

INFORME *INTEGRAR*

N° 124 – OCTUBRE DE 2020

EDICIÓN ESPECIAL

A la memoria de Juan Mario Vacchino (1934 – 2020)



Todos los integrantes del Instituto de Integración Latinoamericana pretenden, a través de este Boletín Extraordinario, brindar un sincero tributo a **JUAN MARIO VACCHINO** en virtud de las cualidades humanas y académicas que lo distinguieron. A continuación, se reproducen las palabras que la Directora del Instituto, Prof. Noemí B. Mellado, expresó en el marco del homenaje en vida que la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, a través de su Señor Decano Vicente Atela y autoridades de la Universidad Nacional de La Plata, le hicieron al Dr. Vacchino, en el transcurso del *IV Simposio de Regionalismo Sudamericano*, llevado a cabo en septiembre de 2017, como también el discurso de agradecimiento que este ofreció al terminar la ceremonia.

Palabras de la Prof. Noemí Mellado al Dr. Juan Mario Vacchino

Es un verdadero privilegio participar de este homenaje al Doctor y amigo Juan Mario Vacchino. Gran académico argentino, quien supo combinar con especial acierto una muy sólida especialización en Integración Latinoamericana con un fuerte y profundo compromiso con América Latina y su democracia.

Toda su formación transcurrió en esta Unidad Académica de la UNLP, habiendo obtenido los títulos de Abogado en 1961, de docente en Estudios Económicos y Financieros en 1966 y de Doctor en 1968, por lo que debe enorgullecerse en la formación de un recurso humano de excelencia.

Ha sido un destacado investigador en el Instituto de Derecho de la Integración Económica (1968-1976), hoy Instituto de Integración Latinoamericana y en la Sección de Integración del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

Como producto de su actividad científica cuenta con una prolífera, profunda y densa obra la que sigue circulando entre nosotros aportando luz a nuestras investigaciones y encaminando a muchos colegas y estudiantes con sus valiosos libros: *El Papel de los parlamentos regionales en los procesos de integración* (1990); *Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI* (1983), *Integración Económica Regional* (1981) editada por la Universidad Central de Venezuela y *Planificación* (1969) y sus más de 50 artículos científicos publicados en el país y en distintas revistas a nivel mundial. Su obra sigue siendo un referente indispensable en los estudios de Integración en América Latina, y son parte de los textos que usamos en las clases de grado y posgrado, de igual forma lo hacen varios colegas en sus programas de estudio de distintas universidades latinoamericanas. Los que las hemos leído de manera trans-generacional sabemos que su influencia ha sido muy importante en la formación de muchos de nosotros.

Su labor académica en esta Universidad de La Plata y en otras universidades del país y del extranjero tanto en posgrado y en grado ha dejado una profunda huella en sus discípulos. Se desempeñó como Profesor titular (1984-85), Profesor adjunto ordinario de la Cátedra de Economía Política (1970-1976) (1966-1969 de la Facultad de Ciencia Jurídicas y Sociales y Profesor titular ordinario en la Escuela Superior de Periodismo de la UNLP (1966-1970); en la Universidad CAECE (Centro de Altos Estudios en Ciencias Exactas) como Profesor titular de la Cátedra de Economía General (1975-

76). En la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas fue Profesor contratado, con dedicación exclusiva (1976-1984) y también fue Coordinador de los Cursos de Especialización en Derecho de la Integración e Internacional Económico y, en Derecho y Política Internacional.

Sus vínculos institucionales y el desempeño de funciones en Organismos Regionales de Integración y Desarrollo abrieron un espacio de gran valor para sus colegas. En efecto en:

La Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), con sede en Caracas, Venezuela fue Director de Desarrollo y Cooperación (1996 a 2001) y Consultor, (2002).

La Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) fue Director de la División de Cooperación y Prospectiva de la Integración (antes Departamento de Programación) (1989-1996). Consultor de la Secretaría Permanente de la ALADI, para el diseño de un programa de cooperación entre la ALADI y el MCCA (1988-1989).

El Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue Director (1984-julio de 1988) y Consultor (1988-1989).

Su compromiso con la democracia y la paz lo llevaron a desarrollar la función de Director Académico de la Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz (FAI), con sede en Buenos Aires (1988-1989).

Actualmente integra el Comité Académico de la Maestría en Integración Latinoamericana y la Especialización en Políticas de Integración desde 1998 del Instituto de Integración Latinoamericana de la UNLP.

El trabajo de Juan Mario Vacchino marcó los inicios de la formación en estudios de integración y cooperación internacional, a ello se agrega que sus notables cualidades personales complementaron una trayectoria ejemplar.

Quienes hoy estamos aquí presentes, tuvimos la oportunidad de poder compartir parte de su vida y de los infortunios vividos en épocas muy oscuras de la historia argentina, no podemos, en estos momentos, más que expresar nuestro profundo regocijo, así como testimoniar nuestro respeto y admiración al Maestro, al tiempo de agradecerle todo lo que hemos aprendido de sus enseñanzas y su valioso aporte en nuestra formación. Gracias querido Mario por la riqueza del legado que nos diste.

Agradecimiento del Dr. Juan Mario Vacchino

Quiero agradecer a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y al Instituto de Integración Latinoamericana de la UNLP, en las personas de su decano Dr. Vicente Atela y de la directora, Dra. Noemí Mellado, este acto de homenaje que tiene un significado muy especial para quien, como es mi caso, ha llegado al final de su vida académica activa. Todo esto resulta sumamente valioso y placentero.

Deseo referirme a un año bisagra de mi vida: 1976. Fui expulsado de mi cargo de profesor de Economía Política en el mes de abril por la intervención militar, en su primera lista de 20 personas, entre autoridades y profesores, y por suerte tres meses después estaba aterrizando en el aeropuerto de Maiquetía, Venezuela, para salvaguardar mi vida e iniciar un exilio de 8 años, acompañado de mi esposa y nuestra pequeña hija.

Merced a la solidaridad de los venezolanos fui aceptado como profesor de tiempo completo del postgrado de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Central de Venezuela, dónde pude escribir mi libro “Integración Económica Regional” y llegar a desempeñarme como Coordinador de su Centro de Estudios para Graduados.

Frente al recuerdo y agradecimiento personal a una Venezuela que marcaba caminos y difundía su legado democrático y republicano en la región, hoy la vemos destruida en sus instituciones y con muchas carencias, muertos y heridos y una sociedad dividida y sin salida próxima. Ojalá las pospuestas elecciones regionales, ahora previstas para el próximo mes de octubre, sirvan para dar comienzo a las necesarias negociaciones pacíficas entre las partes en pugna en beneficio del la paz y el bienestar de su población toda,

Las referencias a mi historia personal, me han servido para subrayar los lazos vitales que unen a los latinoamericanos y para reafirmar la solidaridad que debe reinar para hacernos cada vez más hermanos. Reitero mi agradecimiento a autoridades y compañeros, por este momento tan especial que me toca vivir con deleite. Muchas, muchas gracias.

El siguiente artículo académico fue originalmente publicado en nuestra Revista *Aportes Para la Integración Latinoamericana*, en el Número 9, en diciembre de 2003.

EL MERCOSUR Y EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ALCA*

Juan Mario Vacchino

Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales

Introducción

América Latina ha sido siempre una región extremadamente vulnerable a los factores externos, de los que ha dependido para su desarrollo y para el progreso de su proceso de integración. Entre los múltiples desafíos externos, con el telón de fondo de la tendencia a la globalización de las relaciones económicas y políticas, se destacan las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que, después del reciente fracaso de la reunión de Cancún, ha quedado envuelta en realidades preocupantes y perspectivas sombrías; las relaciones interregionales, entre ellas las que vinculan a la Unión Europea (UE) con los principales esquemas subregionales, que siguen empantanadas, en el caso del MERCOSUR, alrededor de la agricultura y la política de subsidios que aquélla practica y las negociaciones en curso para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El ALCA se presenta como el más importante desafío actual para el desarrollo y la integración de la región latinoamericana. Contiene interrogantes que, por su complejidad, difícilmente puedan resolverse con simplificadas respuestas de “a favor” o “en contra”. El ALCA parece ser la más inmediata y factible entrada a la inserción internacional, al menos para una buena parte de los países de la región. No es la última ni tampoco la única, especialmente para los países sudamericanos, como particularmente en el caso de Argentina y Brasil. (Calcagno, 2001).

Mantengo una posición muy crítica respecto del ALCA que está surgiendo de las negociaciones, aunque considero que para nuestros países es importante participar, tanto en este ámbito, como en otros foros y ámbitos que se desarrollan simultáneamente. En todos ellos, la negociación es ineludible, si queremos seguir siendo partes activas del sistema mundial, aunque se debe entender que se tiene que

*Para ver la publicación original, hacer click aquí:

<https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3195>

negociar con firmeza, sin renunciamentos ni claudicaciones, manteniendo, incluso, la disposición a no firmar acuerdos si el resultado final es insatisfactorio a las necesidades y expectativas de los países de la región. Según lo señalara el que fuera canciller de Brasil, Celso Lafer, a propósito de las negociaciones para la formación del ALCA, “el poder en el ámbito del comercio es el tamaño del mercado propio. En ese contexto tenemos recursos de poder. Una acción conjunta es siempre mejor, pero no le temo al aislamiento, si eso es necesario para defender los intereses nacionales”. (citado por Calcagno, 2001:87)

Parece conveniente considerar una serie de interrogantes que, además de facilitar esta presentación, nos permitan clarificar distintos aspectos de un proyecto de tanta envergadura y consecuencias, por su impacto sobre el ritmo y posibilidades de crecimiento de los países de la región, como por la nueva configuración regional que podría generar y los grados de autonomía que permitiría.

Las referidas nueve preguntas y una sugerencia final, son las siguientes:

- a) ¿Qué es el ALCA y qué características tienen los países participantes?
- b) ¿Cuándo y cómo comenzaron las negociaciones?
- c) ¿Qué percepciones se tienen y cuáles son los “pro” y los “contra” del ALCA?
- d) ¿Cuál es el sentido y el impacto de la actual estrategia hemisférica de EEUU?
- e) ¿Qué nuevos impulsos están operando para llevar adelante la alianza comercial hemisférica?
- f) ¿Cuáles son las opciones y los polos de la negociación?
- g) ¿Qué interrogantes plantea el ALCA al MERCOSUR?
- h) ¿Qué problemas obstaculizan actualmente las negociaciones del ALCA?
- i) ¿Cuales son el significado y las visiones sobre el ALCA en los países de la región?
- j) Por último, y a modo de conclusión, se hace necesario fortalecer y ampliar el MERCOSUR, para una mejor defensa de los intereses latinoamericanos.

En este trabajo se analizan y se trata de dar respuesta a los interrogantes enumerados¹. Vale una aclaración sobre el alcance de sus contenidos: se tomará a los países involucrados como unidades, sin desagregar por sectores o grupos en cuanto al posible impacto del ALCA, o sea, que no se examinará el tema de “ganadores” y “perdedores” que, por su complejidad y especificidad, merece una consideración especial.

¹ El autor agradece a *José Maria Aragao (2003) “Comentarios...”* (sin publicar), las observaciones y sugerencias a una versión previa de este trabajo, que han sido muy valiosas para enriquecerlo.

I. El ALCA y las asimetrías entre los países participantes

El ALCA es un proyecto de Área de Libre Comercio que abarca a las Américas, con la exclusión forzosa de Cuba, vetada por Estados Unidos, en una decisión no objetada por los restantes gobiernos participantes.

Como es conocido, el área de libre comercio es uno de los grados de menor profundidad en un proceso de integración regional. Se trata de un concepto formal, basado en el artículo XXIV del GATT. En los hechos, como hemos señalado en trabajos anteriores, la liberación de “lo esencial” del comercio de bienes y servicios entre un grupo de países, requiere mucho más que la simple eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias a dicho comercio, sin lo cual se hace muy difícil asegurar condiciones equitativas de competencia entre los países miembros (eliminación de subsidios, aproximación de los aranceles aduaneros, establecimiento de reglas de origen muy sólidas, coordinación de políticas cambiarias, etc.). No fue por otras razones, que la Comunidad Europea emprendió simultáneamente la liberación del comercio y la armonización de aranceles aduaneros; el mismo camino siguió el Grupo Andino y su comercio no fue liberado porque no se avanzó más en la armonización de aranceles y en la coordinación de políticas. A su vez, la ALALC fracasó porque no dio los pasos previstos en la Resolución 100, que la hubieran llevado mucho más allá de una zona de libre comercio en su concepto jurídico-formal. (Vacchino, 1981)

No obstante, en sus nuevas formulaciones, la zona de libre comercio contiene una serie de compromisos e incluye materias y disciplinas (servicios, propiedad intelectual, compras del estado, preservación del medio ambiente, normas laborales, etc.), que exceden completamente su antiguo formato. Dentro de esta nueva orientación, el ALCA aspira a ser mucho más efectiva y comprensiva, en cuanto a sus alcances que la vieja zona de libre comercio limitada al comercio de bienes. El instrumento que formaliza el acuerdo, es un tratado de libre comercio, suscripto por dos o más países-partes, que liberaliza el intercambio de bienes, servicios e inversiones, estableciendo un marco regulatorio común y un mecanismo para la solución de disputas.

En las negociaciones del ALCA, participan 34 países del Hemisferio, por demás heterogéneos, empezando por el país impulsor, la primera potencia mundial, Estados Unidos, siguiendo por Canadá, ambos países integrante del G-7 de países más desarrollados del mundo (entre ambos suman un territorio de casi 20 millones de km²

y una población de aproximadamente 315 millones de habitantes y una renta por persona, en 2001, de más de 35 mil dólares en EEUU y de 22 mil en Canadá).

Entre los 32 países restantes se cuentan países como Brasil, México, Argentina, Colombia, Perú, Chile y Venezuela (que en conjunto poseen un territorio de más de 17 millones de km² y una población de unos 240 millones de habitantes), y también un numeroso grupo de pequeños Estados de Centroamérica y el Caribe, y micro-estados, muchos de ellos insulares. En el extremo de los más pequeños están San-Kitts y Nevis, Antigua y Barbudas y Dominica que, en conjunto, no llegan a los 200 mil habitantes, ni superan los 800 Km².

Las diferencias de población, territorio y magnitud económica en el ALCA, multiplican las categorías de países que han sido necesarias reconocer en los procesos de integración entre países latinoamericanos, como base para el otorgamiento de tratamientos diferenciales. Tomando como punto de partida las tres categorías que se reconocieron en la ALADI, o sea: a) de mayor desarrollo relativo: Argentina, Brasil y México; b) de desarrollo intermedio: Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela; y c) de menor desarrollo relativo: Bolivia, Ecuador y Paraguay; al pasar al contexto del ALCA, se deberían agregar dos categorías en la parte superior, para incluir y diferenciar a la vez, a Estados Unidos y Canadá; y otras dos categorías en la parte inferior, para distinguir, por un lado, a los países centroamericanos, como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Honduras, y Nicaragua y caribeños, como Jamaica, Trinidad y Tobago, Barbados, República Dominicana, Bahamas, Haití, Surinam y Guyana, y por otro lado, a los más pequeños Estados, que forman parte de la región del Caribe, como Antigua y Barbuda, Dominica, Belice, San Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

En suma, en el establecimiento del ALCA se está frente a un dilema de difícil resolución que surge, por un lado, de la necesidad de establecer un sistema de tratamientos especiales, para superar o amortiguar las asimetrías y lograr condiciones de participación aceptables para todos y, por el otro, de la naturaleza y la lógica de un área de libre comercio, como es la creación de un espacio ampliado, sujeto a las mismas reglas del juego, aunque los canchas sean totalmente heterogéneas y no “homogeneizables”, cualquiera sea el período de transición que se pudiera adoptar.

Para corroborar lo dicho basta observar los cuadros que se insertan a continuación:

El Cuadro 1 incluye datos sobre población y producto bruto y por habitante de los países y regiones del Hemisferio Occidental. No obstante no estar incluidas en el mismo, las pequeñas economías del Caribe y de Centroamérica, igualmente parece suficientemente expresivo de las disparidades y asimetrías entre las subregiones y países del Hemisferio, empeñados en la negociación del ALCA². Los países del TLCNA (Estados Unidos, Canadá y México), concentran en conjunto casi el 88% del producto territorial de las Américas, en tanto los 31 países restantes deben conformarse con repartirse el restante 12%.

Cuadro 1. Hemisferio Occidental.
Población, PIB y Producto e Ingreso por Habitante, 2001

| País | Población Millones | PIB U\$S Millones | PIB por Habitante (U\$S) | Ingreso por Habitante (U\$S) |
|-----------------|-----------------------|----------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| EE.UU. | 284 | 10,065,270 | 35,441 | 34,100 |
| Canadá | 31 | 694,475 | 22,402 | 21,130 |
| México | 99 | 617,820 | 6,241 | 5,070 |
| NAFTA | 414 | 11,377,565 | 27,482 | 26,739 |
| Brasil | 173 | 502,509 | 2,905 | 3,580 |
| Argentina | 37 | 268,638 | 7,260 | 7,460 |
| Uruguay | 3 | 18,429 | 6,143 | 6,000 |
| Paraguay | 6 | 6,926 | 1,154 | 1,440 |
| MERCOSUR | 219 | 796,502 | 3,637 | 5,903 |
| Venezuela | 25 | 124,949 | 4,998 | 4,310 |
| Colombia | 43 | 82,411 | 1,917 | 2,020 |
| Perú | 26 | 54,047 | 2,079 | 2,080 |
| Ecuador | 13 | 17,982 | 1,383 | 1,210 |
| Bolivia | 9 | 7,969 | 885 | 990 |
| CAN | 115 | 287,358 | 2,499 | 2,867 |
| Chile | 15 | 66,450 | 4,430 | 4,590 |
| ALCA | 839 | 12,791,928 | 15,247 | 24,237 |
| MUNDO | 6,134 | 31,121,436 | 5,100 | 5,120 |

FUENTE: World Development Indicators database, World Bank, Mayo 2003.

En el Cuadro 2 se trata de apreciar la importancia relativa del MERCOSUR, el otro polo de la negociación, en las Américas. Algunas conclusiones surgen de las comparaciones: en el ámbito suramericano es decisiva la participación del MERCOSUR, tanto en población (62%), producto territorial (74%) y comercio exterior (55% de las exportaciones y 57% de las importaciones). Sigue siendo importante respecto de América Latina: en el caso de la población (41%) y del producto territorial (51%), no así en el comercio exterior, por el peso de México (desciende al 26% en las exportaciones y 23% de las importaciones). Y se torna manifiestamente poco

² El Cuadro N° 1 ha sido tomado del documento de Juan Carlos Elorza: (2003). "La negociación del ALCA y la Comunidad Andina en Acceso a Mercados de Bienes Agrícolas y No Agrícolas". En: <http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/SGdi532.htm>

importante respecto del TLCNA, salvo en la población (70%). En el producto territorial, es sólo del 10% y en el comercio exterior aún es menos significativa (8% en las exportaciones y 5% en las importaciones), todo lo cual no hace sino confirmar las pronunciadas diferencias existentes.

**Cuadro 2. El MERCOSUR en el
HEMISFERIO**
Población 2002, Producto Territorial 2001 y
Comercio Exterior 2001

| Países | Población (Miles) | Producto (Millones) (Valor constante 1990) | Exportaciones (Valor Cor- mmd) | Importaciones (Valor Cor.- mmd) |
|-----------------------------|----------------------|---|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Argentina | 37.944 | 257.723 | 26.655 | 19.148 |
| Brasil | 175.084 | 749.507 | 58.223 | 55.581 |
| Paraguay | 5.778 | 8.737 | 2.353 | 2.884 |
| Uruguay | 3.385 | 18.780 | 2.144 | 2.914 |
| Total Mercosur | 222.191 | 1.034.747 | 89.375 | 80.527 |
| Bolivia | 8.705 | 8.036 | 1.285 | 1.494 |
| Chile | 15.589 | 90.622 | 18.505 | 16.411 |
| Colombia | 43.817 | 97.909 | 12.777 | 12.267 |
| Ecuador | 13.112 | 19.217 | 4.862 | 5.325 |
| Perú | 26.749 | 60.843 | 7.100 | 7.201 |
| Venezuela | 25.093 | 76.880 | 27.056 | 17.282 |
| Guyana | 765 | 561 | 530 | 550 |
| Surinam | 421 | 554 | 460 | 420 |
| Total Suramérica | 356.442 | 1.389.369 | 161.950 | 141.477 |
| México | 101.847 | 474.036 | 158.443 | 168.396 |
| Total América Latina | 530.233 | 2.009.252 | 344.341 | 345.535 |
| EEUU-Canadá | 215.000 | 10.759.745 | 990.661 | 1.407.319 |
| Total TLCNA | 316.847 | 11.233.781 | 1.149.104 | 1.575.715 |
| Total Hemisferio | 745.233 | 12.768.997 | 1.335.002 | 1.752.854 |
| Mercosur/Suramérica | 62% | 74% | 55% | 57% |
| Mercosur/América Latina | 41% | 51% | 26% | 23% |
| Mercosur/EEUU-Canadá | 103% | 10% | 9% | 6% |
| Mercosur/TLCNA | 70% | 9% | 8% | 5% |

Fuentes: CEPAL y SELA para América Latina y Caribe; Banco Mundial para EEUU y Canadá Observaciones: El valor de las importaciones y exportaciones de Guyana y Surinam corresponden al año 2000.

II. El inicio de las negociaciones para establecer el ALCA

Paralelamente a los esfuerzos de los países latinoamericanos y caribeños hacia su progresiva integración, se fueron desarrollando acciones, de diverso tipo, lideradas por Estados Unidos, para profundizar sus relaciones con los países del Hemisferio³

Tuvo un importante punto de partida en "La Iniciativa para las Américas" (IPA), formulada el 7 de junio de 1990 por el entonces Presidente George Bush (padre), que proponía crear "una zona de libre comercio que se extienda desde el puerto de Anchorage (Alaska) hasta Tierra del Fuego".

El siguiente y significativo hito en este camino, se estableció el 12 de agosto de 1992, después de catorce meses de arduas negociaciones, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCNA o NAFTA, según su sigla inglesa), entre Canadá, Estados Unidos y México, el primero de su tipo, por involucrar a países desarrollados y en vías de desarrollo. El TLCNA, que entró en vigencia el 1 de enero de 1994, dio continuidad a la política que Estados Unidos iniciara con el TLC con Canadá, firmado el 2 de enero de 1988. Ambos acuerdos, que respondían a una estrategia de liberación de los intercambios económicos, de más amplio alcance, perseguida por Estados Unidos, han sido innovadores, entre otros aspectos, por su exhaustiva normativa, minucioso texto, garantías al inversor, solución de diferendos comerciales, a partir del orden liberal y aceptando la supremacía del mercado.

³ En una perspectiva más amplia, a lo largo de nuestra historia, una vez alcanzada la independencia, se manifestaron dos tendencias: una, la del latinoamericanismo, simbolizada en Bolívar; la otra, la del panamericanismo, expresada en la doctrina Monroe. Ellas han continuado hasta el presente, en un contrapunto, con momentos de cooperación y otros de antagonismo, entre latinoamericanismo (institucionalmente, los diversos organismos de integración: SELA, ALADI, MCCA, CARICOM, etc.) e interamericanismo (OEA, BID y otros organismos del sistema interamericano). Como señala Luis Delio Machado, *"la creciente incidencia de las políticas estadounidenses respecto las naciones latinoamericanas, incidencia que particularmente se acrecienta a fines del siglo XIX para transformarse en decisiva a lo largo del siglo XX"*. (<http://www.aladi.org/NSFALADI/SITIO.NSF/INICIO>). Sobre el tema existe una amplia bibliografía. Véanse, entre otros, los libros de Gordon Connell-Smith: "Los Estados Unidos y la América Latina", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1977 y de Sergio Bitar y Carlos J. Moneta: "Política Económica de Estados Unidos en América Latina", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.

Como parte complementaria de la misma estrategia, el gobierno de Estados Unidos adoptó, contemporáneamente, para atender las demandas de los países de CARICOM y del MCCA, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC o CBI, en su sigla en inglés), que estableció nuevos vínculos y facilidades especiales para estos países. Correlativamente, Canadá ponía en marcha el CARIBCAN para afianzar sus relaciones con los países del Caribe. Estos compromisos, que favorecían la apertura del mercado norteamericano, resultaban cruciales particularmente para los países del área del Caribe, pues, como se sabe, los Estados Unidos y Canadá en menor medida, se han consolidado como sus mayores socios comerciales.

Con la firma del TLCAN, los beneficios y ventajas que se otorgaron a México, generaron disconformidades y protestas entre los países caribeños y centroamericanos, que se veían sensiblemente menos beneficiados que aquél, en esta relación privilegiada con Estados Unidos⁴ Finalmente, para continuar con la política de ampliar las relaciones comerciales y de inversión con los países del continente y neutralizar las críticas surgidas en la región por las disparidades de tratamiento entre México y los restantes países, el Presidente Clinton, tomó la iniciativa de convocar a una reunión cumbre, que se celebró en la ciudad de Miami, en diciembre de 1994.

Los 34 Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio asistentes a ésta Primera Cumbre de las Américas, se comprometieron a preservar la democracia, erradicar la pobreza y la discriminación, garantizar un desarrollo sustentable y promover la prosperidad a través de la integración y el libre comercio. A instancias de Estados Unidos, acordaron propiciar la construcción del ALCA, y establecieron para concluir las negociaciones el año 2005. (SELA, 2002).

Para ello se acordaron algunos principios, objetivos y pautas que regirían las negociaciones del ALCA, tales como: el consenso, como principio fundamental en la toma de decisiones; lograr un acuerdo equilibrado y comprensivo, congruente con las reglas y disciplinas de la OMC; un “*compromiso único*”, que incorporaría los derechos y obligaciones que se negociaran entre todos los países participantes (no se reconocen formalmente los acuerdos parciales).

Operativamente, se estableció un programa de trabajo que contemplaba reuniones en

⁴ Estas disparidades recién se corrigieron casi un decenio después, con la sanción de la Ley de Comercio de 2002, que amplió el ingreso de productos procedentes de Centroamérica y el Caribe, libre de derechos, al mercado de EEUU.

el nivel ministerial y la constitución de Grupos de Trabajo abiertos a todos los países participantes, y un Comité Tripartito, conformado por la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para proporcionar apoyo técnico.

El diseño del ALCA fue tomando cuerpo con el avance de las negociaciones; en tal sentido fueron muy importantes, para revelar sus características, las reuniones cumbres posteriores, celebradas: la segunda, en Santiago de Chile, el 18 y 19 de abril de 1998; y la tercera, en Québec, Canadá, del 20 al 22 de abril de 2001⁵.

III. Percepciones divergentes y juicios opuestos sobre el ALCA

El ALCA ha despertado las reacciones más disímiles que, en un principio parecieron concentrarse en EEUU, pero que finalmente se extendieron a todos los países del hemisferio, después que la Administración estadounidense lograra del Congreso la Autoridad de Política Comercial (TPA, por su sigla en inglés), para negociar acuerdos de libre comercio, haciendo perceptible que el ALCA se haría realidad. Con seguridad se puede afirmar que el amplio abanico de respuestas sobre el ALCA, se corresponde a la magnitud de los problemas, ventajas y efectos perdurables que su establecimiento pudiera tener.

Entre las posiciones más laudatorias figuran las opiniones de altos funcionarios gubernamentales estadounidenses: Grant D. Aldonas, subsecretario de Comercio para Comercio Internacional de EEUU, definió al proyecto como *“El camino hacia el crecimiento y el desarrollo económicos”*, en tanto que Robert B. Zoellick, representante de Comercio de EEUU, señaló que *“Comerciar en Libertad, (es) la nueva empresa de las Américas”*⁶.

Desde la perspectiva latinoamericana se observan posiciones críticas, como la de Samuel Pinheiro Guimarães, vice-canciller del actual gobierno de Brasil, cuyas aprehensiones se reflejan en la pregunta con que titulaba un artículo breve, previo a su designación como vice-canciller: *“¿Debe retirarse Brasil de las negociaciones del*

⁵ Véase para un seguimiento de los resultados de las reuniones cumbres y ministeriales, del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), borradores del tratado, el *Sitio Oficial del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas*: (http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp). También: *Vacchino, 2003*

⁶ Véanse los artículos de *G. A. Aldonas* y *R. B. Zoellick*, cuyos títulos hemos recogido en el texto. En: *Perspectivas Económicas*, el Periódico Electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, (<http://usinfo.state.gov/journals>), Vol. 7, N° 3, octubre de 2002.

ALCA?"; o señalamientos más contundentes como el de Nicolau Jeha, vice-presidente de la Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo, quien afirma: "Si el Brasil se decidiese hoy por la adhesión al ALCA, cometería un verdadero suicidio".

Por su parte, el presidente Chávez de Venezuela, ha declarado que de concretarse el ALCA en el 2005, los países latinoamericanos estarían "destinados al hambre, la miseria y la desigualdad". Tampoco, se deben obviar los cuestionamientos de diferentes organizaciones que militan activamente contra el proceso de globalización y el ALCA, y se expresan en términos fuertes y abiertamente negativos, tales como el Foro Social Mundial y la Alianza Social Continental, entre otras⁷.

Los *pro* y *contra* que podrían resultar del establecimiento del ALCA, dependerán de las respuestas que deben surgir de las negociaciones en curso para las siguientes cuestiones:

Primero, si efectivamente Estados Unidos y Canadá están dispuestos a abrir sus mercados a las producciones de mayor competitividad de la región, como los productos agrícolas y agroindustriales, textiles y otras manufacturas que tienen barreras arancelarias y no arancelarias. Además, dadas las medidas proteccionistas, adoptadas por Estados Unidos, bajo la forma de medidas "anti-dumping" y toda su política agrícola en general, en sus tres aspectos: acceso al mercado, ayuda a la producción y subsidios a la exportación, hacen dudar sobre la posibilidad de alcanzar el amplio acceso al mercado norteamericano que se espera⁸.

Segundo, si el ALCA no constituirá un freno para las políticas de desarrollo

⁷ Véase *La Insignia: Suplemento sobre el ALCA* (<http://www.lainsignia.org/alca.html>); Igualmente: *América Latina en Movimiento* (<http://alainet.org/alca.phtml>), publicaciones de las que se han extraído las referencias citadas en el texto. Los foros que se mencionan tienen los siguientes sitios web: www.forumsocialmundial.org.br y www.asc-hsa.org, respectivamente.

⁸ Las posiciones adoptadas en la reciente reunión de Cancún de la OMC por la UE y EEUU, por un lado y el nuevo G-20, del que participan desde México hasta Brasil y Argentina, por el otro, al que se hará referencia más adelante, no permitieron concluir las discusiones y menos obtener consensos, en torno a las reducciones que deberían hacerse a las multimillonarias sumas que gastan anualmente la UE, EEUU y Japón en subsidiar sus agriculturas y que distorsionan el mercado mundial. Sin embargo, la abrupta terminación de la reunión se debió al grupo de países ACP, que se retiraron, con una palabra que reivindicaba su bloqueo a las pretensiones europeas: "Dignidad", en oposición a las obligaciones que deberían asumir, sin compensaciones aceptables, si se aceptaban uno de los temas de Singapur (Véase nota de La Nación, del 15/9/03).

económico y científico- tecnológico de las naciones latinoamericanas. Si efectivamente se constituyera en un freno, la región sólo podría seguir ofreciendo la "competitividad" de la mano de obra barata, refugio para industrias contaminantes y malas usuarias de sus sistemas naturales.

Tercero, cómo será el impacto social del ALCA, respecto de los niveles de vida y de ocupación, generación de nuevos empleos, aumento de las exportaciones, nuevas inversiones, posibilidades migratorias, transferencias de tecnología, programas de capacitación, etc. Sería indispensable contar con dos fondos especiales, uno para el desarrollo social de las zonas deprimidas del continente y el otro para el desarrollo de la infraestructura de conexión entre ellas. (*Tortora, 1988:97-108*)

Cuarto, si se conseguirá reducir mediante políticas estructurales adecuadas, las tremendas disparidades de tamaño, producción y bienestar que median entre los diferentes grupos de países involucrados en su formación, especialmente entre EEUU y Canadá, por una parte, y los medianos y pequeños Estados latinoamericanos y caribeños, por la otra. En este sentido, a diferencia de la UE, que ha hecho de los diversos fondos estructurales y de cohesión parte central de su estrategia, sólo se ha enunciado a tales efectos, en el Anexo III de la Declaración Ministerial de Quito, del 1° de Noviembre de 2002, un "Programa de Cooperación Hemisférica"⁹, sin definición de contenidos ni de alcances y sin la identificación de los recursos para financiarlo.

Quinto, si los países de América Latina y el Caribe pueden proseguir y profundizar los esfuerzos de integración regional en curso entre ellos (*Boye, 2001.13-14*), pues, como se sabe, si la integración de América Latina y el Caribe, en sus diversas modalidades, no puede mantener un alcance y una profundidad mayor que el ALCA va a desaparecer, subsumida en su mayor dimensión y significación. (*Mayobre, 2002; Elorza, 2003*)

IV. Sentido e impacto de la política hemisférica de EE.UU.

⁹ Puede verse el texto completo del "Programa" en el *Sitio Oficial del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas*: (http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp)

Al comienzo de las negociaciones hemisféricas predominó la idea de que los países de América Latina y el Caribe pudieran incorporarse individualmente al TLCNA (o al menos celebrando TLC bilaterales con uno o varios de sus actuales miembros), en la medida en que fueran alcanzando estabilidad en sus economías y políticas. El primer candidato para este tipo de incorporación fue Chile, pero la falta de éxito del Ejecutivo estadounidense para obtener la “*vía rápida*” (*fast-track*) fue posponiendo este propósito. Además, como esta posible incorporación individual al TLCNA, dependía de la aceptación acerca de las instituciones, políticas, resultados y del cumplimiento de las condiciones previas exigidas por los países fundadores, se trataría más bien de un simple contrato de adhesión que los países deberían aceptar o rechazar.

Cabe acotar que el artículo 2205 establece que otros países o grupos de países pueden ingresar al TLCNA “*sujetos a los términos y condiciones que pueden ser acordados entre ese país o países y la Comisión y sujeto a la aprobación de acuerdo al proceso vigente en cada país*”. También se autoriza a sus miembros a firmar Acuerdos de Libre Comercio bilaterales con terceros países, sin tener que incluir necesariamente a los otros dos países miembros. Además, el artículo no establece una limitación geográfica sobre los países que soliciten el ingreso, que pudieran no ser del continente americano. Asimismo, le otorga a los Estados miembros el derecho de admitir o rechazar nuevas admisiones, al igual que establecer las condiciones y términos de esa incorporación. (*Smith, 1993:381-383*)

Si bien posteriormente cesó la presión en favor de adhesiones individuales al TLCNA, Estados Unidos continuó promoviendo la celebración de TLC, paralelamente al proceso de formación del ALCA, con las condiciones y con las disciplinas establecidas en la normativa del TLCNA. En tal sentido, el objetivo explícito de EEUU es que todos los acuerdos de libre comercio, incluyendo la normativa del ALCA, se parezcan a su propia legislación, o al menos no la contradigan. Para los países de la región, la cuestión se presenta en términos de aceptar el ALCA, como ha sido concebido, o estar fuera de él, con el riesgo de quedar marginados del principal mercado y en desventaja frente a los países que sí lo acepten¹⁰.

¹⁰ Pinheiro Guimarães (2002), advierte que los países que componen el TLCNA muy difícilmente modificarán sustancialmente las reglas tan arduamente negociadas entre ellos

La creación de un área de libre comercio en el Hemisferio significaría, según sus promotores, la culminación de reformas que conducirían a los países de América Latina y el Caribe por la senda de la modernización y el desarrollo. Más decisiva aún es la percepción de que la integración hemisférica haría irreversibles tales políticas y reformas, tornándolas más eficaces, y otorgándole un rumbo definido y predecible a las economías de países que, por décadas, han sido proclives a la inestabilidad y la improvisación. (Zoellick, 2002:8)

El representante comercial de Estados Unidos, en la misma ocasión, también afirmó: *“México en el Norte y Chile en el sur se destacan por lo que puede lograrse...Creemos que nuestra mayor integración por medio de los acuerdos de comercio libre fortificará también la vitalidad económica y la adaptabilidad de ambos países”*, agregando: *“las políticas de comercio libre de México y Chile les han permitido ser más fuertes no sólo con relación con Estados Unidos, sino con todas las Américas y dentro de la economía mundial, México¹¹ es hoy exportador mundial de tecnología (avanzada, media, y baja), ocupando respectivamente, el 12, 10 y 11 lugar en el mundo, en tanto Chile ha logrado reducir a la mitad su tasa de pobreza, de 45 por ciento en 1987 a 22 por ciento en 1998)”* (Zoellick, 2002:8).

Sin embargo, para muchos latinoamericanos se trata simplemente de un nuevo proyecto hegemónico, que sigue un modelo económico encuadrado en las pautas del *Consenso de Washington*¹² y los elementos de la política neoliberal, para beneficiarse de las reservas estratégicas y especificidades de la región y permitir un mayor enriquecimiento de las grandes corporaciones norteamericanas, al mismo tiempo que fortalecerá la posición de EEUU en un contexto internacional caracterizado por la *globalización* y el *regionalismo abierto*. (CEPAL, 2000)

Incluso, se podría identificar un doble objetivo estratégico por parte de Estados Unidos que consistiría en satisfacer los requerimientos de su estructura productiva aprovechando la abundancia y bajo costo de los recursos humanos y naturales de la

para satisfacer e incorporar a los demás países del hemisferio, que sólo representan el 12% del PBI del continente.

¹¹ Algunos observadores juzgan la posición de México frente al ALCA como ambigua. Según S. Gratius (2002): *“México tiene escaso interés en extender sus propios privilegios y preferencias de mercado a otros países latinoamericanos, que percibe como potenciales competidores, particularmente Brasil”*.

¹² Véase Joseph I. Mària Serrano (2000): *El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante*, (<http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm>) En: Papeles, Cristianismo y Justicia.

región, para que ello contribuya a sustentar su relanzamiento como potencia económica en la lucha contra los otros *mega-bloques* y obtener una fuerte dosis de competitividad a costa de las condiciones de trabajo y de vida de los pueblos latinoamericanos¹³. El proyecto sólo incrementaría la pobreza y la marginalidad en la región, haciendo aún más difícil la viabilidad de varios de sus países. (Vargas, 2002; Gratius, 2002)

La integración económica de toda América Latina en el sistema del ALCA, según propone Estados Unidos, presenta indudables dificultades resultantes de la gigantesca asimetría que media entre la economía estadounidense y la latinoamericana. En palabras del politólogo brasileño Helio Jaguaribe: *“Un régimen de libre comercio entre la economía más competitiva del mundo y las sub-competitivas economías de América Latina, tendría por inevitable efecto la reducción del sistema productivo latinoamericano al nivel de productos primarios o de commodities, de bajo valor agregado, como el acero. Mientras tanto, los productos de alto valor agregado, producidos en Estados Unidos, tendrían libre acceso a los mercados latinoamericanos, eliminando su sub- competitiva concurrencia”*¹⁴.

El ALCA incluye un modelo, el mercado, y el conjunto de normas y valores que le son propios que, en la perspectiva actual, es factible advertir que exceden como objetivo, al mero establecimiento en el hemisferio de un acuerdo de libre comercio. (Mayobre, 2002) En palabras de Otto Reich, entonces Secretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental: “La administración Bush reconoce el efecto amplio y positivo del comercio libre. Sabemos que una democracia no puede tener éxito si su pueblo tiene hambre o si no tiene oportunidades de trabajar y crear para sí mismo la prosperidad de que gozan sus vecinos. No hay razón lógica para que toda América Latina no pueda disfrutar de la misma prosperidad que tenemos en Estados Unidos.

¹³ La hipótesis planteada en el texto, se contrapone a la posición de los sindicatos estadounidenses, que exigen la inclusión, en el Tratado ALCA, de reglas de protección al trabajo en los países socios, como forma de evitar la eliminación de empleos en los Estados Unidos en función del acceso a una mano de obra mal remunerada y, en muchos casos, despojada de garantías legales, disponible en muchos países latinoamericanos. De otro lado, la exigencia de cláusulas que impongan mayores niveles de protección al trabajo en los dichos países es combatida por muchos países latinoamericanos como una forma de reducir la competitividad de los productores locales frente a los estadounidenses.

¹⁴ En opinión de H. Jaguaribe, los efectos negativos podrían ser mayores si Estados Unidos no levanta o no suprime las barreras no tarifarias que protegen, bajo varias modalidades, los sectores en que es menos competitivo que los países latinoamericanos, desde el acero y el azúcar hasta los jugos de frutas, textiles, cueros, y otros. (Jaguaribe, 2002:122)

Cuando el presidente George W. Bush declara que el libre comercio es un "imperativo moral", quiere decir que el comercio libre es el mejor camino, ya probado, para eliminar la pobreza y construir un futuro mejor". (Reich, 2002)

En las condiciones expuestas precedentemente, el ALCA parece ser la expresión concreta de una estrategia de anexión no de territorios, sino de mercados y, más aún, de las economías y de las políticas de nuestros países, con beneficios absolutos para los Estados Unidos, y los mayores costos y perjuicios para América Latina y el Caribe. (Jaguaribe, 2002; Vargas, 2002)

V. Nuevos impulsos para concretar la alianza comercial hemisférica

A partir del último cambio de gobierno en Estados Unidos, círculos de poder fueron extremando su presión para que la Administración asumiera un mayor protagonismo para restablecer el liderazgo hemisférico, concediéndole el Congreso, en agosto de 2002, la "Autoridad de Promoción Comercial" (TPA según su sigla inglesa). Ella, que le había sido denegada al presidente Clinton, debía facilitar las negociaciones dirigidas a celebrar acuerdos de libre comercio con Chile y algunos otros países. Igualmente, para acelerar las negociaciones para el establecimiento del ALCA y para el otorgamiento de la "paridad NAFTA" a los países del Caribe y de Centro América.

De esta manera, EEUU integró en su política hemisférica, el acceso selectivo al TLCNA, la conformación de una red de TLC con países de la región, y el posible establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica, desde Alaska a Tierra del Fuego, mediante el ALCA.

La Administración Bush se dispuso a utilizar, de inmediato, esa "autoridad", recién conseguida. En un discurso que pronunciara en Miami, el 14 de octubre de 2002, el representante de Comercio de Estados Unidos precisó los objetivos de la política comercial estadounidense, en los siguientes términos:

- *En primer lugar, hacer uso inmediato y sin pérdida de tiempo de la esta autoridad, para "abrir los mercados y crear oportunidades";*
- *En segundo lugar, avanzar hacia el objetivo de concluir, para finales de este año, las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Chile... y de comenzar la negociación sobre un acuerdo de libre comercio con los cinco países del Mercado Común Centroamericano.*

- *En tercer lugar, “la TPA también imparte nuevo impulso a nuestra meta convenida de completar para el año 2005 tanto las nuevas negociaciones mundiales de comercio de la OMC como las del Área de Libre Comercio de las Américas” subrayando que “Estados Unidos cumplió con su compromiso presentando una propuesta audaz para eliminar todos los subsidios a las exportaciones agrícolas, para cortar 100.000 millones de dólares de los subsidios agrícolas internos de todos los países, subsidios que distorsionan la producción, incluso la nuestra, y para reducir los aranceles un 75 por ciento¹⁵;*
- *En cuarto lugar, “Estados Unidos avanza hacia el libre comercio en el hemisferio mediante el comercio libre en América del Norte, dentro de poco tiempo con Chile y luego con Centroamérica. Estamos preparando el camino para más comercio libre, abriendo el mercado estadounidense con las leyes de la Asociación de la Cuenca del Caribe y de la Preferencia Comercial Andina. Queremos negociar con todas las democracias de las Américas por medio del ALCA, pero también estamos preparados para avanzar paso a paso hacia el comercio libre, si otros retroceden o simplemente no están listos todavía”. (Zoellick, 2002:10)*

La nueva dinámica que impuso el gobierno de Bush, en uso de la TPA, fue recibida positivamente por los gobiernos e importantes sectores económicos de países o grupos de países de la región, especialmente en Centroamérica y el Caribe, más vinculados comercialmente a Estados Unidos y cuya perspectiva a futuro sigue siendo el acceso, en las mejores condiciones posibles, al mercado de dicho país. El impacto favorable también alcanzó a Chile, que fue de los primeros en procurar el acceso al TLCNA a través de negociaciones con EEUU¹⁶.

Vale la pena anticipar que las diferentes reacciones y disposición a ser parte del ALCA y acordar TLC con EEUU que se advierten entre los países de la región,

¹⁵ Véase más adelante la actitud de EE.UU. en la reunión de Cancún, donde presentó documentos y propuestas conjuntas con la UE, acerca de los subsidios a la agricultura.

¹⁶ Por tener Chile un comercio exterior muy diversificado, en cuanto a mercados externos o destinos, parecería que su actitud de negociar separadamente responde sobretodo al convencimiento de que estos acuerdos de libre comercio, aumentan la transparencia, otorgan seguridad, favorecen las inversiones extranjeras y el potencial de los flujos comerciales recíprocos.

podrían constituir, eventualmente, los puntos de fractura que originarían una nueva configuración regional, separando a países y subregiones que aceptan las reglas del juego propuestas por Estados Unidos y avanzan hacia el libre comercio, de los que, según la citada expresión del Representante de Comercio de EEUU, “retroceden o simplemente no están listos todavía” (Zoellick, 2002:10), criterio que reiterara recientemente, después del fracaso de la reunión de Cancún.

VI. Opciones y polos de negociación

Una negociación colectiva de los países de la región para acordar el ALCA, hubiera ofrecido mejores posibilidades de obtener ventajas significativas, al menos significativamente mayores que las negociaciones individuales. Desde luego, si los países de América Latina y el Caribe lograran coordinar sus posiciones, estarían en mejores condiciones para sacar provecho y obtener ventajas de la similitud de situaciones y del poder conjunto frente a Estados Unidos, que pudiera servir de contrapeso a la tendencia casi natural, y en todo caso inevitable, de las autoridades de los Estados Unidos de pretender reproducir en el hemisferio su modelo económico, su legislación y su sistema de valores. (Boye, 2001; Calcagno, 2001)¹⁷.

Con el desarrollo de las negociaciones se fueron perfilando diferentes alineaciones y distintas urgencias alrededor de dos polos de negociación: uno, expansivo y que está en mejores condiciones de imponer sus puntos de vista, en el Norte, con Estados Unidos, la potencia mundial hegemónica, y el TLCNA como eje; y el otro, en el Sur, con Brasil y el MERCOSUR, que ha seguido una estrategia cautelosa, pero unificada, de marchar paso a paso, planteando sucesivos temas, con reservas y restricciones, para preservar el desarrollo de diversas áreas de actividad. En el medio, una amplia gama de países y grupo de países, que pronuncian la separación, respecto del ALCA, entre el norte y el sur de Latinoamérica y el Caribe, polarizados en dos subsistemas, que tienen por marco a la Cuenca del Caribe y a la América del Sur.

¹⁷ “Parece totalmente irrealista la hipótesis de incluir en un solo bloque, para negociar con los Estados Unidos, a los países del Caribe y de Centroamérica y los países de Sudamérica, principalmente los del MERCOSUR. En la práctica, lo que determinará la decisión de cada uno de los países, de formar un bloque latinoamericano o negociar bilateralmente o subregionalmente con EEUU, serán la estructura sectorial y geográfica de su comercio exterior y la existencia, o no, de un proyecto nacional de desarrollo que tenga como objetivo la modificación de la estructura productiva nacional, en función de la dimensión del respectivo mercado interno y de las posibilidades de acceso de sus productos a los mercados de las diversas regiones mundiales, además de Estados Unidos, Europa, Asia, etc.” J.M. Aragao (2003), “Comentarios...”, citado en nota precedente.

Tres rasgos se advierten en el área del Norte o del Caribe:

- a) *que el mercado principal de las exportaciones de todos estos países es EEUU, que a su vez, es su mayor proveedor de materias primas, insumos y tecnología, en proporciones determinantes, razón por la cual la negociación con dicho país es la primera prioridad¹⁸;*
- b) que la profundización y ampliación de los acuerdos de integración de México con América Latina y el Caribe parecieran tener a las subregiones centroamericana y caribeña como parte importante de su entorno y base de sustentación, y
- c) servir de conexión con el TLCNA, cuyas normas y disciplinas, se han ido incorporando a los acuerdos comerciales de México. Para todos estos países lograr una negociación exitosa con Estados Unidos es la primera prioridad. (Reyes, 2001)

En cuanto a los países sudamericanos, cabe destacar algunos de sus rasgos:

- a) que se trata de una articulación de acuerdos de integración amparados por una normativa jurídica común, como es el Tratado de Montevideo 1980;
- b) que tanto la CAN como el MERCOSUR, que son dos uniones aduaneras imperfectas, (y también incompletas, pues ni siquiera han podido perfeccionarse como áreas de libre comercio), se han propuesto avanzar hacia una asociación más estrecha. Esta profundización de la relación redundaría en un mejor posicionamiento económico y en la oportunidad de mantener su identidad dentro de espacios ampliados mayores (como podría suceder en el caso del ALCA), así como en la conformación, en el corto plazo, de una zona sudamericana de libre comercio;
- c) que existen importantes diferencias, en materia de grados de diversificación de sus mercados externos, entre los países andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), que continúan teniendo

¹⁸ En un reciente Informe se subraya que los índices más altos de concentración del comercio con EEUU, corresponde al Gran Caribe, pues “a menor distancia de Estados Unidos existe la tendencia a generarse mayores niveles de concentración tanto en exportaciones como en importaciones”. (SELA, 1-2002)

por principal abastecedor y destino de sus exportaciones a Estados Unidos¹⁹ y los países del MERCOSUR y Chile, que tienen, en el caso de los más grandes, una presencia importante de Europa y de la región del Asia-Pacífico y China y en el caso de los más pequeño, una significativa concentración del comercio en sus relaciones con los otros países del agrupamiento²⁰.

Sin embargo, la posibilidad de una negociación conjunta, en el presente, está alejada de la realidad. La decisión de Estados Unidos de avanzar en la concertación de TLC bilaterales con países de la región, anticipadamente al nacimiento del ALCA, como ya se ha dicho, determina que habrá relaciones individuales o, en el mejor de los casos, con grupos subregionales de países (Centroamérica y el Caribe por ejemplo), además de los países andinos que ya manifestaron su disposición de concertar individualmente con EEUU. Todos ellos van detrás del ejemplo de Chile, que concluyera exitosamente su negociación, después de superar innumerables tensiones e incertidumbres, a lo largo de 11 años.

a) Chile

La culminación exitosa del TLC entre EEUU y Chile, finalmente firmado el 6 de junio de 2003, a la vez que consolida y amplía el acceso de los productos de este último país al mercado más grande y dinámico del mundo, se suma al reciente Acuerdo de Asociación Unión Europea y Chile, con el que se refuerza la apuesta estratégica de Chile de constituirse en una plataforma de comercio e inversión, aprovechando la red de acuerdos comerciales que ha logrado suscribir. Chile ha sabido hacer de sus

¹⁹ Los países andinos se sitúan en una posición intermedia entre los del Gran Caribe, altamente concentrados en su comercio exterior con Estados Unidos y los del Cono Sur, más diversificados. En efecto, los coeficientes de concentración en Estados Unidos de exportaciones e importaciones, en el período 1995/2000, son: para Perú, 40% y 64%; para Ecuador, 63% y 71%; para Colombia, 57% y 72%; y para Venezuela, 77% y 62%, respectivamente. (SELA, 1-2002). Estos datos y los que se citan en la nota siguiente, si no mediaran circunstancias políticas específicas, como en el caso del gobierno de Chávez en Venezuela, serán muy indicativas de las posiciones finales de los países, en cuanto al proceso de formación del ALCA.

²⁰ Los coeficientes de concentración del comercio con Estados Unidos para el período 1995/2000, en el caso de Argentina ascendían a 22% para las exportaciones y 38% para las importaciones, Chile 30% para las exportaciones y 50% para las importaciones y Brasil 37% para las exportaciones y 50% para las importaciones. Los más bajos coeficientes de concentración en Estados Unidos para exportaciones e importaciones, en igual período, corresponden a Paraguay (17% y 39%), Uruguay (19% y 27%) y Bolivia (31% y 36%). Estos países, más pequeños, “se encuentran gravitando en relación con la influencia de las economías más grandes”, como Brasil y Argentina. (SELA, 1-2002)

limitaciones (en recursos, población y producto), un incentivo para buscar nichos de especialización y de superación en el contexto regional, hemisférico y mundial. Estados Unidos es el primer socio comercial y principal inversionista extranjero en Chile. (*Alvear, 2003*)

Uno de los objetivos centrales de estas negociaciones fue lograr la eliminación de aranceles para todos los productos, consolidando los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que son transitorios y renovables y estableciendo calendarios de desgravación para el resto del comercio.

Según lo acordado entre EEUU y Chile, el 87% de las exportaciones chilenas a Estados Unidos ingresarán libre de aranceles, desde el momento de entrada en vigencia del Tratado. Al cuarto año, el 94,8% de los envíos chilenos estará libre de aranceles. El resto de los productos se desgravarán de acuerdo a su sensibilidad, con un plazo máximo de 12 años, tras el cual todo el comercio estará libre de aranceles, incluidos aquellos productos para los que se negociaron cuotas para el ingreso durante los primeros años²¹. Cabe destacar que Estados Unidos no renunció al uso de dos importantes mecanismos: la política de subsidios agrícolas y la aplicación de la ley *anti-dumping*, que tienen efectos de distorsión y obstrucción para el “libre comercio”, mayores a los propios aranceles aduaneros. (*Silva, 2003*)

Este TLC “*abarcativo*”, como quiere Estados Unidos, que sigue el modelo del TLCNA y del TLC EEUU-Canadá, considera, entre otros, los siguientes temas: reducción de aranceles para el comercio de bienes, reglas de origen, administración aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardias, barreras técnicas al comercio, inversiones y servicios, servicios financieros, comercio electrónico, políticas de competencia, entrada temporal de personas, propiedad intelectual, compras públicas, laboral y medio ambiente, transparencia y solución de controversias, donde establece un mecanismo de solución de disputas que considera tres etapas: consultas, comisión y panel.

b) Centroamérica y República Dominicana

²¹ Más detalles en Gobierno de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales: *El Tratado de Libre Comercio Chile-EEUU, ¿De qué se trata?* SICE, 16 de enero de 2003. Una visión crítica sobre el TLC Chile-Estados Unidos, especialmente el capítulo II: Un TLC entre dos países muy desiguales y en el momento menos oportuno, en Consuelo Silva: (2003:12-18).

Al iniciarse el año 2003, quedaron inauguradas las negociaciones para acordar en un año un TLC entre EEUU y América Central, conocido como *CAFTA*, por su sigla en inglés. En verdad, los cinco países del MCCA -Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua- presentan relativamente pocos problemas en comparación con otros países, según se han ido manifestando en las negociaciones para el ALCA; su comercio, a pesar de ser significativo, se complementa con el de los Estados Unidos. Los cinco países centroamericanos importan un total de 9.000 millones de dólares en productos estadounidenses al año y exportan alrededor de \$11.000 millones de bienes, que están liberados de cargas aduaneras, gracias a programas de preferencia especial.

En recientes declaraciones, Roger Noriega, Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, subraya que *“los países que participan en las negociaciones del CAFTA pueden no ser grandes en términos de área, población o poder económico, pero tienen vínculos fuertes con Estados Unidos y un efecto importante sobre éste”*. Si se examina el comercio, sostiene, se constata que durante la primera mitad del año 2003, el comercio recíproco en bienes con los cinco países de América Central es superior al comercio con Hong-Kong o India, y dos veces el comercio con Rusia. Si se agrega, como está previsto, la República Dominicana es más que el comercio con Singapur y casi dos veces la cantidad del intercambio con los principales socios norteamericanos de Europa Oriental (la suma combinada de Rusia, Hungría y Polonia). (Noriega, 2003)

Las sucesivas rondas de negociación para la puesta en marcha del TLC entre EEUU y América Central, ha ido progresando, de acuerdo con el calendario fijado. Diversos temas siguen preocupando, ora a los estadounidenses, ora a los centroamericanos: por ejemplo, a varios grupos empresariales de Estados Unidos les preocupa que el pacto pueda excluir sectores importantes de servicio en donde Costa Rica tiene monopolios locales, como la generación de energía eléctrica y su distribución, así como seguros y telecomunicaciones. En el rubro agrícola, los agricultores estadounidenses presionan por una rápida apertura del mercado para granos básicos, como maíz, trigo y arroz, pero se resisten a las demandas de que se reduzcan las barreras al azúcar. Las empresas de textiles estadounidenses, afectadas en años recientes por fuertes recortes de personal, quieren que el pacto les garantice que cualquier prenda de vestir enviada libre de impuestos desde Centroamérica incluya algún elemento de Estados Unidos, como el tejido o el

hilado²².

Además, los negociadores centroamericanos quieren insertar algún tipo de cláusula de salvaguardia, en resguardo de sus agricultores, temerosos de soportar una fuerte competencia de los agricultores estadounidenses subsidiados²³. A pesar de todo, los gobiernos esperan que la negociación del acuerdo concluya antes de fin de año, después de celebrar en Houston y Washington, las dos últimas reuniones negociadoras. (Noriega, 2003).

Estados Unidos comenzó conversaciones bilaterales con la República Dominicana, con la que finalmente acordó, sumarla al acuerdo de libre comercio con Centroamérica, mediante la suscripción de un protocolo de adhesión, fijándose las negociaciones para su incorporación, a principios de 2004.

c) Países andinos

La tendencia se extendió también a los países andinos. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el 11 de marzo de 2003, adoptó la decisión de dar libertad a los países de la CAN para negociar con autonomía un TLC con Estados Unidos que, según el Canciller peruano, Allan Wagner, *"forma parte de una política exterior comunitaria que "prioriza" la negociación con terceros países desde la perspectiva de una inserción internacional con autonomía"*. Perú se trazó la meta de concretar este año o a más tardar en 2004 un TLC con Estados Unidos, antes de la entrada en vigencia del ALCA. Esta decisión, como las de Colombia y Ecuador que se comentan a continuación, *"detonan el proyecto de Unión Aduanera Andina"*²⁴.

A su vez, Colombia inició negociaciones con Canadá para suscribir un TLC y aspira a hacer lo mismo con EEUU. En opinión de sus entidades financieras, *"Colombia no puede darse el lujo de esperar a que fracase el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), para lograr una negociación bilateral con los Estados Unidos..."*, en

²² Véase la nota "EEUU y Centroamérica preparan penúltima ronda hacia TLC", tomado de Yahoo! Noticias, reproducido por Servicio de Difusión del Sela, 15 de Octubre de 2003.

²³ Véase Servicio Informativo del Sela, (Mayo 16 de 2003), algunos antecedentes sobre estos conflictos en la relación entre EEUU y México. Una delegación de legisladores mexicanos presentó recientemente sus quejas al Congreso de EEUU, en defensa de los agricultores mexicanos que están perdiendo participación en su mercado local a manos de exportaciones estadounidenses de bajo precio. En el mismo sentido, el gobierno mexicano se ha quejado ante funcionarios de Estados Unidos de importantes exportaciones originarias en ese país, como carne, arroz, maíz, frijol y jarabe de maíz de alta fructosa. (Véase *Servicio Informativo del Sela*, Mayo 16 de 2003)

²⁴ J.M. Aragao (2003): "Comentarios..." (sin publicar), citado en nota precedente.

tanto, una ex ministra de Comercio Exterior, Ángela María Orozco, sostenía: *“No es a Estados Unidos a quien le importa el tratado, es a nosotros. Ellos son el 36% de nuestras exportaciones y el 46% de las importaciones. Nosotros solamente representamos el 0,4% de su comercio con el extranjero”... “Si no pensamos en ellos, que son nuestro mercado natural, ¿entonces en quién?...”*

La más reciente expresión de voluntad de concertar un TLC con EEUU emanó del Ecuador, cuyo presidente, Lucio Gutiérrez, le manifestó oficialmente al Presidente estadounidense, George W. Bush, su interés de negociar un tratado de libre comercio entre los dos países, para contrarrestar eventuales retrasos en la concreción de pactos hemisféricos, y asegurarse una vía directa para que sus productos ingresen al mayor mercado del mundo²⁵.

VII. Interrogantes que encierra el ALCA para el MERCOSUR

La negociación del ALCA ha vuelto a poner sobre el tapete, varias cuestiones, que se pueden sintetizar en los siguientes términos: ¿cómo imprimir una nueva dirección a la política exterior, rescatando al MERCOSUR de su estancamiento actual, estrechando lazos políticos y económicos con los países latinoamericanos, y especialmente los sudamericanos y, al mismo tiempo, intensificando las relaciones comerciales con Estados Unidos sin tener que pagar el alto precio político de tornarse una correa de transmisión de la política externa belicista y hegemónica del gobierno de Bush?

Más operativamente, como señala Jaguaribe: ¿cómo lograr una solución satisfactoria para una propuesta tan polémica, como la creación del ALCA?, ¿cómo hacer frente a la fuerza de atracción del polo más poderoso en la negociación?, ¿cómo ignorar las grandes asimetrías entre las partes en negociación?, ¿se puede celebrar un acuerdo, como si se tratara de una negociación entre iguales, cuando hay “una gigantesca asimetría entre la más competitiva economía del mundo y las *sub-competitivas* economías de América Latina?” (*Jaguaribe, 2002:122*)

Algunos aspectos importantes subyacen detrás de estos interrogantes:

²⁵ Según cable de Reuters, la ministra de Comercio Exterior, Ivonne Baki, habría manifestado: *“Ecuador no puede quedar rezagado de acuerdos bilaterales”* para asegurarse un acceso directo al mercado de Estados Unidos, principal destino de las exportaciones ecuatorianas, con una participación del 40,8 por ciento de sus ventas totales, que ascendieron a más de 5. mil millones de dólares e incluyen petróleo, banano, flores, cacao y café.

Primero, el MERCOSUR no es una excepción en el cuadro de las asimetrías que se observan entre Estados Unidos y Canadá y el resto del hemisferio. En una comparación entre ellos, en materia comercial, se observa: a) la gran diferencia de la participación de cada subregión en el comercio mundial: 18,17% del TLCNA contra apenas el 1,7% del MERCOSUR; b) la mayor interdependencia comercial recíproca, como indicador del grado de integración, que en el TLCNA es del 54% contra el 18% en el MERCOSUR; c) el desequilibrio en el intercambio entre ambas subregiones en materia de bienes de alto y medio contenido tecnológico, pues mientras el TLCNA es un abastecedor de primera relevancia para el MERCOSUR, no lo es a la inversa. (Quijano, 2001)

Segundo, teniendo en cuenta que los tres países que componen el TLCNA, representan en conjunto el 88% del PBI de las Américas, se podría esperar que el conjunto de reglas negociadas para su TLCNA, no serán modificadas para satisfacer a los 31 países restantes que en conjunto representan sólo el 12% del PBI continental, máxime teniendo en cuenta que la profunda crisis social, económica y política en que están sumergidos, los deja con un reducido poder para influir en las negociaciones. En suma, el ALCA será un *TLCNA-ampliado*, o *TLCNA-plus*, si se consiguen reglas más favorables a los EEUU. (Pinheiro Guimarães, 2002).

Tercero, el calendario oficial del ALCA prevé que las negociaciones deberían quedar concluidas antes del 1 de enero de 2005, los parlamentos de los países tendrían que ratificar el Tratado durante ese año y estar en vigencia el 1 de enero del 2006. Sin embargo, Celso Amorim, actual canciller de Brasil, ha sido enfático al respecto: “...no podemos sacrificar el contenido de nuestra propuesta debido a plazos rígidos. No nos vamos a volver esclavos de plazos rígidos porque acabamos de asumir, estamos iniciando el proceso, y tenemos que consultar primero a nuestras industrias, el Congreso y otros sectores. Tenemos un espíritu abierto para negociar el ALCA, pero también tenemos preocupaciones, por la dimensión de nuestro parque industrial, que quizás otros países no tengan. Nosotros vamos a defender nuestros intereses como lo hacen los Estados Unidos”. (Esna, 2003)

Cuarto, desde el inicio hubo una disparidad en todo lo relacionado con agricultura, entre EEUU que sostenía que ese tema se debía negociar en la OMC, y el MERCOSUR, acompañada por la CAN, que abogaba porque la eliminación de los subsidios agrícolas fuera parte de la negociación del ALCA. Como decía Sergio Amaral, entonces ministro brasileño de Desarrollo, Industria y Comercio: “Lo más importante en las tratativas en curso es la aplicación de una reducción de los subsidios y en el apoyo interno a los productores rurales por parte de Estados Unidos, al igual que la remoción de barreras a sus importaciones”, Y, “si en ese marco, Washington no concreta la remoción de las barreras que afectan a nuestros exportadores, por supuesto no hay razón para el ALCA” (Amaral, 2002). El problema ha cobrado actualidad con el fracaso de la reunión de Cancún, pues si EEUU tiene interés en lograr, en los plazos previstos, el establecimiento del ALCA, tendrá que hacer diversas concesiones respecto de los subsidios y el acceso a su mercado, para los países de la región, como lo veremos en el apartado siguiente.

Quinto, el ALCA será un esquema de integración mucho más amplio y comprensivo que los acuerdos tradicionales de libre comercio, pues incluirá normas que determinarán no sólo el libre comercio de bienes y servicios, sino también la desregulación total de las inversiones extranjeras; la apertura total para las compras gubernamentales; el tratamiento más favorable para las empresas propietarias de patentes; la defensa comercial y reglas especiales para la solución de controversias entre el Estado y el inversor extranjero.

Sexto, los defensores de la continuidad de las negociaciones argumentan que “A pesar del diferente entusiasmo demostrado por los países del MERCOSUR a las negociaciones en el marco del ALCA, su participación en las mismas es inevitable. En la medida en que los otros países participen de las negociaciones, quedar afuera no es una estrategia razonable –y agregan- Se ha entendido que la mejor solución es negociar como un bloque lo que amplificaría el poder de negociación” (Lorenzo y Valiant, 2003).

En suma, la potencial ruptura presenta varios riesgos: el aislamiento del resto de los

países latinoamericanos y de Canadá y EEUU –el principal mercado para los bienes y servicios de la región-, desaprovechar las diferentes oportunidades de comercio e inversión que se presenten en el mercado ampliado y quedar expuestos a posibles retaliaciones estadounidenses. Las amenazantes declaraciones del representante comercial de Estados Unidos, después de Cancún, cargando las responsabilidades del fracaso de la reunión de la OMC, a la actitud beligerante, de algunos países latinoamericanos, parecen confirmarlo.

VIII. Obstáculos actuales al progreso de las negociaciones

Los ministros de Comercio de la región se reunirán en Miami en la tercera semana de noviembre para discutir los avances del ALCA, que crearía la zona de libre comercio más grande del mundo, desde Alaska hasta la Patagonia, pero sobre ellos pesará el fracaso de la reciente reunión ministerial celebrada en Cancún, que congregó a 146 países miembros de la Organización Mundial de Comercio. Esta reunión se desplomó al no lograr acuerdos para una profunda transformación agrícola, a partir de una fuerte reducción de los subsidios, y para un conjunto de temas importantes para el futuro de la ronda de negociaciones comerciales internacionales, que se iniciara en Doha, Qatar, en noviembre de 2001 y debía culminar en diciembre de 2004.

a) El fracaso de la reunión de Cancún

El eventual conflicto entre las posturas de los países desarrollados y en desarrollo, acerca de cómo liberalizar los mercados agrícolas, se puso anticipadamente de manifiesto en dos documentos presentados ante la OMC, un mes antes de la reunión ministerial de Cancún, acerca de cómo liberalizar los mercados agrícolas.

EEUU y la UE, que habían mostrado posturas distintas sobre la agricultura, redactaron una propuesta conjunta en la que ofrecían reducir las subvenciones a las exportaciones, los aranceles y la cantidad que gastan subsidiando directamente a los agricultores. En el documento, ofrecieron dejar que los países en desarrollo redujeran sus aranceles de forma más lenta y ofrecerles ciertas compensaciones especiales a cultivos que las naciones pobres consideraran de vital importancia.

Este informe fue seguido rápidamente por un documento redactado por un grupo de países encabezados por la India, China y Brasil., dónde se criticaba el enfoque

de EEUU y la UE por no realizar cambios suficientemente significativos, sin abundar en detalles acerca de cómo estas naciones en desarrollo abrirían, a su vez, sus sectores agrícolas. Estos países aumentaron su apuesta en la víspera de las cruciales conversaciones que tendrían por escenario a Cancún, México, pidiendo que los países ricos redujeran los subsidios extravagantes a sus agricultores. Se estima que EEUU, la UE y Japón destinan 300 mil millones de dólares anuales para subvencionar en distintas formas a sus agricultores. (*The New York Times*, 2002)

La agricultura se presentó como un obstáculo importante durante las conversaciones, aunque, el desenlace se produjo por falta de acuerdo en el tratamiento del "temario de Singapur", que incluía a materias como inversiones y competencia, compras estatales y facilitación del comercio. La UE había promovido dicho temario, llamado así porque surgió en Singapur en 1996, y exigió que fueran incluidos en las negociaciones comerciales si se quería que considerara hacer concesiones en materia agrícola.

Un borrador con una fórmula de compromiso que circuló el anteúltimo día, no satisfizo a los países más pobres, pues casi no se concedía nada a los países golpeados por los enormes subsidios al algodón de Estados Unidos y Europa, que pueden hacer trizas a pequeñas aldeas a miles de kilómetros de distancia. Tampoco los países ricos encontraron muchos motivos para estar de acuerdo con la fórmula de compromiso. (*Miller y King Jr.*, 2003).

El representante comercial de EEUU, en conferencia de prensa, ofreció una interpretación del fracaso de la reunión de Cancún, que hacía responsables de ello a algunos países latinoamericanos. Al respecto, diferenció a los países del "puede hacerse" de los del "no se hará", y culpó a estos últimos del "impasse" en la negociación comercial multilateral. Los acusó de haber concurrido a Cancún a "pontificar" y "no negociar", en una alusión que incluyó al G-22, en favor de la apertura agrícola de los países desarrollados, liderados por Brasil, India, China, con el acompañamiento de Sudáfrica y la Argentina, así como al Grupo de países ACP, causante del abrupto y anticipado final de la reunión, por su resistencia al

tratamiento del “temario de Singapur”²⁶.

Posteriormente, en un artículo de opinión, titulado “Estados Unidos no esperará a los que se resisten”, reiteró sus argumentos (Zoellick, 2003), que merecieron una fuerte réplica del canciller argentino, que inicia su respuesta, con una irónica cita, muy al caso: “En una maravillosa pieza de Jean Paul Sartre, “Huis Clos”, uno de los personajes centrales se interroga: “¿Qué es el infierno?”. Y se responde: “El infierno son los otros”. (Bielsa, 2003)

En este aspecto, cabe observar que la interpretación del Representante Comercial de EEUU careció del equilibrio que correspondería a un funcionario de una nación líder, por cuanto atribuye las causas del fracaso a otros grupos de países y excluye las propias. Durante 45 años, desde 1947 hasta el fin de la Ronda Uruguay, la organización mundial trató y logró la liberalización de productos industriales no agrícolas. Por ello, hoy estas manufacturas tienen aranceles protectores de apenas el 3% en las naciones desarrolladas. En cambio, simultáneamente, favorecido por la exclusión del tema de las negociaciones multilaterales, se creó una monumental protección agrícola que alcanza en muchos productos y sus manufacturas a niveles tarifarios del 100 o del 200%, con el aditamento de jugosos subsidios a la producción y la exportación. (de las Carreras, 2003)

Con la importancia creciente del comercio internacional, y el mayor número de países participantes en la OMC, se fueron creando condiciones para que surgieran nuevos grupos de países, además de los desarrollados, que intentaran cambiar el rumbo de las negociaciones multilaterales, favorecidos por el hecho de que las decisiones se adoptan por consenso y como consecuencia, todo país, por pequeño o pobre que sea, tiene veto; y eso se intentó, separadamente, por dos grupos de países en vías de desarrollo en la reunión de Cancún. Uno es el G- 22, nuevo grupo de productores y exportadores agrícolas²⁷. Al respecto, está claro que “Una lección

²⁶ Véase nota sobre la conferencia de prensa de Robert Zoellick: “Estados Unidos acusó a los latinoamericanos”, Diario “La Nación”, del 15 de septiembre de 2003.

²⁷ Por los cambios que se han producido en su integración se lo denomina como el “G-X”. De los 22 países que aparecían integrándolo al cierre de la Reunión de Cancún, se redujo a los 16 actuales, por desertión de varios países latinoamericanos: El Salvador, Colombia, Perú, Costa Rica, Guatemala y, por último, Ecuador. Funcionarios de los países que lo han abandonado no han querido reconocer abiertamente la existencia de presiones de Estados Unidos y han esgrimido como motivo principal de su salida la supuesta “politización” del grupo, creado para luchar contra los subsidios que pagan los países ricos a sus agricultores y que están arruinando a los de muchas naciones en desarrollo. Tanto Argentina y Brasil,

de Cancún es que las coaliciones y los métodos que antes permitían lograr consensos en el GATT y luego en la OMC, no funcionan bien. El G-20 sorprendió e irritó a negociadores europeos y americanos. Pero lo concreto es que puso en evidencia una nueva realidad del comercio internacional: el valor de quienes tienen enormes mercados por desarrollar. Demostró capacidad para impedir. Ahora deberá desarrollar capacidad para construir consensos. Tiene el problema de ser heterogéneo en sus intereses. Por ello es vulnerable y quizás precario” (*Peña, 2003*). El otro grupo, es el de los países ACP, compuesto por un numeroso pequeños o pobres estados del África, Caribe y Pacífico, que resistió la pretensión de la Unión Europea, para incluir el llamado “temario de Singapur”, sin ofrecer nada sustantivo a cambio, y dio origen al abrupto final del cónclave.

Pareciera que EEUU, que lideró en las últimas décadas la presión sobre la Unión Europea y Japón en favor de la liberalización de la agricultura, lleva ahora en sus alforjas el peso de su “*farm-bill*”, una ley que aumentó los subsidios a la producción y exportación de la producción agrícola, además de conferirle un sesgo anti-cíclico, manifestaciones que, al decir de expertos, representan “una europeización” de la política agrícola de EEUU, que lo ha llevado a suscribir conjuntamente con la UE, una proposición destinada a mantener lo esencial de la política de subsidios. Tampoco es una novedad la manifestación de Robert Zoellick, de que su país pondría rumbo hacia los acuerdos regionales y bilaterales, pues su estrategia externa, se incluyen múltiples manifestaciones de que tales acuerdos son una práctica bien establecida: TLCNA, Israel, Líbano, Chile y Singapur y negociaciones avanzadas con Australia, América Central y República Dominicana. (*de las Carreras, 2003*)

Mientras tanto, en Ginebra, sede de la OMC, se produjo un hecho auspicioso, después de tanta frustración: Fue aceptada la hoja de ruta propuesta por el presidente de su Consejo General, Carlos Pérez del Castillo, de Uruguay, para intentar reanudar las negociaciones interrumpidas hace un mes en Cancún, comenzando por la agricultura.

países que junto a la India o Sudáfrica forman parte del “núcleo duro” del mismo, han negado tal “politización” y aseguran que el Grupo no se ha desviado de sus objetivos iniciales, para reeditar el enfrentamiento Norte- Sur, tal como se lo acusa. Actualmente forman parte del grupo la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, México, Paquistán, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela. De ahí que se lo denomine también como “G-X”.

En la primera reunión de jefes de delegación tras el fracaso de la conferencia ministerial de Cancún, Pérez del Castillo propuso concentrarse en los cuatro asuntos más espinosos: agricultura, acceso a mercados para los productos industriales, los llamados "temas de Singapur" y las subvenciones al algodón. Aunque reconoció que si bien existen otros asuntos de particular importancia para los países en desarrollo, es prioritario desbloquear los más difíciles. Explicó que se intentará "*construir sobre la base*" del trabajo realizado en Cancún, teniendo presente en todo momento "*los aspectos positivos o negativos que emergieron en las distintas áreas durante aquel proceso*" y que "*serán tenidos en cuenta en esta nueva fase de consultas*".

"Si no conseguimos infundir nuevo vigor al proceso, serán aún más escasas las probabilidades de terminar la ronda el primero de enero de 2005", y aclaró que en ningún caso se esperará a resolver un asunto para comenzar a negociar otro, reflejando así la experiencia negativa de Cancún, donde el fracaso de las negociaciones sobre los temas de Singapur (inversiones, transparencia en las compras gubernamentales, facilitación del comercio y política de competencia), impidió tratar los problemas relativos a la agricultura²⁸.

b) Desacuerdos en la reunión del CNC en Puerto España

En ese contexto desfavorable, se celebró entre el 30 de septiembre y el 3 de octubre, la XV Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), en Puerto España, Trinidad y Tobago, a fin de despejar y definir la agenda de la próxima reunión ministerial de Miami, (la octava), en la tercera semana de noviembre. Fue la primera ocasión en que algunos de los oponentes de la reunión de la OMC tomaron de nuevo contacto en el marco de las negociaciones del ALCA.

Pero, los problemas suscitados por la ruptura de la reunión de la OMC en Cancún y los conflictos endémicos que arrastra la negociación del ALCA, han conformado un cuadro de incertidumbre, que podría conducir a un nuevo fracaso que resulta tan negativo para los propiciadores como para los críticos de la negociación, pues se estaría certificando que no existe consenso para avanzar, atrapados por los conflictos, intereses y hegemonías entre sus principales participantes. La reunión, a la que comparecieron representantes de los 34 países que negocian el ALCA, terminó sin

²⁸ Véase la nota: "La OMC: Acuerdan renovar las conversaciones interrumpidas en Cancún", Cable de EFE, Diario "La Nación", Buenos Aires, Octubre 14 de 2003.

que se hubiera reducido la distancia entre los dos presidentes de las negociaciones, Brasil y EEUU.

Brasil y el MERCOSUR fijaron su prioridad en la negociación de un acceso más libre a los mercados del hemisferio y proponen un ALCA “posible y flexible”, que restrinja los compromisos en servicios, inversiones y compras gubernamentales. El canciller de Brasil se declaró defensor de un ALCA *"sin camisa de fuerza, ni positiva, ni negativa"*. *"O sea, quien quiera adoptar reglas para inversiones, por más amplias que sean, que lo haga, pero quien no lo quiera debe tener libertad para no adoptarlas"*. (Amorim, 2003)

Estados Unidos, por su parte, insiste en un acuerdo amplio y ambicioso, que incluya temas como servicios, inversiones y compras gubernamentales. En el comercio de servicios, el ALCA debería constar, según esta óptica, de reglas propias, lo más cercanas a los modelos adoptados en el TLCNA y en el bilateral con Chile y que sólo contenga una lista negativa (que incluya los servicios expresamente excluidos por los países).

En la VIII Reunión Ministerial, a celebrarse en Miami el próximo mes, ya sin el “paraguas” de la OMC, no disponible hasta que se restablezcan las negociaciones multilaterales, será la hora para que aproximen sus posiciones EEUU y el MERCOSUR, y definan cuánto están dispuestos a renunciar a los propios intereses para acordar una solución de compromiso, en función de los intereses del conjunto de los 34 países participantes. