los retrasos presumibles en la negociación estuviesen asociados a las demandas latinoamericanas y caribeñas de desmontar los cimientos que constituyen la esencia del proyecto; pero los temas de inversión, servicios, políticas de competencia y solución de controversias, en general son utilizados como moneda de canje en la negociación por la contraparte latinoamericana para conquistar el acceso al mercado de productos agrícolas norteamericano; es la clásica estrategia de algunos gobiernos latinoamericanos de inviabilizar las negociaciones parcialmente para conseguir preferencias sectoriales, por supuesto esta estrategia tiene alguna efectividad, especialmente, cuando es aplicada por países que tienen el atractivo de las dimensiones de su mercado, pero queda cancelada para otros.

Tanto Estados Unidos como Brasil admiten que la fecha del 2005 está bajo riesgo, sin embargo las presiones del factor tiempo hoy son mucho mayores para el primero.

La administración Bush dentro de ciertos límites ha flexibilizados posiciones buscando acelerar el proceso negociador a fin de alcanzar lo que pueda ser alcanzado de ese proyecto bajo los auspicios de su presidencia; primero, porque su conclusión bajo la forma de acuerdos bilaterales, plurilaterales o multilaterales podría ser un criterio de evaluación de su gestión en materia de política externa cuyo foco ha estado concentrado en el tema del terrorismo y la guerra, que tanto ha deteriorado la imagen de esa administración; segundo, porque la Autoridad de Promoción Comercial vencería y se reeditaría el difícil proceso de una nueva aprobación en el marco desfavorable de una incierta recuperación de la economía norteamericana; y tercero, si el próximo presidente fuera un demócrata la discusión podría ser mucho más compleja.

John Kerry, el principal candidato por el Partido Demócrata a la presidencia de Estados Unidos, ha planteado que no firmaría el CAFTA, (cuya firma podría retrasarse por el calendario electoral) ni el ALCA si en el contenido de los acuerdos no se incluyen normas laborales y medioambientales obligatorias; otros candidatos de ese partido como Dennis Kucinich y el pastor Al Sharpton son más radicales y han declarado que si ocuparan la presidencia uno de sus primeros actos sería la anulación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹².

La estrategia de un ALCA de dos velocidades resulta funcional al enfoque de la “liberalización competitiva”¹³, cuyo sentido es que las negociaciones con un socio o grupo de ellos tiene como objetivo presionar a los que están fuera; mientras, Estados Unidos está avanzando la agenda del ALCA a través de los TLCs, y de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) de distinto formato que abren una brecha en la resistencia.

Si bien el ALCA light, cuyo núcleo en la propuesta del MERCOSUR es acceso a mercados, aparece como una salida para que no haya una parálisis total de las negociaciones, es importante tener en cuenta que podría no reportar los beneficios esperados en acceso a mercados. Si como se está planteando por el G-5 los mayores beneficios en materia de acceso a mercados están condicionados a la profundidad de los compromisos contraídos en un Piso 2, los países que se queden en el Piso 1 podrían no ver el incremento de sus exportaciones al área por no ser beneficiarios de las mayores aperturas.

El esquema del cual podría esperarse un mayor nivel de resistencia: el MERCOSUR no tiene una posición totalmente definida sobre el destino final del acuerdo. Miami 20 de noviembre no fue la fecha crítica en que se dio por concluida la ministerial porque no había nada que discutir, la negociación se realizó apenas dos semanas antes. Lo relevante es que las contradicciones entre los sectores industriales (contrarios al ALCA) y del agronegocios brasileño (favorable al acuerdo) quebraron finalmente la potencial resistencia que podría haber desarrollado el

¹² Servicio Informativo del SELA 17-02-2004, tomado de La Prensa de Nicaragua

¹³ Secretaría Permanente del SELA : Antena del SELA en los Estados Unidos, No. 69, 3er trimestre de 2003.

gobierno en la negociación con Washington y que pudo haber dado culminado con la ruptura del proceso negociador. La definición de la posición final brasileña vendrá dada, en lo fundamental, por cuál de estos sectores beneficiará el gobierno.

El agronegocios brasileño presiona para que Brasil evite los fracasos de reuniones anteriores del CNC mediante concesiones en materia de Inversiones, Servicios y Compras Gubernamentales para con ello supuestamente lograr mejor participación en el acceso al mercado norteamericano de productos agrícolas e industriales. Sin embargo, mayores concesiones en las áreas que constituyen un interés prioritario para Estados Unidos como arma para garantizar una mayor apertura del mercado de productos agrícolas no parecen formar parte de la dinámica negociadora del país del Norte, quien a Centroamérica y especialmente a Costa Rica exigió una apertura del mercado de servicios, superior incluso a la lograda con Chile que era considerado el modelo de negociación en ese sector; a cambio de ello no hizo significativas concesiones en materia de agricultura, las que en muchos casos sólo se limitaron a la ampliación de las cuotas.

