

¿Integración frente al unilateralismo?

La economía política del ALCA

MARCO ROMERO*

En forma cautelosa, pero sin tregua, el proceso de construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sigue adelante. Al menos los ritos de las reuniones previstas en los planes de trabajo previamente establecidos se vienen cumpliendo puntualmente, manteniendo la dinámica actual del proceso en las manos de una burocracia técnica hemisférica que ha asumido la tarea con una mística digna de mejor causa. A pesar de las múltiples interrogantes que penden sobre el proceso, éste sigue su marcha, en gran parte al margen de la opinión pública a la que se informa de manera puntual y escueta; así como con una participación de la sociedad civil estrechamente reglamentada, a la que se pretendió satisfacer con la inserción del borrador del acuerdo en la página oficial del ALCA, a comienzos del segundo semestre de este año.

Salvo en casos aislados, el debate sobre el ALCA tiene un perfil muy bajo en la mayoría de países latinoamericanos. Los sectores empresariales y los gobiernos de los países del hemisferio no han propiciado una discusión amplia y profunda sobre las repercusiones que podría tener la formación de una zona de libre comercio hemisférica; para ello ha conspirado el hecho de que no existen avances en la identificación de los efectos que tendría el ALCA en sus economías y sociedades. Algunos afirman que esto obedecería al hecho de que aún no se ha definido el alcance que tendrá el ALCA, por lo cual cualquier cálculo de impactos sería aventurado.

No obstante, es preciso establecer que el ALCA está planteado como una zona de libre comercio de nueva generación que –además de los temas estrictamente comerciales, la eliminación de aranceles y de otras ba-

* Profesor y coordinador del Programa de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

reras no arancelarias para la parte más importante de los flujos comerciales de bienes y servicios en el hemisferio— incluye múltiples otros temas solo indirectamente relacionados con el comercio, como los de las inversiones, compras gubernamentales y políticas de competencia, entre otros, que incidirán en diversos ámbitos de las políticas públicas, estableciendo restricciones muy claras para los márgenes de maniobra de los gobiernos.

Por lo tanto, es posible hacer diversos análisis tendientes a establecer varios escenarios de las consecuencias que podrían generarse de diferentes alternativas de construcción del ALCA, pero sobre todo identificar algunas tendencias predominantes en el proceso, que ya nos pueden dar valiosos elementos de juicio. A continuación se presentan algunas reflexiones en tal sentido, como elementos para una discusión mucho más amplia y sistemática.

Debe quedar muy claro que la firma del ALCA, bajo los parámetros que al parecer predominan en los debates, significará un recorte importante en los márgenes de maniobra con que cuentan los gobiernos latinoamericanos.

En primer lugar, es preciso anotar que, entre las tendencias pre-

valecientes en los acuerdos comerciales, desde la década pasada se incluye la de abarcar temas y establecer reglamentaciones que van mucho más allá de las que regulan el flujo transfronterizo de bienes y servicios, incorporando normas sobre aspectos cada vez más “internos”, que correspondían a aspectos propios de la política nacional.

Por esta razón algunos consideran que este tipo de acuerdos comerciales se constituyen en “sistemas condicionantes” de carácter permanente, con un alcance temático y temporal mucho más fuerte que la condicionalidad asociada a los créditos de las entidades financieras multilaterales;¹ su objetivo final sería entonces la consolidación de las reformas, garantizando su irreversibilidad.

En consecuencia, debe quedar muy claro que la firma del ALCA, bajo los parámetros que al parecer predominan en los debates, significará un recorte importante en los márgenes de maniobra con que cuentan los gobiernos latinoamericanos en múltiples campos de su accionar. Por ejemplo, podrían quedar definitivamente cerradas las posibilidades de plantear e políticas industriales, articuladas con sus políticas comerciales, orientadas al desarrollo de capacidades de producción y de exportación de productos manufacturados, con niveles sustancialmente mayores de

valor agregado, única forma de vincularse a los segmentos más dinámicos del comercio mundial. Igualmente podrían acotarse severamente las posibilidades de construir capacidades competitivas en diversos segmentos del sector de servicios o, en el mejor de los casos, se restringirían claramente las formas bajo las cuales puede hacerse.

Por otro lado, en la medida en que por definición el ALCA, para justificarse, debe incorporar niveles de liberalización y normas más amplias que las contempladas en la Organización Mundial del Comercio (OMC), tenemos otra tendencia muy definida del proceso; más aún, como muchos autores han establecido, las posiciones norteamericana y canadiense se orientan hacia una extensión hemisférica del tipo de normas y procedimientos aplicados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); de hecho su extensión progresiva hacia otros países sigue siendo una alternativa a las negociaciones colectivas en curso; la misma se está impulsando con Chile y al parecer podría ampliarse hacia América Central (antes de la presente crisis) y otros países aislados. Un análisis somero del TLCAN muestra, en primer lugar, que sobre todo en los rubros denominados como sensibles no se trata de establecer el libre comercio, sino diversas formas de comercio administrado, proceso en el cual la capacidad negociadora resulta crucial para evitar la fijación de reglas excesivamente asimétricas y aún discriminatorias precisamente en los segmentos del comercio de bienes y servicios en los cuales nuestras economías tienen mayores ventajas y capacidad de competir. Por otro lado, una dinámica semejante excluiría o minimizaría cualquier tratamiento diferenciado según los niveles de desarrollo de las partes; apuntaría a niveles mínimos de institucionalización y dejaría espacio para políticas unilaterales de algunos miembros, en función de las diferencias de poder relativo, que limitan la eficacia de los acuerdos; además de incluir normas, sobre todo en el campo de las inversiones, que han sido rechazadas en el ámbito multilateral por considerárselas demasiado asimétricas y favorables al capital extranjero. De acuerdo a lo que se conoce del borrador sobre el tema inversiones, existe el riesgo claro de agudizar una guerra de incentivos entre los países por atraer a la inversión extranjera directa hacia la región, que sería altamente gravosa y perjudicaría a nuestras economías.²

