

CAPÍTULO II

INTERESES ASIMÉTRICOS Y RESISTENCIAS VARIABLES

LA EXISTENCIA DE DIFERENTES VISIONES sobre el ALCA entre países con diversos grados de apoyo al proyecto hemisférico e interesados en la continuidad del proceso –lo que hasta 2005 sólo excluía a Venezuela– es la evidencia de la desigual capacidad de resistencia ante las propuestas estadounidenses. La reacción generalizada en los países del hemisferio ante los mencionados desencuentros es la búsqueda, cuanto más rápida mejor, de la conciliación de intereses con los Estados Unidos, a pesar de los impactos negativos derivados de la liberalización. En la perspectiva latinoamericana más común, el problema jerarquizado es preservar la relación con ese país, quedando relegada la protección de la economía nacional.

Si bien todos los países –excepto Venezuela y posteriormente Bolivia– pretenden continuar las negociaciones para concluir la creación de un área de libre comercio hemisférica con la expectativa compartida de garantizar el acceso de sus exportaciones al mercado estadounidense, las condiciones de partida no son uniformes, y no todos los intereses convergen en demandas y reacciones similares. De este modo, existen tolerancias y resistencias variables frente a una misma propuesta.

A los efectos de este trabajo, se define operacionalmente “resistencia” como la capacidad de los gobiernos y los equipos negociadores de no renunciar a sus demandas y no ceder a las exigencias de la con-

traparte. Por “capacidad negociadora” se asumirá la destreza de los países representados por sus gobiernos y equipos negociadores para conseguir sus propósitos. Esta capacidad se asienta en tres elementos. El primero es de carácter objetivo y está determinado por la posesión de algo a lo que la contraparte desee acceder; el segundo es subjetivo, y lo constituye la habilidad de moverse entre la flexibilidad y la resistencia para lograrlo; el tercero se refiere a la capacidad de influir en la formulación de la agenda de la contraparte a través del cabildeo.

Los elementos objetivos que determinan concretamente la diferente capacidad negociadora están asociados al tamaño y estructura de las economías; a su peso relativo en la economía internacional; al tamaño de su mercado; a la sensibilidad geopolítica que comporta el país; a la subregión en un momento determinado para los Estados Unidos (Sánchez y Regueiro, 2005); y a la dependencia económica y financiera de ese mercado.

Estos factores condicionan desarrollos asimétricos en dos direcciones: capacidad de negociación y reacciones diferentes frente a la propuesta homogeneizadora de los Estados Unidos. Entre la capacidad de negociación y la de resistencia existe una estrecha relación, al igual que entre éstas y las posiciones que se adoptan en el proceso. Los factores que deciden la capacidad negociadora y los que determinan las posiciones ante el ALCA o los procesos de liberalización son en general similares, aunque no totalmente coincidentes, con los que definen la capacidad de resistencia, en la que la proyección política es decisiva. El nivel de dependencia económica del mercado estadounidense, el tamaño de las economías, el rol de la subregión en la estrategia de las Empresas Transnacionales (ETN) de los Estados Unidos, la capacidad de reacción frente a los procesos de liberalización y los costos y beneficios asociados son definatorios en las posiciones concretas asumidas por los países (Sánchez y Regueiro, 2005).

Tanto en las negociaciones de los textos del ALCA como de los TLC se debaten, en lo fundamental, dos aspectos: reglas y listas de ofertas. Las primeras son las normas generales para el funcionamiento del acuerdo y el establecimiento de limitaciones a las legislaciones nacionales en diferentes disciplinas, y son el resultado de las negociaciones en subsidios y *antidumping*, derechos de propiedad intelectual, políticas de competencia y solución de controversias. Las segundas son los listados que cada país o bloque ponen en la mesa de negociación, con su oferta de apertura y los plazos en que debe producirse, y constituyen el resultado esperado por los grupos en lo concerniente al acceso a mercados, agricultura, servicios, compras gubernamentales, inversiones, etcétera.

Teniendo en cuenta la diversidad de factores involucrados en la negociación del ALCA y en los TLC, resulta difícil establecer agrupa-

ciones con intereses que coincidan tanto en las reglas como en los niveles de apertura de sus mercados, punto en el que afloran sensibilidades diferenciadas sobre productos específicos. De este modo, los intentos por establecer agrupaciones que reflejen intereses convergentes se refieren generalmente a reglas. Aunque se pueden dar por sentadas distintas reacciones ante las propuestas de desgravación y atendiendo a las sensibilidades disímiles frente a la apertura en diferentes sectores, tales divergencias son negociables –no así las reglas–.

Con estos elementos a la vista, pueden identificarse agrupaciones con agendas relativamente compartidas en las negociaciones del ALCA y posteriormente en los TLC: Caribe; Centroamérica y República Dominicana; Mercosur; Región Andina (Colombia, Ecuador y Perú); Venezuela; Chile; México y los Estados Unidos.

HETEROGENEIDAD ECONÓMICA Y REACCIONES DIFERENCIADAS

Para los países caribeños, centroamericanos y andinos, las relaciones comerciales con los Estados Unidos gravitan más en su estructura de comercio que en el Mercosur, para el que el comercio con la Unión Europea es superior. Incluso, el Mercosur es el único esquema de integración para el que América Latina y el Caribe tienen más peso como destino de sus exportaciones que los Estados Unidos. Además, cabe resaltar la importancia que adquieren las relaciones con Asia, donde la mayor participación le corresponde al mercado chino, lo que se analizará más adelante.

Tabla 32
Estructura de las exportaciones de los esquemas de integración subregional en América Latina y el Caribe, 2004 (como porcentaje de las exportaciones totales)

	Intra-grupo	Otros países ALC	Estados Unidos	UE	Asia	Otros
Mercosur	12,9	15,4	18,3	23,0	15,7	14,8
CAN	10,4	16,8	46,6	11,0	9,6	5,6
MCCA	17,7	8,5	57,8	10,0	2,0	4,0
CARICOM*	17,1	3,9	51,7	14,5	3,1	9,7

Fuente: CEPAL (2005a:106).

* Incluye información de Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago (cifras preliminares para el período enero-septiembre de 2004).

Otro elemento que supone una diferencia importante es la pauta exportadora más diversificada del Mercosur. Si se toma como indicador la participación porcentual de los diez principales productos de ex-

portación, se puede apreciar que el Mercosur es la agrupación para la que esos productos tienen menor peso relativo, de modo que sus exportaciones no tienen el mismo nivel de concentración –geográfica y por producto– que las del resto de la región.

Tabla 33
Participación en las exportaciones totales de los diez principales productos de exportación (%) 2003

País y esquema	Participación
CAN	67,3
MCCA	43,9
Mercosur	34
Bolivia	73,9
Colombia	63,3
Ecuador	81,7
Perú	67,0
Venezuela	88,7
Costa Rica	59,8
El Salvador	39,1
Honduras	57,4
Guatemala	51,7
Nicaragua	67,3
Panamá	76,7
Argentina	54,3
Brasil	34,3
Paraguay	83,0
Uruguay	53,9
Chile	60,0
México	48,2
Barbados	66,5
Dominica	84,3
Jamaica	87,3
Trinidad y Tobago	87,6

Fuente: CEPAL (2005c:142-167).

El mercado interno del Mercosur reviste importancia para los capitales locales. Por ello prevalecen, en relación con los productos no agrícolas, los intereses defensivos, y éste es el esquema asociativo que mantiene mayores niveles de protección para sus importaciones no agropecuarias, especialmente frente a las de los países miembros del TLCAN en las áreas de la industria automotriz y electrónica.

En las negociaciones con los Estados Unidos, los países andinos y los centroamericanos tienen una agenda ofensiva para consolidar sus posiciones en el mercado estadounidense, más allá de las iniciativas preferenciales, unilaterales pero temporales, de las que participan: la 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)). La filosofía para estas dos agrupaciones es posicionarse en ese mercado antes que los países restantes.

Debido al peso de las maquiladoras textiles en la subregión, los países centroamericanos presentan menor concentración exportadora que los andinos. En estos últimos, aunque las exportaciones textiles dirigidas a los Estados Unidos también son importantes, es la relevancia de los hidrocarburos y los minerales en sus ventas externas lo que determina la concentración de las exportaciones. Con esto se manifiesta que la pauta exportadora de estas dos regiones es concentrada, tanto en productos como en destino geográfico.

Desde el punto de vista financiero, también se evidencian asimetrías entre subregiones. El Mercosur no es una plaza bajo el control de los capitales estadounidenses, aunque éstos tienen un peso importante que no debe subestimarse, ya que las diferencias con otras regiones centrales podrían acortarse y trascenderse en poco tiempo, si fuera el objetivo de las transnacionales. En el caso de la banca, la presencia de bancos españoles y de otros países europeos es sobresaliente en este bloque comercial. Además, Brasil aún cuenta con una importante participación. Según datos del BID, el 30,61% de la banca de ese país se encuentra controlada por el capital extranjero, lo que es relativamente bajo comparado con un 76,53% en México; un 54,50% en la Argentina; un 53,75% en Perú; y un 43,71% en Chile (BID, 2002:119).

En relación con la inversión extranjera directa, se observa una sugerente regionalización de los capitales. En Centroamérica resulta claro el predominio de los capitales estadounidenses: en Costa Rica representan el 60,8% y el 35% en El Salvador. En la región andina son dominantes en Ecuador, con el 29,6%; en Venezuela, con el 21,9%; y en Bolivia, con el 34,6%. En Colombia, con el 28,8% y en Perú con el 57% predominan los capitales europeos. En el Mercosur predominan

también los capitales europeos con un 41,6% en Brasil y un 62,9% en la Argentina (CEPAL, 2005c:76).

Respecto del acceso a mercados de bienes, tanto en las negociaciones multilaterales como en las hemisféricas y en las bilaterales, el tema de la agricultura se negocia aparte de los productos no agrícolas. El acceso a mercados de productos agrícolas ha constituido el tema más complejo de las negociaciones, donde se concentran los intereses ofensivos y defensivos de las partes, con la particularidad de que es un tema políticamente sensible para el país del norte.

Tabla 34

Participación de la producción agrícola en las exportaciones totales de bienes, 2004 (en %)

País/Bloque	Participación de productos agrícolas en las exportaciones totales %
Estados Unidos	9,7
Argentina	49,6
Brasil	32,0
Paraguay	86,5
Uruguay	63,1
Bolivia	28,8
Chile	28,8
Colombia	21,1
Ecuador	36,5
Perú	21,3
Costa Rica	35,6
El Salvador	14,3
Guatemala	51,0
Honduras	47,9
Nicaragua	83,0
México	6,0

Fuente: OMC (2005:119).

Para la mayor parte de los países latinoamericanos, los productos agrícolas tienen relevancia significativa en su pauta exportadora, pero como puede verse en la siguiente tabla, el mercado agrícola no tiene para todos el mismo valor.

Las cifras de participación explican por sí solas las posiciones en la negociación de acceso a este tipo de mercados.

El atrincheramiento en la defensa de los millonarios subsidios concedidos por el gobierno de los Estados Unidos a los productores agrícolas no puede explicarse ni por el peso de la agricultura en sus exportaciones (menos de un 10%), ni por la capacidad de generación de empleos de ese sector (sólo el 2% de la población económicamente activa), menos si se tiene en cuenta el impacto negativo en el ya abultado déficit fiscal.

Argumentos de otro orden podrían explicar la protección del sector. El 27 de julio de 2001, el presidente George W. Bush, refiriéndose al futuro de la agricultura y la ganadería en su país, decía:

Es importante para nuestra nación cultivar alimentos, alimentar a nuestra población. ¿Pueden ustedes imaginar un país que no fuera capaz de cultivar alimentos suficientes para alimentarla? Sería una nación expuesta a presiones internacionales. Sería una nación vulnerable. Y por eso, cuando hablamos de la agricultura americana, en realidad hablamos de una cuestión de seguridad nacional (Ruíz, 2003).

La preservación de la producción doméstica frente a los efectos de la competencia de productores latinoamericanos más eficientes podría constituir, por razones de seguridad nacional, una parte de la explicación.

Los motivos de apoyo electoral podrían aportar razones de otro tipo a la comprensión de la política estadounidense en relación con las medidas de sostén interno a los productores agrícolas, que tienen un alto costo para las cuentas del país y para los consumidores. El *lobby* agrícola se ha involucrado en el debate de las legislaciones con millones de dólares, a través de los asesores y de generosas donaciones a los candidatos políticos.

Organizaciones que representan a los granjeros beneficiarios de estas políticas son responsables de más de 69.600.000 dólares donados a las campañas presidenciales y legislativas desde 1999 (Riedl, 2002). A manera de ilustración, puede mencionarse que solamente los productores de azúcar dieron más de 3.200.000 dólares a los candidatos federales y sus comités partidarios en el ciclo electoral de 2004 –las restantes ramas aportaron 52,7 millones de dólares– (*Open Secrets*, 2005).

Los principales beneficiarios de la política de subsidios no son los pequeños granjeros sino los grandes y el llamado “agro-negocio”. Además, en términos de producción, se dirigen a los cultivos que están en crecimiento. Dos terceras partes de los subsidios son recibidos por el 10% de los agricultores, muchos de los cuales tienen ingresos superiores a los 250 mil dólares anuales. El 60% de los agricultores queda afuera del sistema de subsidios, con independencia de la necesidad

que tengan de recibir apoyo (Riedl, 2002). De los 64.200 millones de dólares pagados en subsidios directos a los productores entre 1999 y 2001, más del 90% fue a las manos de los productores de cinco *commodities* en crecimiento: trigo, maíz, algodón, frijol de soya y arroz (Riedl, 2002).

Entre los mayores donantes, debe mencionarse a los productores de azúcar, beneficiarios de una política de precios doméstica que les garantiza ganancias sostenidas artificialmente, y que ocasionan enormes gastos a los consumidores de los Estados Unidos. El programa que favorece a este sector establece precios tres veces superiores a los del mercado mundial. Vista en su conjunto, la industria del azúcar es la principal beneficiaria de los precios de apoyo.

El sector azucarero es favorecido, por otro lado, con medidas como los estrictos aranceles impuestos a las importaciones del producto y el establecimiento de cuotas de importación para evitar que la competencia extranjera reduzca los precios. La industria azucarera ha donado 4,3 millones de dólares (Riedl, 2002) a los políticos federales, la mayor parte procedente de organizaciones que representan a granjeros favorecidos por la política de apoyo a los precios y que anhelan preservarla.

El viejo sistema de precios subsidiados del azúcar fue uno de los pocos que se mantuvo intacto con el *farm bill* de 1996. Éste eliminó el apoyo a la mayor parte de los productos agrícolas. La ley agrícola de 2002 extendió por seis años más los préstamos del gobierno y el sostén al programa, pero los productores han tenido que luchar para mantener esos fondos. Los miembros del Comité de Agricultura del Congreso reciben contribuciones de un amplio rango de productores, especialmente de las compañías tabaqueras y de los productores de azúcar y de maní, entre otros depositarios de los subsidios. El Comité de Agricultura del Senado, que tiene mucha influencia sobre grupos de interés que se beneficiarían de la reducción de los subsidios y que tiene funciones de vigilancia, también recibe donaciones de los sectores beneficiarios (*Open Secrets*, 2005).

El mayor beneficiario de los arreglos en el precio del azúcar realizados por el gobierno es el Flo-sol de Florida, Inc. No es difícil imaginar la influencia de Flo-sol en el debate de política agrícola, si se toma en consideración que ha donado 1.136.900 dólares a los políticos federales desde 1999 (Riedl, 2002).

Los productores de cacahuete, por su parte, han dedicado sus recursos a promover un cambio en el destino de los subsidios de los precios hacia la producción. Actualmente, se aumentan los precios del cacahuete a niveles artificialmente altos mediante las restricciones

a la importación, o creando escasez doméstica por limitación de los permisos para incrementar la producción destinada al mercado doméstico. Esto les ha permitido mantener un precio dos veces superior al del mercado mundial.

Durante años, el Congreso ha hablado de eliminar el apoyo a los precios del cacahuete, pero la industria ha luchado para asegurar que cualquier cambio que se produzca conserve los beneficios que el sector recibe del gobierno. La influencia de este *lobby* se sustenta también en donaciones ascendentes a 245 mil dólares a los candidatos federales (Riedl, 2002).

En este sentido, es importante tener en cuenta que en las negociaciones comerciales, incluyendo el ALCA, los equipos negociadores actúan movidos por objetivos no sólo económicos, es decir, relacionados con lograr un beneficio comercial, financiero o de evitar una pérdida; también se pueden identificar objetivos apuntados a la conservación de relaciones y a la política nacional, como mantener la popularidad de un gobierno o de un partido entre sus electores (Odell, 2000:61). Es decir que las negociaciones, tal como son concebidas por los Estados Unidos, determinan su curso a partir de un balance de factores en los que no necesariamente el económico es el que decide. Cuando estas negociaciones y debates se desarrollan cerca de las campañas electorales, en cualquiera de sus niveles, la incidencia del tema en la política doméstica es el elemento determinante en las decisiones.

Tales cuestiones deben contribuir a esclarecer los restringidos espacios de acceso al mercado estadounidense, logrados a duras penas por la ampliación de cuotas en las negociaciones del CAFTA por los productores de azúcar centroamericanos.

Los intereses de grupos económicos con influencia hacen de los subsidios un punto de resistencia crítico en la negociación, por sus implicaciones para la política doméstica. Sus intereses son respaldados por la política comercial, de manera que la Autoridad de Promoción Comercial (*Trade Promotion Authority*, TPA) antes conocida como *fast track*, plantea explícitamente que uno de los principales objetivos de los Estados Unidos en la negociación “es conservar la habilidad 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 disminuyan la efectividad de las cláusulas domésticas e internacionales de salvaguardia, para asegurar que los trabajadores, los productores agrícolas y las firmas nacionales puedan competir en plenitud bajo términos

justos y disfrutar de los beneficios de las concesiones recíprocas de comercio”²².

La defensa de los intereses del *lobby* azucarero y de otros explica las lagunas de la política comercial estadounidense, cuya coherencia no se comprende sólo sobre la base del discurso de apertura, sino en una perspectiva más amplia que considere la protección de los intereses del gran capital. Se trata de un sistema de beneficios a sus corporaciones y no de apoyo abstracto al comercio entre las naciones. Vista así, para los países latinoamericanos en general pero para los del Mercosur en particular, la TPA aprobada en 2002 devino un instrumento de restricción selectiva del comercio más que de liberalización.

Para ratificar su carácter restrictivo, la TPA agrega un listado de productos considerados sensibles, entre los que se incluyen las carnes frescas y congeladas, el aceite de soya y otros aceites vegetales, frutas, azúcar crudo y refino, cacao, jugos de cítricos, preparados de café, vinos, sorbitol, tabaco, algodón, etc. Si se compara este listado con los principales productos agrícolas de exportación de Brasil –que aparecen más adelante–, se explica la resistencia brasileña. Si lo estipulado en la TPA se cumple, para los países del Mercosur significará la cancelación de los mayores posibles beneficios derivados del ALCA.

Desde la perspectiva de Brasil y la Argentina se constata que, sin llegar a los niveles de participación que tiene la agricultura en las exportaciones de otros países latinoamericanos más pequeños, ellos son exportadores netos de alimentos con posiciones relevantes entre los exportadores globales. Brasil es el tercer exportador mundial de alimentos y la Argentina el quinto.

Brasil, además, es el primer exportador mundial de azúcar y etanol, pollo, jugo de naranja (en este renglón tiene una participación del 82%), café y carne bovina. Ocupa el segundo lugar en el *ranking* mundial de los exportadores de soya –producto en el que responde por el 38% de las exportaciones mundiales–, y el cuarto en algodón y carne de cerdo. Esto le confiere un poder de negociación a partir de su preeminencia en el mercado, que excede en mucho al del resto de los países latinoamericanos.

La ventajosa posición competitiva del agronegocio brasileño aclara la radicalidad de sus posiciones en el proceso negociador. Sus exportaciones fundamentales a los Estados Unidos se ven afectadas por picos arancelarios, aranceles específicos y medidas de apoyo interno a los productores, que distorsionan los precios en ese mercado.

22 Del texto de la TPA, traducción al español en el sitio web de la embajada de los Estados Unidos en Colombia. Para ver el texto en inglés, ingresar en <<http://www.ustr.gov>> o <<http://www.thomas.loc.gov>>.

Tabla 35
Comercio agrícola y estructura arancelaria, 2000: Líneas arancelarias por tramos

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	1.083	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 Kits y Nevis	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: BID (2002:88).

La tarifa máxima aplicada a productos agrícolas por Brasil es del 55%, mientras la de los Estados Unidos es del 350% (Jank, 2005).

Este último tiene treinta y un partidas a las que impone aranceles iguales o superiores al 100%, y ciento sesenta y siete con más del 30% (Jank, 2005). Sumadas, representan alrededor del 11% de los ítems agrícolas. Vale aclarar que Brasil sólo tiene cuatro partidas agrícolas gravadas con aranceles superiores al 30%, que responden por el 0,4% de las partidas del sector. Las tarifas estadounidenses con desviaciones estándar tan altas se justifican por el proceso de arancelización de la política comercial desplegado a raíz de la Ronda Uruguay (Blanco y Zabludovsky, 2003:17). Para los veinte principales productos de exportación brasileños a los Estados Unidos, la tarifa de importación efectivamente aplicada es del 40%. En el acceso al mercado brasileño, los veinte principales productos de los Estados Unidos pagan el 12%.

Los picos arancelarios, la aplicación de aranceles específicos y las medidas sanitarias afectan el acceso de las exportaciones líderes de Brasil al mercado estadounidense.

Tabla 36
Tarifas pagadas por productos brasileños en mercados seleccionados

Producto	Unión Europea	Estados Unidos
Azúcar crudo	160,8*	167,0*
Alcohol	46,7*	47,5*
Leche en polvo	68,4*	49,1*
Pollo en trozos (congelado)	94,5*	16,9*(**)
Carne de cerdo (congelada)	50,6* (**)	0,0
Carne bovina (congelada)	176,7*	26,4*(**)
Trigo	84,9*	2,3*
Tabaco	24,9*	350
Jugo de naranja	15,2	44,5*

Fuente: Jank (2004).

* Indica que tarifas específicas fueron convertidas en sus equivalentes *ad valorem*.

(**) Indica restricciones sanitarias que impiden el comercio.

Subrayado indica que existen salvaguardas especiales.

Adicionalmente, a lo largo de la década pasada y en la actual, los Estados Unidos han venido aplicando otras medidas que obstaculizan el acceso de los productos latinoamericanos a su mercado, como los programas de apoyo a las exportaciones, facilidades de crédito a los posibles compradores e infraestructura en el exterior para almacenamiento de productos agrícolas de su propiedad. Tales medidas no

sólo obstruyen la entrada de los productos latinoamericanos, sino que los productores corren el riesgo de ser desplazados de los mercados regionales y domésticos.

La utilización de los picos arancelarios no se limita a la agricultura. También se aplica a las importaciones de cerámica, automotores, calzado, textiles y confecciones. Las mayores expectativas estadounidenses en cuanto acceso consisten en incrementar sus exportaciones del sector automotor, electrónico y de computación, mercados muy protegidos en la región.

Las asimetrías arancelarias entre los Estados Unidos y América Latina no se agotan en las diferencias cuantitativas. La protección de América Latina está basada en aranceles *ad valórem*²³, mientras la de los Estados Unidos es mucho más compleja, pues utiliza los aranceles específicos, los combinados y los estacionales. Además, recurren a la aplicación de contingentes arancelarios y a los regímenes especiales.

Los aranceles específicos, a diferencia de los *ad valórem*, asignan un impuesto fijo por unidad de medida del producto, independientemente de su valor *FOB*. Ese tipo de gravamen afecta más a los productos de menos valor en relación con los de más valor de la misma línea arancelaria. En la práctica, ellos garantizan mayor protección que los *ad valórem*. Los aranceles combinados mezclan los *ad valórem* y específicos. Los estacionales, por otro lado, se aplican en determinadas épocas del año. Mediante los contingentes arancelarios se grava con una tasa impositiva relativamente baja una cantidad previamente determinada de un producto, y las que sobrepasan ese monto deben pagar aranceles más altos.

Como puede apreciarse, los instrumentos de protección comercial aplicados por los países latinoamericanos son básicamente de carácter arancelario, entre los que predominan los *ad valórem*, que son los más simples.

Según un estudio del BID sobre la base de un modelo de equilibrio general computable estático, la eliminación de los aranceles agrícolas elevaría en un 14% las exportaciones latinoamericanas (BID, 2002:89) y se verían particularmente beneficiadas las exportaciones de lácteos en un 25%; las de tabaco en un 22%; las de azúcar en un 23 %; y las de oleaginosas en un 19% (BID, 2002:89).

23 En el caso del comercio agrícola, prácticamente ningún país latinoamericano demandante de la liberalización del comercio de este sector utiliza aranceles *no ad valórem*, que se aplican para un número relativamente alto de partidas arancelarias por parte de los Estados Unidos (747), Canadá (362) y Dominica (439). Los restantes países del hemisferio que utilizan ese instrumento: México, Guatemala, El Salvador, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, San Kitts y Nevis, Granada, Barbados y San Vicente, lo aplican respectivamente a menos de sesenta partidas arancelarias (BID, 2002: 88).

Al tema de los aranceles se suma el de los subsidios (a la exportación y medidas de apoyo interno no autorizadas). La condición de exportadores netos de alimentos de Brasil y la Argentina se neutraliza por las trabas específicas que representan las medidas de apoyo interno.

Tabla 37
Exportaciones agroindustriales del Mercosur: Principales destinos (en %)

Destinos	1993	2004
Unión Europea (15)	55	32
Países en desarrollo	32	39
Estados Unidos	4	3
Comunidad Andina	3	3
Japón	3	2
China	1	15
Rusia	1	4
Países desarrollados	1	2

Fuente: COMTRADE en Jank (2006).

Dados los actuales límites de acceso al mercado estadounidense, las exportaciones agrícolas del Mercosur tienen en la Unión Europea un mercado mucho más importante que el de los Estados Unidos, cuyo peso es igual al de la CAN. Teniendo en cuenta la relevancia potencial que representa este último mercado, su apertura efectiva podría significar incrementos sustanciales –tanto absolutos como relativos– de las exportaciones con ese destino.

La tabla revela, además, la importancia creciente del mercado chino, que ha absorbido el *boom* de la soya y paliado las restricciones de acceso al mercado estadounidense. De igual forma, el cuadro refleja los resultados del activismo comercial de la diplomacia brasileña, dirigido a abrir nuevos mercados en países en desarrollo. De ninguna manera, estos datos deben interpretarse como desinterés o indiferencia hacia el mercado estadounidense. Por el contrario, el agronegocio brasileño lo mantiene en la “diana” como mercado potencial para su expansión.

En cuanto a los intereses del agronegocio, es preciso resaltar la diferencia del Mercosur en relación con el resto de los países latinoamericanos. La Argentina y Brasil califican como *global players* y tienen una posición ofensiva dirigida a lograr la apertura de nuevos mer-

cados, ya que ostentan capacidad de absorción de los costos de esa competencia. En cambio, para la mayor parte de los restantes países latinoamericanos, la competencia con la agricultura subsidiada de los Estados Unidos es su talón de Aquiles.

La asimetría de intereses no es privativa de las negociaciones internacionales. Ella se manifiesta también en los espacios domésticos, dado que las ramas y sectores económicos muestran en su interior niveles muy heterogéneos de desarrollo y maduración. Es así que las ventajas de la liberalización del comercio agrícola pueden favorecer el llamado sector de agronegocios de algunos países, pero no necesariamente a la agricultura familiar. Asimismo, los beneficios estimados no tendrían por qué compensar los costos asociados a la liberalización.

En la actualidad, tomar posición sobre el tema del libre comercio no se limita a plantearse la reducción y eventual eliminación de los aranceles que limitan el intercambio de bienes y servicios entre las naciones, sino que supone la introducción del tema de los subsidios.

La incorporación de los subsidios en el debate del libre comercio abre el espectro de las posiciones convencionales anteriormente identificables. El conocido tanque pensante *CATO Institute* publicó un trabajo en el que se clasifica el partidismo sobre el libre comercio en cuatro categorías: librecambistas (*free traders*), que se oponen a las barreras comerciales y a los subsidios; internacionalistas, que se oponen a las barreras y apoyan los subsidios; aislacionistas, que apoyan las barreras y se oponen a los subsidios; e intervencionistas, que apoyan las barreras y los subsidios (Griswold, 2005:1). El citado trabajo analizó las votaciones del Congreso estadounidense en veintitrés temas, y encontró que pocos congresistas votaron de manera consistente con el libre comercio. En el Congreso, veintidós republicanos y tres demócratas se opusieron a las barreras y a los subsidios en las dos terceras partes de las votaciones; de los restantes, ciento cincuenta y siete votaron como internacionalistas, dos como aislacionistas y dieciséis como intervencionistas (Griswold, 2005:1). Como puede verse, el otorgamiento de subsidios goza de un apoyo político considerable en el Congreso, lo que lleva a pensar que será muy difícil desmontar definitivamente este instrumento o que, en caso de que ello ocurriera, los subsidios serían sustituidos por mayores aranceles. Es decir, manejando los subsidios y otras barreras comerciales (los aranceles principalmente), las opciones políticas pueden presentar cuatro combinaciones: bajas barreras comerciales sin subsidios; barreras comerciales bajas con subsidios; altas barreras sin subsidios; y altas barreras con subsidios (Griswold, 2005:4).

En las votaciones relativas al comercio del Senado revisadas por el estudio de CATO se incluyen los TLC con Chile, Singapur, Marruecos y Australia. En este sentido, es interesante observar la afiliación a las cuatro posiciones mencionadas anteriormente por afiliación política. De los veinticuatro que votaron como librecambistas (*free traders*), veintidós fueron republicanos y dos demócratas; de los veinticuatro internacionalistas, quince fueron republicanos y nueve demócratas; de los intervencionistas, trece fueron demócratas y dos republicanos (Griswold, 2005:11-12). Tales votaciones confirman la mayor cercanía a las ideas del libre comercio por parte de los republicanos en relación con los demócratas, aunque en los últimos años esas diferencias tienden a acortarse respecto de los anteriores.

El fuerte cabildeo agrícola manifiesto en las donaciones tiene por objetivo quebrar las resistencias existentes en el propio Congreso antes que mantener los subsidios. La reducción de estos apoyos en el *Farm Bill* de 1996 fue una muestra de las contradicciones entre intereses en el legislativo de los Estados Unidos, de manera que el futuro de los subsidios también dependerá de cómo se mantenga la correlación de fuerzas en el Congreso y de la capacidad del *lobby* agrícola para conservar el apoyo alcanzado en 2000.

El tema de los subsidios resulta escabroso, pues introduce una distorsión en los precios domésticos que garantiza a los proveedores locales una competitividad espuria frente a los competidores externos. La tabla siguiente aporta datos interesantes sobre el particular.

Tabla 38
Estados Unidos: Apoyo a los productores domésticos

Tipo de cultivo	N° de propiedades Censo 2002	Gastos de CCC (US\$) 2005 (e)	Gastos CCC por propiedad (US\$) 2005 (e)
Cereales y oleaginosas	485.124	11.881.000.000	24.491
Algodón	24.721	4.835.000.000	195.583
Arroz	8.046	586.000.000	72.831
Lácteos	78.963	633.000.000	8.016

Fuente: USDA en Jank, Marcos S. 2006 "Las Políticas Agrícolas Futuras de los Centros Mundiales", Ponencia en Seminario CIARA-CEC (Buenos Aires, Argentina), abril. En <<http://www.iconebrasil.org.br>>.

CCC: Commodity Credit Corporation (agencia del gobierno de los Estados Unidos que administra programas agrícolas).

Las diferencias en los niveles de desarrollo del sector agrícola entre los países de la región latinoamericana condicionan sus posiciones en la negociación. El tema de los picos arancelarios afecta a todos los paí-

ses según las líneas arancelarias que exporten, por lo que la reducción de los aranceles es una demanda compartida. El subsidio a las exportaciones agrícolas afecta a los exportadores cuyo destino son los mercados regionales y a aquellos que producen para el mercado interno, ya que sus productos pueden ser desplazados por los estadounidenses, fuertemente subsidiados. En cambio, las medidas de apoyo interno afectan fundamentalmente a los productores de aquellos países que podrían colocar sus productos en el mercado estadounidense, por la distorsión en los precios domésticos.

La Argentina y Brasil son los países latinoamericanos que con más fuerza han discutido los subsidios otorgados por el gobierno de los Estados Unidos a los productores domésticos. Teniendo en cuenta la sensibilidad política que tiene este tema para ellos, el gobierno de este país ha condicionado su solución a la adopción de medidas similares por parte de la Unión Europea y Japón en el marco de la OMC. Por esta razón, en determinados momentos, los ritmos del ALCA estuvieron condicionados por las expectativas de lo que habría podido suceder en las negociaciones multilaterales globales. *En vista del estancamiento de la cuestión de los subsidios agrícolas en el marco de la OMC, y habida cuenta del nivel de sensibilidad y capacidad de respuesta diferente que tiene para el Mercosur en general y para Brasil en particular, la estrategia seguida por los Estados Unidos fue fracturar el proceso flexibilizándolo y avanzando su agenda por subregiones. Ello le permitió, como se ha planteado en otros momentos, profundizar y ampliar sus demandas tomando en cuenta las características de la contraparte negociante y adaptando a cada caso la formulación de sus propuestas para maximizar los dividendos en las negociaciones.*

En relación con el acceso a mercados de productos no agrícolas, también existen intereses diferentes, determinados por los disímiles niveles de desarrollo del proceso de industrialización y por el patrón de especialización exportadora.

En el caso de los países caribeños, la posición defensiva en acceso a mercados se explica más por el peso que tienen los aranceles como porcentaje de los ingresos fiscales que por el interés de proteger una industria. Su demanda básica en las negociaciones es un tratamiento especial y diferenciado para las economías más pequeñas en cuanto a plazos de desgravación y creación de un fondo compensatorio. (Ver tabla 39).

Si se compara el peso que tienen los aranceles en los ingresos fiscales de otras agrupaciones se verifica que son menores, aunque en Centroamérica son relativamente más altos que en el Mercosur y en la región andina, porque al igual que los caribeños, los primeros utilizan los aranceles como medio de recaudar ingresos.

Tabla 39
Ingresos arancelarios como % del ingreso fiscal (1998-2000)

	Aranceles como % del ingreso fiscal
Bahamas	58
Dominica	44
San Vicente y Granadinas	41
San Cristóbal y Nieves	38
Antigua y Barbuda	38
República Dominicana	37
Suriname	33
Belice	31
Jamaica	28
Santa Lucía	26
Granada	24
Haití	19
Guyana	13
Barbados	9
Trinidad y Tobago	7
Costa Rica	8
El Salvador	11
Guatemala	14
Honduras	20
Nicaragua	23
Panamá	21
Bolivia	7
Colombia	9
Ecuador	15
Perú	9
Venezuela	9
Argentina	7
Brasil	4
Paraguay	13
Uruguay	4
Chile	8
México	4
Canadá	2
Estados Unidos	1

Fuente: Schott (2001:78-79).

Los países que ostentan mayores niveles de desarrollo industrial y en los cuales se mantiene una industria manufacturera nacional, los aranceles se elevan a fin de proteger esos sectores, lo que explica los aranceles más altos en México y el Mercosur.

Tabla 40
Indicadores de protección arancelaria (NMF) aplicada a las importaciones no agrícolas (Por ciento)

Región	Promedio	Tasa máxima
México	16,7	40,6
Mercosur	14,7	35,0
Comunidad Andina	11,4	99,0
Caribe	9,8	100,0
Chile	9,0	9,0
Centroamérica	5,7	87
Canadá	4,6	248,7
Estados Unidos	4,0	58,0

Fuente: Blanco y Zabudovsky,(2003).

La participación de las manufacturas en las exportaciones es un elemento de diferenciación que permite comprender las distintas reacciones en torno de los temas que involucran la liberalización del comercio del sector. Sin embargo, aun los comportamientos estadísticos similares no agotan las diferencias estructurales a que ellos responden.

Las manufacturas representan un 49,3% de las exportaciones totales argentinas; el 76,8% de las brasileñas; el 30,7% de las paraguayas; y el 72,7% de las uruguayas (UNIDO, 2005:157-160). Puede apreciarse que, en el interior del Mercosur, el comportamiento de este indicador es heterogéneo. Ello es resultado del proceso de desindustrialización argentino, que como actualmente pretende revertirse, tiene fuertes intereses destinados a proteger, al menos temporalmente, los sectores industriales que no están preparados para enfrentar la competencia hemisférica.

Las exportaciones manufactureras de los países andinos tienen menor peso que en Mercosur: el 42,4% es de las colombianas; el 24,4% de las ecuatorianas; el 55,5% de las bolivianas; el 36,1% de la peruanas; y el 37,1% de las venezolanas (UNIDO, 2005:157-160). Esto explica que las posiciones más defensivas en las negociaciones del TLC Andino se hayan producido en agricultura.

En el interior de Centroamérica, el comportamiento de este índice es heterogéneo, pues en Costa Rica las manufacturas representan el 71,7%. La causa se debe al peso de las exportaciones de Intel frente al

25% de las nicaragüenses; el 47,4% de las guatemaltecas; y el 32,4% de las hondureñas. En el sector industrial centroamericano no se genera una resistencia particular, porque su desarrollo se debe al objetivo de las empresas transnacionales radicadas allí de ganar en eficiencia para competir en el mercado estadounidense frente a las producciones asiáticas y europeas. Así, las subsidiarias centroamericanas forman parte de la cadena de valor del vestido y no tienen que disputar un espacio en el mercado; están avaladas por mecanismos de producción compartida que les garantizan su entrada libre de aranceles.

La liberalización de los sectores manufactureros afectaría el acceso de cada una de estas subregiones en el mercado intrarregional, donde las manufacturas tienen mayor peso que en el comercio con el resto del mundo. Para la CAN, las manufacturas representan el 85,7% del comercio intrarregional, mientras en el comercio con el resto del mundo representan sólo el 35,7%. Para la Caricom, los productos manufacturados representan el 78,4% del intercambio en el interior de la región, pero sólo llegan al 55,6% en el comercio con el resto del mundo; la región centroamericana, como se ha explicado, es un caso particular. Por esa razón, la brecha entre la participación de las manufacturas en el comercio global y el regional –del 84,2% y del 78,3%, respectivamente– no es significativa. En el Mercosur, las manufacturas representan el 83,8% del comercio regional, mientras con el resto del mundo sólo cubren un 67,7% (Machinea, 2005). Esto quiere decir que el Mercosur sería el más afectado en sus exportaciones intrarregionales de manufacturas en un esquema de liberalización comercial.

En las producciones no agrícolas, los Estados Unidos tienen evidentes ventajas comparativas. Un estudio realizado por el Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas de Brasil (IPEA) verifica de manera cuantitativa que los Estados Unidos son más competitivos que Brasil, ya que como promedio tienen un 30% (1.470 productos) con ventajas comparativas positivas respecto del 14% de Brasil (seiscientos noventa y ocho productos) (Kume et al., 2004).

Las ventajas comparativas positivas de Brasil en los sectores donde tiene mejor desempeño que los Estados Unidos se materializan en un número relativamente reducido de bienes. Además, éstas se concentran en sectores de tecnología baja y media-baja, en tanto las de los Estados Unidos se realizan en una mayor cantidad de productos por sector y se reparten en ámbitos de tecnología media-alta y media-baja (Kume et al., 2004).

Estos datos sugieren la posibilidad de desarrollar complementariedades económicas entre ambos países. No obstante, sólo se lograría a costa de consolidar una inserción basada en producciones de contenido tecnológico bajo o medio y, por consiguiente, de escaso valor agregado.

Tabla 41
Estados Unidos y Brasil: Sectores y por ciento de bienes del sector con ventajas comparativas reveladas positivas

Brasil	Estados Unidos
Armas y municiones (41,2%)	Armas y municiones (52,9%)
Madera y muebles (38%)	Instrumentos de precisión (49,3%)
Calzado (29,1%)	Productos químicos (49%)
Cerámica y vidrio (25,5%)	Máquinas y equipos (42,5%)
Piel y cueros (24,3)	Plástico y goma (42,3%)
Alimentos, bebidas y tabacos (26,1%)	Piedras y metales preciosos (36%)
Grasa y aceites (20,8%)	Celulosa y papel (34,9%)
Metales 20,3)	Material de transporte (33,3%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Kume y Piani (2004).

Tabla 42
Estados Unidos y Brasil: Sectores y por ciento de bienes del sector con ventajas comparativas reveladas negativas

Brasil	Estados Unidos
Instrumentos de precisión (96,1%)	Calzados (98,2%)
Textil y vestuario (95,4%)	Textil y vestuario (94,9%)
Máquinas y equipos (88,7%)	Metales (81,4%)
Plástico y goma (87,8%)	Productos minerales (81,2%)
Celulosa y papel (88,6%)	
Productos químicos y conexos (86,7%)	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Kume y Piani (2004).

Brasil tiene claras ventajas comparativas en el mercado mundial en cuatrocientos ochenta y tres productos que indican un potencial de creación de comercio. En esos ítems, los Estados Unidos no tienen ventajas comparativas, aunque sí en otros 1.257 productos (Kume et al., 2004).

Cuando ambos países poseen ventajas comparativas y la posibilidad de incremento de las exportaciones de Brasil depende de la competitividad relativa, el resultado arroja doscientos dieciséis productos para los dos (Kume et al., 2004).

En cambio, cuando ninguno tiene ventajas comparativas, y teniendo en cuenta que Brasil los exporta, habría condiciones para el

desvío de comercio de setenta y cuatro productos y de trescientos para los Estados Unidos (Kume et al., 2004).

Aplicando un modelo de equilibrio parcial computarizado que tuvo en cuenta los volúmenes exportados por Brasil, dentro y fuera del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), el resultado indica que la eliminación de las tarifas aduaneras de los Estados Unidos llevaría a un incremento de importaciones brasileñas de 697 millones de dólares, de las que el 45,7% sería proporcionado por las ventas adicionales de calzados; el 23,9% por las de jugo de naranja; textiles y vestuarios con el 7,3%; las de vidrio y cerámica con el 5,2% ; y las de tabaco con el 4,8% (Kume, et al., 2004).

La eliminación de las barreras no arancelarias provocaría una ganancia en las ventas al mercado estadounidense de 523 millones de dólares, atribuibles a la eliminación de la cuota impuesta al azúcar y a los productos que la contienen. Su supresión significaría un incremento de 405 millones de dólares, mientras los 85 millones restantes serían por la liquidación de los derechos *antidumping* impuestos al acero (Kume et al., 2004). La comparación de lo que ganaría Brasil con lo que invierte el *lobby* agrícola estadounidense en garantizar la protección del mercado doméstico provee una idea de la pérdida que le ocasionaría al sector agrícola la entrada de Brasil como competidor.

Si se eliminaran todas las barreras en el mercado estadounidense, las exportaciones brasileñas crecerían unos 1.220 millones de dólares, de los cuales sólo el 43% correspondería a la eliminación de las barreras arancelarias. Esto confirma el peso que tienen en la estructura de la protección comercial de los Estados Unidos (Kume et al., 2004).

Los resultados de este estudio contribuyen a explicar las posiciones defensivas de los productores no agrícolas de Brasil, pues si bien reconocen no contar con ventajas comparativas en el corto plazo, tienen la convicción de que en un período de tiempo razonable podrían lograrlo, por lo que la dilatación del proceso de negociación es funcional a sus propósitos.

Las asimetrías de la dependencia con los Estados Unidos, las estructuras económicas y comerciales disímiles resultantes de las estrategias diferenciadas de las empresas transnacionales hacia las subregiones, las políticas de desarrollo que alcanzaron dispares niveles de madurez, y el interés de la mayoría de los gobiernos de la región por alcanzar un acuerdo con los Estados Unidos a toda costa, no permitieron la cristalización de una concertación de posiciones en el ámbito latinoamericano. Ello hizo que prevalecieran las visiones nacionales y/o regionales. Además, se sumó el temor de los gobiernos centroamericanos y andinos de perder los beneficios derivados de las iniciativas unilaterales otorgadas por los Estados Unidos.

En un balance de la correlación de fuerzas en torno del ALCA, los Estados Unidos percibieron la pertinencia de cambiar su “estrategia de traje único” y optaron por postergar el programa maximalista. No obstante, no cerraron las puertas a los que no figuraban en el listado de las negociaciones inmediatas, pero dejaron en claro que la posibilidad de un acuerdo de tipo 4+1 entre ellos y el Mercosur estaba inhabilitada. Para este país, las negociaciones con el Mercosur deberán realizarse bajo la agenda del ALCA. En la reunión de Davos de enero de 2001, Brasil ofreció a los Estados Unidos realizar un acuerdo, cuya agenda se centrara en el acceso a mercados. Esta oferta fue rotundamente rechazada. Peter Allgeier, segundo de la USTR, declaró que si Brasil quisiera negociar un acuerdo con los Estados Unidos tendría que aceptar las condiciones de un acuerdo amplio y de ambiciones elevadas, que incluyera reglas más duras para proteger patentes e inversiones. Reiteró, además, que Washington sólo negocia con los que están preparados, en el sentido de que estén dispuestos a negociar no solamente el acceso a mercados (*Valor Económico*, 2005).

El escenario que se conforma entre los Estados Unidos y el Mercosur a partir de este entramado de intereses contrapuestos, aunque no irreconciliables en el largo plazo, pone un freno al avance de la agenda del ALCA en su concepción original. La estrategia estadounidense de salida se conforma en dos direcciones. Una implica avanzar en la agenda maximalista, a través de los TLC, con los países interesados en cerrar un acuerdo antes de que venzan las preferencias concedidas bajo las iniciativas unilaterales y cuyos intereses y menor capacidad negociadora ofrecen menos resistencia a las exigencias de los Estados Unidos. La otra implica buscar un compromiso con sus aliados en la OMC para destrabar los temas críticos que no permitan avanzar la negociación. Esto sería la vía para retomar las negociaciones del ALCA.

Las negociaciones de la Ronda Doha apuntan a que, para viabilizar un acuerdo en el que la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón acepten reducir los subsidios agrícolas y se comprometan a garantizar un mayor acceso a sus mercados agropecuarios, los países subdesarrollados deberán hacer concesiones significativas en la apertura de los servicios, tanto en el mercado de productos industriales como en las inversiones.

El interés de los Estados Unidos por la liberalización de los servicios tiene importancia estratégica, ya que según los datos de la OMC, ese país responde por cerca del 20% de las exportaciones mundiales del rubro, mientras la Unión Europea se consolidó como el primer exportador con un 48,6% en 2004, más una significativa presencia en América Latina.

Con lo que la diplomacia brasileña ha identificado como una “nueva geometría” de las decisiones (Jank, 2005), caracterizada por una intervención más activa de los países subdesarrollados en las negociaciones multilaterales, de la que el G-20 es una clara manifestación, el escenario de la OMC también se ha hecho más complejo.

Las “nueva geometría de las decisiones” ha evidenciado una “geometría de intereses” (Jank, 2005) no siempre convergentes en el G-20, en especial entre los tres grandes –Brasil, China e India–, que complica el panorama de la OMC en la posibilidad de solucionar los temas que estancan las negociaciones del ALCA a ese nivel.

Brasil tiene una postura ofensiva respecto del acceso al mercado agrícola, pero reacciona defensivamente ante la apertura de su sector industrial y de servicios. China comparte la reivindicación de la eliminación de los subsidios y es ofensiva en la apertura del mercado de bienes industriales, pero es reticente a la apertura de los mercados agrícola y de servicios. La India se puede considerar ofensiva en la apertura del mercado de servicios, aunque moderada en la apertura del mercado de productos industriales y defensiva en la apertura que da acceso a su mercado de productos agrícolas.

La consistencia y convergencia de las posiciones del G-20 en torno de los subsidios difícilmente podrían lograrse en otras áreas.

Las proyecciones iniciales del G-20 alimentaron las expectativas de posiciones de mayor alcance y compromiso con las demandas de los países subdesarrollados por parte de Brasil. Sólo cuando los Estados Unidos crearon la instancia conocida como las “Cinco Partes Interesadas” (los Estados Unidos, Unión Europea, Australia, Brasil e India) fue posible revelar la naturaleza de las posiciones brasileñas. Las negociaciones en la OMC, al igual que las del ALCA y los TLC, son espacios donde se negocian y defienden los intereses de determinados segmentos de los sectores productivos, pero no los de los sectores en su totalidad. Por lo tanto, en el caso de la agricultura, son los intereses del denominado “agronegocio”, y no los de los pequeños productores y campesinos, los que se discuten en la mesa de negociación. En ese mismo sentido, debe descartarse una intencionalidad política reivindicativa más allá de la defensa de los mencionados intereses. En Brasil, el sector financiero, el agronegocio y los exportadores de *commodities* son los que marcan la política comercial de los gobiernos, incluido el de Lula.

Es importante reiterar, primero, que cualquier avance en el tema agrícola en la OMC se oficialaría a cambio de aperturas en áreas defensivas de la agenda comercial brasileña. Segundo, esas concesiones serían el punto de partida de las negociaciones regionales, en las que habrían de materializarse otras mayores. Así, paradójicamente, los avances en

las negociaciones en la OMC se traducen en una menor capacidad de negociación en el espacio hemisférico.

Las asimetrías de intereses desde el punto de vista económico y la falta de voluntad política en el ámbito latinoamericano impidieron una convergencia previa para la negociación en bloque con los Estados Unidos, y no le permitieron negociar su agenda bajo un formato único. El lento y errático avance de las negociaciones en la OMC no ha hecho posible retomar las negociaciones en un formato que incluya al Mercosur, lo que constituye un interés prioritario para las corporaciones estadounidenses. Entre tanto, este bloque ha buscado paliativos en otros mercados debido a la postergación de las facilidades en el estadounidense.

MERCOSUR-ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVAS NO COMPARTIDAS. LAS DIFERENTES VISIONES DEL ALCA

Desde 2003, se hizo evidente una mayor fractura en el consenso de los países latinoamericanos que negocian el ALCA. La idea de que la copresidencia estadounidense-brasileña sería un factor que contribuiría a aligerar el proceso zanjando las divergencias no dio resultados a último momento. Las insatisfacciones en el proceso negociador se hicieron manifiestas. Las asimetrías y las diferencias de intereses derivadas no podían encontrar solución si los Estados Unidos mantenían su posición de no negociar el tema de los subsidios agrícolas en ese ámbito. Las expectativas se cifraron en destrabar el tema en la OMC, pero la ministerial de Cancún no tuvo mejor desenlace que la de Seattle.

Desde que las negociaciones fueron lanzadas en 1998, las divergencias afloraron pero no concluyeron en disenso. En esta ocasión, las diferencias tomaron cuerpo en una contrapropuesta liderada por Brasil, que significaba un cambio en las modalidades de negociación. En esencia, la contrapropuesta brasileña partía de aceptar el traslado de la discusión de los subsidios agrícolas y de las leyes de defensa comercial de los Estados Unidos a la OMC, a cambio de discutir también los temas de inversión, servicios, derechos de propiedad intelectual, etcétera.

Frente a este escenario, los países participantes fueron convocados a expresar su visión sobre el ALCA en la XV reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA de Puerto España, Trinidad y Tobago, a celebrarse del 30 de septiembre al 3 de octubre de 2003, antes de la ministerial de Miami. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Canadá, México, Chile, República Dominicana, Panamá, Colombia, Perú y Bolivia presentaron un documento conjunto. Según el embajador Ross Wilson, jefe negociador de la Oficina Co-

mercial de los Estados Unidos en una conferencia de prensa celebrada al término de la reunión, el documento había contado con el apoyo de su país, de los miembros de la Caricom y de Ecuador. Uruguay, por su parte, presentó individualmente un documento. Mercosur no entregó una visión elaborada, pero los elementos que la identifican pueden encontrarse en su propuesta a la Declaración Ministerial de Miami. Venezuela, por su lado, entregó un documento que trascendía los cuestionamientos de modalidades, procedimientos y disciplinas, y daba continuidad a su crítica de fondo al ALCA.

Si bien Venezuela se mantenía en la negociación y sus posiciones trascendían el tema en debate, tres propuestas se mantuvieron, de las que sólo la del Mercosur implicaba una revisión de lo que hasta ese momento había formado parte del consenso.

La visión presentada por Costa Rica (CNC, 2003a) en nombre de los países mencionados puede resumirse en los siguientes puntos:

- Las negociaciones deben concluir antes de enero de 2005;
- Compromiso único (*single undertaking*);
- Mantenimiento de un alto nivel de ambición en las negociaciones, a la vez que tomar en cuenta las necesidades de las economías más pequeñas y los diferentes niveles de desarrollo para facilitar su integración mediante el establecimiento de instrumentos apropiados, como fases de eliminación progresiva más largas;
- No favorecer el establecimiento de mecanismos que busquen diferenciar el grado de importancia en una u otra área de negociación.

La visión de Uruguay (CNC, 2003b) contempló los siguientes criterios:

- Una liberalización completa del comercio de bienes (agrícolas e industriales) al final de un período de transición de hasta quince años;
- Un régimen de origen simple, eficaz y transparente, que prevea la posibilidad de acumulación regional en aras de una mayor integración productiva en el hemisferio;
- La aplicación del principio de NMF regional a partir de la entrada en vigor del Tratado, excepto en lo que respecta a la atención del trato especial y diferenciado para los países de menor desarrollo y las pequeñas economías;
- La eliminación para el comercio de bienes agrícolas de los subsidios a la exportación en todas sus formas con la entrada en vigor del Tratado;

- La neutralización de los efectos distorsivos en el comercio hemisférico de bienes agrícolas, causados por medidas de apoyo interno;
- Aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias –necesarias para la protección de la salud y vida humana, animal y vegetal– de manera que no constituyan un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta al comercio hemisférico;
- Eliminación y prevención de las barreras técnicas innecesarias en el comercio hemisférico;
- Mejora de las reglas y procedimientos relativos a la operación y aplicación de leyes de *antidumping* y derechos compensatorios, a fin de no crear obstáculos injustificados al comercio en el hemisferio;
- Garantía de que los beneficios del proceso de liberalización del ALCA no sean menoscabados por prácticas empresariales anti-competitivas;
- La liberalización progresiva del comercio de servicios, en un marco hemisférico de disciplinas mínimas comunes que aseguren la transparencia y la certidumbre;
- Un marco jurídico hemisférico justo y transparente que promueva la inversión a través de la creación de un ambiente estable y previsible, complementado mediante compromisos específicos de acceso a los mercados y trato nacional;
- Un marco hemisférico de disciplinas de transparencia en materia de compras del sector público;
- El aseguramiento de una adecuada y efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual, promoviendo la adhesión a los acuerdos de la OMPI y cooperando para asegurar su cumplimiento;
- Un mecanismo hemisférico para la solución de diferencias entre los miembros del ALCA, justo, transparente y eficaz;
- Un programa de cooperación hemisférica que permita ayudar a los países en desarrollo y a las economías más pequeñas a mejorar, entre otras, sus capacidades de gestión comercial y diversificar su base de producción y exportación;
- La creación de un Fondo Estructural que se utilice para equilibrar las asimetrías que enfrentan las economías de menor desarrollo y las pequeñas economías;
- El aseguramiento de la participación de la Sociedad Civil; La existencia de una secretaría eficaz, cuyo establecimiento, localización y organización sea funcional a los intereses de todos los miembros” (CNC, 2003b).

A estas cuestiones de carácter más concreto, Uruguay adicionaba algunas consideraciones enfocadas al alcance de las negociaciones: “El Uruguay desea un ALCA que no impida ni imponga. Que no impida poder concretarlo a los países que tengan este nivel de ambición. Pero también es imprescindible que no imponga, a aquellos países que en la situación actual de las negociaciones y por sus diversas realidades

nacionales no estén en condiciones de hacerlo, disciplinas de alcance hemisférico desde la entrada en vigor del Tratado” (CNC, 2003b).

La reflexión uruguaya concluye que para los temas más sensibles deberían tenerse en cuenta “modulaciones en el tiempo y alcance” (CNC, 2003b), aprovechando un poco las experiencias de las rondas del GATT-OMC.

La propuesta del Mercosur (CNC, 2003c) es más concreta y detallada, en tanto su posición fue la misma que para la ministerial de Miami, aunque en ella quedan explícitas sus visiones sobre el ALCA. A continuación, un resumen de las mismas:

- A partir de la entrada en vigor del ALCA, “los países participantes eliminarán y no introducirán ni reintroducirán en ninguna forma los subsidios a la exportación para los productos agrícolas exportados a otros países participantes. Los países participantes tampoco aplicarán nuevas medidas y prácticas que impliquen una elusión de este compromiso” (CNC, 2003c:1-2);
- Las negociaciones de acceso a mercados en bienes deberán incluir todo el universo arancelario y serán objeto de negociaciones bilaterales” (CNC, 2003c:2);
- Los compromisos asumidos bilateralmente entre países desarrollados y en desarrollo del ALCA serán extendidos a todos los países del hemisferio al final del período de transición. Las preferencias acordadas bajo el marco jurídico del ALCA entre países en desarrollo serán extendidas entre sí y no serán extensivas a las demás partes, que son países desarrollados” (CNC, 2003c:2).
- El comercio de servicios en el ALCA se regirá por lo establecido en el Acuerdo de Servicios de la OMC (GATS). Las disciplinas y compromisos adicionales que pudieran establecerse serán el resultado de negociaciones bilaterales o plurilaterales determinadas por los países.
- El acceso a mercados en servicios será objeto de negociaciones bilaterales [...] y los compromisos que se adopten serán bajo la arquitectura de listas positivas. Al igual que en el comercio de bienes [...] los compromisos asumidos bilateralmente entre países desarrollados y en desarrollo del ALCA serán extendidos a todos los países del hemisferio al final del período de transición [...] Los compromisos acordados en esta materia, bajo el marco jurídico del ALCA, entre países en desarrollo serán extendidos al resto de los países en desarrollo, pero no a los desarrollados (CNC, 2003c:2).
- Las inversiones se regirán por las disciplinas básicas establecidas en la OMC. Los compromisos adicionales serán resultado de negociaciones bilaterales o plurilaterales decididas por los países. Los compromisos específicos de acceso a mercados y trato nacional se realizarán bajo la modalidad de listas positivas y de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones existentes en las le-

gislaciones nacionales. Los compromisos asumidos bilateralmente entre países desarrollados y en desarrollo serán extendidos a todos los países del ALCA al final del período de transición. Los compromisos entre países en desarrollo serán extendidos al resto de los países en desarrollo del ALCA, pero no a los desarrollados;

- En compras gubernamentales, los compromisos asumidos en el ALCA se limitarán a normas de transparencia;
- Las negociaciones en materia de política de competencia se limitarán a disposiciones relativas a transparencia, consulta y cooperación entre los entes encargados de su aplicación” (CNC, 2003c:3).
- Los compromisos sobre derechos de propiedad intelectual se limitarán a los compromisos establecidos en los ADPIC, en la OMC;
- Cooperar en las discusiones sobre subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios conforme con los lineamientos de la OMC;
- El Grupo de Negociación sobre Solución de Controversias deberá elaborar un mecanismo de solución de controversias Estado a Estado;
- Se reconoce que la integración de los países en desarrollo y de las economías más pequeñas en el sistema hemisférico de comercio exige un acceso a los mercados significativo, ayuda para la diversificación de su base de producción y de exportación, y asistencia técnica y creación de capacidad relacionadas con el comercio [...] Esto conllevará esfuerzos por parte de todos los países, pero en especial de los países desarrollados del ALCA. Se reafirma la necesidad de disposiciones sobre trato especial y diferenciado en el marco del ALCA” (CNC, 2003c:3).

Si se contrastan las tres posiciones, se puede identificar que sólo la proyección de Mercosur, de factura brasileña, implicaría una reestructuración significativa de la concepción y alcances del ALCA, pues en la práctica coloca como centro del proceso el acceso a mercados, que no es el principal interés de los Estados Unidos, para los que una normativa en inversiones, servicios, políticas de competencia y derechos de propiedad intelectual que supere lo establecido en la OMC, más un mecanismo de solución de controversias totalmente corporativo, constituyen su principal aspiración. Adicionalmente, la propuesta del Mercosur significaría un retroceso en el complejo consenso construido por los Estados Unidos en torno de temas sensibles que afectan la capacidad regulatoria de los Estados o restringen principios básicos de la agenda estadounidense, como el trato nacional, la aceptación de la arquitectura de las listas negativas, la solución de controversias basada en un mecanismo empresario-Estado, y la aplicación universal del principio de Nación Más Favorecida.

La proyección uruguaya es casi neutra. No contradice la visión impulsada por Costa Rica y, al plantear su concepción de un ALCA

más flexible, no interpela frontalmente la del Mercosur. Con ello, Uruguay logra un doble efecto: toma distancia de la radicalidad brasileña, pero no se cierra las puertas al bloque, por un lado; y envía una señal a los Estados Unidos al buscar un acceso preferencial a su mercado para determinados productos, por el otro.

Un elemento secundario que merece comentarse es que los documentos presentados por Costa Rica y Uruguay son del 4 de octubre de 2003, y el del Mercosur es del 1° de octubre del mismo año. Los dos primeros rezan como documentos públicos en el sitio oficial del ALCA, con los consecutivos FTAA.TNC/w/219 y FTAA: TNC/w/221, respectivamente. En cambio, el del Mercosur es clasificado “No Autorizado” y “Sólo Para Uso Oficial”, con el correspondiente FTAA.TNC/w/220. Por cierto, la propuesta del Mercosur, sin ser una alternativa al ALCA, se distancia significativamente de la propuesta estadounidense. *Una regularidad observada en el patrón de comportamiento estadounidense en estas negociaciones ha sido la intención de minimizar públicamente las contradicciones y no transmitir una imagen de fracaso.*

La tensión en las relaciones brasileño-estadounidenses acerca del ALCA recrudesció en mayo de 2003, cuando Brasil respondió a la oferta de los Estados Unidos. El país del sur se siente desafiado por tres iniciativas de aquél. Primero, Brasil interpreta las negociaciones de acuerdos bilaterales con otros países que tratan el ALCA como un intento de aislar a los integrantes del Mercosur, especialmente a Brasil. Segundo, la negativa estadounidense a discutir los temas sobre subsidios agrícolas y *antidumping* en el marco del ALCA es vista como la formalización más efectiva del propósito de los Estados Unidos de obstaculizar exportaciones de sectores clave brasileños, y éste lo considera además una ruptura con el principio del *single undertaking*. Tercero, Brasil objeta la oferta de acceso a mercados realizada por los Estados Unidos, pues los miembros del Mercosur reciben un tratamiento menos favorable comparado con el otorgado a los países más pequeños y menos desarrollados (Hornbeck, 2003).

La oferta estadounidense es válida sólo para aquellos países que presenten propuestas de acceso a mercados en el marco del ALCA. Según plantea la Oficina Comercial de ese país, su propuesta es completa, puesto que todos los aranceles se ponen sobre la mesa de negociación y toma en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.

Ella abarca cinco áreas de la negociación: bienes industriales y de consumo; agricultura; servicios; inversiones; y contrataciones y adquisiciones del Estado. Los puntos más sobresalientes de la propuesta son los siguientes:

- El 65% de las importaciones estadounidenses de bienes industriales y de consumo provenientes del hemisferio (que no están ya incluidos por el TLCAN, o NAFTA) tendrían liberación arancelaria inmediatamente después de la entrada en efecto del ALCA, con la eliminación total de los aranceles a los productos industriales y de consumo hasta 2015;
- Las importaciones estadounidenses de textiles y confecciones provenientes de países miembros del ALCA quedarían libres de aranceles en sólo cinco años, siempre y cuando exista reciprocidad de los demás países;
- Eliminación inmediata de aranceles en sectores clave como los químicos, equipos de construcción y minería, equipos eléctricos, productos energéticos, productos ambientales, tecnología de la información, equipos médicos, materiales textiles sin trama, papel, acero y productos de madera –si hubiese reciprocidad–;
- El 56% de las importaciones agrícolas provenientes del hemisferio quedarían exentas de aranceles inmediatamente después de la entrada en vigor del ALCA. Otros aranceles agrícolas estarían clasificados en categorías para su eliminación en cinco, diez o más años, de acuerdo con los distintos países;
- Se ampliarían las oportunidades de acceso a mercados en los sectores estadounidenses de inversiones y de servicios, salvo aquéllos en que existiera una excepción específica. Se negociaría con listas negativas y sobre la base de un criterio de reciprocidad. La oferta estadounidense contempla el acceso amplio a sus mercados de servicios financieros, de telecomunicaciones, de computación y servicios relacionados, de audiovisuales, de construcción e ingeniería, de turismo, de publicidad, de entrega inmediata, profesionales (arquitectos, ingenieros, contadores, etc.), de distribución (ventas al por mayor, al por menor y franquicias), ciertos servicios de transporte y de energía. Los Estados Unidos pedirían reciprocidad en el acceso a los mercados de sus socios del ALCA;
- Las compañías de los países miembros del ALCA podrían competir por contratos de adquisiciones del gobierno de los Estados Unidos en igualdad de condiciones con las firmas de los socios del TLCAN (NAFTA), que sería aplicable a todos los bienes y servicios adquiridos por las entidades a las que se concede acceso. Ello se haría bajo el formato de listas negativas. La oferta también busca en sus contrapartes del ALCA “compromisos procedimentales sólidos y sustanciales, que

garanticen un acceso eficaz al sector de adquisiciones del estado” (USTR, 2003).

La oferta de compras gubernamentales se compone de una propuesta básica y otra mejorada para ciertos países. La básica otorga un tratamiento similar al que recibían los socios del TLCAN (NAFTA), y concedería a las firmas latinoamericanas la posibilidad de competir por los contratos de bienes y servicios adquiridos por cincuenta y una agencias y dependencias del gobierno federal. De la mejorada, que brinda acceso a setenta y nueve agencias y dependencias federales, se benefician sólo Chile (que lo tiene incluido en el TLC con los Estados Unidos) y los países de Caricom.

Para los productos industriales, de consumo y agrícolas importados por los Estados Unidos, se ofertaba liberación inmediata de aranceles una vez firmado el ALCA, siguiendo un criterio de desgravación diferenciado por regiones, según se muestra en la tabla 43:

Tabla 43
Estados Unidos: propuesta de desgravación para el comercio de bienes por subregiones

Subregión	Productos industriales y de consumo	Productos agrícolas*
Países de CARICOM	91%	85%
Países de América Central	66%	64%
Países Andinos	61%	68%
Países del Mercosur	58%	50%

Fuente: USTR (2003).

* Los aranceles serían negociados a partir de las tasas aplicadas, no las consolidadas en la OMC.

Las mayores susceptibilidades del Mercosur frente a la propuesta de los Estados Unidos despertaron con el esquema de desgravación, mediante el que se le otorgaban rangos de desgravación y de liberalizaciones menores que al resto de los países del hemisferio. Esto se sumó al cúmulo de insatisfacciones del bloque en el tema de los subsidios.

En la propuesta estadounidense se presenta, de manera sutil, un elemento de presión coherente con la lógica de la estrategia de liberalización competitiva ya enunciada en este trabajo: “La propuesta estadounidense al ALCA fue diseñada para complementarse con las iniciativas generales hechas a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por ejemplo, la oferta de los Estados Unidos al ALCA prevé la eliminación de aranceles a productos industriales y de consumo hasta el año 2015, lo cual es coherente con su pro-

puesta para un “Mundo sin Aranceles para 2015” hecha en la OMC” (USTR, 2003).

Esta “pertinente” aclaración de la USTR es un mensaje claro. En unos pocos años, el mundo participaría de las ventajas de la eliminación de los aranceles y, por lo tanto, la oportunidad de acceder a ese mercado antes que el resto de los países no debe desaprovecharse. Aunque para América Latina ese mercado tiene una importancia decisiva, no puede subestimarse algo que el propio documento de la USTR reconoce: “El ALCA ampliaría el acceso de los Estados Unidos a los mercados del hemisferio occidental. Los aranceles estadounidenses promedian el 2% o el 3%, mientras que los aranceles y otras barreras comerciales en América Latina son generalmente mucho más altos” (USTR, 2003). Es decir que, en términos relativos, considerando únicamente este criterio, la mayor ventaja la reciben los Estados Unidos y no América Latina, como suele pensarse.

Otros dos aspectos que deben resaltarse en la propuesta estadounidense son su condicionamiento a la reciprocidad, manifiestamente asimétrica, y la “generosidad” en sectores donde los capitales latinoamericanos no compiten con los suyos, aplicando el principio de ser liberales en las áreas donde son eficientes y proteccionistas donde no lo son.

ESTRATEGIA NEGOCIADORA DE LOS ESTADOS UNIDOS: LA LIBERALIZACIÓN COMPETITIVA Y LAS PERSPECTIVAS DE LOS NEGOCIADORES LATINOAMERICANOS

Generalmente, en los estudios referentes a las negociaciones comerciales de los Estados Unidos con países de su área de influencia, el énfasis se coloca en el tipo de relaciones previas que sustentan el acuerdo y en los potenciales impactos que pueda tener sobre esas economías. No obstante, se soslaya un momento intermedio: el acto de la negociación. Quizás ello se deba a la carga de subjetividad que supone la evaluación de ese paso o, incluso, a que en las propias técnicas de negociación tienen un lugar destacado aquéllas dirigidas a crear ambientes psicológicos de determinado sesgo.

En los casos del ALCA y los TLC, se añaden el carácter secreto de las negociaciones –expresión del déficit democrático de las mismas–, y las dificultades para acceder a la información proveniente de los equipos negociadores o de los perfiles de su actuación. Esto no permite, hasta el momento, comprobar empíricamente qué patrón de negociación caracteriza las actuaciones de los distintos equipos para establecer una comparación fundamentada. Sin embargo, por informaciones de prensa compiladas y entrevistas realizadas por algunos medios a funcionarios latinoamericanos que participaron de esas reuniones, es posible hacer algunas inferencias.

La valoración integral de un acuerdo dependerá más de su naturaleza –dada por los intereses involucrados– que del proceso negociador. Pero cuando éste se convierte en un espacio más del ejercicio de la dominación es importante examinarlo, no sólo como instrumento de profundización de una relación de explotación, sino como un momento de su reafirmación.

La negociación es el acto en el que se enfrentan las posiciones²⁴ –detrás de las que están los intereses– con la finalidad de lograr un acuerdo. Según la estrategia de negociación²⁵, se buscará la compatibilidad de los intereses o la imposición de unos en desmedro de otros. Ello dependerá de las relaciones de poder, de los niveles de dependencia, de la formación y de la habilidad de los negociadores, de la importancia que tenga una parte para la otra (a mayor dependencia del comercio con los Estados Unidos, menor capacidad de negociación), etcétera.

Existen diferentes modelos, lo que no significa que en el acto de negociación los patrones de cada uno se muestren como en la teoría. En la práctica, se superponen rasgos de uno u otro modelo, si bien prevalecen ciertos aspectos que los caracterizan. Por otro lado, es necesario distinguir la existencia de estrategias de corto y largo plazo, así como el movimiento que toleran los diseños de negociación dentro de una misma estrategia, para adecuarse a las cambiantes condiciones del entorno.

En la negociación del ALCA y los TLC, se advierten diferencias entre la filosofía del equipo negociador estadounidense y la generalidad de los equipos latinoamericanos, como otra manera de evidenciarse la desequilibrada relación de poder, que tiende a la utilización de la negociación dura²⁶.

DICOTOMÍAS DE LAS ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN

La actuación del equipo negociador estadounidense se adscribe al modelo de negociación distributiva (Walton y McKersie, 1965). Sus características, descritas por Herb Cohen, son las siguientes:

24 Las posiciones expresan todo lo que las partes desean obtener en un acuerdo, incluyendo los intereses.

25 Por “estrategia de negociación” puede entenderse, a los efectos de este trabajo, el conjunto de objetivos, instrumentos y técnicas de que disponen las partes para alcanzar sus intereses esenciales, aunque no siempre aparecen explícitamente formulados en los documentos declarativos que justifican la negociación.

26 La “negociación dura” se caracteriza por la presencia de un negociador agresivo. Su objetivo es ganar a costa del otro; negocia desde posiciones extremas; exige condiciones unilaterales; asume la existencia de un único pastel de tamaño fijo, donde le corresponde la mayor porción; y aplica la presión, intimida, manipula e impone.

- Posiciones iniciales extremas: se inician las negociaciones con pedidos irracionales e intransigentes o se realizan ofertas ridículas, con lo que se afecta el nivel de expectativa del oponente.
- Autoridad limitada: los negociadores carecen de autoridad –o ésta es muy limitada– para hacer concesiones.
- Consideración de las concesiones del oponente como debilidades: si el negociador adversario cede o concede determinados aspectos, se minimiza dicha actitud y no se actúa en forma recíproca.
- Mezquindad en las propias concesiones: se demora cualquier tipo de concesión y, cuando luego de arduas reuniones ésta se concreta, implica un pequeñísimo cambio respecto de la posición previa.
- Ignorancia de fechas límites: actuación como si el tiempo no existiera y, por lo tanto, no se agotara, sin que existan límites a este respecto (Cohen, sf).

A modo de ilustración, puede servir una reconstrucción del proceso andino de negociación. Colombia, Ecuador y Perú iniciaron tratativas con los Estados Unidos en mayo de 2004, bajo la certeza de que el punto de partida eran las preferencias a ellos otorgadas en la ATPDEA. Sin embargo, no fue hasta la V Ronda de Negociaciones, en octubre de ese año, cuando la señora Regina Vargo, jefe del equipo negociador estadounidense para el TLC Andino, ratificó que los resultados del acuerdo no deberían quedar, en general, por debajo de las preferencias otorgadas por la ATPDEA. Para lograrlo, los países andinos debieron plantearse la modificación de instrumentos históricos de protección, como la franja de precios de la CAN, impugnada por los Estados Unidos. Así, la ATPDEA, de “piso mínimo” o punto de partida, como lo pensaron los negociadores andinos al iniciarse las transacciones, se convirtió durante unos meses en “piso máximo” o punto de llegada. Cuando se esclareció la situación, los andinos la evaluaron como una conquista. El desgaste psicológico que significó esa incertidumbre no permitió ver que las concesiones que con la iniciativa unilateral se otorgaban en condiciones de preferencia, bajo el TLC las obtendrían en condiciones de reciprocidad –dando algo a cambio–. De esta manera, la calidad de la preferencia cambiaba negativamente para esa subregión.

Si bien en la práctica negociadora estadounidense en el marco del ALCA y los TLC predomina la estrategia distributiva, puede señalarse cierto eclecticismo en el empleo combinado de la distributiva con la integrativa, que refuerza la cooperación en lugar de la competencia,

y busca un balance en los resultados (Walton y McKersie, 1965). La estrategia integrativa es esgrimida en los puntos en los que se puede arribar a un acuerdo sin grandes costos para los Estados Unidos. No obstante, como se ha señalado, prevalecen los rasgos del modelo distributivo, propio de situaciones en las que existe un claro desbalance de poder y comportamientos competitivos.

Por su parte, los modos de los negociadores latinoamericanos se ubican generalmente en el patrón de negociación suave, cuyas características se resumen en que el objetivo de la negociación es lograr un acuerdo: desciende la resistencia al rechazo; se hacen concesiones ante las presiones; se concede mucha importancia a la contraparte; no se cuestiona el carácter no equitativo de los resultados de la negociación; y se sacrifican sus intereses (Fisher y Ury, 1994).

En los países andinos, la lucha contra el narcotráfico se asocia con el incremento de sus exportaciones agrícolas, cuyo acceso al mercado estadounidense está limitado por los subsidios a los productores de ese país. A pesar de la negativa de los Estados Unidos a discutir el tema, los latinoamericanos no han ofrecido una resistencia proporcional a la magnitud del costo que tiene para los países de la subregión que el asunto no reciba un tratamiento adecuado. Así, el proceso negociador avanza sin tener en cuenta los intereses de una de las partes.

El resultado de la negociación distributiva es la imposición de los intereses de una de las partes a la otra, que ha obtenido, en condiciones de regateo, beneficios exiguos y desproporcionados en relación con las concesiones realizadas para obtenerlos. Debe tenerse en cuenta que existen concesiones hechas por los Estados Unidos, cuya significación para la contraparte latinoamericana es relevante, aunque representan un costo mínimo para esa nación.

El carácter secreto de estas negociaciones facilita la consecución de los propósitos de los sectores minoritarios involucrados. Ello permite a los negociadores ceder en aspectos no compartidos por otros estratos, al propiciar los debates en un ambiente más controlable, artificialmente aséptico, y que elude el intercambio con las fuerzas externas opositoras –parcial o totalmente– a la negociación del ALCA y los TLC que podrían influir sobre sus decisiones. La difusión parcelada de lo que realmente se negocia se realiza a través del mecanismo del cuarto de lectura, instancia a la que tienen acceso congresistas y empresarios para leer los documentos de su interés bajo el compromiso de guardar reserva sobre el contenido (Olmos, 2004). Así, sólo reducidos segmentos de las élites pueden conocer parte de lo que los equipos negociadores están comprometiendo.

Existen otros elementos que tipifican la negociación y potencian la participación desequilibrada de las partes en el proceso de negociación.

Primero, la agenda no es objeto de negociación. Se establece que tanto la agenda como las reglas del juego son impuestas por la contraparte que detenta el poder y que no se trata de un ejercicio participativo. Ello explica por qué muchos aspectos sensibles para el desempeño de la economía latinoamericana –como las tasas de cambio de sus monedas en relación con el dólar, los tipos de interés o los subsidios a la agricultura– quedan excluidos del cronograma, por no ser del interés de los Estados Unidos. La negociación del TLC Andino ilustra claramente este proceder. La delegación estadounidense llegó a Cartagena –donde se celebró la primera ronda de negociaciones– con un borrador de lo que podría ser el texto final del TLC (*Hoy Online*, 2004). A partir de esto, varios participantes del sector privado andino percibieron que el núcleo del acuerdo ya estaba redactado y que no serían admitidas variaciones sustanciales.

Segundo, los Estados Unidos se manejan con opciones y alternativas, mientras los equipos latinoamericanos, a lo sumo, lo hacen entre un número limitado de aquéllas y sin alternativas. Por “opciones” se entiende el espectro de posibilidades en el que se pueden mover las partes para llegar a un acuerdo –es decir, posibilidades dentro de la mesa de negociación–, y por “alternativas”, las posibilidades utilizables de una de las partes para retirarse de la negociación si no se llegare a un acuerdo favorable a sus intereses (Fisher et al., 1994). Es decir, se trata de las salidas frente a un no-acuerdo, lo que para la mayor parte de los países latinoamericanos no aparece como una elección satisfactoria.

Tercero, para los Estados Unidos, tanto el ALCA como los TLC son un medio para alcanzar sus propósitos, mientras que para la mayor parte de los países latinoamericanos constituyen un fin en sí mismo, en tanto su objetivo principal es llegar a un acuerdo. Los países que, como Brasil y Venezuela, se han planteado que la participación en el proceso negociador no tiene que concluir necesariamente con la firma del acuerdo si éste no responde a sus propósitos, son los que podrían estar más cercanos a producir elecciones alternativas. Por su parte, los Estados Unidos han declarado que es preferible un no-acuerdo antes que rubricar uno inconveniente.

Cuarto, si bien el factor tiempo es decisivo en cualquier negociación, en las del ALCA y los TLC las agendas se acomodan a las exigencias del programa del Congreso estadounidense. Las agendas de negociación suelen estar bajo el influjo de calendarios electorales asincrónicos, lo que tiene un verdadero efecto retardador en el período previo a sus elecciones. En este sentido, ha sido una regularidad que las negociaciones se subordinaran a esa variable. En el caso de los TLC, las presiones del tiempo operan además en otros aspectos, ya

que se han planteado plazos relativamente breves, programados en un número predeterminado de rondas, generando tensiones al acercarse su término, sin que se haya concluido la discusión de los temas ni llegado a un acuerdo.

A lo anterior, se suman las presiones que ejercen el vencimiento de las iniciativas de carácter unilateral, temporal y preferencial de acceso a su mercado que otorgan los Estados Unidos a determinados productos de Centroamérica, el Caribe y los países andinos. La conversión de esas iniciativas temporales en permanentes es una de las metas centrales de los países que se benefician de ellas en la negociación, pues existe la incertidumbre, alimentada por los Estados Unidos, de que el Congreso no las prorrogue nuevamente. La ATPDEA venció en 2006 y la CBTPA vence en 2008. No ejerció menos presión el vencimiento de la Autoridad de Promoción Comercial (antes conocida como *fast track*), que expiró en 2007.

Otro aspecto relacionado con esta dimensión temporal es la táctica de postergar la discusión sobre los temas más controvertidos de la agenda para las rondas finales. Por un lado, ello tiene el propósito de ir “limpiando” el plan de actividades, a la vez que crea el ambiente psicológico de una negociación que avanza. Por el otro, cuando se aproximan los vencimientos de los plazos para concluir las negociaciones se produce una menor resistencia sobre aspectos hasta ese momento “innegociables”, y hay mayor predisposición a ceder para no poner en riesgo el término del acuerdo.

Merece observarse que algunas restricciones temporales son objetivas y determinadas por factores externos a la negociación; otras, en cambio, son arbitrarias, como la predeterminación del número de rondas con plazos muy cortos. En el TLC Andino, antes de que se iniciaran las negociaciones se había preestablecido que éstas durarían de mayo de 2004 a enero de 2005, y que se desarrollarían en siete rondas. Las restricciones del tiempo y la presión por obtener resultados no son simétricas.

Para los Estados Unidos, estos acuerdos tienen trascendencia geopolítica y geoeconómica, pero la demora de la negociación no marca, en el corto plazo, el comportamiento de su economía. Sin embargo, para los latinoamericanos, la conclusión de la negociación tiene relación con su estabilidad macroeconómica y, por lo tanto, los impactos de la dilación se aprecian en el corto plazo.

En quinto lugar, se debe mencionar el desbalance en los equipos negociadores en términos cuantitativos y cualitativos. Norman Girvan, ex secretario de la AEC, destaca que existen diferencias evidentes en la habilidad de negociar e implementar acuerdos determinadas por la restricción de recursos humanos. Argumentaba, en este senti-

do, que los países mayores cuentan con un equipo para cada grupo de negociación o de consulta integrado por economistas, abogados, científicos, especialistas industriales y otros, en tanto el Departamento de Negociación Regional de la Caricom (por ejemplo) tiene menos de diez profesionales, que no están a tiempo completo. Algunos países del Caribe cuentan sólo con una o dos personas para negociar toda la agenda. Esta limitante se evidencia también cuando la implementación de los acuerdos requiere pactos legislativos y la redacción de nuevas regulaciones (Girvan, 2002).

Otra de las cuestiones es que la preparación de las negociaciones de la mayor parte de los equipos latinoamericanos no es la adecuada. Nuevamente, el proceso negociador del TLC Andino da cuenta de ello. A sólo diez días de iniciarse la negociación entre Colombia, Ecuador, Perú y los Estados Unidos, el 18 de mayo de 2004, no existía una estrategia definida por las autoridades nacionales ni regionales para enfrentarlo. Hasta ese momento, los acercamientos que se produjeron entre los tres países andinos no habían logrado elaborar una propuesta conjunta para discutirla con los negociadores estadounidenses en la primera reunión. “Lo que se tiene es un plan de presentarse en la primera reunión oficial sin papeles. Es decir que las delegaciones escucharán a los representantes de los Estados Unidos a fin de conocer sus intenciones, para luego elaborar una propuesta sobre cada tema” (Silva, 2004).

Sexto, el proceso negociador, además de excluir temas sensibles, baja el perfil a problemas relevantes para algunas subregiones y profundiza las debilidades estructurales que les impiden sacar provecho de las negociaciones. Tal es el caso del Grupo de Trabajo sobre Pequeñas Economías. La lógica hacía pensar que se convertiría en el décimo grupo de negociación. Sin embargo, al lanzarse las negociaciones en 1998, a este grupo se le adjudicó la condición de Grupo de Consulta, que exige la presencia de un representante en cada grupo de negociación, en tanto es un tema transversal a todos los restantes, y se negocia caso por caso. Esto multiplica los esfuerzos y los gastos de los caribeños para cubrir las reuniones de cada grupo. La estructura negociadora adoptada refuerza la desventaja de partida que tienen estas economías. “En otras palabras, las debilidades de las pequeñas naciones serán explotadas por la propia estructura del proceso de negociaciones” (Girvan, 2002).

Séptimo, los Estados Unidos tienen bien identificados sus límites en la negociación (zona de objetivos, campo de acuerdos y desacuerdos, límite de salida y límite de ruptura). Regularmente, la oferta inicial estadounidense, tal como establecen las reglas de la negociación dura, parte de niveles muy bajos en relación con las expectativas de

la contraparte latinoamericana. A medida que avanzan las rondas, se realizan “concesiones” exiguas que, en ocasiones, no van más allá de mantener la situación actual.

De la misma manera, los Estados Unidos no sólo tienen identificados sus objetivos reales e intereses, sino también los de su contraparte. *Los intereses estadounidenses más profundos están relacionados con las formas de propiedad, apropiación, control y capacidad de regulación de los Estados, pero no siempre aparecen formulados explícitamente en sus demandas. Se los enmascara tras exigencias técnicas, a fin de viabilizar el acceso a mercados, favorecer la libre competencia, etc.* El costo estadounidense para conseguir sus objetivos es hacer concesiones relativamente pequeñas en materia de acceso a mercados. Si bien esta exigencia de los latinoamericanos tiene diferente valía en relación con la naturaleza de las demandas de los Estados Unidos, esas concesiones los enfrentan a la crítica y al voto de castigo de los sectores económicos internos menos competitivos, que se verían afectados por mayores niveles de apertura hacia determinadas regiones de América Latina y el Caribe. La resistencia de esos sectores domésticos, bien manejada en los medios de comunicación, permite sobredimensionar el valor de la concesión mercantil y presionar a los latinoamericanos para que, a cambio, se les otorgue libre acceso al mercado de servicios, se liberalicen las telecomunicaciones y el sector financiero, se den garantías plenas a la inversión y se adopten leyes más estrictas sobre los derechos de propiedad intelectual. Es decir, se intercambia acceso a mercados por renuncia a la capacidad regulatoria de los Estados latinoamericanos.

Los Estados Unidos también reconocen el límite de cuándo y dónde un buen acuerdo deja de serlo. Su menú de opciones pasa por posponer la negociación, abrir negociaciones con otras regiones y países, o avanzar en la agenda multilateral.

En este marco, la perspectiva latinoamericana es limitada, y consiste en hacer demandas sectoriales de acceso al mercado estadounidense y en obtener la instrumentación de facilidades migratorias que permitan el movimiento de personas por negocios.

Para los negociadores latinoamericanos, en general, el límite de ruptura de la negociación se dilata automáticamente. Su objetivo es salvar la negociación a toda costa, de modo que la dinámica latinoamericana procura regatear parcelas poco significativas de mercado y ceder en puntos medulares.

En octavo lugar, los objetivos sectoriales latinoamericanos en la negociación son distintos, por lo que la bilateralización del proceso permite a los Estados Unidos dar respuesta a los intereses específicos y, al mismo tiempo, evitar la construcción de consensos en torno de intereses comunes.

AGENDAS DIVERGENTES

La simple comparación de las expectativas –las agendas priorizadas por América Latina y el Caribe, por una parte, y las de los Estados Unidos, por la otra– revela la naturaleza estructural de las contradicciones y la proyección hegemónica de los Estados Unidos.

Cuadro 7
Expectativas en el ALCA

América Latina	Estados Unidos
<ul style="list-style-type: none"> -Acceso a mercados, especialmente de bienes. -Atracción de inversiones. -Modernización de la planta productiva. -Convertir en acuerdos permanentes beneficios de sistemas preferenciales. -Mecanismo de solución de controversias. 	<ul style="list-style-type: none"> -Acceso a mercados, especialmente de servicios, y explotación de recursos. -Institucionalizar AL y C como área de influencia. -Consolidación y profundización de la liberalización. -Referente para las negociaciones multilaterales.

Fuente: elaboración de la autora.

Las expectativas latinoamericanas apuntan a los beneficios derivados de un acceso refrendado institucionalmente con carácter permanente al mercado estadounidense, y tienen fundamentalmente categoría comercial. A las de los Estados Unidos se agregan las de condición geoeconómica y geopolítica, en una proyección hegemónica que trasciende el espacio hemisférico.

Llama la atención el desencuentro de las prioridades de la agenda. En esta confrontación, resulta mucho más clara la incompatibilidad de intereses entre las partes.

En materia de servicios, es importante observar que están actualmente en el centro de atención de las empresas transnacionales. El comercio de servicios responde por cerca del 20% de los flujos globales de comercio, y crece a un ritmo mayor que el de bienes.

Otro aspecto relevante en el tema de servicios durante las negociaciones del ALCA fue la insistencia de los Estados Unidos en que el “Modo 3 o Presencia Comercial” fuera discutido en el Grupo de Negociación de Inversiones que reproduce el Capítulo 11 del TLCAN. Allí, las reglas de liberalización y preeminencia de las empresas transnacionales por sobre los gobiernos locales y Estados nacionales quedan definidas y sancionadas con mayor precisión.

El uso indiscriminado del *antidumping* es una práctica habitual de la política comercial estadounidense para proteger las industrias nacionales de la competencia no deseada.

La materialización del acceso efectivo de las exportaciones latinoamericanas al mercado de los Estados Unidos depende de una

solución positiva a los temas priorizados en la agenda latinoamericana: subsidios agrícolas, política *antidumping* y derechos compensatorios. No obstante, la cuestión de los subsidios está diferida a nivel multilateral, y el desmantelamiento de la política *antidumping* como mecanismo de protección no parecería negociable. Es así como las expectativas latinoamericanas de acceso a mercado sucumben ante la divergencia de agendas.

Otro tema conflictivo en el seno de las negociaciones del ALCA fue el trato especial y diferenciado a las pequeñas economías. Con cierta reticencia inicial de los Estados Unidos, en la retórica del ALCA se reconoce la necesidad de un trato particular para éstas, pero en el curso de las negociaciones, los reclamos de algunas islas del Caribe a favor de un tratamiento diferenciado han chocado con la resistencia de los propios latinoamericanos, que los interpretaron como retardatorios del proceso y discriminatorios. Ellos alegan que el trato diferenciado debe otorgarse según los niveles de desarrollo relativos y no por el tamaño de las economías. Éste es un elemento de fisura que ha tensando las discusiones del ALCA y, en algún sentido, ha propiciado un cierto aislamiento de los países de la Caricom.

EN LOS SECTORES ESTRATÉGICOS DE LA ECONOMÍA ESTADOUNIDENSE SE IMPONE LA NORMA NACIONAL. LAS ZONAS GRISES

Por “zonas grises de la negociación” entenderemos un conjunto de temas cuyo tratamiento –por diferentes motivos– no se realiza claramente durante el acuerdo. Hemos calificado como tales aquéllas que por su importancia deberían tener alguna consideración. Entre ellas están la cuestión monetaria; las asimetrías jurídicas construidas como parte del proceso de preparación para el ALCA por América Latina, el Caribe y los Estados Unidos en torno de la inversión extranjera y compras gubernamentales; y la configuración final del acuerdo (acuerdo único o acuerdos bilaterales con países o subregiones por parte de los Estados Unidos).

En estos puntos confluyen procesos de preparación divergentes entre los Estados Unidos y América Latina para enfrentar los desafíos del ALCA. Mientras la segunda ha emprendido todo un camino de institucionalización de la reforma neoliberal –que ha implicado, incluso, cambios constitucionales dirigidos a desregular el libre movimiento del capital–, en el país de norte reformularon, a principios de la década del ochenta y durante la administración Clinton, leyes que regulan la explotación de sectores clave para la competencia capitalista (Ouriques, 2002 y ALCA Grupo de Trabajo sobre Inversión, 1997) en una dirección contraria a la de América Latina, protegiendo esos sectores de la competencia extranjera. Los Estados Unidos se han proyectado

con una visión de largo plazo, en tanto América Latina ha sentado las bases jurídicas e institucionales para ceder en temas y sectores económicos donde no es demandante y con una perspectiva cortoplacista.

Como se ha visto, los Estados Unidos aspiran a un acceso privilegiado a mercados específicos, como el de los servicios financieros y las telecomunicaciones. En el caso de los primeros, la banca europea ha alcanzado una participación ventajosa en relación a ellos, de manera que resulta un campo de competencia prioritaria. Por esto, los Estados Unidos insisten en la apertura irrestricta del sector, especialmente en importantes mercados de América del Sur, como el brasileño y el argentino. Sin embargo, las leyes estadounidenses no otorgan las mismas ventajas en tales sectores.

En primer término, es necesario señalar que aunque los Estados Unidos no cuentan formalmente con una ley de inversión extranjera, existen regulaciones y disposiciones, aun a nivel estadual, que limitan el espacio de actividad al capital extranjero.

A continuación, se enuncian algunas de las restricciones sectoriales más importantes planteadas a la inversión extranjera en distintas regulaciones recogidas en el trabajo “Estatuto de la Inversión Extranjera en los Países del Hemisferio. Estudio Comparativo: los Estados Unidos”, publicado en el sitio web del ALCA²⁷:

- Energía atómica. Los extranjeros y las entidades de propiedad controladas o dominadas por extranjeros o gobiernos extranjeros no pueden realizar operaciones que involucren la utilización de energía atómica [...] Ley de Energía Atómica, 42 USC, sección 2.011 y ss, 1954;
- Despachantes de aduana. Para obtener una licencia para operar un despacho de aduana, uno de los funcionarios o socios de una empresa debe poseer una licencia y ser ciudadano de los Estados Unidos. Ley de Aranceles, 19 USC, sección 1.641(b);
- Licencias de estaciones de radiodifusión y emisoras de radio para transporte público y aeronáutico. En el caso de la radiodifusión y teléfonos y respecto de las licencias de radio para transporte público, las empresas estadounidenses en las que la propiedad extranjera exceda del 20%, los extranjeros y las empresas extranjeras no podrán obtener las licencias pertinentes. Cuando una empresa esté directa o indirectamente controlada por otra sociedad, la Comisión Federal de Comunicaciones puede negarse a aprobar una licencia si más del 25% del interés en la empresa que ejerce el control es extranjera, y si la Comisión encuentra que ello resulta de interés público. Los extranjeros, las empresas extranjeras o cualquier em-

²⁷ Estas referencias están tomadas del “Estatuto de la Inversión Extranjera en los Países del Hemisferio. Estudio Comparativo: Estados Unidos”, en el sitio web de ALCA.

presa en la que cualquier funcionario o director sea extranjero no pueden tener licencias de radiodifusión o de radio para transporte público o aeronáutico. Además, los extranjeros, las empresas extranjeras o los gobiernos extranjeros no pueden ser propietarios o tener más del 20% de los votos en empresas estadounidenses que poseen licencias de radio para tales servicios. Existen restricciones adicionales sobre la nacionalidad de los administradores, que se aplican en el caso de empresas de radiodifusión y empresas telefónicas que poseen licencias de radio para transporte público. Ley de Comunicaciones de 1934, 47 USC, sección 151 y ss. Véase en particular la sección 310(b);

- COMSAT. Las empresas controladas por extranjeros y los extranjeros no pueden poseer en total más del 20% de la propiedad de la Corporación de Comunicaciones por Satélite. Ley de Comunicaciones por Satélite (1962), 47 USC, sección 734(d);
- Los subsidios o las donaciones, incluidas las garantías de préstamos respaldadas por el gobierno y la elegibilidad para los seguros y garantías de inversiones en países en desarrollo elegibles de la *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC), están limitados a entidades constituidas en los Estados Unidos, que sean de sustancial propiedad (más del 50%) de ciudadanos de los Estados Unidos, o a entidades extranjeras que sean en un 95% de propiedad de ciudadanos de los Estados Unidos. Ley de Asistencia Exterior (1961), 22 USC, sección 2.198(c);
- Programa de tecnología avanzada. Para recibir asistencia financiera en el marco del Programa de Tecnología Avanzada y [...] de la Ley de Asistencia Energética, una empresa debe demostrar que su participación será en interés económico de los Estados Unidos y evidenciar inversiones en los Estados Unidos en materia de investigación, desarrollo y fabricación, y ser una empresa de propiedad estadounidense o una empresa constituida en los Estados Unidos, cuya sociedad controlante esté constituida en un país que (1) otorga a las empresas de propiedad estadounidense oportunidades comparables a las otorgadas a cualquier otra empresa para participar en tales empresas conjuntas; (2) otorga a las empresas estadounidenses oportunidades locales de inversión comparables a las otorgadas a cualquier otra empresa; (3) otorga derechos adecuados y efectivos de propiedad intelectual a las empresas de propiedad estadounidense. Ley de Preeminencia de la Tecnología Americana (1991), 22 USC, párrafo 278(h);
- Proyecto de Reinversión de Tecnología. Para participar en el Proyecto de Reinversión de Tecnología (TRP), una empresa debe llevar a cabo un nivel significativo de actividades de investigación, desarrollo, ingeniería y fabricación en los Estados Unidos o en una empresa de propiedad estadounidense. Una empresa de propiedad extranjera puede ser elegible si su sociedad controlante está constituida en un país cuyo gobierno estimula la participación de

empresas de propiedad estadounidense en consorcios de investigación y desarrollo, a los que dicho gobierno provee financiamiento y reconoce efectivos derechos de propiedad intelectual a empresas de los Estados Unidos. Ley de Conversión, Reinversión y Asistencia Transitoria para Instalaciones de Defensa, Acta de 1992, 10 USC, sección 2.491;

- Energía. Para recibir asistencia financiera en el marco de la Ley de Asistencia Energética, una empresa debe demostrar que su participación será en interés económico de los Estados Unidos, evidenciar inversiones en los Estados Unidos en materia de investigación, desarrollo y fabricación, y ser una empresa de propiedad estadounidense o una empresa constituida en los Estados Unidos, cuya sociedad controlante esté constituida en un país que (1) otorga a las empresas de propiedad estadounidense oportunidades comparables a las otorgadas a cualquier otra empresa para participar en tales empresas conjuntas; (2) otorga a las empresas estadounidenses oportunidades locales de inversión comparables a las otorgadas a cualquier otra empresa; (3) otorga derechos adecuados y efectivos de propiedad intelectual a las empresas de propiedad estadounidense. Ley de Política Energética (1992), 42 USC, sección 13.525;
- Agricultura. Las empresas estadounidenses controladas por extranjeros no pueden obtener préstamos especiales de emergencia del gobierno para propósitos agrícolas, 7 USC, sección 1.922; 7 USC, sección 1.941; 7 USC, sección 1.961;
- Pesca. Las empresas controladas por extranjeros no pueden dedicarse a ciertas operaciones pesqueras, que involucran comercio costero. Además, los extranjeros no pueden poseer más que una participación minoritaria en las empresas que son propietarias de buques que operan pesquerías estadounidenses. Los requisitos de organización de las sociedades también se refieren al registro de buques de bandera nacional para la pesca en la Zona Económica Exclusiva de los Estados Unidos. Ley para la Prevención del Cambio de Bandera (1987);
- Transporte aéreo y marítimo y actividades conexas. Transporte aéreo. Los derechos sobre las rutas de cabotaje y la explotación de las rutas aéreas internacionales de los Estados Unidos están reservadas a las aerolíneas nacionales controladas por ciudadanos de los Estados Unidos, y en las cuales los ciudadanos de los Estados Unidos posean un 75% o más de las acciones con derecho a voto. Ley Federal de Aviación (1958), 49 USC, sección 41.703;
- Transporte marítimo. La Comisión Federal de la Marina Mercante está autorizada para tomar medidas unilaterales cuando un gobierno extranjero, un transportista extranjero u otras personas que proveen servicios relacionados con la navegación incurran en actividades que afecten adversamente a los transportistas estadounidenses en el comercio marítimo de los Estados Unidos; creen con-

diciones desfavorables a la navegación en el comercio exterior u obstaculicen indebidamente el acceso de los buques de bandera estadounidense al comercio entre puertos extranjeros. Las sanciones propuestas de acuerdo con esta legislación afectan frecuentemente la provisión de servicios transfronterizos, aunque también podrían afectar las inversiones de propiedad extranjera establecidas en los Estados Unidos (como por ejemplo, la revocación de licencias de transportistas de carga, la suspensión de arrendamientos preferenciales de terminales). Ley de Prácticas Extranjeras de Navegación (1988); Ley de la Marina Mercante (1920), sección 19; Ley de Navegación (1984), sección 13(b) 4;

- Servicios de banca, seguros, valores y otros servicios financieros. A partir de agosto de 1989, la Reserva Federal puede negarse a designar como agente primario a un banco comercial o un banco de inversiones controlado por extranjeros, si el gobierno del país de origen del banco extranjero deniega tratamiento nacional a los bancos de propiedad estadounidense para operaciones en valores del gobierno. La denegación de la designación de agente primario significa que la Reserva Federal, por iniciativa propia, dejará de utilizar dicha empresa para la conducción de la política monetaria. La empresa, por iniciativa propia, puede continuar libre de gravámenes para adquirir valores del gobierno de los Estados Unidos en las subastas del gobierno. Ley de Agentes Primarios (1988), 22 USC, secciones 5.341-5.342;
- Ley de Arrendamiento de Tierras Mineras. La Ley de Arrendamiento de Tierras Mineras (1920) permite la utilización de tierras públicas para arrendamiento sólo a ciudadanos, asociaciones de ciudadanos, o empresas constituidas de acuerdo con las leyes de los Estados Unidos, respecto de la adquisición de derechos de vía para oleoductos, arrendamientos o intereses para la explotación de carbón, petróleo u otros minerales. Las personas que no sean ciudadanas de los Estados Unidos pueden, sin embargo, poseer un interés del 100% en una empresa estadounidense que adquiere un derecho de vía para oleoductos o gasoductos a través de tierras federales en los Estados Unidos continentales, o que adquiere un arrendamiento para explotar recursos minerales en dichas tierras, a menos que el país de origen del inversionista extranjero deniegue privilegios similares o iguales para el mineral en cuestión o el acceso al mismo a los ciudadanos o empresas de los Estados Unidos o a los ciudadanos o empresas de otros países. Ley de Arrendamiento de Tierras Mineras (1920), capítulo 3A, 10 USC, sección 7.435.

Si se resumen las restricciones impuestas: restricciones al trato nacional, exigencia de reciprocidad y restricciones de nacionalidad, se observa que dan cuenta de las limitaciones de acceso al mercado de capitales impuestas al capital extranjero, que no serían aceptables si rezaran en la legislación latinoamericana.

En otra área gris, la de las compras gubernamentales, los Estados Unidos reclaman la apertura del mercado latinoamericano de contrataciones públicas, e impulsan en las negociaciones del ALCA un acuerdo abarcador que constituya una obligación para las instancias federales, estatales y para la negociación bajo el formato de listas negativas para bienes y servicios. El mercado de compras gubernamentales de América Latina equivale al 5,9% del PIB regional (Ulloa, 2006:25), mientras el estadounidense al 6,2% del PIB de ese país (Ulloa, 2006:25).

Sin embargo, existen restricciones de acceso a ese mercado que, generalmente, no se aquilatan como tales, quizá por el hecho de que los países latinoamericanos no son realmente demandantes en esa área. Según la *Buy American Act*, las entidades gubernamentales no pueden elegir proveedores extranjeros, salvo en los casos en que los países adhieran al Acuerdo Plurilateral de Compras Públicas de la OMC (GPA, por sus siglas en inglés), o suscriban un acuerdo bilateral con los Estados Unidos. La ley es particularmente restrictiva con los encargos de materiales de construcción, incluyendo los que serán utilizados fuera de los Estados Unidos en embajadas, consulados, etcétera.

Siguiendo el formato homogeneizador de las negociaciones comerciales, el GPA incorpora el principio del trato nacional, en el sentido de que ningún proveedor, producto o servicios reciba un trato menos favorable que el otorgado a los proveedores nacionales.

El mercado de compras gubernamentales tiene otros requisitos, que hacen su acceso un poco más difícil. El establecimiento de niveles mínimos para la realización de la operación supone montos elevados de capital, que no se corresponden con la escala media de las firmas latinoamericanas, aun cuando éstas resultan beneficiarias de montos inferiores a los exigidos en el GPA.

Alfie Ulloa señala otras dificultades para lograr los contratos en ese mercado particular:

Operar en el mercado público es diferente de hacerlo en el mercado privado. Además de los riesgos asociados con la incertidumbre en los procesos de licitación, establecer una relación contractual con una agencia de gobierno tiene mayores costos de transacción y el mercado presenta costos de entrada. Como norma, los proveedores deben inscribirse en registros, demostrar un historial de contratos que avale su postulación, conseguir la información necesaria (rara vez disponible en castellano), informarse y cumplir los requisitos técnicos, demostrar acceso al sistema financiero y experiencia exportadora, etc. Estos requisitos imponen una barrera a la entrada de pequeñas y medianas empresas, que se acentúa mientras mayor es el umbral y más específico el bien o servicio demandado. La incertidumbre respecto del proceso de licitación afectaría la decisión de producción, por ejemplo, forzando

acumular inventarios. Nuevamente, las pequeñas y medianas empresas se verían afectadas, y dado que carecen de mecanismos eficientes de seguro, preferirán no entrar en el mercado (Ulloa, 2006:31).

Las demandas del mercado gubernamental de los Estados Unidos difieren cualitativamente de la pauta exportadora latinoamericana, lo que hace poco probable que empresas de la región puedan aprovechar con plenitud las ventajas que formalmente se les adjudican en esos acuerdos, dada la brecha de los umbrales mínimos menores exigidos en los TLC en relación con el GPA. En algunas ocasiones, la naturaleza de los servicios requiere la presencia local de los proveedores, lo que implica una condición de arduo cumplimiento para los latinoamericanos.

Por su parte, ningún país de América Latina²⁸ es miembro del GPA, pero en todos los TLC firmados o en negociación de los Estados Unidos con países latinoamericanos existe un capítulo orientado a abrir este mercado que, como muestra la tabla 44, no tiene el mismo peso para todos los países de la región.

Como añadido, la legislación estadounidense reserva automáticamente para sus pequeñas empresas las compras gubernamentales de hasta 100 mil dólares. Según se establece en *Small Business Program*, éstas tienen prioridad en los procesos de licitación y constituyen una excepción en cualquier acuerdo comercial, según lo normado en la *Trade Agreement Act*. Quedan afuera de los acuerdos comerciales las adquisiciones relacionadas con el procesamiento automático de datos, servicios de telecomunicaciones y transmisiones, investigación y desarrollo, y otros explícitamente excluidos.

De las consideraciones anteriores se infiere que los países latinoamericanos no están en condiciones de aprovechar las “ventajas” que aparentemente recibirían del acceso al mercado estadounidense, a pesar de lo cual deberían abrir su mercado que, en términos relativos, tiene un peso comparativamente importante.

Los mercados de tres de los miembros del Mercosur, para los que se reportan datos, se incluyen entre los más promisorios. Los TLC constituyen una vía segura que permitiría a las empresas estadounidenses posicionarse en el mercado latinoamericano de compras públicas, tanto por sus ventajas competitivas como porque la materialización de los acuerdos con los Estados Unidos, antes de que concluyan las negociaciones pendientes de algunos países y esquemas de integración con la Unión Europea, les proporcionaría los beneficios de haber llegado antes.

28 Panamá solicitó formalmente su admisión en el GPA. La Argentina Brasil y Colombia participan como observadores.

Tabla 44
Consumo del gobierno (como % del PIB) 1998

Paraguay	19,33%
Costa Rica	16,75%
Brasil	16,46%
Panamá	16,37%
Uruguay	13,7%
Bolivia	12,45%
Honduras	11,2%
Colombia	10,27%
El Salvador	9,74 %
Chile	9,54%
Ecuador	9,33%
Venezuela	8,6%
Perú	7,94%
Guatemala	6,34%
República Dominicana	4,23%

Fuente: Ulloa,(2006:26).

Por este motivo, la posición del Mercosur de trasladar los temas conflictivos de la agenda del ALCA a la OMC, en ninguna disciplina del acuerdo hemisférico es tan inconveniente para los Estados Unidos como en la de las compras gubernamentales. Ello se debe a que el cumplimiento de lo estipulado en el nuevo ambiente de liberalización para esta disciplina sólo es exigible a los países que pertenezcan al GPA.

La suscripción de los TLC o del ALCA en compras gubernamentales constituye la apertura de una fuente novel de acumulación neta para las empresas estadounidenses, ya que las legislaciones nacionales anteriores privilegian los contratos con los proveedores locales.

BRASIL, UNA ESTRATEGIA DIFERENTE

Como se ha dicho, las estrategias de negociación no son definitivas, y cambian de acuerdo con las dinámicas que mueven las condiciones de partida. La posibilidad de suscribir otro tipo de tácticas depende de la relación existente entre las partes, de la estructura económica del país, de su comercio exterior y del proyecto político. En la medida en que las relaciones de dependencia son mayores, las posibilidades de

asumir estrategias que produzcan alternativas u opciones diferentes de las impuestas en el curso de la negociación son más limitadas.

Según Peter Smith, algunos países en la región están mejor preparados para enfrentar a los Estados Unidos. Esa capacidad depende del impacto de cuatro factores relacionados: tamaño y fuerza; proximidad geográfica; vínculo con poderes extrahemisféricos; y recursos culturales e intelectuales (Smith, 1996).

Brasil tiene dimensiones continentales; no está próximo a los Estados Unidos; tiene vínculos económicos, políticos y culturales fuertes con la Unión Europea y ha avanzado negociaciones con hegemonos globales como China y la India. Su diplomacia, además, califica como una de las mejor preparadas y eficaces de la región.

En el conjunto de países latinoamericanos y dentro de ciertos límites, Brasil arrastra al Mercosur hacia una estrategia diferente. Este bloque desarrolla una práctica de negociación por principios, que no es ni dura ni blanda, sino que pone el foco de la negociación en la satisfacción de un conjunto de intereses vitales y muestra disposición a hacer concesiones –aunque impliquen altos costos para conseguir el objetivo–. No se trata, pues, de una estrategia de confrontación con los Estados Unidos.

Los países del Mercosur, al menos de manera temporal, establecieron el punto de ruptura en la satisfacción de su demanda de eliminar las medidas de apoyo interno a los productores agrícolas estadounidenses, y no se mostraron dispuestos a negociar más allá de lo establecido en la OMC en inversiones, servicios, compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual, temas que determinan el límite de ruptura de los negociadores estadounidenses.

La exclusión del asunto referido a los subsidios agrícolas y las medidas *antidumping* de los marcos del ALCA²⁹ por parte de los Estados Unidos provocó el estancamiento de las negociaciones después de la ministerial celebrada en Quito en noviembre de 2002.

Brasil y la Argentina responden por el 5,4% y el 2,2% respectivamente de las órdenes de imposición de *antidumping* en vigor en los Estados Unidos al 30 de junio de 2003. De ellas, el 55,6% se aplica a importaciones estadounidenses de hierro y acero (OMC, 2003:65). Ningún otro país latinoamericano, excepto México, es objeto de imposiciones de esta naturaleza. Esto explica la mayor resistencia a no negociar ese instrumento a diferencia del resto de los países latinoamericanos, para los que el tema ocupa un lugar marginal. Revela, además, por qué la intransigencia estadounidense en este punto y en el de los subsidios agrícolas, acompañada de exigencias en sectores bajo regu-

29 Esta exclusión se mantiene en los TLC.

lación en Brasil, constituye no sólo un campo de desacuerdos, sino el límite de la ruptura de la negociación. Es decir, el acuerdo dejaría de ser un incentivo para asumir los costos que supone³⁰.

La estructura geográfica del comercio del Mercosur, más diversificada que la del resto de los países latinoamericanos, exceptuando a Chile, y las dimensiones del mercado del bloque –que le confieren capacidad negociadora por sí mismas – dan razón a su declaración de que el ALCA es para éste una opción y no un destino. En la lógica de las negociaciones, cuanto peor sea la alternativa de un acuerdo, más bajo será el punto de resistencia. Como se viene desarrollando en esta parte del trabajo, las asimetrías de intereses y las desiguales condiciones de partida derivan en diferentes niveles de resistencia.

Muchas de las demandas del Mercosur en las negociaciones del ALCA son compartidas por otros países latinoamericanos. Sin embargo, éstos cedieron a las presiones estadounidenses típicas de la estrategia distributiva de negociación, mediante la que se emplean amenazas para mover el punto de resistencia de la otra parte y abrir una zona positiva (brecha) para recolocar sus demandas en el proceso negociador (Odell, 2000:64). Anteriormente en este trabajo fue analizado cómo las asimetrías en el desarrollo productivo, comercial y financiero devienen diferentes visiones del ALCA.

Existe un elemento adicional que condiciona las resistencias variables a las exigencias del proyecto. Los países de Centroamérica y el Caribe, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú son signatarios de iniciativas unilaterales, preferenciales y no recíprocas por parte del gobierno de los Estados Unidos, lo que ya ha sido mencionado en otras partes.

Bajo estas iniciativas se desarrolla una parte considerable del intercambio bilateral entre los Estados Unidos y esos países, de modo que para ellos es prioritario preservar esas cuotas de acceso al mercado estadounidense. En el caso de los países andinos que negociaron el TLC, por ejemplo, su principal objetivo era mantener los niveles de preferencia, cuyos beneficios para la subregión expiraron en 2006. Esta circunstancia los hizo mucho más vulnerables a las presiones.

La situación del Mercosur es diferente. En tal sentido, deben subrayarse dos elementos: primero, el Mercosur es el único bloque lati-

30 Por “ruptura” debe entenderse la frontera de lo no aceptable para cualquiera de las partes, lo que no supone necesariamente el retiro de las negociaciones. No resulta ocioso agregar que la llamada “zona de convenio”, es decir aquella dentro de la cual es posible llegar a un acuerdo, no se define solamente por las posturas iniciales o las aspiraciones máximas de las partes, sino por el peor acuerdo que cada una de ellas esté dispuesta a aceptar (Odell, 2000: 64).

noamericano que no participa de ninguna iniciativa estadounidense que le otorgue preferencias no recíprocas, como la CBTPA y la ATP-DEA; segundo, fue el bloque menos favorecido con las ofertas diferenciadas de acceso al mercado para productos agrícolas y no agrícolas realizadas por los Estados Unidos en el marco del ALCA.

La no aceptación de las condiciones de negociación significa para el Mercosur no optimizar sus condiciones de acceso al mercado estadounidense, aunque *per se* no empeoran.

Por esta razón, el Mercosur se mueve en una posición contestataria ante la propuesta de los Estados Unidos. Ello supone la capacidad de generar contrapropuestas. Entre éstas se cuentan la ya mencionada invitación a un acuerdo 4+1 (Mercosur-Estados Unidos), “descargar” la agenda hemisférica, y redefinir sus prioridades de negociación.

De la respuesta brasileña, apoyada por el Mercosur, se infiere en primer término la clara identificación de su límite de ruptura; segundo, que ello no significa la excomunión del ALCA –de manera que toma distancia de la formulación inicial, pero no rompe con ella–; tercero, que se plantea alternativas a la relación con los Estados Unidos a través de la diversificación de sus relaciones con áreas no tradicionales: India, China, Rusia, SACU, Medio Oriente y Egipto; por último, que desde el punto de vista político, el ALCA *light* no dejó de ser una fórmula de compromiso que permitía el relanzamiento de la iniciativa durante la ministerial de Miami en noviembre de 2003, posteriormente ratificada con las reuniones bilaterales entre el canciller brasileño y el representante de la Oficina Comercial de los Estados Unidos a fin de impulsar nuevamente el acuerdo. Ni siquiera de este modo, el proyecto hemisférico salió de su estancamiento durante 2004 y 2005.

Adicionalmente, el Mercosur se replantea sus prioridades de negociación internacional, colocando las de la OMC en un primer plano. Esta reubicación de las prioridades obedece a que, en ese terreno, tanto los Estados Unidos como la Unión Europea deberán discutir el tema de los subsidios agrícolas y las políticas de defensa comercial. En ese espacio, Brasil lidera el G-20, que acompaña al bloque en sus demandas –muchos de sus países miembro comparten la preocupación sobre la apertura acelerada de algunos sectores–, y además forma parte del grupo Cairns.

La salida negociada al estancamiento de las negociaciones fue concebida por los Estados Unidos y Brasil en una reunión bilateral, y conciliada en una reunión informal a la que fueron invitados Canadá, México, El Salvador, Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tobago, Colombia, Perú, Chile, la Argentina, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Se produjo previamente a la ministerial de Miami, donde

se concluyó que la salvación de las negociaciones dependía de la capacidad de flexibilizar el proceso, teniendo en cuenta las necesidades, sensibilidades, y aceptando un ALCA de dos niveles: uno estructurado en torno de un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones; y otro que contemplaba beneficios y obligaciones adicionales a definir en negociaciones bilaterales.

Sin embargo, la última reunión formal del Comité de Negociaciones Comerciales en Puebla, en febrero de 2004, tampoco logró avances. La posición brasileña demandaba la liberalización del comercio para todos los bienes agrícolas e industriales, y mantenía la presión sobre la discusión de los subsidios a la agricultura. En servicios, compras gubernamentales, inversiones y derechos de propiedad intelectual, planteaba que los compromisos no fueran más allá de lo establecido en la OMC³¹. Por su parte, los Estados Unidos proponían un nivel inferior de compromisos en acceso a mercados, consistente en la liberalización de una parte “sustancial”, no total, del universo arancelario; accedían a la eliminación de los subsidios a las exportaciones, pero no al apoyo doméstico a los agricultores; y esperaban mayores concesiones que las exigidas por la OMC en materia de servicios, inversiones, compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual. Nuevamente, las negociaciones se cerraron sin acuerdo.

La propuesta estadounidense respecto de los subsidios ilustra claramente su estrategia negociadora. Cuando las negociaciones llegan a un punto crítico, hacen concesiones en un tema sobre el que habían mantenido una posición férrea. Pero el movimiento lo realizan en el aspecto que menor costo tiene para su economía, el de los subsidios a la exportación, y mantienen su posición sobre las ayudas internas, con lo que no se soluciona realmente el acceso de los productos agropecuarios latinoamericanos y caribeños a su mercado. Por supuesto, la eliminación de los subsidios a la exportación satisface a un sector de los productores latinoamericanos que vende en el mercado doméstico y regional, pero no a los grandes exportadores.

Es necesario destacar que, si bien el ALCA no es una prioridad para el gobierno brasileño, sí lo es el gran capital brasileño. Su estrategia debe manejarse entre las presiones, para que su pujante sector agroexportador y las posiciones defensivas de sectores menos competitivos que se resisten a la apertura de los servicios, compras gubernamentales,

31 Debe tenerse en cuenta que en la OMC existe el Acuerdo Plurilateral sobre Compras Gubernamentales. Por su carácter plurilateral, no constituye una obligación para todos los miembros de la OMC y ha sido suscripto por menos de cuarenta miembros. Este tema se incluye en el Mandato de Doha y, por lo tanto, los avances deben producirse necesariamente por la vía de los acuerdos bilaterales y regionales.

mentales e inversiones retomen las negociaciones del ALCA, mientras consolidan las relaciones comerciales intrarregionales y desarrollan el mercado interno.

En la perspectiva estadounidense, la propuesta brasileña significa una revisión profunda del ALCA, de manera que no pueden finalmente asumir lo acordado en Miami –según explica el embajador Adhemar Bahadian, copresidente brasileño de las negociaciones del ALCA– por dos razones: porque en el formato que venía orientando la negociación hasta 2002, el ALCA *heavy* no era algo accidental. Ese formato respondía a los objetivos estratégicos de la política externa de los Estados Unidos, como la protección estricta de la propiedad intelectual, amplia apertura y reglas ambiciosas para servicios e inversiones, entre otros. Contradictoriamente, el modelo *heavy* es muy *light* cuando se demandan concesiones en áreas sensibles para los Estados Unidos (agricultura, *antidumping* y libre circulación de trabajadores) –no por gusto esos objetivos y limitaciones están fijados de manera inequívoca en el mandato de la llamada *Trade Promotion Authority*–. El segundo motivo, no menos relevante, es que muchos países del hemisferio ya tienen o están negociando acuerdos de libre comercio tipo *heavy* con los Estados Unidos. Desde la visión de esos países, ¿cómo quedarían esos acuerdos si prevaleciese un ALCA *light*, para atender las sensibilidades y preocupaciones de Brasil y sus socios del Mercosur? Si se aceptase la posición del Mercosur, Washington tendría que bajar el nivel de los acuerdos ya firmados y en fase de negociación, o enfrentar las quejas de los socios (Bahadian, 2004:15).

Por último, en las divergencias entre las estrategias negociadoras de Brasil y los Estados Unidos, debe recalcarse otro par de elementos. En las negociaciones regionales y bilaterales, el objetivo fundamental de Brasil es avanzar en acceso a mercados, mientras se muestra cauteloso y defensivo en el establecimiento de reglas que limiten su capacidad regulatoria. La OMC le resulta un escenario más cómodo para tratar estos temas, ya que en ese ámbito se establecen compromisos más limitados. Por el contrario, en los acuerdos regionales y bilaterales, los Estados Unidos se empeñan a fondo para impulsar reglas que establezcan compromisos más profundos que los acordados en la OMC.

Si bien ante los desencuentros los dos países han reaccionado – como se verá más adelante– ampliando relaciones con otras áreas, ello tiene diferente significación para ambas partes. Respecto de Brasil, la ampliación diversifica sus relaciones como parte de una estrategia dirigida a reducir la dependencia y a neutralizar los impactos, tanto de las restricciones de acceso al mercado estadounidense como de los riesgos de desvío de comercio que tales acuerdos pueden traer a los productos

del bloque en los mercados latinoamericanos –lo que no es un efecto despreciable para Brasil, pues más del 50% de las exportaciones brasileñas se dirige a países del hemisferio y, de ellas, entre un 70% y un 75% son manufacturas (Barbosa, 2004a)–. Para los Estados Unidos, la firma de acuerdos con otras áreas cumple la función de presionar a los que no han llegado a ese paso, y extiende los espacios bajo el dominio de reglas concebidas en función de los intereses de su política externa. Ese otro componente de su política externa se denomina “estrategia de liberalización competitiva”.

LA LIBERALIZACIÓN COMPETITIVA

El origen de la denominada “estrategia de liberalización competitiva”, en su actual acepción, se atribuye a la Oficina Comercial de los Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés), en especial a su jefe, Robert Zoellick, durante la primera administración de George W. Bush y después del fracaso de la V Ministerial de Cancún en 2003. Sin embargo, existen trabajos teóricos muy anteriores, como el de C. Fred Bergsten, del *Institute for International Economics*, titulado “*Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century*”, publicado en 1996. Allí pueden encontrarse los postulados teóricos de esta estrategia. Más recientemente, en los trabajos de Soamiely Andriamananjara, del Comité de Comercio Internacional de los Estados Unidos, se define esta doctrina en términos más prácticos y cercanos a la idea desarrollada y puesta en práctica desde la USTR:

La prevaleciente política comercial de “liberalización competitiva” sostiene que cuando la liberalización comercial multilateral se dificulta, los acuerdos preferenciales podrían ser adoptados como una segunda mejor vía para alcanzar una amplia liberalización. El objetivo es usar los Acuerdos de Comercio Preferencial bilaterales (conjuntamente con las negociaciones regionales y globales) para crear un *momentum* para la política comercial (Andriamananjara, 2003:9, traducción del inglés de la autora).

La liberalización competitiva se plantea la promoción del libre comercio global a través de iniciativas en múltiples frentes: global, regional y bilateral (USTR, 2003).

Se le atribuyen las siguientes funciones: recuperar el impulso al libre comercio dentro y fuera de las fronteras bajo el liderazgo de los Estados Unidos; vincular el comercio con el crecimiento global, el desarrollo, el apego a la ley y sociedades más abiertas; y relacionar el comercio con un concepto amplio de seguridad (USTR, 2003).

Su objetivo estratégico es neutralizar la oposición a la agresiva agenda liberalizadora estadounidense y crear un clima de incertidum-

bre para aquéllos que no han logrado negociar con los Estados Unidos, pues quedarían en desventaja respecto de su mercado en relación con los competidores que están logrando ingresar.

Esta estrategia es un camino para hacer avanzar la agenda comercial de los Estados Unidos. En ella tienen especial importancia los TLC, como forma adecuada a ese propósito y bajo la filosofía de que el bloqueo en un *forum* de negociación no implica que no se avance en otros.

Bajo esta práctica, la filosofía liberalizadora incluye la agricultura, los bienes de consumo e industriales, y los servicios. En el nivel global, presenta a la OMC un amplio programa de liberalización automático. Para la agricultura, propone la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas; una reducción de las tarifas de la agricultura del 60% al 15%; acordar una fecha para la eventual eliminación de las tarifas; y reducir los apoyos domésticos que distorsionan el comercio. Para los bienes de consumo e industriales propone reducir a cero las tarifas de los que tengan aranceles de menos de 5% para 2010; reducir todas las tarifas a menos de 8% para 2010; y lograr tarifa de 0% a nivel global en el año 2015 (USTR, 2003).

Respecto de los servicios, enfatiza la liberalización de sectores clave como las telecomunicaciones, los servicios financieros, de mensajería, distribución de energía, servicios ambientales, de educación y capacitación, comercio minorista, turismo, servicios profesionales y de informática.

La liberalización competitiva califica como “negociación dura”, pues el cebo para atraer a los países a firmar acuerdos bilaterales es la amenaza del riesgo de quedar aislados. Llama la atención que los rasgos de este tipo de negociación se hayan reforzado en la administración Bush y no en la de Clinton. Los siguientes indicadores ilustran el endurecimiento de los términos de la negociación, lo que a su vez ha sido acompañado por un despliegue inusitado de acuerdos bilaterales suscritos por los Estados Unidos:

- Primero: la liberalización es una premisa para entrar en la negociación; el acuerdo comercial un resultado.
- Segundo: tendencia a un endurecimiento en la preservación de aquellas leyes de defensa comercial y regulaciones temporales de los Estados Unidos que distorsionan el comercio con los países de la región. Esto es avalado por la *Trade Promotion Authority*.
- Tercero: jerarquización de la exigencia de la apertura y liberalización frente al cumplimiento de las fechas.

- Cuarto: menor tolerancia frente a las posibilidades de un liderazgo asimétricamente compartido con Brasil, que se vislumbraba a fines de la administración Clinton.
- Quinto: conexión libre comercio/seguridad.
- Sexto: la bilateralización del proceso negociador y de las ofertas por subregiones.

En un artículo publicado por *Heritage Foundation*, *think tank*, de reconocida afinidad con las administraciones republicanas, se esbozan las directrices del nuevo enfoque de la política comercial de los Estados Unidos hacia América Latina: “Aunque el Presidente Bush apoya la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), durante la Cumbre de Québec, el presidente no debería caer en la tentación de relanzar el ALCA tal como fuera diseñado durante la primera Cumbre de las Américas en 1994. En aquel entonces, la administración de Clinton buscó ligar el libre comercio para 2005. Más que alentar a los países a que continuaran abriendo sus mercados, esta política los indujo a frenar su liberalización. Los gobiernos latinoamericanos se dieron cuenta de que la implementación de reformas sería una carta de negociación en los futuros tratos comerciales, cosa que sería malgastada liberalizando antes de 2005, momento en el que podrían lograr un convenio comercial con los Estados Unidos” (Eiras, 2001).

Según este enfoque, el acuerdo comercial es el premio a la reforma estructural: “George Bush debería eliminar este punto poco estimulante tratados de libre comercio inmediatamente a cualquier país que haya liberalizado su economía” (Eiras, 2001).

Teniendo en cuenta ese criterio rector, el citado artículo recomendaba que el presidente Bush, en la Cumbre de Québec, propusiera una nueva estrategia comercial para el hemisferio, cuyo origen es una oferta hecha pública en el Índice de Libertad Económica 2001 (publicado conjuntamente por *The Heritage Foundation* y el *Wall Street Journal*), donde se anuncia una Asociación de Libre Comercio Global (ALCG) en la que la participación estará sujeta al cumplimiento de cuatro condiciones: una política comercial abierta; políticas de inversión extranjera transparentes y abiertas; la menor cantidad posible de regulaciones para la instalación de nuevas empresas; y derechos de propiedad garantizados (Eiras, 2001).

Y precisa: “La ALCG se diferencia del ALCA en que los países de la primera deben abrir sus mercados antes de ingresar en el club. Es una estrategia comercial que específicamente recompensa el compromiso que manifiesta una nación con la libertad económica” (Eiras, 2001).

Además, el trabajo sugiere las reformas que los países latinoamericanos deberían llevar a cabo a fin de hacerse elegibles para el ALCG:

- República Argentina: desregular el mercado laboral; disminuir las barreras al comercio y asegurar los derechos de propiedad.
- Brasil: disminuir las barreras al comercio; asegurar los derechos de propiedad; reducir las regulaciones para las empresas y abrir los mercados a la inversión extranjera.
- Ecuador: disminuir las barreras al comercio; asegurar los derechos de propiedad y reducir las regulaciones a las empresas.
- El Salvador: asegurar los derechos de propiedad.
- Nicaragua: disminuir las barreras al comercio; asegurar los derechos de propiedad y reducir las regulaciones a las empresas.
- Paraguay: disminuir las barreras al comercio; asegurar los derechos de propiedad; y reducir las regulaciones para las empresas.
- Perú: disminuir las barreras al comercio; asegurar los derechos de propiedad y reducir las regulaciones para las empresas.
- Venezuela: asegurar los derechos de propiedad; reducir las regulaciones a las empresas; abrir los mercados a la inversión extranjera y disminuir las barreras al comercio.

La estrategia enunciada es muy clara en cuanto a que los acuerdos comerciales son un medio para lograr los objetivos de la política exterior estadounidense, y no un fin:

Los Estados Unidos no deberían renunciar a la liberalización en la región simplemente para lograr un convenio de comercio. Los Estados Unidos, que poseen la economía más poderosa y rica del mundo, no se harán significativamente más ricos por firmar un acuerdo de libre comercio con algunos de sus países latinos vecinos (Eiras, 2001).

RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DE LIBERALIZACIÓN COMPETITIVA

A fines de los años noventa, los Estados Unidos sólo participaban de tres acuerdos de libre comercio con cuatro países: Canadá y México (TLCAN), Israel y Jordania. Esto llegó a ser una preocupación para los funcionarios comerciales de ese país, en tanto una parte creciente del comercio mundial se realizaba en el interior de los bloques y por la potencialidad que despliegan los TLC como instrumento de reducción de las tarifas arancelarias. Los acuerdos regionales respondieron por el 10% de la reducción de las tarifas arancelarias entre 1983 y 2003,

mientras a los acuerdos multilaterales les correspondió el 25% y a las reducciones unilaterales el 65%, durante el mismo período (Banco Mundial, 2005:16).

La perspectiva de alcanzar el ALCA colocaría a los Estados Unidos como líderes del mayor acuerdo comercial del mundo.

Las dificultades para hacer avanzar la agenda comercial global en la OMC y superar los obstáculos de la negociación del ALCA inscribieron a los TLC como la opción más factible para llevar adelante la agenda comercial inspirada en la estrategia de “liberalización competitiva”, explicada en el acápite anterior.

Ello ha traído como resultado que desde agosto de 2002, cuando fuera firmada la TPA, se ha producido un incremento significativo del activismo comercial bilateral estadounidense, materializado en un gran número de acuerdos firmados y en vigor; o en proceso de negociación con Singapur, Chile, Australia, Marruecos, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Panamá, República Dominicana, Bahrein, Taiwán, Ecuador, Perú, Colombia, Tailandia, la SACU, Emiratos Árabes Unidos y Omán. Además, se evalúan como potenciales candidatos, en un futuro cercano: la ASEAN, Egipto, Medio Oriente y Norte de África (Ferguson y Sek, 2005).

La amplia cobertura geográfica ha sido una característica en cuanto a la distribución de estos acuerdos, y *no ha sido fruto de la casualidad sino de una intencionalidad dirigida, pues existe un interés explícito en contar con acuerdos en todas las regiones del mundo, tanto con países desarrollados como subdesarrollados (Inside US Trade, 2003).*

Debe subrayarse que la selección de los países forma parte de la estrategia negociadora. Aunque no existen reglas formalmente establecidas ni juicios rígidos, son parte de los patrones de decisión los siguientes criterios (Zoellick, 2003):

- Cooperación con los Estados Unidos en su política exterior y de seguridad;
- Apoyo a las posiciones de los Estados Unidos en el ALCA y la OMC;
- Capacidad de los acuerdos comerciales para impulsar reformas políticas y económicas en los países y la región;
- Capacidad de un TLC para contrarrestar en otros países y bloques las desventajas de firmas estadounidenses;
- La existencia de oposición o interés en un TLC por parte del Congreso;
- El apoyo con que cuenta entre los empresarios y el agronegocio;

- La capacidad de un país para expandir un acuerdo comercial e impulsar la integración regional;
- La anuencia de un país para negociar acuerdos amplios que cubran todos los sectores económicos;
- La capacidad restringida de la USTR para negociar varios acuerdos simultáneamente.

Atendiendo a estos criterios, los Estados Unidos han rehusado ofrecer el inicio de un TLC con Nueva Zelanda, pues éste no autorizó la entrada de ojivas nucleares en sus aguas territoriales (*Inside US Trade*, 2003). Sin embargo, importantes sectores económicos domésticos opusieron resistencia al TLC con Australia y, a pesar de ello, se concretó la negociación, de modo que estos elementos constituyen sólo un referente.

Para los Estados Unidos, los TLC tienen ventajas sobre las negociaciones multilaterales. Ellos permiten exigencias selectivas y patrones de negociación diferenciados, según las características e intereses de cada área. En el caso de la ASEAN, por ejemplo, no está concebido negociar con agrupaciones de países, sino individualmente con aquellos que estén listos para hacerlo después de cumplir determinados requerimientos. Adicionalmente, para esa región se ha planteado que para ser electos en un TLC, deben haber firmado un acuerdo marco sobre comercio e inversiones (*Trade and Investment Framework Agreement*, TIFA) con los Estados Unidos³². Los TIFA son escalones para llegar a los TLC y/o TBI, y cumplen la función de resolver previamente determinados problemas comerciales e impulsar las reformas económicas. En ellos se establece un compromiso político y jurídico entre los dos gobiernos para cooperar en la promoción del comercio y las inversiones mutuas bajo ciertas condiciones. Una de ellas es el establecimiento de un comité conjunto para supervisar la cooperación. En la negociación con los países de la ASEAN, se presta especial atención a los temas relacionados con los derechos de propiedad intelectual (*Inside US Trade*, 2003). En resumen, los TIFA son el instrumento que tiende a aplicarse en aquellos países donde los niveles de institucionalización de la reforma no son adecuados para los estándares de los Estados Unidos.

La Tabla 45 muestra los temas más sensibles en diferentes acuerdos. Obsérvese cómo en el que se realizó con Singapur uno de los temas más ásperos fue el de los flujos de capitales, mientras en América Latina, en general, el mismo punto fue resuelto por la reforma.

32 Los Estados Unidos han firmado TIFA con Bangladesh, Brunei, Asia Central, COMESA, Ghana, Nigeria, Sudáfrica, Sri-Lanka y WAEMU.

Tabla 45
Negociaciones comerciales durante el 109 Congreso de los Estados Unidos (2005-2006):
acuerdo, comercio y áreas sensibles

Acuerdo	Estados Unidos Comercio total (en miles de millones de dólares)	Áreas sensibles
Ronda Doha (OMC)	1.842	Acceso al mercado de bienes industriales y agrícolas, facilitación del comercio de servicios, temas del desarrollo.
ALCA	715,5	Agricultura, antidumping, textiles y confecciones, derechos laborales.
TLC Andino (3)	37,5	Derechos de propiedad intelectual, agricultura, inversiones.
TLC EEUU-Singapur	29,2	Flujo de capitales.
CAFTA-DR	22,7 (cinco países de Centroamérica)	Textiles y confecciones, reglas de origen, derechos laborales, agricultura, medio ambiente.
	8,5 (República Dominicana)	Agricultura, DPI, textiles y confecciones.
TLC EEUU-Tailandia	20,5	Agricultura, telecomunicaciones, DPI.
TLC EEUU-Australia	18,9	Agricultura, inversiones, farmacéuticos.
TLC EEUU-SACU	8,4	Compras gubernamentales, textiles y farmacéuticos.
TLC EEUU-Chile	6,4	Flujos de capital, agricultura.
TLC EEUU-Emiratos Árabes Unidos-Omán	5,4	Derechos laborales, inversiones y servicios.
TLC EEUU-Panamá	2,0	Agricultura, servicios, servicios portuarios.
TLC EEUU-Bahrein	0,88	Servir como “eje” para un TLC en el Medio Oriente.
TLC EEUU-Marruecos	0,86	Agricultura, textiles y confecciones, parte del TLC con el Medio Oriente.

Fuente: Ferguson (2005:16).

La interpretación de los datos de la tabla confirma que los niveles de comercio involucrados en la negociación son relativamente pequeños para el desgaste que significa el proceso negociador –como se ha apuntado en otras partes del trabajo–, lo que evidencia que muchos de estos acuerdos se orientan más a presionar a los que están fuera de la negociación que a obtener un beneficio rotundo.

Cuadro 8
Temas cubiertos por diferentes acuerdos

	Estándares	Transporte	Cooperación de Aduanas	Servicios	Propiedad Intelectual	Inversiones	Solución de controversias	Laboral	Políticas de Competencia
Estados Unidos									
Estados Unidos-Jordania	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Estados Unidos-Chile	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Estados Unidos-Singapur	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Estados Unidos-Australia	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Estados Unidos-CAFTA	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Estados Unidos-Marruecos	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
NAFTA	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
UE									
UE-Sudáfrica	No	No	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí
UE-México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
UE-Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Sur-Sur									
Mercosur	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí		Sí
Comunidad Andina	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
CARICOM	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Otros									
Japón-Singapur	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Canadá-Chile	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile-México	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Banco Mundial (2005:35).

En esta estrategia, los TLC tienden a producir la degradación de los acuerdos subregionales de integración, en tanto incluyen una mayor cantidad de disciplinas y temas que los establecidos en los subregionales. El cuadro 8 ilustra cómo los nuevos TLC involucran asuntos que no son objeto de negociación en las subregiones. Esto no es nuevo: en las negociaciones del ALCA, la contradicción ya estaba presente, y sólo de manera selectiva y tardía, el Mercosur comenzó a prestar atención a la creación de un marco regulatorio de los servicios en el bloque.

Los impactos de la estrategia de liberalización competitiva en los procesos de integración deben ser medidos por la cantidad de TLC firmados y en curso –factores por sí mismos de desestabilización, deterioro y estancamiento de los acuerdos plurilaterales, ya que son desplazados como prioridad– y *por su capacidad para desarticular los focos de resistencia interna a los TLC y al ALCA*.

En el caso del Mercosur, la presión derivada del dinamismo negociador de TLC con los Estados Unidos en la región empieza a mellar las posiciones del sector del agronegocio brasileño que, aunque en general está a favor del ALCA, demanda al gobierno que se negocie desde posiciones duras las reglas referidas a las ayudas internas a los productores y las *antidumping*.

El posicionamiento del agronegocio brasileño (Viana et al., 2004) ante el avance de los TLC en la región puede resumirse en los siguientes puntos:

- Que el gobierno evalúe los costos potenciales del fracaso del ALCA por el efecto de desvío de comercio, empleo e inversiones, que puede suceder con la explosión de acuerdos bilaterales. Advierten que la evaluación debe incluir los impactos de la erosión de las preferencias históricas en el marco de la ALADI.
- El resultado del ALCA no puede limitarse a mantener el *statu quo* en reglas, un problema central para el gobierno. El agronegocio está más preocupado por las ganancias que podrían obtenerse en un bloque hemisférico. Consideran que el gobierno debe avanzar en su oferta en inversiones, servicios y compras gubernamentales a fin de garantizar, a cambio, su acceso al mercado.
- Es necesario no sólo mejorar la oferta del Mercosur en los productos agrícolas de su interés, sino cambiar su definición, pues su oferta es la más defensiva. Aunque se critica la oferta diferenciada por subregiones presentada por los Estados Unidos, evalúa que aun así es más amplia que la del Mercosur, y no la califica como discriminatoria. Ello se debe a que

los productos sensibles para el agronegocio brasileño fueron colocados en la canasta D (sensibles), que funciona de igual modo para todos los países.

- Que la Cámara de Comercio Exterior asuma una posición más activa en la definición de las posiciones del gobierno relativas al ALCA.
- Si se quiere ganar en el ALCA, es preciso concentrar los esfuerzos en la eliminación de los subsidios domésticos y a la exportación en la OMC, y discutir en el ámbito hemisférico el acceso a mercados. Para ello hay que priorizar los grandes mercados de los Estados Unidos y la Unión Europea y, en un segundo momento, los de China, India y Rusia.
- El nuevo mapa de alianzas en torno de los Estados Unidos, formado después de la última reunión en Puebla, impone un cambio en la posición negociadora de Brasil: un *trade off* entre reglas y acceso. La postura brasileña ha sido demandante en acceso y defensiva en reglas. Es necesario revertir ese patrón, debido a la nueva correlación de fuerzas, cediendo más en reglas.

La conclusión general de esta propuesta es el abandono de las demandas brasileñas, la subordinación a la agenda estadounidense de negociación, el restablecimiento de las negociaciones con los Estados Unidos como opción prioritaria, el desplazamiento de los países del sur a una segunda opción y, por último, la recomendación de ceder capacidad regulatoria para lograr un incierto acceso al mercado.

Las asimetrías de poder en las negociaciones del ALCA y los TLC predeterminan el resultado final. En el proceso negociador, sucede algo similar al intercambio no equivalente descrito por Marx en "El Capital". Partiendo de una relación de reciprocidad asimétrica, se enfrentan las concesiones de valor estratégico de los latinoamericanos con las licencias para acceder al mercado estadounidense de bienes.

Queda demostrada la capacidad desarticuladora de la nueva estrategia de los Estados Unidos y su eficiencia para profundizar las divergencias entre sectores del gobierno y el sector privado, limitando la capacidad del primero para construir consensos internos y, mucho menos, alianzas. Esto subraya el tránsito de un modelo internacional de consenso hacia el unilateralismo.

LA ESTRATEGIA NEGOCIADORA LATINOAMERICANA. EL TLC ANDINO

Una evaluación sintética de la negociación del TLC Andino es un instrumento válido para verificar la caracterización de las tácticas negociadoras de los Estados Unidos y de América Latina; también

para definir el papel que juega la negociación como garante de la estrategia de acumulación.

Por el carácter secreto de las negociaciones, el relevamiento de la información ha sido complejo. Se ha debido contrastar diversas fuentes, que incluyen información de la prensa especializada en la cobertura de las negociaciones y documentos no publicados de datos dirigidos tanto al sector privado como al gobierno, sobre la marcha del proceso negociador. Las fuentes utilizadas comprenden el estudio de informaciones sobre catorce rondas de negociación con los tres países, más una serie de pequeñas rondas para discusiones sectoriales bilaterales.

Las negociaciones con Perú y Colombia concluyeron en diciembre de 2005 y febrero de 2006, respectivamente; entonces, la de Ecuador no había cerrado, pues quedaban cuatro temas pendientes. La reanudación de las conversaciones estaba prevista para mayo de 2006, pero al cierre de este trabajo habían sido suspendidas unilateralmente por la contraparte estadounidense en represalia por la decisión del gobierno ecuatoriano de anular el contrato de operaciones a la empresa petrolera Occidental (OXY).

Un primer elemento en la caracterización de este proceso es la claridad del mandato negociador para el equipo de los Estados Unidos. En varias ocasiones, la parte andina realizó propuestas sobre las que el equipo negociador de los Estados Unidos dijo no estar autorizado a decidir debido a su obligación de realizar consultas. En otros casos, no se aceptó el tema por no haber sido expresamente incluido en el mandato negociador. Sobre estos aspectos, las posiciones estadounidenses se mantuvieron inamovibles a lo largo de todo el proceso.

El equipo de los Estados Unidos internaliza los límites de la negociación, y sobre ellos no puede discutirse. Desde la primera ronda, fueron enfáticos en que subsidios y medidas de apoyo interno no se negociarían a nivel bilateral. Adicionalmente, establecieron la imposibilidad de tratar siquiera instrumentos que compensaran la utilización de apoyos internos. Otra arista en la que los Estados Unidos fueron rotundos fue la referida a no incluir en los textos del tratado ninguna referencia a los trabajadores migrantes.

Para la parte latinoamericana, el mandato negociador no está sustentado en una evaluación general del acuerdo por parte de sus parlamentos. Por lo tanto, no existen puntos donde la negociación se haga inviable, pues el objetivo fundamental es la preservación de la relación con los Estados Unidos a través del acuerdo. Los estudios de impacto del TLC que existen en la subregión se realizaron paralelamente a la negociación, y sus resultados no se erigen en una variable para la toma de decisiones, sino sólo en un referente. En ese sentido, existen incon-

gruencias en la toma de decisiones, que apuntan a que no son las decisiones económicas las que avalan el proceder de los negociadores.

La negociación del CAFTA-DR también puede ilustrar las manipulaciones de la información para favorecer los intereses de determinados sectores. Durante las tratativas para este acuerdo, en República Dominicana se dio a conocer un estudio realizado por la *Nathan Associates*, contratado por la USAID, sobre el impacto que tendría en el país caribeño el fin del régimen de cuotas de los Estados Unidos a las importaciones asiáticas de textiles, y cómo la adhesión al CAFTA podría amortiguar los efectos negativos de este evento. Con el término de las cuotas, el país perdería 48.268 empleos en las firmas ubicadas en zonas francas. No obstante, si entrara en vigor, podría proteger 23.345 de los puestos, lo que representa el 1% de la población ocupada y el 5% del empleo total en la industria manufacturera. Estos empleos no compensarán los costos que sufrirá la agricultura, sector generador de 500 mil, ya que bajo el CAFTA-DR sólo se beneficiará el 0,2% de las exportaciones agropecuarias dominicanas (Isa, 2004). Las cifras no amparan los beneficios pronosticados bajo el acuerdo, aunque las maquiladoras fueron un sector muy activo en la búsqueda del CAFTA e ignoraron la migración de los capitales de este sector en América Latina hacia China.

De esta forma, los que inicialmente parecieron principios inamovibles de la negociación por la parte latinoamericana fueron cayendo ante la inflexibilidad estadounidense.

Las supuestas posiciones básicas latinoamericanas eran de carácter normativo, como las referidas a la defensa de la franja andina de precios, propiedad intelectual, importación de bienes remanufacturados o usados. También eran de protección a determinados sectores, como el arrocero, los lácteos, el maíz, etc., y ofensivas respecto del atún y el azúcar. Todas las posiciones “principistas” de los andinos, sin excepción, fueron declinando ante las exigencias de los Estados Unidos.

La brecha entre las solicitudes y lo logrado por los andinos es demasiado significativa como para evaluar de exitosa la negociación. Colombia, por ejemplo, comenzó pidiendo una cuota de exportación de 100 mil toneladas métricas de azúcar; después pidió 50 mil, y finalmente firmó por 15 mil.

Los andinos presentaron un paquete sobre patentes que incluye aspectos de procedimiento y una disposición sobre compensación por demoras injustificadas en la oficina de patentes. El nuevo paquete está supeditado a que los Estados Unidos retiren del texto las disposiciones que más preocupan a los andinos, como patentes de plantas y animales, métodos de diagnóstico terapéuticos y quirúrgicos, segun-

dos usos, etc. Finalmente, hubo que ofrecer las compensaciones por demoras y aceptar las nuevas materias y procesos patentables.

Aún hasta la tercera ronda realizada en Lima, los andinos plantearon que no desmontarían la franja de precios hasta que los Estados Unidos no suspendieran los subsidios, lo que ni siquiera se discutió. A pesar de ello, la franja de precios fue desmontada. En una posición de flexibilización de su petición, los andinos plantearon la compensación del desmontaje de la franja de precios con el establecimiento de un arancel que tomaba en consideración que los costos de importación con la franja de precios eran superiores al 7%. Los Estados Unidos objetaron que esa propuesta era igual a la de mantener la franja de precios, y aunque los andinos refutaron que ese arancel era poco comparado con lo que significaban los subsidios recibidos por los productores estadounidenses, su propuesta no avanzó.

Desde la contraparte andina se realizaron peticiones tomando referencias de otros TLC, como el de Australia en materia de solución de controversias, a lo que los Estados Unidos respondieron que se trataba de una excepción que no podía convertirse en referente. Ante el pedido de recibir un tratamiento similar al otorgado a ese país en licencias temporales para profesionales de la enfermería, se replicó que los Estados Unidos no tenían compromisos en la OMC para ningún subsector de los servicios de salud y que, por lo tanto, no tenían obligación de aceptarlo. Argumentaron que Australia consiguió incluir este aspecto en el texto de su acuerdo gracias a que hizo importantes concesiones. De manera similar, en la defensa de que las salvaguardias pudiesen aplicarse de manera permanente, petición que fue rechazada por los Estados Unidos –que de manera general se opone a la utilización de este mecanismo–, aceptaron su aplicación por dos años y la posibilidad de prorrogarlas dos más; los andinos plantearon que en el TLC con Jordania se habían aceptado salvaguardas por diez años, a lo que la contraparte respondió que ese país no era un socio importante para ellos, y que tampoco podía ser tomado como referente. Más avanzadas las negociaciones, los Estados Unidos dejaron claro que el modelo para la negociación andina era el del CAFTA.

Los andinos eran conscientes de que las dinámicas electorales de sus países marcaban los límites de tiempo para sacar el acuerdo bajo gobiernos que apoyaran esa iniciativa. En algunas evaluaciones, expresaron su insatisfacción por el lento ritmo de las negociaciones, que ciertamente no se debió sino al equipo negociador de los Estados Unidos, que se demoró en responder las propuestas presentadas por los tres países. El negociador estadounidense dejó de asistir a una ronda clave sobre textiles, con el evidente propósito de sacar primero la aprobación de Centroamérica. Hasta tanto el Congreso

no aprobó el batallado CAFTA, las negociaciones con los andinos no alcanzaron un ritmo aceptable.

Inicialmente, los Estados Unidos plantearon que el tratamiento diferencial bajo la ATPDEA había causado problemas internos por la sensibilidad de los productos, y que las preferencias obtenidas bajo esa iniciativa debían ser reautorizadas de manera específica. Esta posición estaba dirigida a reducir las expectativas y las demandas y a considerar como un resultado y avance de la negociación la ratificación de las elecciones preferenciales de la ATPDEA.

En un balance de las negociaciones, casi finalizando las rondas, se observó que los andinos habían cedido en el sistema andino de la franja de precios, y que habían hecho concesiones en servicios financieros y propiedad intelectual, sin que los Estados Unidos hubiesen entregado casi nada a cambio.

Algunas de las concesiones estadounidenses no responden a las demandas andinas sino a sus intereses, que incluso pueden ser contradictorios. Los Estados Unidos aceptaron que hubiese un requisito abierto para los lomos de atún, lo que satisfacía una demanda andina, pero se mantuvo la postura de regla cerrada para el *pouch* y atún enlatado. La flexibilidad en lomos se explica porque los Estados Unidos pueden utilizar este producto como materia prima para procesarla en su país.

Un elemento nuevo que se introduce en estas negociaciones, y que las diferencian del CAFTA, es la exigencia de producir las adecuaciones a las legislaciones antes del concluir el acuerdo. La experiencia centroamericana avanzó en un orden diferente: se firmaron los acuerdos y se estableció el compromiso de realizar las reformas legales para que el acuerdo entrara en vigor. Por esta razón, el CAFTA entró en vigencia como estaba previsto en enero de 2006. Tal exigencia del congreso de los Estados Unidos para poner en marcha el acuerdo fue motivo de disgusto entre los centroamericanos. No obstante, hasta que no se cumplieron los cambios en las legislaciones nacionales, el CAFTA-DR no fue reconocido en la práctica. Así, el acuerdo con El Salvador no tuvo vigencia hasta marzo de 2006, después de que el parlamento de ese país aprobara un paquete de reformas referidas a la propiedad intelectual y a la protección de inversiones. Por su parte, Guatemala aprobó, en mayo de 2006, una ley que modificaba noventa artículos de leyes nacionales para poder concretar el TLC. En el TLC Andino, los Estados Unidos plantearon firmar el acuerdo en la medida en que los países hubiesen agotado el expediente de exigencias que permitiría su entrada en vigor, una vez aprobado el acuerdo por los legislativos respectivos. Es decir que la compatibilidad de las legislaciones nacionales y regionales con el TLC debía lograrse antes de concluir la negociación.

El ejercicio de las tratativas del TLC Andino lo ratifica como un momento más de consumación de una relación de poder y de subordinación de los intereses locales al proceso y necesidades de la reproducción de la economía estadounidense. El proceso de negociación, y no la dinámica económica derivada del libre juego de las fuerzas del mercado, reproduce y mantiene como productores de azúcar y textiles a los capitales azucareros y textiles de los Estados Unidos. Por lo tanto, la negociación de estos acuerdos es la que regula a favor de sus sectores económicos el límite hasta donde el libre comercio es políticamente tolerable.

CONTINUIDAD DE LA PROTECCIÓN ESTADOUNIDENSE A LOS SECTORES DOMÉSTICOS BAJO LOS TLC

Las evaluaciones del ejecutivo de los Estados Unidos sobre la funcionalidad del ALCA y los TLC para los intereses de la nación no coinciden totalmente con los de diversos sectores económicos que se sienten amenazados por la competencia latinoamericana, de modo que las tendencias proteccionistas cobran fuerza y hacen uso de su capital político para evitar la aprobación de los acuerdos u obtener compensaciones significativas. Ésta fue la experiencia del CAFTA, considerado el convenio comercial más controversial votado por el Congreso estadounidense desde 1993, cuando fue aprobado el NAFTA. En ello incidieron dos factores: el desacuerdo para la aprobación de una resolución comercial que no cumple las exigencias laborales requeridas para por los Estados Unidos, por un lado, y la resistencia de los sectores textil y azucarero a aceptar la apertura adicional que representaría para esos mercados el CAFTA, por el otro.

El acuerdo comercial CAFTA-DR es el más importante y polémico negociado por la administración Bush. La derrota del CAFTA habría sido una calamidad para la política exterior de los Estados Unidos, porque este país ha hecho del libre comercio el eje de su política hacia la región. Era visto como un acuerdo importante para consolidar la posición estadounidense como líder del libre comercio en el área. De no haberse aprobado el CAFTA-DR, algunos países andinos podrían haber puesto mayor empeño en los avances de la Comunidad Sudamericana de Naciones, haberse acercado al eje brasileño y aproximado al venezolano.

La administración invirtió mucho tiempo y capital político en lograr la aprobación del CAFTA. Si no se hubiera logrado, habría enviado al exterior una señal de que el gobierno carecía de autoridad para negociar acuerdos comerciales. Internamente, podría haberse interpretado como la pérdida del control del presidente sobre sectores importantes dentro de su propio partido (Chirinos, 2005).

La aprobación del CAFTA adquirió un tinte crítico por otras razones políticas. La premura en realizar la votación antes de las vaca-

ciones facilitó una serie de tratos para intentar ganar los votos de los indecisos en el Congreso; esto incluyó promesas de Portman, representante comercial en ese momento, de renegociar ciertas provisiones textiles del CAFTA-DR. Su objetivo era convencer a algunos congresistas que representaban el sector para que votaran a favor del acuerdo.

Las negociaciones de convenios comerciales constituyen un momento propicio para que determinados grupos de presión aprovechen para colocar sus demandas.

¿Cómo se lograron los votos para el CAFTA? La Casa Blanca prometió bloquear las importaciones provenientes de los países centroamericanos, República Dominicana y México en el caso de que la industria azucarera se viera amenazada, lo que permitió el número de votos necesario para la aprobación del acuerdo en el Senado (Hogan & Hartson, 2005). El gobierno estadounidense dio garantías al sector azucarero doméstico de que la ampliación de las cuotas no le causaría daños.

Hayes, congresista por Carolina del Norte, estado que ha perdido miles de empleos en los últimos cuatro años en la industria textil, otorgó el voto decisivo para la aprobación del CAFTA después de que el vocero de la Casa Blanca le dijera que necesitaban su voto de cualquier forma, para lo cual se comprometían a impulsar reglas más restrictivas que impidieran la entrada de ropa china.

La mayor oposición de los republicanos provino de estados textiles y productores de azúcar del sur, como Idaho y Louisiana, y de estados industriales, como Ohio y Pennsylvania.

A los productores de azúcar se les planteó que en el próximo *Farm Bill* su industria podría ser castigada si se oponían al tratado (Andrews, 2005).

Uno de los mecanismos de que dispuso la Casa Blanca para lograr el voto de los azucareros, el sector de mayor peso político en contra del acuerdo, fue pagar a los países centroamericanos para que no exportaran a los Estados Unidos las cantidades permitidas.

Si se aniquilaran las perspectivas de nuevos acuerdos de libre comercio, desaparecería la única zanahoria en la agenda de los Estados Unidos para América Latina. Sólo quedarían los temas de la 'agenda negativa', como las exigencias de Washington de que los países latinoamericanos colaboren en la lucha contra el terrorismo, la inmigración ilegal y el narcotráfico (Oppenheimer, 2005).

En un informe presentado al Congreso por la Oficina de Presupuestos, se estimaba que en la próxima década, el gobierno debería destinar 500 millones de dólares (Chirinos, 2005) a subsidiar la producción nacional de azúcar si el CAFTA fuera aprobado. De igual modo, dejaría de recibir más de 4 mil millones de dólares (Chirinos, 2005) en con-

cepto de impuestos que se aplican actualmente a las importaciones centroamericanas.

Para garantizar los votos que permitieran su aprobación, el ejecutivo tuvo que hacer concesiones que entrañan una enmienda al acuerdo, tal como se negoció con los gobiernos centroamericanos. Las implicaciones de esta transacción son reconocidas en un material para la consideración del Congreso:

Para ganar el apoyo al acuerdo, la administración Bush hizo algunos compromisos que, en resumen, reducirán los beneficios comerciales para los países del CAFTA-DR en relación con la negociación original. Algunos analistas coinciden en que esta acción puede enviar un signo muy negativo a futuros socios sobre la buena voluntad de los Estados Unidos para negociar concesiones comerciales recíprocas. Un problema subyacente para la administración puede ser que la división partidaria en el Congreso sobre los temas de comercio, particularmente sobre estándares laborales, propicie defensores de las industrias protegidas con mayor poder que en períodos anteriores (Aheam, 2005:4).

Algo similar ha ocurrido con el acuerdo entre los Estados Unidos y Colombia, que tuvo que posponer la firma prevista para mayo de 2006. Las autoridades negociadoras colombianas detectaron que la versión en inglés del acuerdo no coincidía con los términos de lo negociado e identificaron que reflejaba discrepancias respecto de lo que se había negociado en ganadería, agricultura y servicios, lo que afectaría el acceso a mercado y el empleo. Las divergencias observadas residían en las porciones de mercado y en las tarifas: de no haberse corregido, las exportaciones colombianas de arroz, azúcar y la industria ganadera podrían haberse perjudicado.

Entre la agenda latinoamericana y estadounidense existe una diferencia sustancial, y es que la segunda funciona como estrategia de acumulación y la primera como agenda para la comercialización. La agenda estadounidense de los TLC se dirige a preservar sus fuentes tradicionales de acumulación en la región, pero también a diversificarlas a través de un proceso de conversión de los bienes naturales y públicos en capital, y a monopolizar las fuentes de acumulación basadas en el conocimiento. De tal suerte, los TLC devienen para los Estados Unidos un instrumento de apropiación capitalista. Teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por el Congreso para modificar las leyes de defensa comercial de los Estados Unidos –que permitirían un acceso efectivo de los productos latinoamericanos a ese mercado–, la agenda latinoamericana deviene conservacionista de los derechos de acceso a mercado alcanzados bajo otras iniciativas comerciales. Adicionalmente, los TLC constituyen para los países latinoamericanos potenciales instrumentos

de descapitalización, gracias al desbalance comercial y sus efectos sobre el incremento de la deuda. Por lo demás, la reducción de aranceles sin una compensación sustantiva en términos de acceso al mercado estadounidense tiene el efecto de reducción neta de los ingresos fiscales, que no serán compensados por la vía del incremento de las exportaciones. A esto se suma que la reducción de los aranceles domésticos y el incremento de las importaciones pueden desplazar del mercado doméstico y regional a los productores locales.

De lo anterior debe concluirse que para los países latinoamericanos la agenda de los TLC no es una estrategia de acumulación sino, por el contrario, un dispositivo que impacta negativamente sobre las fuentes tradicionales de acumulación, llegando a cancelar algunas de ellas.