La experiencia acumulada en las recientes negociaciones comerciales con Estados Unidos apunta a que cada nuevo tratado toma como referente los anteriores y establece un mayor nivel de profundización en las áreas que son de interés estratégico para Estados Unidos, y ello no necesariamente es compensado con mayores aperturas norteamericanas en áreas que son de mayor interés para los latinoamericanos.

La flexibilidad adoptada en Miami no fue la redefinición del núcleo duro del acuerdo, sino la adecuación de las formas para preservarlo. La adecuación consiste en avanzar la agenda del ALCA "original" con un grupo bastante numeroso de países (11) que se suman a los 4 que ya tienen TLCs firmados.

En la reunión del CNC de Puebla en febrero de 2004 el objetivo era definir el modelo de negociación para el Piso1 (ALCA "*light*") y el Piso 2, así como dar orientaciones a los Grupos Negociadores. En esta oportunidad las contradicciones se hicieron nuevamente presentes en torno al tema de los subsidios agrícolas. Estados Unidos propuso discutir subsidios a la exportación, pero no las medidas de apoyo interno a los productores, así como mantener salvaguardias agrícolas especiales; para el MERCOSUR esta

propuesta en cuanto al primer punto fue insuficiente e inaceptable en los otros dos.

Allí se renovó el ALCA “*light*” como ALCA “*extra-light*”, cuyo núcleo en la propuesta del MERCOSUR es acceso a mercados,¹⁴ y aparece como una salida para evitar la parálisis total de las negociaciones. Sin embargo, esta táctica podría no reportar los beneficios esperados en acceso a mercados. El G-5 (Estados Unidos, Canadá, México, Chile y Costa Rica) ha planteado que los mayores beneficios en materia de acceso a mercados están condicionados a la profundidad de los compromisos contraídos en un Piso 2, los países que se queden en el Piso 1 podrían no ver el incremento de sus exportaciones al área por no ser beneficiarios de las mayores aperturas. Las posiciones del G-5 (punta de lanza del ALCA) son seguidas, con divergencias temáticas puntuales¹⁵ por Colombia, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana.

Ciertamente los países que quedan fuera de este esquema tienen por diferentes motivos un peso significativo en la región: CARICOM, Venezuela y MERCOSUR. Sin embargo, es importante identificar la naturaleza de las resistencias y de las diferencias que están provocando el estancamiento de las negociaciones del ALCA, unas responden a la confrontación de intereses sectoriales, mientras el cuestionamiento venezolano es estructural y apuntan a que finalmente este país no firmaría el acuerdo.

Los países de la CARICOM han mostrado grados variables de resistencia en las diferentes reuniones, el foco de sus exigencias es el trato especial y diferenciado a las pequeñas economías; el nivel de dependencia comercial de este grupo de Estados Unidos funciona en su contra. El mantenimiento de su resistencia puede estar asociado al apoyo que encuentren en el MERCOSUR, cuya posición es ambigua.

La posición venezolana entraña un cuestionamiento a los fundamentos teóricos, jurídicos, éticos y políticos del ALCA; sin embargo esta propuesta no ha encontrado eco en las posiciones

¹⁴ En Miami se sobre-entendió como ALCA “light” todas las disciplinas, pero excluyendo los puntos de fricción, lo que fuera de acceso a mercados lo llevaba al nivel de lo estipulado en la OMC.

¹⁵ Bolivia, quien anteriormente se afiliaba al G-15 en la reunión de Puebla planteó su no-compromiso con el Piso 2.

negociadoras de otros gobiernos latinoamericanos, incluido el brasileño que protagoniza una oposición más *lite*.

Paradójicamente, para Estados Unidos no tiene sentido un acuerdo que sólo abarque el acceso a mercados y deje fuera los servicios, las inversiones, las compras gubernamentales y la propiedad intelectual, y mucho menos sin Brasil y Argentina.

A lo anterior se suma que las nuevas modalidades de negociación: 1+4 y las reuniones informales de la co-presidencia con grupos de países para construir consensos previo a las reuniones formales apuntan hacia la menor transparencia del proceso y a la mayor capacidad de presión por parte de Estados Unidos para imponer su agenda en pequeños grupos y desarticular posibles alianzas de resistencias.

Quedaría pendiente evaluar el impacto de los TLCs anunciados sobre los esquemas de integración. Al parecer el esquema centroamericano en ese formato comienza a perder su sentido y la Comunidad Andina, con la división primaria de aislar a Venezuela y convertir la ATPDEA en la nueva plataforma negociadora andina, vacía de su contenido a la CAN. Los ya endebles procesos latinoamericanos de integración salen debilitados con cualquier variante de ALCA, sea *"light"*, o *"hard"*. La mejor de las ALCAs es adversa al desarrollo de la región.

Una vez más la mayor parte de los esquemas de integración latinoamericanos han dado cuenta de su pobre capacidad para generar una convergencia intra latinoamericana durante esta fase crucial de las negociaciones del ALCA. Se ha puesto de manifiesto que en aquellas subregiones donde existe una estrategia de integración en cadenas globales de producción por parte de las corporaciones transnacionales se da la tendencia a negociar conjuntamente, pero a favor de un ALCA abarcador, es el caso de Centroamérica.

En el caso de la región andina, exceptuando a Venezuela y con algunos matices planteados por Bolivia en la reunión del CNC de febrero de 2004, el mosaico de posiciones marcha en torno al consenso norteamericano, pero se observa competencia por ganar los favores del vecino del Norte, como en el caso peruano, en tanto la crisis social de Ecuador que unida a la pérdida de competitividad en su entorno regional por la dolarización formal de su economía, hacen incierto el ambiente para pronosticar cómo será la

negociación con ese país, en una situación semejante se encuentra Bolivia.

El polo de resistencia más reconocido por los medios en el proceso de negociación también proviene del esquema de integración liderado por el mayor productor latinoamericano que es Brasil, sin embargo en esta oportunidad el bloque sudamericano no ha logrado como en otras ocasiones articular propuestas que hagan un contrapeso a los TLCs bilaterales.

Los resultados de Miami desde la perspectiva de las fuerzas que se oponen al ALCA deben ser medidos no por la magra Declaración Ministerial, sino por lo que se podría haber logrado si las contradicciones internas de la co-presidencia se hubiesen llevado hasta el final porque en definitiva las razones que dan lugar a las divergencias se mantienen tal cual. Sin embargo, predominó el espíritu de hacer avanzar la negociación por encima de las contradicciones.

En este sentido habría que tener en cuenta que las posiciones de resistencia brasileñas no han sido tan sólidas como para que potenciales aliados encontraran que están pisando terreno firme, muchos perciben que la ambigüedad refleja las contradicciones internas. A pesar de que existen temas en que los intereses del MERCOSUR, Venezuela, CARICOM y Bolivia puedan tener cierto acercamiento, lo cierto es que las propuestas son tan disímiles como los intereses de los mantienen en la negociación.

A diferencia de lo ocurrido en el marco de la OMC en la reunión de Cancún, donde las contradicciones y falta de acuerdos en agricultura y los llamados temas de Singapur lograron “descarrilar” el proceso, al menos momentáneamente, en el caso del ALCA, donde las fricciones se concentran en torno a los mismos temas ha prevalecido la voluntad política de salvar incluso la imagen pública de las negociaciones por encima de las tensiones. Ha prevalecido el interés de salvar la negociación y la relación con Estados Unidos.

La forma en que Estados Unidos logre materializar el acuerdo (bilateral o multilateralmente) no es lo decisivo, sino si logra sus objetivos estratégicos, entre los cuales reza desarticular los esquemas de integración vigentes en el área como plataformas políticas; a través del bilateralismo y las campañas mediáticas que multiplican las declaraciones de funcionarios norteamericanos sobre la amenaza de aislamiento de aquellos que no se sumen al acuerdo, de momento ha tenido cierto éxito; por tanto como se

había previsto desde que la idea del ALCA fuera lanzada: los endeble esquemas de integración latinoamericanos se perfilan como los mayores perdedores de esta negociación, y con ello los pueblos que los impulsaron.

Importancia económica y social de la agricultura en la economía de países y grupos de países

2001	PIB total Billones USD	PIB agrícola Billones USD	Particip. PIB Agrícola %	Pob. Total Millones USD	Pob agrícola Millones USD	% Pob. agrícola	Exp agrícolas Millones USD	Imp. Agrícolas Millones USD	Saldo agrícola Millones USD
Argentina	269	13	4.8	37	4	10.8	2,255	1,217	1,039
Bolivia	8	1	12.5	9	4	44.4	400	234	166
Brasil	503	47	9.3	173	27	15.6	16,060	3,209	12,851
Chile	66	6	9	15	2	13.3	3,169	1,063	2,106
Colombia	82	11	13.4	43	9	20.9	2,690	1,565	1,125
C.Rica	16	1	6.2	4	1	25	1,553	469	1,084
Ecuador	18	2	11.1	13	3	23	1,503	485	1,019
Guatemala	20	5	25	12	6	50	1,294	806	488
México	618	27	4.3	100	23	23	7,631	10,830	(3,199)
Paraguay	7	1	14.2	6	2	33.3	772	295	477
Perú	54	5	9.2	26	8	30.7	642	1,012	(370)
Venezuela	125	6	4.8	25	2	8	314	1,900	(1,585)
G-22*	4,829	532	11	3,528	1,787	50.6	83,508	61,121	22,387
EE.UU	10,065	164	1.6	286	6	2	56,706	44,940	11,766
U.E.	7,895	179	1	377	16	4.2	56,412	54,767	1,645

Fuente: Instituto de Estudos do Comercio e Negociacoes Internacionais (ICONE)

*G-22 integrado por Africa del Sur, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Egipto, Ecuador, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú Tailandia y Venezuela.

Población dedicada a la agricultura (en por ciento)