Otro riesgo importante que para nuestros países se vislumbra claramente a partir de la orientación que va tomando el ALCA es la posibilidad de “colapso de los actuales esfuerzos de integración si los países de la región los descuidan y los postergan”;³ efectivamente, uno de los principios

que rigen el proceso es el de su consistencia con los esquemas de integración subregionales, siempre y cuando éstos sean más profundos que el ALCA;⁴ esto constituye un desafío claro para tales procesos, que corren el riesgo de diluirse o verse reducidos a meros instrumentos simbólicos en caso de no concretarse efectivamente.

Esta coyuntura plantea una disyuntiva existencial para la Comunidad Andina de Naciones, para MERCOSUR y para los procesos en América Central y en el Caribe; e implica una demanda para nuestros gobiernos y para los diferentes sectores de nuestras sociedades, en particular para las más pequeñas,⁵ respecto de la definición de prioridades y sobre todo de las orientaciones de nuestro desarrollo, reconociendo las restricciones derivadas de la economía mundial, nuestro escaso peso relativo y la necesidad de una cooperación subregional o regional reforzada para evitar caer en la irrelevancia y tratar de ampliar nuestra capacidad de incidencia y defensa de nuestros intereses.

Ese es precisamente uno de los principales déficit de la mayoría de países del hemisferio, que no han llegado a definir –en forma consensuada, amplia y explícita– los “intereses nacionales”; en la mayoría de los casos se han formulado aproximaciones a partir de ejercicios desde la burocracia estatal que, en el mejor de los casos, toman en cuenta las posiciones de ciertos segmentos empresariales con mayor acceso y capacidad de influencia. Es que, lamentablemente, ante la necesidad de enfrentar las demandas de la coyuntura, muchos países latinoamericanos y caribeños han desmantelado las instituciones y aun los espacios de reflexión sobre las metas de mediano y largo plazo y sobre el desarrollo. El proceso del ALCA evidencia en forma dramática la necesidad de avanzar en la definición de tales metas y políticas de desarrollo, insertando los temas comerciales y otros contemplados en el proceso de las diversas negociaciones comerciales, en un enfoque de conjunto. Esa carencia se manifiesta en varios países, que participan en el proceso, con una dinámica inercial y casi con un sentido de inexorabilidad, que confía ciegamente en la retórica del libre comercio y en sus beneficios, más allá de consideraciones sobre los procesos objetivos.

Por otro lado, la economía mundial ha entrado definitivamente en un escenario de crisis, arrastrada por las tendencias recesivas en Estados Unidos, su persistencia en el Japón y la débil evolución en Europa; esas tendencias impactarán en forma muy dura sobre las economías menos desarrolladas, a través de los canales comerciales y financieros, dificultando la lenta recuperación en la que se encontraban luego de los impac-

tos de la crisis financiera en Asia y sus repercusiones en otras regiones. La evidencia histórica muestra que cuando se presentan dificultades en el sector externo, por factores exógenos y endógenos, los países tienden a asumir posiciones defensivas, estableciendo barreras encubiertas a las importaciones, aún sobre las originarias de los países miembros de sistemas regionales de integración, incumpliendo los compromisos adquiridos, socavando la confianza en tales procesos y minando el logro de las sinergias y ventajas de la cooperación regional. Algunos llegan incluso a cuestionar la vigencia y validez de tales procesos.

En caso de repetirse ese comportamiento en esta ocasión, como está sucediendo en los casos del MERCOSUR y de la CAN, se plantearían riesgos muy serios para su continuidad; lamentablemente, una vez más, las exigencias de la coyuntura y del corto plazo ocultan las ventajas de la integración en una perspectiva estratégica.

En el caso de la CAN, el desafío que plantea el ALCA se relaciona con la necesidad de completar la unión aduanera imperfecta que rige actualmente superando los incumplimientos y el descontento de algunos sectores; cumplir la meta del mercado común para el 2005, lo que exige la liberalización de los flujos intrarregionales de servicios y de los factores de producción, la coordinación de políticas macroeconómicas y avanzar hacia una política exterior común. Las críticas planteadas en los últimos meses a la integración andina desde diferentes sectores y las tensiones que surgen desde las posiciones de los países miembros frente a diversos temas de las negociaciones comerciales en curso no permiten un optimismo exagerado. Por otro lado, las dificultades que atraviesa el MERCOSUR por la profunda crisis en Argentina y por los efectos de la política cambiaria del Brasil en las exportaciones del resto de miembros generan graves tensiones y dudas respecto de sus perspectivas.

En esta ocasión, sin embargo, el panorama es más apremiante, en particular para las economías con menores niveles de productividad y competitividad, como es el caso del Ecuador y de otras economías andinas, porque la situación les obliga a realizar un significativo esfuerzo de inversión y de aumento de la competitividad externa de sus bienes y servicios, para enfrentar la competencia acentuada que representará el ALCA, no solo en el mercado hemisférico sino incluso para conservar su participación en su propio mercado interno; esto se vuelve muy difícil en un marco de crisis con importantes desequilibrios macroeconómicos, principalmente en el sector externo y fiscal.

