

PARTE II

EL ALCA Y SUS VÍNCULOS CON EL ESCENARIO GLOBAL Y REGIONAL

ARIELA RUIZ-CARO*

REPERCUSIONES DEL FRACASO DE LA OMC EN CANCÚN EN LA CONFORMACIÓN DEL ALCA

INTRODUCCIÓN

Después del fracaso de las negociaciones durante la Quinta Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún, en septiembre de 2003, el gobierno norteamericano reforzó inicialmente su apuesta al fortalecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para intentar lograr, en el plano regional, los acuerdos que en el marco más amplio de la OMC se tornan casi imposibles de conseguir. Parte de la estrategia consistió en dividir las posiciones conjuntas de los países latinoamericanos.

La resistencia de varios de ellos, liderados por Brasil, a aceptar todos los términos de la propuesta norteamericana del ALCA dio lugar, también, a crecientes dificultades en su conformación, que la

* Economista peruana, consultora de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Ha sido funcionaria de la Comunidad Andina de Naciones y ha participado en el Programa Latinoamericano y Caribeño de Intercambio de Información sobre Deuda Externa en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

han hecho inviable. Para salvar las negociaciones, y que esta no apareciera como un nuevo fracaso, se diseñó una nueva arquitectura. En efecto, durante la Conferencia Ministerial del ALCA, en noviembre de 2003, se estableció un mecanismo de incorporación en dos niveles: el primero, con un mínimo de compromisos en todas las áreas de negociación, aplicables a todos los países (*ALCA light*), cuyos detalles se definirían en una reunión posterior en la ciudad de Puebla; el segundo, profundizaría, optativamente, esas normas mínimas mediante acuerdos bilaterales o plurilaterales. Paralelamente, el gobierno norteamericano anunció que iniciaría la negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales o con grupos de países latinoamericanos, similares al firmado a finales de 2003 entre Chile y Estados Unidos.

En este contexto, y antes de que se realizara la reunión de Puebla, varios países latinoamericanos aceptaron con gran interés su aspiración a lograr estos Tratados, en lo posible, a fines de 2004. Paralelamente a estos anuncios, dieron por concluida su participación en el Grupo de los 21¹ países subdesarrollados que exigieron en la reunión de la OMC en Cancún el fin de los subsidios agrícolas.

El representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, anunció que su país se encaminaría hacia el libre comercio con los países que estuvieran dispuestos, y que ya se tenían diálogos bastante serios con varios países latinoamericanos. La reunión de Puebla para definir los términos de lo que constituiría el denominado *ALCA light* concluyó sin acuerdos. Desde entonces, las negociaciones para la conformación del ALCA se encuentran suspendidas.

En su lugar, se ha procedido a la negociación de TLC con Centroamérica, cuatro países andinos, aunque Bolivia se mantiene como observador, República Dominicana y Panamá. Algunos ya han concluido, aunque falta la ratificación del Congreso. Ello ha dado lugar a que estos países acepten en forma bilateral aquellos temas que grupalmente rechazaban.

DE DOHA A CANCÚN

LA RONDA DE NEGOCIACIONES DE DOHA

La OMC es uno de los foros internacionales en donde se discuten y deciden aspectos económicos que influyen de forma significativa y

¹ En su mejor momento, este Grupo tuvo 23 miembros. Actualmente, tiene sólo 16. Sin embargo, a lo largo del texto, se lo denominará G-21.

determinante en la economía de los países. Su importancia radica en el hecho de que las decisiones que se adoptan en este ámbito deben ser ratificadas por los parlamentos de los países participantes y se dispone de una instancia de arbitraje internacional cuando surgen conflictos comerciales.

Sin embargo, desde que en 1947 se estableció el sistema multilateral de comercio, los países subdesarrollados han liberado su comercio prácticamente de manera unilateral, obteniendo pocas retribuciones a cambio. En la era de la globalización, se los ha presionado a que acepten reglas que reducen su autonomía nacional en diversas actividades, al incorporarse en la agenda de las negociaciones temas como servicios, derechos de propiedad intelectual, regulación de la inversión extranjera, entre otros. Actualmente se busca incluir en la agenda temas como salud y educación, con la resistencia de amplios sectores de la sociedad que se oponen a su mercantilización.

Los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, la declinación en el crecimiento del comercio internacional –previsto en un 2% para 2001 en comparación al 12% registrado en 2000– y la amenaza de recesión de la economía mundial fueron decisivos para que la Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Doha, lograra el objetivo de lanzar la octava ronda de negociaciones en la historia del sistema multilateral.

Fueron dos los aspectos más importantes de dicha Conferencia: en primer lugar, la participación más activa de los países subdesarrollados al invocar, con una actitud más agresiva, la inclusión de temas de su interés después de años de esperar las promesas de un tipo de globalización que los llevó a liberalizar su comercio sin obtener ninguna retribución a cambio. En segundo lugar, la suscripción de un acuerdo que estableció que los derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio (TRIPs) no debían interferir en la adopción de las políticas de salud pública establecidas por los países.

Durante la anterior ronda de negociaciones de Uruguay, iniciada en 1986 y finalizada ocho años después, los acuerdos logrados fueron fundamentalmente definidos por Estados Unidos, Europa y Japón. Es así que la liberación del comercio se produjo mayoritariamente en los sectores de manufacturas cuya producción y comercialización se encuentran bajo control de empresas transnacionales. En los sectores donde existe una clara ventaja comparativa de los países subdesarrollados o en los que predomina el capital local (textiles, calzados, siderurgia y particularmente agricultura) los países industrial-

zados mantuvieron elevadas barreras a la importación y sistemas de subsidios a la producción interna. A ello se añaden las restricciones no arancelarias (regulaciones sanitarias y fitosanitarias, salvaguardas, medidas antidumping y derechos compensatorios) que son aplicadas, a menudo, de forma arbitraria.

El texto de la agenda de la octava ronda de negociaciones, aprobada en Doha, no presentó indicios de que esta situación pudiera modificarse significativamente. Temas de interés central para los países subdesarrollados como la liberalización del comercio agrícola, eliminación de cuotas de importación o de medidas antidumping (la práctica de frenar importaciones cuando se alega que estas son vendidas por debajo del costo de su producción) presentaron la necesaria ambigüedad para haber dejado satisfechos a los negociadores europeos y a muchos latinoamericanos, en particular a Chile y a los miembros del Mercosur. No fue el caso de los países del Grupo Andino, que antes de finalizar la reunión emitieron un comunicado conjunto señalando que la declaración final no recogía todas las aspiraciones que esperaban de dichas negociaciones.

Para el comisionado encargado de las negociaciones agrícolas de la Unión Europea, Franz Fischler, la Conferencia de Doha fue “un triunfo magnífico. Conseguimos lo que deseábamos y decidiremos nuestra política agrícola sin la participación del Grupo Cairns²”. En efecto, no se pudo lograr que los países industrializados, que en conjunto destinan 360 mil millones de dólares anuales en subsidios a la agricultura (más que el PBI total de África), se comprometieran firmemente a eliminarlos. Se incluyó, además, la posibilidad de vincular reglas del comercio a acuerdos multilaterales de protección del medio ambiente, las cuales podrían prestarse a la imposición de barreras adicionales a las exportaciones de los países subdesarrollados que disponen de menores recursos para atender este tipo de requerimientos ambientales en sus exportaciones.

Tampoco hubo un compromiso claro para eliminar las medidas antidumping que se aplican en Estados Unidos. El poder de los productores norteamericanos es muy importante y esto se ha demostrado en el caso de los productores de acero. Aduciendo que estaban siendo

2 Asociación de países productores agrícolas que no subsidian su producción creada en 1996. Forman parte de ésta: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

perjudicados por dicha práctica, lograron a fines de octubre de 2000 que la Comisión Internacional de Comercio de ese país dispusiera la restricción de las importaciones de acero, con graves perjuicios para los productores latinoamericanos.

Uno de los puntos más importantes de la declaración fue la inclusión de un acuerdo, por iniciativa de Brasil, que consagra el principio de que la defensa de la salud pública puede prevalecer sobre los derechos de propiedad intelectual. Ello permite a los gobiernos en situaciones de emergencia –definidas a su exclusivo criterio– no respetar las patentes de medicamentos. De esta manera, las autoridades sanitarias de un país adquieren la prerrogativa de autorizar la producción, a bajos costos, de medicamentos patentados por otros laboratorios. Habrá que determinar si esto sólo beneficiará a los países que tienen la capacidad de producir medicamentos genéricos, y si los países que no tienen esta capacidad podrán beneficiarse importando dichos productos a menores precios.

Hasta el 1° de enero de 2005, fecha en que debía concluir esta ronda de negociaciones, se suponía que los países en desarrollo tendrían ante sí el importante desafío de presionar por hacer lo menos ambiguas posibles las reglas del comercio en temas que son de su interés. A pesar de las limitaciones del texto de la declaración, el lanzamiento de esta ronda de negociaciones en el ámbito de la OMC representaba la mejor oportunidad que tenía América Latina para lograr superiores términos en las negociaciones que llevaba adelante con Estados Unidos en el marco del ALCA, o a nivel subregional con la Unión Europea.

Sin embargo, en el tiempo transcurrido desde que se inició la ronda de negociaciones, no se han producido avances significativos. Las repercusiones de los atentados del 11 de septiembre y el golpe infringido por Estados Unidos y Gran Bretaña al sistema multilateral de seguridad de las Naciones Unidas con la invasión a Irak restaron atención al debilitamiento de las negociaciones comerciales desarrolladas en la OMC. En el plano de las relaciones comerciales multilaterales se producía, paralelamente, una guerra silenciosa de la que pocos se percataban.

En efecto, los países industrializados han venido bloqueando, por falta de acuerdo, el avance de las negociaciones de los principales temas de interés de los países subdesarrollados. Estos son, el tratamiento especial y diferenciado para los países menos desarrollados; el acceso de los países pobres a medicamentos básicos (sobre todo por

presión de los laboratorios de Estados Unidos); la implementación de acuerdos pendientes de la Ronda Uruguay; y, lo más grave, el establecimiento de un cronograma para liberalizar el mercado agrícola mediante la disminución de aranceles, eliminación de cuotas y medidas antidumping, así como el recorte de los subsidios que dan Estados Unidos, Europa y Japón a sus agricultores y exportadores. En ninguno de estos ámbitos de negociación se han cumplido los plazos para lograr acuerdos básicos.

En este marco, los 26 países más representativos de la OMC se reunieron a principios de agosto en Montreal, en un intento por superar, sobre todo, el impasse creado por las diferencias de posiciones entre Estados Unidos y la Unión Europea en el tema de los subsidios agrícolas. Sin ese acuerdo, la reunión de Cancún hubiera tenido que postergarse³. Por ello, se comprometieron a presentar una propuesta conjunta en un plazo de dos semanas. Una situación similar ocurrió en 1992, cuando la Unión Europea y Estados Unidos lograron un acuerdo (Blair House) que dio lugar a que la Ronda Uruguay pudiera concluirse. En aquella oportunidad, los miembros del Grupo Cairns no lograron conseguir que los países subdesarrollados se resistieran a su aprobación, y tuvieron finalmente que aceptarla.

EL ACUERDO UNIÓN EUROPEA-ESTADOS UNIDOS

Superando nuevamente sus diferencias, la Unión Europea y Estados Unidos presentaron el 13 de agosto de 2003 una propuesta en el tema de los subsidios agrícolas. Estados Unidos abandonó sus exigencias de que la Unión Europea los redujera. Como es sabido, lo que Estados Unidos exige no es la eliminación de subsidios en la Unión Europea, sino que los nivele a los estándares norteamericanos.

Es importante destacar que los países de la Unión Europea realizaron algunas pequeñas modificaciones en su Política Agrícola Común (PAC). Los agricultores europeos dejaron de recibir subsidios por su producción, hecho que podría crear un espacio para los exportadores de fuera del área comunitaria. El problema radica en que la Unión Europea condiciona el recorte de 60% de los subsidios a la exportación a la eliminación de créditos a la exportación realizada por

3 Durante la reunión en Montreal, Luiz Felipe Seixas Corrêa, embajador brasileño en Ginebra y representante de Brasil en la OMC, advirtió que no aceptaría ceder en tres puntos fundamentales: subsidios a la producción, subsidios a la exportación y apertura de mercados. Sin ello, no habría negociación posible.

Estados Unidos. Para los europeos, que hasta hace muy poco no admitían revisar la PAC antes de 2006, la propuesta representa “*cortes enormes a los subsidios que distorsionan el comercio*”, tal como declaró el comisario europeo para Agricultura, Hans Fischler (2003). Sin embargo, tampoco queda claro cómo se reflejará esta reforma en términos de acceso al mercado.

La propuesta conjunta de la Unión Europea y Estados Unidos ofrece reducir y no eliminar los subsidios a la exportación, y tampoco se compromete a reducir, en un determinado plazo, otros subsidios otorgados a los agricultores. Con respecto a las tarifas y cuotas de importación, Estados Unidos se sumó a las políticas propuestas de aproximación gradual de la Unión Europea.

El acuerdo Unión Europea-Estados Unidos, nueva versión de Blair House, sacrificó los intereses de los exportadores agrícolas eficientes –en desarrollo, o no– y excluyó a los exportadores netos de productos agrícolas (Argentina, Brasil, Nueva Zelanda, entre otros) de los beneficios de un posible tratamiento diferenciado, en la agricultura, a los países subdesarrollados.

La mayoría de los países subdesarrollados aceptó el inicio de una nueva ronda de negociaciones esperanzada en que este era el único modo de tratar los temas de interés, especialmente el proteccionismo agrícola. Lamentablemente, la incapacidad de lograr un acuerdo sobre liberalización agrícola continúa siendo el principal obstáculo en la actual Ronda de Negociaciones de Doha.

LAS REACCIONES DEL GRUPO CAIRNS

Inicialmente, los diecisiete países exportadores agrícolas del Grupo de Cairns rechazaron los términos de la propuesta formulada en el Acuerdo Unión Europea-Estados Unidos, los mismos que debían servir de base a las negociaciones de la OMC, antes del inicio de la Conferencia Ministerial de Cancún. El grupo adhirió al planteamiento del G-21 liderado por Brasil, India y China, aduciendo que “en Cancún, el Grupo de Cairns no sacrificaría el ambicioso mandato acordado en Doha a cambio de un acuerdo rápido que no tuviera en cuenta nuestras ambiciones”⁴. Se adujo, asimismo, que la mencionada propuesta no cumplía con los objetivos establecidos en la Conferencia de Doha, donde se acordaron reducciones de todas las formas de sub-

4 Declaraciones de Mark Vaile (2003), ministro de Comercio australiano.

venciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva, así como reducciones sustanciales de la ayuda interna en el sector.

Los ministros del Grupo de Cairns tampoco apoyaron el tema agrícola en el borrador de las negociaciones elaborado por el presidente del Consejo General de la OMC, Carlos Pérez del Castillo, que en esencia, “reflejaba mucho los deseos de Estados Unidos y la UE en materia de subsidios internos, a la producción y a las exportaciones [...] Nos parece que empezar la discusión con el papel del presidente (de la OMC) sería empezar con la cancha desnivelada”⁵.

Sin embargo, la reacción a esta propuesta dividió finalmente al Grupo Cairns, toda vez que Australia, Nueva Zelanda y Canadá, por razones diversas, indicaron que aceptarían el texto Unión Europea-Estados Unidos como base de negociación. Brasil y Argentina tuvieron entonces que buscar apoyo en una coalición de países subdesarrollados, que se formó rápidamente.

LA CONFORMACIÓN DEL G-21

El denominado Grupo de los 21 –cuyos miembros fueron veintitrés en su momento de mayor representatividad– fue impulsado por Brasil, India y China. Participaron también países que tienen estrechas relaciones comerciales con Estados Unidos como México, Chile y Sudáfrica; Perú, junto con la Comunidad Andina; el Mercosur, menos Uruguay; Cuba; varios países centroamericanos; Turquía, Egipto y Pakistán, entre otros. La propuesta reclamó la eliminación de todos los subsidios a la exportación y una reducción sustancial de los subsidios internos. En aranceles, planteó un trato diferenciado para países ricos y pobres.

Como ya se señaló, el detonante para la conformación del G-21 fue el rechazo a la propuesta conjunta del 13 de agosto presentada por la Unión Europea y Estados Unidos, así como la división del Grupo Cairns respecto de dicha propuesta. Para el G-21, la propuesta conjunta de la Unión Europea y Estados Unidos en el tema agrícola, recogida a su vez por la OMC, carecía de metas concretas, e incorporaba la novedad de dividir a los países subdesarrollados en *miserables* y *submiserables* con miras a darles tratamiento diferenciado. La propuesta, señalaban, no recogía las metas ni los principios anunciados hacía

5 Declaraciones de Martín Redrado, viced Canciller de Argentina, a la AFP, septiembre de 2003.

casi dos años en Doha, cuando con gran entusiasmo se inició la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales, bautizada con el nombre de “Ronda del Desarrollo”.

La propuesta del G-21 para la agricultura combinó los intereses agrícolas de las economías en desarrollo que formaban parte del Grupo Cairns con los intereses proteccionistas de otras economías en desarrollo, con intereses distintos: China, India, México, Sudáfrica. El poder de negociación del G-21 se basó no sólo en su capacidad de bloquear, sino también en la posibilidad de que al inicio de 2004 se pudieran utilizar las medidas compensatorias como respuesta a los subsidios internos y subsidios de exportación adoptados principalmente por las economías desarrolladas, toda vez que el 31 de diciembre de 2003 vencía la denominada “cláusula de paz”.

Sus miembros anunciaron que si no había un compromiso con metas claras para eliminar totalmente los subsidios, no se debatirían los temas que a los países industrializados les interesa incorporar en el sistema multilateral de comercio: liberalización y acceso de las inversiones extranjeras; mayor liberalización del sector servicios –incluidos los financieros–; libre participación en las compras gubernamentales, y regímenes más estrictos de respeto a la propiedad intelectual.

Desde el inicio, Estados Unidos y la Unión Europea vieron con preocupación la firmeza de los planteamientos, así como la vertiginosidad con la que se constituyó el grupo. Las presiones no se hicieron esperar, pero los gobiernos no cedieron en aquel momento. La cohesión mantenida dio la impresión de que estos países parecerían haberle puesto un límite a los principios que rigen el sistema de comercio multilateral, que consideran la liberalización del mercado como un fin en sí mismo, y en los que los desniveles de desarrollo de los países, así como consideraciones políticas y hasta éticas, carecen de importancia.

En efecto, sobre estos países recaen los mayores reclamos por los millonarios subsidios que otorgan a los productores agrícolas. El Banco Mundial (2004) ha reconocido en su último informe que la protección de los países ricos sigue siendo “alta, poco transparente y contraria al desarrollo, lo que se evidencia dramáticamente en el sector agrícola”.

Según este organismo multilateral, los aranceles para los productos agrícolas en los países industrializados “son en promedio entre dos y cuatro veces más altos que los aranceles de las manufacturas.

Además, cerca del 28% de la producción doméstica de las naciones ricas tiene una protección adicional a través de aranceles extracuota”.

Los aranceles también se incrementan dependiendo del grado de procesamiento del producto agropecuario, lo cual crea una estructura de precios ascendente que limita el acceso de la comida procesada proveniente de los países en desarrollo. Como resultado, en las últimas dos décadas las naciones del tercer mundo han duplicado su participación en el comercio mundial de manufacturas, pero han mantenido sin cambios sus exportaciones agrícolas, que se quedaron en un 30% del total del planeta. Esta situación está afectando primordialmente a las personas más pobres, porque la mayoría de ellos generan sus ingresos en el campo. De hecho, el sector agrícola es el mayor empleador de los países de ingresos bajos y medios.

En el mencionado informe se destaca que las ayudas a los agricultores en Estados Unidos son tan grandes que los cultivadores producen a pérdida, pero compensan con los subsidios que reciben. Este país gasta 50.000 millones de dólares al año exclusivamente en apoyo directo a su sector agrícola. Además de desequilibrar las condiciones de competencia con los países pobres, los subsidios afectan los precios internacionales, estimulan la superproducción en países ricos con costos elevados y excluyen los productos potencialmente más competitivos de los países pobres.

Por su parte, continúa señalando el informe, la Unión Europea entrega a sus agricultores 100.000 millones de dólares anuales que hacen bajar los precios del azúcar, los lácteos y el trigo en los mercados mundiales, mientras que los productores de algodón de Estados Unidos reciben subsidios de más de 3.000 millones de dólares anuales (el triple de la ayuda externa de Estados Unidos a África). Esta ayuda reduce los precios mundiales del algodón y excluye a agricultores pobres, pero eficientes, de África Occidental⁶.

⁶ El mismo informe del Banco Mundial sostiene que los países industrializados cobran en promedio alrededor del 1% sobre las manufacturas importadas entre ellos mismos, pero cobran el 2% a las provenientes de América Latina, 5% a las de Asia Oriental y 6% a las de Oriente Medio.

REPERCUSIONES DE LA FALTA DE ACUERDO EN CANCÚN

EL FRACASO EN CANCÚN

El hecho de que un número importante de países subdesarrollados haya puesto un límite a los principios que rigen el sistema de comercio multilateral constituyó la acción más importante de la Quinta Conferencia de la OMC realizada en Cancún, que como es sabido concluyó sin acuerdos.

Finalizado el evento, la Unión Europea y, sobre todo, Estados Unidos iniciaron una campaña de descrédito de los países que lideraron las posiciones del G-21, en especial de Brasil, que ha sido culpado por haber entorpecido las negociaciones, con posturas radicales e inflexibles. Paradójicamente, el estallido que ocasionó la ruptura de las negociaciones en Cancún no se produjo por las divergencias en el tema agrícola, sino por el tajante rechazo de los países más pobres de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), respaldados por India, Malasia y otros, a incluir los denominados “temas de Singapur” en la agenda de las negociaciones.

La reacción de Estados Unidos se manifestó en los anuncios de su representante comercial, Robert Zoellick, de abrir mercados país por país al margen de la organización. La Unión Europea no definió cuál sería su estrategia después de Cancún. Para su principal negociador, Pascal Lamy, el fracaso de las negociaciones se debió a que las decisiones en el ámbito de esta organización se toman por consenso, lo cual considera un “concepto medieval” (Clóvis, 2003).

Los mismos problemas surgidos en Cancún se han repetido, inclusive de forma más aguda, en las negociaciones del ALCA, como se verá más adelante. Estados Unidos intentó incorporar los temas de su interés –que han sido rechazados en el marco de la OMC– en el ámbito hemisférico. Aquellos de interés para los latinoamericanos los continuó derivando a la OMC y no serían tratados en el ALCA.

EL RESQUEBRAJAMIENTO LATINOAMERICANO DEL G-21

El temor a que los países subdesarrollados puedan efectivamente ser un contrapeso en la construcción de un nuevo orden internacional en el ámbito de las relaciones comerciales dio lugar a una campaña de presión y chantaje a los gobernantes latinoamericanos para que abandonen el Grupo.

Que el G-21 se convirtió en un “grupo conflictivo que busca un enfrentamiento político Norte-Sur”; que este “dificulta el progreso de

las negociaciones multilaterales”; que la “prioridad es un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos”; y, que se continuará “alzando la voz contra los subsidios agrícolas en otros foros”, fueron algunos de los argumentos utilizados por las autoridades latinoamericanas que no pudieron resistir las presiones del gobierno norteamericano para abandonarlo.

Perú, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador y Costa Rica no suscribieron la Declaración de Buenos Aires, que el debilitado grupo emitió el 10 de octubre de 2003, como resultado de una reunión cuyo objetivo fue delinear una estrategia común frente a los subsidios agrícolas que aplican los países industrializados, con miras a una próxima reunión de la OMC que se realizaría en Ginebra.

En el caso del Perú, el ex ministro de Comercio Exterior y primer vicepresidente de la República, Raúl Diez Canseco, anunció públicamente el retiro del Perú del G-21 el 3 de octubre. La explicación se encuentra en la reunión que la Premier de este país sostuvo en Washington, a mediados de septiembre, con Condoleezza Rice, asesora del presidente Bush en temas de seguridad nacional. En el encuentro, según lo explicó el propio vicepresidente Diez Canseco, Rice expresó a la Premier “la preocupación del gobierno de Estados Unidos por la política de enfrentamiento del G-21” (Diez Canseco, 2003), y puso como condición para llegar a la firma del Tratado bilateral de Libre Comercio que Perú se retire de dicho grupo.

Otro personaje de la administración Bush que influyó en la decisión peruana fue el embajador Robert Zoellick quien, se entiende que en alusión a los países del G-21, pidió a las autoridades peruanas “que no se dejaran utilizar”. “Zoellick fue muy claro: Perú salía de la lista de Estados Unidos para alcanzar el tratado comercial si no se daba una respuesta inmediata [...]. En ese contexto se elaboró el texto de la carta con la cual Perú informó al gobierno norteamericano que el país se alejaba del G-21” (Diez Canseco, 2003).

Con presiones similares, fueron obligados los otros países latinoamericanos a abandonar el Grupo. Lo que sucede es que el G-21 tuvo el mérito de haberse utilizado como instrumento de presión durante las negociaciones en la Conferencia Ministerial en Cancún que, como ya se señaló, concluyó sin acuerdos. Por primera vez, pudo consolidarse un grupo de países que hizo frente a Estados Unidos, la Unión Europea y Japón en materia agrícola.

La historia de las relaciones internacionales demuestra que los cambios en las relaciones de poder se producen bajo presión. Para un

país pequeño, ello sólo es posible si actúa con alianzas. Por eso, no tiene ningún asidero decir que Perú, Colombia, o los países mencionados que abandonaron el G-21, continuarán alzando su voz contra los subsidios agrícolas en cuanto foro exista, especialmente en el Grupo Cairns, porque se trata de un foro en el que participan también países desarrollados (Nueva Zelanda y Australia) y donde no se expresan las contradicciones entre el Norte y el Sur, como señalaron las autoridades de esos países.

El Grupo Cairns tuvo un importante papel de denuncia, pero no pudo impedir la incorporación, en 1992, de los términos del acuerdo (Blair House) logrado entre Estados Unidos y la Unión Europea en la anterior Ronda Uruguay. Entre otras medidas lesivas a los países subdesarrollados, en aquella oportunidad se estableció la vigencia, por diez años, de la denominada “cláusula de paz”, que impide que se realicen ante la OMC demandas por los perjuicios que se derivan de las subvenciones a la producción y exportación agrícolas que realizan los países industrializados. Esta cláusula de paz, que venció el 31 de diciembre de 2003, es un tema central alrededor del cual los que quedan en el G-21 coordinaron posiciones frente al intento de los países industrializados por prorrogarla.

La deserción de los mencionados países al G-21 significa, en la práctica, la renuncia a defender sus intereses nacionales en el tema agrícola. Dichos gobiernos deberían prestar atención al presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, quien ha afirmado que la formación del G-21 “ha establecido un nuevo paradigma en las relaciones globales para el siglo XXI al demostrar que los países pobres pueden ser un contrapeso efectivo frente a los ricos”⁷.

EL ROL DEL G-21 EN LA REANUDACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC

El retiro de varios países latinoamericanos de este Grupo fue cubierto por la adhesión de otros países subdesarrollados de otras regiones, y tuvo un importante papel en la reactivación de las negociaciones multilaterales de la OMC, las mismas que, en principio, deberían culminar en la sexta conferencia ministerial a realizarse en diciembre de 2005 en Hong Kong.

En efecto, el 31 de julio de 2004, fecha en que vencía el plazo para salvar la ronda de Doha, y cuatro meses después de la suspen-

7 Pugna de Cancún acecha cita del Banco Mundial (*The Wall Street Journal*, 2003).

sión de las negociaciones en el ámbito regional del ALCA, los 147 países de la OMC alcanzaron un Acuerdo Marco que permitió relanzar el proceso de liberalización del comercio y fijar algunos objetivos para desactivar el comercio agrícola de los países desarrollados. “Lo que surgió de la reunión de julio fue, en efecto, una declaración ministerial sin la conferencia ministerial correspondiente. El colapso de dos conferencias ministeriales –en Seattle y Cancún– le puso de manifiesto a la secretaría de la OMC y a las superpotencias comerciales cuán inmanejable es esa instancia como arena para la toma de decisiones” (Bello y Kwa, 2004).

Si bien para algunos la dinámica de las negociaciones de este acuerdo representó un cambio respecto de las negociaciones Norte-Sur tradicionales en materia de comercio, las cuales pueden sentar precedentes para el futuro, para otros, la estrategia del G-21, centrada en la agricultura, no fue adecuada para defender los intereses de los países subdesarrollados. Esto conllevó la creación del G-90⁸, que se unió para impedir que los denominados temas de Singapur (inversiones, transparencia en las compras gubernamentales y facilitación del comercio) sean tratados en el ámbito de la OMC.

Contraponiendo la estrategia de confrontación, Estados Unidos y la Unión Europea buscaron un entendimiento con los países líderes, Brasil e India. En abril de 2004 conformaron una agrupación informal denominada G-5, integrada por los mencionados países, además de Australia, Estados Unidos y la Unión Europea. El texto del tema agrícola del Acuerdo Marco presentado por la OMC fue estrechamente elaborado con la participación de esta agrupación.

Asimismo, altos representantes de la Unión Europea, así como de Estados Unidos, participaron activamente de la reunión realizada en Mauricio, los días 12 y 13 de julio, por el G-90. Se trataba de que los países miembros de esa agrupación aceptaran los compromisos que los países industrializados ofrecían en el tema agrícola, a cambio de incluir los temas de Singapur, así como la reducción arancelaria de productos industriales y no agrícolas.

Los países miembros del G-90 aceptaron su disposición a considerar favorablemente conversaciones sobre facilitación de comercio –uno de los “nuevos temas” que habían sido rechazados en Cancún– y la rebaja de los aranceles de los productos industriales y no agrícolas,

8 El G-90 está integrado por el Grupo Africano, países del África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y los países menos adelantados.

siempre que las preocupaciones del G-90 fueran atendidas y existiera un equilibrio en el marco general. Para el G-90, “la excepción de los compromisos de reducción en materia de agricultura y acceso a mercados no agrícolas, el establecimiento de compromisos obligatorios sobre preferencias, una solución satisfactoria a la cuestión del algodón y compromisos sobre trato especial y diferenciado en el acceso a los mercados”⁹, contribuirían a lograr el equilibrio necesario. Con respecto a otros temas de Singapur, reclamaron su exclusión del Programa de Trabajo.

Sin embargo, si bien el texto final del Acuerdo Marco establece la eliminación progresiva de los subsidios a la exportación, así como de ciertas categorías de créditos a las exportaciones, la fecha final específica para su eliminación sólo se definirá en la siguiente fase de las discusiones. Además, si se llegase a concretar dicha eliminación de subsidios a la exportación, la Unión Europea podría reemplazarlos con subsidios indirectos, por la vía de pagos directos a los agricultores (Ver Anexo 1).

“Después de tres años de negociaciones, los resultados quedaron cortos en función de la necesidad de reformar las reglas del comercio agrícola, de modo que se favorezca a los países pobres. El 96% de los agricultores del mundo –aproximadamente 1.300 millones de personas– viven en países subdesarrollados y su sustento de vida depende de los resultados de las negociaciones de la OMC. Sin embargo, el acuerdo marco de julio aún refleja los intereses de los países ricos [...]. Poco antes de la reunión de Ginebra a fines de julio, el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, exhortó a los países subdesarrollados del G-90 a ser flexibles, con la velada amenaza de no saber si la ronda podría reactivarse si fracasaban nuevamente” (OXFAM, 2004).

En cuanto a los temas de Singapur, el avance más significativo se dio en el ámbito de facilitación de comercio. Los otros tres “temas de Singapur” (inversiones, políticas de competencia y transparencia de la contratación pública) no formarán parte de las negociaciones.

En el área de desarrollo no hubo avances significativos. Se abordaron tres temas principales: el trato especial y diferenciado (TED), los asuntos relativos a la aplicación y la asistencia técnica. En el caso del TED y de la aplicación –los temas principales en esta área–

9 Conclusiones de la Octava Conferencia de los Ministros de Comercio de ACP (Tetteh, 2004).

no hay nuevos compromisos y simplemente figuran instrucciones a los Miembros de continuar con el programa de trabajo, fijando nuevos plazos para avanzar con las discusiones en ambos temas.

Respecto al tema del algodón, el acuerdo no refleja las demandas que los países africanos exigían al inicio de las negociaciones. Dada “la urgencia de la situación, era necesaria la aplicación de un acuerdo sobre el algodón a partir de la cosecha de 2005”, así como el establecimiento de una fecha para poner fin a las subvenciones, que debería ser fijada a más tardar en la próxima reunión ministerial de la OMC, es decir, a finales del 2005 (Revista Puentes, 2004).

En cuanto a las negociaciones de bienes industriales, especialmente en lo referido a la reducción de tarifas arancelarias, los países subdesarrollados tampoco lograron avances. Por el contrario, Estados Unidos y la Unión Europea se mantuvieron inflexibles en que el denominado texto Derbez, que rechazaron en Cancún, se mantendría invariable. “El contenido del mismo podría conducir a una mayor desindustrialización, desempleo y pobreza vía la apertura de industrias nacientes y vulnerables al exponerlas a la competencia mundial” (OXFAM, 2004). Según la Asociación Nacional de Fabricantes de Estados Unidos, “este aspecto fue un gran logro y una gran victoria para la OMC, los Estados Unidos y la economía mundial. El verdadero gran logro para las negociaciones industriales es que todos los países aceptaron el principio de grandes recortes arancelarios y la eliminación sectorial de los aranceles”¹⁰.

LA CONSTRUCCIÓN DEL ALCA A TRAVÉS DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

PROFUNDIZACIÓN DE LAS DIVERGENCIAS EN EL ALCA

Después del fracaso de la OMC en Cancún, en septiembre de 2003, el gobierno norteamericano fortaleció su apuesta al ALCA para intentar lograr, en el plano regional, los acuerdos que en el marco más amplio de la OMC se tornaban casi imposibles. Parte de la estrategia fue dividir las posiciones conjuntas de los países latinoamericanos.

En la reunión preparatoria de la Cumbre Ministerial realizada en Miami, en noviembre de 2003, se hicieron más claras las divergencias entre las posturas lideradas por Brasil, de un lado, y Estados

10 Los líderes del G 20 sucumben ante la táctica de dividir para reinar (Bello y Kwa, 2004).

Unidos, por el otro. Trinidad y Tobago, donde tenía lugar el Consejo de Negociaciones Comerciales del ALCA, fue el escenario donde, por primera vez, Estados Unidos desmitificó la negociación: los representantes norteamericanos admitieron que no negociarían subsidios agrícolas, medidas antidumping, ni acceso al mercado agrícola en algunos ítems, lo que resultó inaceptable para el Mercosur. Hasta entonces, se había dicho que *todos los temas se pondrían sobre la mesa*.

En este contexto se discutieron dos propuestas en relación con el formato futuro de las negociaciones del ALCA: la primera, impulsada por Estados Unidos, proponía mantener los temas establecidos al inicio del proceso de negociaciones, sin aceptar eliminaciones. Esta propuesta fue apoyada por otros doce países: los centroamericanos, República Dominicana, Canadá, Chile, México, Colombia, Panamá y Perú.

La segunda propuesta, apoyada por el MERCOSUR, los países del Caribe (CARICOM), Ecuador y Venezuela, planteaba que el *impasse* que enfrentaban las negociaciones del ALCA, así como el compromiso de concluir las en enero de 2005, obligaban a buscar un formato realista, en el que se debía disminuir el nivel de ambición de los temas de la negociación.

El CARICOM, por ejemplo, señaló que no podía asumir compromisos en materia de compras gubernamentales y políticas de competencia. El MERCOSUR, en la práctica, coincidía en la exclusión de estos temas de las negociaciones, pero no lo planteó abiertamente en estas. Fuera de las mismas, sí había manifestado que de ninguna manera aceptaría un acuerdo que coacte la soberanía del manejo de su política económica¹¹. Los negociadores del MERCOSUR insistieron reiteradamente en que contaban con una total disposición a negociar un ALCA amplio en la medida que se observara el mismo compromiso por parte de otras delegaciones, en referencia a la norteamericana, que no está dispuesta a incluir dos temas, que son exigencia de los países subdesarrollados en todos los foros internacionales: subsidios a la agricultura y legislación sobre defensa comercial (derechos antidumping y compensatorios).

11 El Canciller brasileño, Celso Amorim (2003), ha declarado que el verdadero debate consiste en determinar si se quiere un ALCA equilibrado o un ALCA a cualquier precio.

EL INTENTO POR SALVAR LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA

La resistencia de algunos países latinoamericanos a aceptar todos los términos propuestos por Estados Unidos en la propuesta del ALCA, en un escenario en el que hacía pocos meses habían fracasado las negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio¹², dio lugar a una reformulación de su arquitectura. Durante la Conferencia Ministerial del ALCA, en noviembre de 2003, se estableció un mecanismo de incorporación en dos niveles: el primero, con un mínimo de compromisos en todas las áreas de negociación, aplicables a todos los países (ALCA light); el segundo profundizaría, optativamente, esas normas mínimas mediante acuerdos bilaterales o plurilaterales. Paralelamente, se anunció que se iniciaría la negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales o con grupos de países latinoamericanos similares al firmado a finales de 2003 entre Chile y Estados Unidos. Seis fueron los países latinoamericanos seleccionados en aquella oportunidad: Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, Panamá y República Dominicana¹³. Para lograr consenso en torno a esta propuesta en la Cumbre de Miami, el gobierno norteamericano le bajó el tono a las protestas de los que, como México, Chile y Canadá, consiguieron acceso al mercado estadounidense negociando Tratados de Libre Comercio con mayores exigencias a las que supuestamente se exigirían en el ALCA mínimo (light). Con el recuerdo todavía fresco del fracaso de la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún, el gobierno norteamericano quiso evitar un nuevo revés, en este caso, en el ámbito regional. Los detalles del acuerdo mínimo habrían de determinarse más adelante, en la fallida reunión, tres meses después, en Puebla, una de las ciudades que competía con Miami para ser sede del ALCA.

12 En mayo de 2003 los países miembros de la OMC se vieron obligados a suspender las negociaciones por discrepancias en el tema agrícola y los denominados “temas de Singapur” durante la Cumbre Ministerial realizada en Cancún.

13 Hasta la Cumbre de Miami, el gobierno norteamericano se había resistido a la negociación de acuerdos bilaterales. Argentina y Uruguay fracasaron repetidamente en sus intentos por lograrlo. El representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, afirmaba ser *contrario a fragmentar las negociaciones por el desgaste que ello conlleva al gobierno en el Congreso norteamericano, y la ardua tarea de los negociadores*. Más recientemente, Perú y Colombia, por separado, habían intentado también la suscripción de estos acuerdos bilaterales que, en aquel momento, no prosperó.

EL FRACASO DEL ALCA

Las voces de protesta a las que el gobierno norteamericano pidió mesura en Miami fueron promovidas y coordinadas en Puebla, en el denominado G-14, grupo liderado por Estados Unidos y del que forman parte los países que ya tienen TLC con ese país (Canadá, México y Chile); los centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua), además de República Dominicana, que han acordado conjuntamente un TLC que falta ser ratificado por el Congreso; y Panamá, así como los andinos Perú, Colombia y Ecuador, que se encuentran en la fase final de la negociación. Representantes de estos países sostenían que si los demás, que apoyaban la posición de Brasil, no realizaban propuestas “ambiciosas” en todas las áreas como servicios e inversiones, no tendrían acceso importante a sus mercados de bienes agrícolas y no agrícolas.

Venezuela y Bolivia, miembros de la Comunidad Andina, no formaban parte de este grupo, y, en la práctica, se alinearon con el MERCOSUR, conformando el grupo liderado por Brasil. Los representantes de este grupo subregional de integración decían estar dispuestos a negociar temas como los servicios, propiedad intelectual o compras gubernamentales (que más adelante analizaremos) si Estados Unidos eliminaba los subsidios agrícolas y las prácticas antidumping.

Los negociadores del MERCOSUR sabían que la situación política interna de Estados Unidos, en un contexto de elecciones presidenciales, no dejaba margen para una oferta satisfactoria para el continente en materia agrícola. Sabían, además, que el mandato para negociar acuerdos comerciales aprobado por el Congreso Trade Promotion Authority (TPA) establece límites a las negociaciones en varios aspectos, como las prácticas antidumping y las negociaciones agrícolas.

LOS INFRUCTUOSOS INTENTOS POR RESUCITAR EL ALCA

Para destrabar las negociaciones que fracasaron en Puebla se realizaron dos reuniones de coordinación (en marzo y abril) en Buenos Aires, entre algunos miembros del ALCA, que no lograron ningún acuerdo. En esa ciudad, se volvió a poner de manifiesto la insatisfacción de Estados Unidos –y los trece países que lo apoyaron– con la existencia del ALCA “light”, e intentaron incluir, en este acuerdo mínimo, reglas para servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual. Como ya se ha señalado, la posición del

MERCOSUR, y de los países que lo apoyan, es que dichos temas deben ser discutidos en la OMC, de la misma manera en que Estados Unidos no acepta que los subsidios agrícolas se traten en el ALCA, y sí en el plano multilateral de la OMC.

En este escenario, el canciller brasileño Celso Amorim admitió por primera vez que sería absolutamente imposible concluir las negociaciones para el ALCA, en el plazo previsto, enero de 2005. A juicio de algunos analistas, el desinterés de Estados Unidos por el ALCA era previsible en un momento electoral en el que el supuesto impacto del libre comercio en la generación de empleos en ese país formaría parte importante del debate electoral entre republicanos y demócratas.

Según el co-presidente brasileño en las negociaciones del ALCA, Embajador Adhemar G. Bahadian, dos hechos importantes explican la suspensión de las negociaciones, y que estas no se pudieran concluir en enero de 2005, conforme estaba previsto. El primero de ellos se refiere al abandono y el olvido de las agendas de fomento social, de infraestructura y de apoyo financiero que componían parte crucial de la Declaración y del Plano de Acción establecidos en la Cumbre de Miami¹⁴. Entonces, predominaba la idea de que, aun en un contexto de fuerte predominancia del Consenso de Washington, la liberalización de los mercados no sería panacea para todos los problemas de desarrollo de los países del continente. Por eso, también se estimaba una agenda de temas que trascendían al proyecto del ALCA y que incidían sobre cuestiones tan diversas y esenciales como el apoyo político y financiero a proyectos de desarrollo social, al fortalecimiento de las actividades de cooperación en educación y salud y a la necesidad de financiación de proyectos de infraestructura en áreas de transportes, energía y comunicaciones. “Había, de una manera o de otra, una visión más amplia y compleja de los factores que podían contribuir para el desarrollo de un país y también de lo que debería ser una integración real del Hemisferio, que favoreciera la prosperidad económica y social de todos los países [...] Por la falta de voluntad política y del compromiso de los países más ricos, la visión del comienzo reveló no ser más que simple retórica. El proyecto del ALCA sobrevivió dissociado de cualquier concepción y enfoque más completo sobre la forma de llegar al desarrollo social y económico en el Hemisferio” (Bahadian, 2004).

14 Se refiere a la Primera Cumbre de Presidentes de las Américas en la que se anunció la creación del ALCA.

El segundo hecho es que “aun el proyecto remanente –el de la creación del ALCA– fue transformándose en una propuesta cada vez más desequilibrada y que, en muchos aspectos, atentaba no sólo contra proyectos de desarrollo nacional, sino también contra las propias metas de alcanzar el libre comercio en la región. Debido a la presión de algunos de los países más poderosos del continente, el proyecto del ALCA fue siendo diseñado, en el transcurso de los años, de manera de eludir la liberalización comercial en sectores esenciales, como la agricultura, y de limitar la capacidad de formulación y de acción del Estado en áreas como políticas de inversión, derechos de propiedad intelectual y compras gubernamentales. En el proyecto de integración hemisférica no fue suficiente perder de vista la vertiente social, financiera y de infraestructura hemisférica, también se perdió la esencia de lo que debería ser un área genuina de libre comercio, o sea, el objetivo central del desmantelamiento de tarifas aduaneras y de barreras no arancelarias” (Bahadian, 2004).

LA CONSTRUCCIÓN DEL ALCA A TRAVÉS DE LOS TLC

En este escenario de suspensión de las negociaciones del ALCA desde la reunión de Puebla en febrero de 2004, se vienen negociando Tratados de Libre Comercio con mayor prisa que los negociados anteriormente con México y Chile. Los TLC suscriptos por Estados Unidos con Chile, Centroamérica, República Dominicana y el que está a punto de concluir con Panamá, así como con tres países andinos (Colombia, Ecuador y Perú), se han convertido en el mecanismo para construir el ALCA e instrumentar medidas que no pueden ser implementadas en el ámbito multilateral ni regional. Ello cambia radicalmente la estrategia inicial de construir el Área de Libre Comercio de las Américas con un enfoque multilateral, y la reemplaza por una de negociaciones por etapas a partir de una suma de TLC bilaterales o por grupos de países.

Desde la perspectiva norteamericana, el anuncio de las negociaciones bilaterales con algunos países constituye la mejor manera de mostrar a los sectores políticos y empresariales norteamericanos que la construcción del ALCA sigue avanzando en los términos que interesan a su gobierno, aunque esta deba realizarse por etapas, y no en una sola negociación multilateral como era el objetivo. Las negociaciones bilaterales serán, en adelante, la estrategia que instrumentará Estados Unidos para avanzar en su proyecto de integrar el hemisferio.

Los TLC consolidan las políticas económicas de apertura y desregulación instrumentadas, en la mayoría de los países de la región, durante la década de los noventa en el marco del Consenso de Washington. Si bien estas produjeron equilibrios macroeconómicos y una relativa modernización del aparato productivo en ciertos sectores, generaron una concentración del poder económico, mayor desigualdad en la distribución del ingreso, exclusión social; limitaron las opciones de políticas económicas de los Estados y, en muchos casos, dieron lugar a un debilitamiento de la democracia en la región.

Estos Tratados no son sólo, y ni siquiera principalmente, acuerdos de liberalización comercial. Estos Tratados incluyen un nuevo papel del Estado en la economía; nuevos marcos legales y derechos de los inversionistas extranjeros, nuevas protecciones a la propiedad intelectual, y desprotecciones a la agricultura tradicional. Por ello su evaluación no puede reducirse al análisis de los efectos en la balanza comercial. Incluso, el ámbito comercial, que antes sólo incluía el comercio de bienes, incluye nuevos ámbitos como los servicios y el sector agrícola. Es importante destacar que las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que culminaron en 1992, incluyeron los temas de servicios y el sector agrícola, antes que se permitiera que estos pudieran ser incluidos internacionalmente, en el marco del GATT¹⁵. Intentan, además, elevar la normativa económica que reglamenta los múltiples ámbitos que abordan estos acuerdos al rango de tratados internacionales, con lo cual esta adquiere preeminencia sobre la legislación nacional.

Si bien los gobiernos latinoamericanos, así como muchos sectores empresariales, conceden una importancia de primer orden a la suscripción de los TLC, estos también son prioritarios para el gobierno norteamericano. En la declaración general del Trade Promotion Authority –el permiso del Congreso norteamericano para que el Ejecutivo lleve a cabo la negociación de tratados comerciales– se señala que “los Acuerdos de Libre Comercio maximizan las oportunidades para sectores críticos y básicos para la economía de Estados Unidos, como la tecnología de la información, telecomunicaciones y otras tecnologías líderes, industria básica, equipo de capital, equipo

15 La Ronda de Negociaciones del GATT concluyó en 1994 e incorporó cuatro áreas de negociación que hasta entonces no eran sujeto de negociaciones internacionales; los países subdesarrollados aceptaron su inclusión sin recibir a cambio mayores beneficios.

médico, servicios, agricultura, tecnología ambiental y propiedad intelectual. El comercio creará nuevas oportunidades para que Estados Unidos preserve su fortaleza sin contrapesos en asuntos económicos, políticos y militares”¹⁶.

Los TLC suscritos en la región, así como los que se encuentran en proceso de negociación, se han caracterizado por presentar, en general, las mismas discrepancias que se suscitaron en el ALCA. Sin embargo, en la negociación bilateral o plurilateral de los TLC, los países aceptan medidas más profundas que las establecidas en el ámbito multilateral del TRIPS (propiedad intelectual) y del GATT (servicios)¹⁷. Los TLC, que para muchos políticos, economistas y diplomáticos latinoamericanos tienen “poco de comercio y poco de libres [...] buscan, a cambio de la garantía de acceso de algunos productos de exportación de la región al mercado norteamericano, introducir, extender y consolidar un cuerpo de reformas legales, especialmente en los ámbitos de propiedad intelectual, servicios e inversiones [...] El precio que se debe pagar para aumentar el acceso a mercados es el de abdicar a las herramientas que ellos usaron históricamente para su desarrollo, y quitarnos los beneficios que podrían obtenerse de la integración a la economía internacional en términos de desarrollo [...] Se trata de un bilateralismo desproporcionadamente asimétrico que ocasiona una reversión de las expectativas más legítimas de los países más débiles, llevándolos a la aceptación de normas no consensuadas en el ámbito multilateral”¹⁸.

El gobierno norteamericano se resiste a dar un adecuado Trato Especial y Diferenciado a los países de menos desarrollo relativo y no apoya la creación de un Fondo de Convergencia Regional para atenuar las asimetrías existentes entre los países. Esta posición la ha mantenido en el marco de las negociaciones multilaterales del ALCA, y también en la negociación bilateral de los TLC.

La estrategia reciente de Estados Unidos de aceptar negociar estos Tratados con países latinoamericanos dispuestos a no resistir demasiado la inclusión de temas que le interesan a su gobierno, así

16 Trade Promotion Authority, División B, Título XXI.

17 En la actualidad, los principales sistemas de reglas vigentes para el comercio internacional entre los países miembros de la OMC son: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS).

18 Bahadian (2004), co-presidente del ALCA.

como a colaborar con sus objetivos políticos en las negociaciones del ALCA y la OMC, le ha quitado sustento a la conformación de un Área de Libre Comercio Sudamericana. El camino de sumar Tratados bilaterales de libre comercio para construir el ALCA al que Estados Unidos aspira significa, aunque retóricamente se pretenda negarlo, una cuña para el proyecto de construcción de un espacio político y económico de integración en América del Sur.

Por ello, una de las interrogantes que surge en este contexto es si América Latina podrá preservar sus esquemas de integración subregionales y responder con cierta autonomía a la estrategia de regionalización hemisférica impulsada por Estados Unidos, o si esta, terminará extinguiéndolos. La opción de los países andinos por suscribir individualmente TLC con Estados Unidos, sin que se hayan cumplido las metas que plantea el proceso subregional, podría dar lugar a que los lineamientos y objetivos de este proceso sean primordialmente funcionales y facilitadores de la libertad de movimientos de los grandes capitales internacionales. El hecho de que el representante comercial norteamericano, Robert Zoellick, haya anunciado una negociación en bloque con los países andinos (menos Venezuela) facilitaría este proceso.

Esta realidad contradice las declaraciones conjuntas que los presidentes de América del Sur han suscripto desde 2000. En ellas, se consideraba imprescindible concretar la integración entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur para “fortalecer la capacidad negociadora sudamericana en otros procesos de negociación, particularmente el ALCA”¹⁹, bajo el supuesto de que una América del Sur integrada económicamente reduciría los costos de una liberalización con Estados Unidos y otros bloques regionales. Asimismo, permitiría una participación activa en los diseños de las políticas globales que garanticen contenidos más justos y favorables para la región.

El gobierno norteamericano se ha encargado de destacar que el TLC con Chile constituye un precedente para las normativas que deberían haber sido acordadas en el ALCA. El TLC con Chile es el primer acuerdo que Estados Unidos negocia en el marco de la ley de promoción comercial TPA, que provee un marco político que refleja los intereses de los grupos empresariales y productores norteamericanos

19 Declaración de Brasilia durante la primera cumbre de presidentes de América del Sur en 2000.

que expresan los congresistas. Ella restringe enormemente a los negociadores estadounidenses. Por ejemplo, esta ley impide que se alteren las leyes antidumping, las cuales Estados Unidos aplica arbitrariamente en muchos casos.

Para Joseph Stiglitz, dicho acuerdo abrió un camino en la *dirección errada*. Según el Premio Nóbel de Economía, “los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos no aseguran el libre comercio debido a que el principio que rige la filosofía del gobierno norteamericano es que los productores norteamericanos gocen de mejores condiciones que las de cualquier otro país [...] Si un país supera a las firmas norteamericanas, debe ser porque se envolvió en alguna práctica desleal que justifica la instrumentación de prácticas proteccionistas. Aunque Chile pudiera en principio adoptar medidas proteccionistas semejantes contra Estados Unidos existe una asimetría total en términos de poder”. Cita, como ejemplo, algunas medidas aplicables por Estados Unidos que podrían devastar la producción de salmón chileno. En cambio, cualquier medida semejante por parte de Chile, tendría un impacto minúsculo sobre las empresas norteamericanas²⁰.

CONCLUSIONES

Los TLC tienen mayor nivel de compromisos de liberación que los de la OMC. Los términos en que se producen las negociaciones bilaterales entre países tan disímiles económicamente restan soberanía al manejo de las políticas internas en los más débiles. Estos acuerdos pueden incrementar el comercio, pero no conducen al desarrollo.

Los lineamientos establecidos en el ALCA y en los TLC reflejan despreocupación por las prioridades del desarrollo, y son ajenos a los principios de la economía de libre mercado. Las reglas que se pretende imponer en materia de compras gubernamentales, libre competencia y tratamiento a las inversiones extranjeras, mediante la creación de leyes supranacionales que impiden exigir requisitos de desempeño precisamente en relación a todos aquellos puntos (transferencia de tecnología, nivel de exportaciones, saldo comercial, encadenamientos productivos, generación de empleo) que supuestamente deberían hacer deseable la llegada de inversión extranjera, no tienen otra razón de ser que servir a los intereses de un conjunto limitado de grupos poderosos en los países industrializados.

20 Stiglitz (2003) propone una nueva agenda de reformas para América Latina.

El entusiasmo mostrado por suscribir acuerdos bilaterales con Estados Unidos en momentos en que se discutía un acuerdo multilateral le ha restado capacidad negociadora a la región. Sin presión conjunta, Estados Unidos no incluirá los temas de subsidios agrícolas, ni la legislación antidumping, y exigirá profundizar los aspectos de propiedad intelectual establecidos multilateralmente en ADPIC²¹. Asimismo, impondrá los temas que sí interesan a las empresas y gobierno norteamericanos, y que a los latinoamericanos les restan independencia en su manejo económico. Los criterios que se imponen en estas negociaciones, a través de un conjunto homogéneo de normas que liberalizan y desregularizan el mercado, tratan de convertir al mercado en el único gestor de la distribución de los recursos de la economía.

Es indudable la importancia que tiene el mercado norteamericano para nuestros países. El problema es el costo que estamos dispuestos a pagar por ello. Los países latinoamericanos, desesperados por lograr un TLC, no toman en cuenta que, en un mundo donde la generación de la riqueza se sustenta cada vez más en factores tecnológicos, la apertura del mercado norteamericano a los espárragos, dulce de leche, flores y, en general, materias primas sin valor agregado –que han sufrido un permanente proceso de deterioro en sus precios–, a cambio de aceptar el deseo norteamericano de vender sus mercaderías, tecnología y servicios, así como participar en las licitaciones para compras gubernamentales *sin obstáculos ni restricciones*, profundizará inexorablemente la brecha de ingresos en la región, tal como le ha sucedido a México y a Chile.

Los lineamientos y normativas que regirán los TLC, cuya agregación irá configurando el modelo de ALCA al que aspira Estados Unidos, definirán los patrones de desarrollo económico y de inserción en la economía mundial de los países latinoamericanos y caribeños en las próximas décadas. Por lo tanto, se hace imprescindible la transparencia y la participación de la sociedad civil en el seguimiento de las negociaciones, teniendo presente que, en un escenario de débiles y poderosos, difícilmente los primeros consiguen algo actuando individualmente. Desde que existe memoria histórica, el poder impone su dominio para que los tratos sean individuales. Un siglo antes del naci-

21 Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio en el ámbito de la OMC.

miento de Cristo, Tácito explicó este hecho con excepcional sencillez: “mientras vayan separados, serán vencidos juntos”.

ANEXO 1

ASPECTOS RELEVANTES DEL ACUERDO MARCO DE LA OMC

AGRICULTURA

En el área de acceso a mercados agrícolas, se ha acordado la utilización de una fórmula estratificada que asigna los aranceles en diferentes bandas para determinar el nivel de reducción a partir de los aranceles consolidados. Sin embargo, “el número de bandas, los umbrales para la definición de estas y el tipo de reducción arancelaria en cada banda siguen siendo objeto de negociación” que será determinante para poder evaluar los avances en esta área”.

Adicionalmente, el acuerdo prevé la designación de “un número apropiado” de líneas arancelarias que se tratarán como sensibles; aún queda por negociar la cantidad y tipo de líneas.

En el área de ayuda interna, el acuerdo da el primer paso importante para lograr “reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio”, al establecer objetivos concretos, por lo menos en lo que se refiere a la reducción global de ayuda interna y al tope de niveles permitidos en el Compartimento Azul (pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción).

En el caso de acceso a mercados, se propone la utilización de una fórmula estratificada con la cual se reducirían “progresivamente” los subsidios para que los más distorsionantes sean sujetos a mayores reducciones.

El acuerdo establece que en el primer año, y durante todo el período de aplicación, los Miembros deberán reducir en 20% su ayuda interna global causante de distorsión del comercio, calculada por la suma de tres componentes: la Medida Global de Ayuda Total Final Consolidada, más el nivel de minimis permitido, más la ayuda interna incluida en el Compartimento Azul.

Sin embargo, esto no garantiza que haya reducciones significativas durante esta Ronda debido a que el nivel de ayuda interna que actualmente otorgan la UE o EE.UU. a sus productores es menor que el 80% de la suma de estos tres componentes, por lo cual, con sus niveles actuales de ayuda, no estarían sujetos a mayores reducciones.

Otro aspecto importante que protege a países con altos niveles de ayuda incluidos en el Compartimento Azul es que el acuerdo proporciona gran flexibilidad para mantener niveles altos de este tipo de ayuda, de tal manera que el Miembro “no se vea obligado a hacer un recorte totalmente desproporcionado”.

En acceso a mercados también se reconoció “la importancia fundamental” de los productos especiales, los cuales serán objeto de un trato más flexible.

En el área de competencia de las exportaciones se acordó fijar un plazo “creíble” –pendiente de determinar– para la eliminación de los subsidios a la exportación, incluyendo los créditos a la exportación y las garantías de créditos o programas de seguro.

Los países en desarrollo lograron la inclusión relativa a trato especial y diferenciado en distintas áreas de la negociación de agricultura. En el área de competencia de las exportaciones se acordaron períodos de aplicación más largos para la remoción de los subsidios a la exportación y mayor flexibilidad para el otorgamiento de privilegios especiales. Asimismo, se mantendrá la condición de monopolios a empresas comerciales del Estado, que sean esenciales para “estabilizar los precios al consumo interno y garantizar la seguridad alimentaria”.

EL TEMA DEL ALGODÓN

Estados Unidos y los países del Oeste africano productores de algodón llegaron a un acuerdo sobre una reducción futura de las subvenciones estadounidenses a este producto.

El tema del algodón, incluido dentro del capítulo agrícola, será tratado de manera “ambiciosa, rápida y específica” y propone que un “subcomité del algodón se reúna regularmente para “examinar los progresos realizados”.

No obstante, el acuerdo no refleja las demandas que los países africanos exigían al inicio de las negociaciones. Dada “la urgencia de la situación, era necesaria la aplicación de un acuerdo sobre el algodón a partir de la cosecha de 2005”, así como el establecimiento de una fecha para poner fin a las subvenciones, que debería ser fijada a más tardar en la próxima reunión ministerial de la OMC; es decir, a finales de 2005.

En esta batalla, los países africanos recibieron el apoyo de Brasil, que consiguió que la OMC reconociera en junio que los apoyos

concedidos por EE.UU. a sus productores vician el comercio mundial. Dentro de ellos destaca: el porcentaje máximo de líneas arancelarias consolidadas que puede tener un país con el objeto de que no se le aplique la fórmula a negociar, el coeficiente de multiplicación del arancel de nación más favorecida que será usado como base de desgravación de los aranceles no consolidados, el porcentaje de líneas arancelarias sobre el cual no se le exigirá a los países en desarrollo consolidaciones ni reducciones arancelarias sujetas a la fórmula, y el año de base para que los países desarrollados otorguen acceso libre a los productos manufacturados originarios de los países menos adelantados, entre otros.

DESARROLLO

Los avances en el área de desarrollo dentro del texto de julio fueron algo limitados. Se abordaron tres temas principales: el trato especial y diferenciado (TED), los asuntos relativos a la aplicación y la asistencia técnica. En el caso de TED y de la aplicación –los temas principales en esta área– el texto ofrece pocos avances en cuanto a nuevos compromisos y simplemente da instrucciones a los Miembros de continuar con el programa de trabajo, fijando nuevos plazos para avanzar con las discusiones en ambos temas.

En cuanto al TED, no se adoptaron las veintisiete recomendaciones de las veintiocho propuestas que habían sido acordadas –“en principio”– en vísperas de la Reunión Ministerial de Cancún. Sin embargo, se acordó el plazo de julio de 2005 para que el Comité de Comercio y Desarrollo complete la revisión de las propuestas pendientes en su sesión extraordinaria. Igualmente, se encomendó al Comité que aborde todos los trabajos pendientes, incluyendo los relativos a las cuestiones transversales, el mecanismo de monitoreo y la incorporación del TED en la estructura de las normas OMC.

En el tema de aplicación, se instruyó al Director General que continúe sus consultas y rinda un informe al Comité de Negociaciones Comerciales y al Consejo General a más tardar en mayo de 2005. El Consejo General deberá estudiar los progresos realizados y adoptar, en su caso, las disposiciones apropiadas a más tardar en julio de 2005.

SERVICIOS

Se aceptó una propuesta de México y de otros países en desarrollo, en la que se da un mayor énfasis en la negociación para la libre circulación de profesionales o mano de obra (modo 4 de servicios) entre los países. Esto se considera importante porque busca dar a los trabajadores un tratamiento parecido al que ya tiene el desplazamiento transfronterizo del capital. Además, se registró un avance en las negociaciones al fijar como fecha límite mayo de 2005 para que los países presenten sus ofertas revisadas.

TEMAS DE SINGAPUR

El avance más significativo se dio en el ámbito de facilitación de comercio. Aquí se lanzaron negociaciones bajo lineamientos como promover la agilización de la movilización, despacho y puesta en circulación de mercancías, así como la asistencia técnica para países en desarrollo. Los otros tres “temas de Singapur” (inversiones, interacción entre comercio y política de competencia, y transparencia de la contratación pública) no formarán parte del Programa de Trabajo y, por tanto, no serán sujeto de negociaciones.

Se decidió continuar con las mismas en las esferas de normas, comercio y medio ambiente, Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y solución de diferencias.

ACCESO A MERCADOS INDUSTRIALES

En este caso se acordaron los “elementos iniciales para la futura labor sobre modalidades del Grupo de Negociación”. Esto quiere decir que, a lo sumo, se llegó a un acuerdo sobre los puntos a negociar en este campo así como sobre el proceso de negociación. El único acuerdo concreto es el de notificar los obstáculos no arancelarios a productos manufacturados a más tardar el 31 de octubre de 2004.

El Anexo B, en el que se incluyen los temas relevantes de la propuesta, señala como objetivo final de las negociaciones facilitar el intercambio de los productos no agrícolas brindando particular atención a las necesidades de los países en desarrollo.

Dentro de los principales tópicos en los que se fijaron pautas –pero en los que falta afinar detalles– están: la fórmula a utilizar para fijar la desgravación arancelaria, el trato de los aranceles no consoli-

dados, las flexibilidades para países en desarrollo, la participación en el componente arancelario sectorial y las preferencias.

Elementos clave de la negociación aun se encuentran entre corchetes; es decir, sin consenso.

Fuente: Revista Puentes (2004).

BIBLIOGRAFÍA

- Amorim, Celso 2003 “Declaración” en *Clarín* (Buenos Aires) 14 de octubre.
- Bahadian, Adhemar G. 2004 *ALCA: retórica y realidad*. Conferencia dictada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 9 de diciembre.
- Banco Mundial 2004 *Perspectivas económicas mundiales y los países en desarrollo 2004: cumpliendo la promesa del Programa de Doha*.
- Bello, Walden y Kwa, Aileen 2004 “Los líderes del G 20 sucumben ante la táctica de dividir para reinar” en *Focus on the Global South*, julio.
- Clóvis, Rossi 2003 “Países ricos não impõem agenda na conferência de Cancún” en *Estado de São Paulo* (São Paulo) 15 de septiembre.
- Diez Canseco, Raúl 2003 “Conferencia de prensa” en *La República* (Lima) 14 de octubre.
- Fischler, Hans 2003 “Entrevista” en *Estado de São Paulo* (São Paulo) 1º de agosto.
- ONU 2000 *Declaración de Brasilia* (Brasil) julio.
- OXFAM 2004 *Arrested Development? WTO July framework agreement leaves much to be done*, septiembre.
- Revista *Puentes* 2004 (Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible- ICTSD/ Centro Internacional de Política Económica- CINPE, Universidad Nacional de Costa Rica) julio-agosto. En <<http://www.ictsd.org/monthly/puentes>>
- Stiglitz 2003 “Entrevista” en *Color* (Asunción, Paraguay) 1º de septiembre.
- Tetteh, Hormeku 2004 *Reunión Ministerial del G-90 aprueba plataforma sobre Programa de Doha*, 16 de julio.
- The Wall Street Journal 2003 *Boletín de Difusión del SELA*, 18 de septiembre.
- Vaile, Mark 2003 “Conferencia de prensa” en *El Observador* (Montevideo) 10 de septiembre.
- Redrado, Martín 2003 *Declaraciones a la AFP*, septiembre.