En consecuencia, es indispensable que todos los países y sociedades avancen en el análisis del conjunto de las tendencias económicas y políticas que inciden sobre la dinámica del proceso ALCA y las posiciones de los actores más relevantes, a fin de entender mejor el escenario global en que se inserta y orientar la toma de decisiones individual y colectivamente. Para apoyar ese proceso, en este artículo se analizarán, brevemente, algunos elementos de la coyuntura actual que inciden directamente en las perspectivas de las negociaciones y que deben ser tomados en cuenta por los negociadores, por los empresarios y por toda la sociedad civil de nuestros países.

POSICIONES DE ALGUNOS SECTORES

La dinámica norteamericana

Como se conoce, la construcción del ALCA es para Estados Unidos, de donde partió la propuesta y quien marca las orientaciones fundamentales del proceso, solo una de las alternativas que maneja en su política exterior hacia Latinoamérica y otras regiones del mundo, que se combina con otras políticas, como por ejemplo el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, en el caso de los países andinos.

En el plano global, luego de los atentados terroristas de septiembre de 2001, la construcción y el funcionamiento de la coalición antiterrorista es el tema que marca la agenda norteamericana, dejando en segundo plano y supeditando a los temas económicos.

El tema tradicional de la seguridad ha vuelto al primer plano, más allá de la retórica sobre la globalización y la interdependencia. Sin embargo, no se ha producido el abandono de tales campos, como algunos pensaban, sino que sus metas y ritmos han sido reformulados en función de la lucha antiterrorista. Mas aún, en los últimos meses el gobierno de Bush ha aumentado sus iniciativas en los diversos frentes de las negociaciones comerciales. Efectivamente, varios funcionarios norteamericanos han expresado la decisión del gobierno de acelerar las negociaciones comerciales en todos los frentes, acogiendo algunas de las demandas de los países menos desarrollados, como un elemento que demuestre el compromiso del gobierno norteamericano con el libre comercio, como un aporte para consolidar el frente antiterrorista y para evitar el riesgo de que la globalización pierda el paso.

Esta dinámica se ha manifestado muy claramente en el proceso para obtener la Autoridad para la Promoción del Comercio (APC),⁶ que ya

fue aprobada por el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara y también por el pleno de la Cámara de Diputados el pasado 6 de diciembre, en forma muy estrecha (215 votos favorables y 214 en contra), luego de grandes presiones sobre algunos de sus miembros y de una intensa negociación de varios votos, y de presentar al libre comercio como un arma internacional contra el terrorismo, planteando que esta decisión era una muestra de patriotismo, indispensable para mantener el liderazgo norteamericano en el mundo. De cualquier manera la votación es mucho menos bipartidista de lo que podría pensarse, ya que votaron a favor 194 diputados republicanos y solo 24 demócratas.

La economía mundial ha entrado definitivamente en un escenario de crisis, arrastrada por las tendencias recesivas en Estados Unidos y Japón y la débil evolución en Europa.

Para que el "fast track" en su nueva denominación sea un hecho debe ser discutido en el Senado. El Comité de Finanzas del Senado lo aprobó el 12 de diciembre pasado, al parecer con menores dificultades, puesto que las posiciones en dicha instancia son menos proteccionistas, como se refleja en los resultados de la votación (18 votos a favor y 3 en contra). El gobierno preveía su aprobación, que no pudo concretarse, antes de la navidad.⁷

Según algunos analistas, el gobierno norteamericano habría comprendido la necesidad de impulsar el combate a la pobreza como una forma de reducir las brechas que genera la globalización, contribuyendo a legitimarla y volverla más gobernable, evitando que la enorme masa de sus excluidos se convierta en un espacio que favorezca el surgimiento de grupos violentos y del terrorismo. La incorporación de ciertos segmentos del comercio internacional como el agrícola y el de los productos textiles, a la liberalización, beneficiaría a los países menos desarrollados que tienen ventajas competitivas en dichos rubros. Esto explicaría la posición norteamericana en la última reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Qatar, a favor de una declaración de principios contra el proteccionismo agrícola, estableciendo el compromiso con la eliminación de barreras y subsidios; ello contribuyó a que muy dificultosamente se logre lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales que arrancó en enero del 2002, en un proceso muy largo y conflictivo previsto inicialmente para 3 años, coincidiendo con los plazos finales del ALCA.

Otros signos de los cambios ocurridos en la posición norteamericana-

na luego de los atentados de septiembre del año pasado, hacia un menor "hegemonismo" y una mayor cooperación con los países aliados, sería la flexibilización de sus posiciones en diversos foros de negociación (como en la ONU y en el G8). No obstante existen también signos contrarios, como la denuncia del tratado de misiles antibalísticos de 1972 y la continuación con el proyecto del escudo antimisiles, dejando de lado los cuestionamientos de diversos sectores.

• Igualmente, pocos días después de la reunión en Doha, la Comisión de Agricultura del Senado norteamericano aprobó la "Farm Bill" (Ley Agrícola), que incrementa la remuneración para los productores agrícolas norteamericanos entre un 21 por ciento y un 64 por ciento, dependiendo del producto, en relación con los niveles actuales de ayuda; esta disposición tiene diez años de duración y significaría una asignación presupuestaria adicional estimada en 17 mil millones de dólares anuales.⁸ Si bien la medida todavía requiere ser aprobada por el plenario del Senado, representaría un reforzamiento de las tendencias proteccionistas y un cambio en la política norteamericana frente a las negociaciones agrícolas en la OMC.

No obstante, esto podría representar también una estrategia negociadora, que utilice este instrumento como elemento de intercambio para obtener ventajas en otros campos de la negociación. En todo caso, la experiencia histórica apunta a que Estados Unidos mantendrá en su política exterior la clásica combinación de unilateralismo y cooperación multilateral, según convenga a sus intereses económicos y estratégicos.

Estos aspectos son cruciales por su incidencia en las perspectivas del ALCA y los países latinoamericanos deben considerarlos plenamente a definir sus posiciones y estrategias. Además, los gobiernos de Canadá y Estados Unidos han planteado que no están dispuestos a negociar en el plano hemisférico los temas de la eliminación de los subsidios agrícolas y la introducción de disciplinas precisas para el uso de las medidas antidumping, dos de los campos más reclamados por los países menos desarrollados si se quiere dar más simetría al proceso, puesto que los consideran temas de carácter sistémico y que solo podrían ser negociados en la OMC.

Esta constatación lleva a que varios países, en particular Brasil, consideren que el marco multilateral parece más beneficioso que el espacio hemisférico, por la posibilidad de manejar diversas estrategias de alianzas y coaliciones, con un mayor número y diversidad de actores, que ofrece un mayor margen de maniobra.

En todo caso será el debate en las diferentes instancias del poder po-

lítico y económico en Estados Unidos el que definirá la posición norteamericana frente al ALCA y frente a las negociaciones multilaterales; los sectores proteccionistas tienen una influencia importante y sus apoyos entre los demócratas que muchos creían galvanizados por las iniciativas de Bush luego de los atentados, no parecen dispuestos a ceder en los temas comerciales. Por otro lado, el agravamiento de la recesión fortalece a las posiciones proteccionistas en diversos sectores económicos norteamericanos.

La Autorización para la Promoción Comercial es un elemento indispensable para todos los niveles de negociación comercial en que está empeñado Estados Unidos, aún los bilaterales (como el que se negocia con Chile, para su incorporación al TLCAN), puesto que todas sus contrapartes potenciales requieren este elemento para darle seriedad y confiabilidad a cualquier negociación. Sin embargo, la versión de APC lograda por Bush en la Cámara de Diputados a comienzos de diciembre es sumamente restrictiva puesto que excluye del proceso de liberalización en ALCA a una lista de productos agrícolas (293 ítem), denominados sensibles, entre los cuales están todos los productos exportados por América Latina que compiten con producción norteamericana; se excluye la posibilidad de restringir el uso de las disposiciones antidumping; y, para asegurar que estas restricciones se cumplan, se amplía el poder de supervisión del Congreso en todas las fases de negociación, el cual tendrá sus representantes en las delegaciones norteamericanas, reduciendo la autoridad de los negociadores del ejecutivo.

Es preciso destacar también que la Comisión de Finanzas del Senado, acatando las exigencias de los representantes demócratas y repitiendo la estrategia adoptada cuando se discutía el TLCAN, procedió a incluir condicionamientos ambientales y laborales que no fueron considerados en la Cámara de Diputados y son resistidos, al considerarlos como proteccionismo disfrazado, por muchos países latinoamericanos; igualmente se incluyen disposiciones que mantienen abierta la posibilidad para el unilateralismo norteamericano, como la que establece que el presidente Bush deberá informar al parlamento sobre el cumplimiento histórico de los derechos laborales por parte de los potenciales socios comerciales de Estados Unidos.

No obstante el aspecto más importante para el análisis se refiere a la forma en que el gobierno de Bush ha logrado el triunfo en la Cámara de Diputados, con la aprobación de la APC. La prensa norteamericana ha destacado que se necesitaron negociaciones muy arduas y acuerdos cuyo alcance difícilmente se puede conocer hoy; lo que sí sabemos es que sus resultados se han dado en contra de los intereses de los países menos de-

sarrollados. Efectivamente, se habría prometido a James Mint y Robin Hayes, entre otros representantes republicanos de estados con un sector textil muy importante, reducir y aun eliminar las concesiones hechas en los rubros textiles y vestido, a los países de la Cuenca del Caribe y del África el año pasado, al igual que aquellas que estaban por aplicarse para los

Será el debate en las diferentes instancias del poder político y económico en Estados Unidos el que definirá la posición norteamericana frente al ALCA y frente a las negociaciones multilaterales.

países andinos dentro de la ampliación de las Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) que aún no se formaliza, a fin de que cambiaran su voto negativo.

En consecuencia, los productos textiles provenientes del Caribe y del África deberán ser al menos coloreados y terminados en Estados Unidos, para calificar para los beneficios concedidos en

acuerdos ya firmados; eso permitiría que las firmas americanas mantengan su participación en el mercado a pesar de la intensa presión de los textiles asiáticos que son ampliamente más competitivos. Iguales reglas se aplicarían para los países andinos a pesar de las promesas recibidas en las discusiones recientes para la ampliación de las ATPA.⁹

Diversos sectores en América Latina consideran que la norma entregada a Bush por la Cámara de Diputados y la fórmula elaborada por el Senado disminuyen las posibilidades de lograr un acuerdo para ALCA, puesto que lo reducirían a un acuerdo muy asimétrico, que no respondería a los intereses de la región.

Como se conoce, el gobierno de Bush asigna primordial importancia en el proceso de ALCA al acceso de productos norteamericanos al mercado de Brasil y del MERCOSUR, así como al impulso de sus exportaciones de servicios y tecnología hacia Latinoamérica; los países de América Latina y el Caribe, por su parte, concentran su atención en la apertura del mercado estadounidense para sus productos, básicamente agrícolas y primarios; y, la reglamentación del uso de las normas antidumping, que han sido utilizadas unilateralmente por Estados Unidos, para enfrentar las exportaciones que compiten con sectores de ese país.

Los desafíos para Brasil

Es indudable que Brasil, el único "global trader" de América Latina, constituye por el tamaño de su mercado el principal objetivo norteamericano dentro del ALCA. Sin embargo, el presidente Cardoso planteó muy

claramente en su intervención en la cumbre presidencial de Quebec que, para su país, “MERCOSUR es un destino y el ALCA es una opción”; sus mayores esfuerzos apuntarían por lo tanto a la continuidad y fortalecimiento del MERCOSUR, más allá de sus dificultades actuales, que considera coyunturales; en consecuencia, no está dispuesto a firmar el ALCA si el acuerdo solo responde a los intereses norteamericanos. Verdaderamente, desde una perspectiva política y comercial, Brasil es el único país del hemisferio que puede rechazar unilateralmente el ALCA, reduciendo significativamente su alcance y reforzando una estrategia diversificada en sus relaciones económicas internacionales, que siempre ha sido la posición predominante en ese país.

Diversas autoridades han planteado que los intereses fundamentales del Brasil en las negociaciones comerciales internacionales apuntan hacia la eliminación de las barreras al comercio agrícola, en particular los subsidios y los diversos apoyos que da el gobierno estadounidense a sus productores (al igual que la Unión Europea y el Japón); una regulación consensuada de la aplicación de las reglas antidumping norteamericanas y el apoyo a la transferencia de tecnología hacia los países menos desarrollados.

El presidente Cardoso ha planteado reiteradamente la necesidad de impulsar una “globalización solidaria” que introduzca más simetría en el funcionamiento del régimen internacional del comercio, enfrentando algunos de los principales obstáculos que tienen las exportaciones de los países en desarrollo para acceder a los mercados de los países industrializados, básicamente en el comercio agrícola y de productos textiles, rubros que se han mantenido al margen de la liberalización comercial en el GATT y en la OMC.

Los resultados obtenidos en Doha, Qatar, que culminaron con un acuerdo para el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones multilaterales, fueron considerados como muy importantes para el Brasil y las economías en desarrollo; en dicho desenlace ese país jugó un papel muy activo, conjuntamente con otros países menos desarrollados, consiguiendo, mediante una estrategia de alianzas flexibles, acuerdos de principio sobre la limitación de los derechos de patentes en el caso de las medicinas; la eliminación de las barreras y subsidios al comercio agrícola; y la discusión de restricciones en el uso de barreras fitosanitarias para limitar las importaciones.

Sin embargo, algunos analistas consideran con menos optimismo los resultados alcanzados en la OMC, para los países menos desarrolla-

dos, incluidos en el lanzamiento de una nueva ronda, en la medida en que, si bien se logró anteponer la salud pública sobre las patentes en el tema de los medicamentos, no se consiguió nada concreto en cuanto a la reducción de subsidios a la agricultura y se abrieron las puertas para establecer reglas comerciales en nuevos temas sensibles como los de las inversiones y las políticas de competitividad; en sus propias palabras: “se hacen promesas de cambio futuro que refuerzan la situación actual”.¹⁰

En todo caso, lo acontecido después de Doha y reseñado en párrafos anteriores reforzaría la posición menos optimista y llevaría a pensar que lo discutido en la OMC parece una pérdida de tiempo frente al reforzamiento de las posiciones más proteccionistas y unilaterales en Estados Unidos, que se expresan en el debate y en los resultados alcanzados en el poder legislativo, para el fast track.

La recepción, en la mayor parte de América Latina, de lo acordado en el Congreso norteamericano es todavía poco clara, en parte porque aún no se maneja toda la información relevante y en parte por las limitaciones para articular una respuesta coherente. Ese no es el caso del Brasil, cuyos representantes expresaron inmediatamente su preocupación por las tendencias predominantes entre los legisladores norteamericanos, que no evidencian una disposición flexible y no permiten abrigar esperanzas para los países en desarrollo, ni en la OMC ni mucho menos en ALCA.

El presidente del Brasil manifestó muy claramente: “El Congreso americano acaba de aprobar el fast track para negociaciones como el ALCA. Pero lo aprobó con condicionantes que si fueran llevadas al pie de la letra significan que no va a haber ALCA”.¹¹ También dijo que “El ALCA es solo una propuesta comercial. Será aceptada o no dependiendo de nuestros intereses. La cuestión en una negociación es tener claros los intereses de cada uno. Y tiene que ser una cosa recíproca”.¹² Diversos representantes gubernamentales brasileños han destacado, además de la exclusión de concesiones en la agricultura y en la reglamentación antidumping, que prácticamente le dicen no al ALCA, la extraña inclusión, por primera vez en este tipo de instrumentos, de una cláusula cambiaria relativa a un mecanismo de consultas con las contrapartes comerciales de Estados Unidos, cuando hayan movimientos cambiarios que afecten al comercio.

Las fuertes críticas se han ampliado incluso a la aprobación, en la Cámara de Diputados brasileña, de una moción cuyo texto pide la retirada del gobierno de Brasil de las negociaciones para crear el ALCA en caso de que el Congreso americano apruebe la TPA, puesto que “La TPA con-

diciona las negociaciones de ALCA al mantenimiento y ampliación de los mecanismos proteccionistas que perjudican a las exportaciones brasileñas, como los generosos subsidios para la actividad agrícola y la ampliación indiscriminada de las medidas antidumping”.¹³

Incluso el vicepresidente senior y economista jefe del Banco Mundial, Nicholas Stern, ha establecido que “las presiones de grupos de interés especiales muy poderosos de los países ricos se manifiestan en las condiciones impuestas por los diputados al fast track”, añadiendo que es “inaceptable que los países ricos digan a los países en desarrollo que deben tomar medidas radicales de apertura comercial, cuando los propios ricos evitan tomar medidas radicales en sus propios mercados internos en los cuales existen barreras para el acceso”.¹⁴

Si bien el gobierno brasileño reconoce que en la política internacional es necesario mantenerse flexible, no parecen muy prometedoras las perspectivas del ALCA a la luz de estas posiciones predominantes en Estados Unidos.

El resto de la región latinoamericana

En los clásicos ejercicios retóricos, algunos analistas latinoamericanos han saludado la aprobación del fast track, destacando que ello abriría posibilidades para la esperanza en América Latina y permitiría concretar el proceso ALCA;¹⁵ tales planteamientos son sobre todo esfuerzos propagandísticos y legitimadores que dejan de lado el estudio de las condiciones en las que se obtuvo ese mandato y las restricciones muy claras que marca para las negociaciones. Tampoco han existido muchos pronunciamientos en la región, particularmente en el campo oficial.

Existen algunos países, especialmente Chile, que han avanzado bilateralmente con Estados Unidos en el proceso tendente a establecer un Tratado de Libre Comercio. Otros gobiernos, como los de Costa Rica, Colombia, Argentina (antes de la profundización de sus problemas económicos y políticos) y Uruguay no han ocultado su disposición a negociar individualmente con Estados Unidos.

Sin embargo, aun en el caso chileno el proceso se ha postergado y hay voces que destacan que la aprobación de la TPA deja sin resolver puntos muy importantes, entre ellos algunos muy difíciles y sensibles para Chile como el de las medidas antidumping; en consecuencia, se prevé un período muy duro en las negociaciones. Frente al contexto en el que se plantean las discusiones, varios mencionan que América Latina necesitará dedicar importantes recursos materiales y humanos a la tarea de cabildeo en diver-

sas instancias de la compleja estructura burocrática y de intereses que maneja el comercio en Estados Unidos, a fin de formar coaliciones con diversos grupos norteamericanos susceptibles de compartir intereses, con una activa participación del sector privado. En la diplomacia comercial contemporánea no se puede pensar en procesos llevados adelante exclusivamente por los representantes estatales.

Por otro lado, la reciente publicación de la Carta de Intención que negocia actualmente el Perú con el FMI ha permitido establecer que dicho organismo incluye en el campo de las reformas estructurales, por su cuenta o a pedido del ministro de economía de dicho país, una dirección clara que llevaría al Perú a priorizar su ingreso al ALCA frente a cualquier otro objetivo comercial y en claro detrimento del proceso de integración andina.¹⁶

Los países andinos han establecido como sus objetivos fundamentales en el proceso de ALCA: la consideración de los diferentes niveles de desarrollo tomando en cuenta los tratamientos preferenciales vigentes; el establecimiento de disciplinas más estrictas para evitar que normas técnicas, sanitarias y procedimientos antidumping sean utilizados como barreras para arancelarias que limitan el ingreso de exportaciones andinas al mercado norteamericano; y, la consolidación del acceso preferencial al mercado de Estados Unidos, concedida por éste con la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA).

A la luz de las tendencias predominantes en las discusiones adelantadas parecería que el único objetivo alcanzable sería el de cambiar el carácter unilateral de las preferencias andinas concedidas por el gobierno norteamericano, vinculada a su evaluación del desempeño de los países andinos en el combate al narcotráfico, transformándolas en permanentes. Los detalles mencionados anteriormente sobre las posiciones proteccionistas predominantes en el legislativo norteamericano no permiten abrigar muchas esperanzas sobre la demanda andina de ampliar el alcance de tales preferencias incluyendo a productos como el atún, productos de cuero y textiles.

La renovación de las ATPA que vencieron el 4 de diciembre pasado ha sido aprobada por el Comité de Finanzas del Senado y debería ser discutida por el plenario en las próximas semanas, según la prioridad que le asigne el gobierno norteamericano. De acuerdo a lo expuesto en páginas anteriores, lo más probable es que la versión final de la renovación de las ATPA, políticamente ya asegurada, incluya el acceso de algunos

productos de los sectores mencionados, sometidos sin embargo a cuotas o contingentes y a otras restricciones.

Como estrategia de participación en el proceso del ALCA la Comunidad Andina de Naciones (CAN) ha definido una voz común que no está exenta de dificultades por los diferentes intereses y posiciones presentes; esa voz común ha funcionado bien hasta el momento, cuando todavía no se han iniciado propiamente las negociaciones; habrá que ver si se mantiene firme esta posición en el caso de que las negociaciones deriven hacia un esquema asimétrico y unilateral como parece perfilarse a partir de la forma en que se está aprobando la vía rápida.

Cabe recordar que el presidente de Venezuela no firmó la declaración de Québec por su desacuerdo con la versión de la cláusula democrática incluida en ella y ha manifestado escasa predisposición hacia el ALCA, destacando la necesidad de impulsar previamente la integración latinoamericana; por su parte Colombia no ha ocultado su interés por incorporarse al TLCAN, en caso de ser invitada a ello, aprovechando las relaciones muy estrechas que mantiene con Estados Unidos debido al Plan Colombia. El presidente del Perú ha manifestado, al posesionarse, su intención de dar prioridad en su gestión a la integración andina y a una negociación conjunta del ALCA, pero hay diversas evidencias que muestran la escasa incidencia práctica de esta directiva en su política económica y comercial.

En definitiva, entre los países latinoamericanos parece predominar una posición pasiva y hasta contemplativa frente al proceso del ALCA, que sigue avanzando por la dinámica inercial que le imprime la burocracia técnica y por la ausencia de propuestas alternativas desde la región. Los restringidos niveles de participación de la sociedad civil del hemisferio, constreñida bajo pautas sumamente rígidas y formales, también han contribuido para la presente situación.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La construcción de una zona de libre comercio entre los países del hemisferio es un objetivo muy ambicioso, que se justifica considerando que Estados Unidos es el principal mercado para muchos de los países de la región

Es indudable que Brasil, el único “global trader” de América Latina, constituye por el tamaño de su mercado el principal objetivo norteamericano dentro del ALCA.

y que una garantía de acceso al mismo, así como a los demás del hemisferio, podría fortalecer a los sectores productivos con ventajas comparativas “reveladas” y las que puedan adquirir, abriendo oportunidades para emprendimientos e iniciativas conjuntas. En un mundo que vive una guerra comercial encubierta bajo el regionalismo y el comercio administrado que podría agudizarse en el marco de la crisis que enfrenta la economía mundial, es conveniente que América Latina se inserte en alguno de los grandes bloques que se configuran, lo cual no significa dejar de impulsar una estrategia diversificada de interconexión con todas las regiones del mundo.

Sin embargo, para que dicho proceso beneficie a todos los países que se asocian, es indispensable que el ALCA tenga diversas características como las siguientes, entre otras: que tome en cuenta las enormes diferencias en desarrollo económico que existen entre los países del hemisferio; que incorpore instrumentos orientados a reducir tales brechas como, por ejemplo, los “fondos estructurales” en la Unión Europea que transfieren recursos hacia los países y las regiones más atrasadas; que sea simétrico y beneficie a todos los miembros; y, que supere una visión libre cambista simplista, incorporando al comercio como una herramienta del desarrollo y no como un fin en sí mismo.

Prácticamente todos los países latinoamericanos han abierto muy ampliamente sus mercados, muchas veces en forma unilateral, sin obtener una respuesta similar en los países más desarrollados del hemisferio, en particular de Estados Unidos. Una adecuada negociación del ALCA podría establecer alguna reciprocidad frente a la apertura comercial ya realizada.

Considerando la creciente inestabilidad y vulnerabilidad financiera que enfrentan las economías en general, pero sobre todo las de América Latina y en particular las menos desarrolladas, cuya expresión más dramática se presenta hoy en Argentina, sería indispensable que los gobiernos latinoamericanos apliquen una “estrategia de vinculación de temas”, incorporando los aspectos financieros a la discusión del ALCA, en particular los temas del alivio de la deuda externa y del acceso a los mercados de capitales en situaciones de crisis, como un requerimiento fundamental para tratar de dar estabilidad y viabilidad a sus economías. Una carga del servicio de la deuda, que ocupa cerca del 50 por ciento de los ingresos fiscales en varios países latinoamericanos, implica un drenaje de recursos muy importante, que reduce los disponibles para mantener la infraestructura básica, para invertir en elevar los bajísimos niveles de educación

y salud e impulsar el mejoramiento de la competitividad externa e interna de su producción, superando las meras exhortaciones que se generalizan en la región.

En definitiva, debería incorporarse el tema crucial del financiamiento del desarrollo a la negociación del ALCA, superando el carácter procíclico de los flujos de capitales privados y aun de los préstamos de los organismos multilaterales.

Complementariamente debería propiciarse el fin de los programas de ajuste recesivos y ortodoxos impulsados por el FMI, cuya ineficacia está ya largamente demostrada, pues significan enormes costos económicos y sociales para los países que los aplican, sin propiciar un equilibrio sostenible de la balanza de pagos en el mediano plazo; además son ineficientes para la economía mundial puesto que reducen significativamente el mercado agregado y generan mayores niveles de desempleo.

La necesidad de imprimir mayor simetría al proceso de ajuste, considerando igualmente a las economías superavitarias, que fuera planteada por Keynes en las discusiones previas a la creación del FMI, cobra hoy día nueva vigencia. Se ha acumulado ya suficiente evidencia para comprender que el esquema neoliberal es absolutamente inviable, puesto que no existe ninguna experiencia exitosa en las últimas dos décadas de cualquier país africano o latinoamericano que haya logrado estabilizar su economía, equilibrar su balanza de pagos y crecer sostenidamente aplicando esas fórmulas; un esquema completamente abierto a los flujos de bienes, servicios y capitales no puede funcionar con las actuales formas de operación de los mercados y de los organismos financieros internacionales.

Es imprescindible que las instancias del poder económico en el mundo, encarnadas principalmente en los responsables del G7, del FMI y del Banco Mundial, tomen conciencia de que el esquema actual no garantiza la viabilidad y sustentabilidad de las economías menos desarrolladas, sobre todo en el mediano y largo plazo, como se demuestra dramáticamente en la economía argentina, que hasta hace pocos meses se ponía como ejemplo del modelo; desde los propios intereses de las economías de los países industrializados es imprescindible garantizar la viabilidad y sustentabilidad de las economías menos desarrolladas, en el mediano y largo plazo. Lamentablemente, no existen indicaciones muy esperanzadoras en este plano en la economía política mundial.

Otro de los elementos indispensables de una respuesta latinoamericana frente al ALCA sería el fortalecimiento de los procesos de integra-

ción subregional como precondition para la negociación conjunta. Lo ideal sería la creación de la Unión Sudamericana planteada por el presi-

Existen algunos países que han avanzado bilateralmente con Estados Unidos en el proceso tendente a establecer un Tratado de Libre Comercio, siendo Chile el caso en el que se ha registrado el mayor avance.

dente de Brasil sobre la base de la confluencia de la CAN y el MERCOSUR. No obstante compartir este objetivo estratégico, coincido con Tokatlian en señalar que existen numerosos obstáculos externos e internos que limitan decisivamente la posibilidad de avanzar hacia dicha meta.¹⁷

Quizá los más importantes están dados por el carácter de las elites políticas y económicas de la región, que la han llevado a un esquema económico ultraortodoxo y a una creciente dependencia frente a Washington.

Es indispensable “transformar la actitud contemplativa y defensiva de los países frente a la globalización en una postura activa y propositiva. La complacencia absoluta y la adaptabilidad automática frente a las mutaciones de un sistema global en expansión ya no son funcionales al desarrollo integral (político, cultural, económico, tecnológico y social) de las naciones; hoy se impone combinar la asimilación creativa de ciertos fenómenos internacionales positivos con la resistencia coherente frente a asuntos mundiales de indudable efecto negativo sobre un país.”¹⁸

Los principales actores interesados en una perspectiva como la planteada son los movimientos sociales y la sociedad civil de los países latinoamericanos. ¿Tendrán la fuerza suficiente para reorientar en tal sentido el proceso?

NOTAS

1. Ricardo Grinspun y Roberto Kreklevich, “Consolidating Neoliberal Reforms: Free Trade as a Conditioning Framework”, en *Studies in Political Economy*, No. 43 (primavera), 1994.
2. Ver ALADI, “Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias Intra-ALADI en el acuerdo que establecería el ALCA”, Montevideo (marzo), 2001.
3. Otto Boye, *El ALCA que los latinoamericanos necesitamos*, SELA (agosto), 2001.
4. “El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.” Declaración Conjunta de la Reunión Mi-

- nisterial de Comercio, San José, Costa Rica (marzo 19), 1998. Consultar página web oficial http://www.ftaa-alca.org/ministerials/costa_s.asp.
5. Recordemos que Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y México representan cerca del 95 por ciento de la producción y el comercio hemisférico; los restantes 29 países representan apenas un 5 por ciento del total.
 6. Trade Promotion Authority (TPA), denominación actual del “fast track”, disposición legal que otorga el Congreso norteamericano al poder ejecutivo, permitiéndole negociar acuerdos comerciales cuyos textos se someten al poder legislativo para su aprobación o negación en bloque, sin capacidad para incorporar modificaciones. Es el mecanismo que permite negociar acuerdos de amplio espectro con mayor seguridad para las contrapartes.
 7. Como se anticipaba, el debate generado en Estados Unidos, por la forma en que se logró la APC en la Cámara de Diputados y las restricciones incorporadas, llevaron a que el Comité de Finanzas del Senado apruebe una fórmula diferente, lo que implicaría un proceso de unificación de textos que se completaría a comienzos del próximo año.
 8. Ver Renato Stancato, en *O Estado de Sao Paulo* (noviembre 29), 2001.
 9. Este acuerdo constaría en una carta conocida entre los congresistas, que ha generado gran rechazo por el incumplimiento de compromisos adquiridos anteriormente. Ver Bussey Jane, “Trade Bill Trade-offs in House Raise Hackles”, *The Miami Herald*, International Edition, pp. B1 y B2 (diciembre 8), 2001.
 10. Eduardo Gudynas, “América Latina, atrapada en una ronda eterna”; CLAES, Uruguay (24 de noviembre), 2001.
 11. Junio Nilson Brandao y Jacqueline Farid, “FHC refuerza críticas a las restricciones del fast track”, en *O Estado de Sao Paulo* (diciembre 11), 2001.
 12. Citado en “Una reacción brasileña”, *Journal do Brasil*, JB Online (diciembre 13), 2001.
 13. *Ibíd.*
 14. Citado en Fernando Dantas, “Banco Mundial apoya posición brasileña”, *O Estado de Sao Paulo* (diciembre 11), 2001. Un estudio del Banco Mundial reseñado en esa misma fuente establece que los países ricos destinan anualmente 350 mil millones de dólares en subsidios y otras medidas de apoyo a su sector agrícola.
 15. Ver, por ejemplo, Andrés Oppenheimer, “House vote creates ‘new momentum’ for U.S.-Latin ties”, en *The Miami Herald* (december 7), 2001.
 16. Ver cláusula No. 14 de la Carta, publicada en diario *La República*, (diciembre 11), 2001. En el mismo sentido señalado la Carta de Intención plantea la fijación de un arancel plano inferior al 10 por ciento, lo que también afectaría definitivamente a la participación del Perú en la integración andina, al bloquear el arancel externo común y restringiría severamente a la Comunidad Andina.
 17. Ver el debate entre Juan Gabriel Tokatlian y Torcuato Di Tella en la revista *Desarrollo Económico*, No. 159 y No. 161, Buenos Aires, Argentina, sobre la Unión Sudamericana.
 18. Juan Gabriel Tokatlian, “La Unión Sudamericana: ¿inexorable o contingente?”, en *Desarrollo Económico*, vol. 41, No. 161 (abril-junio), 2001.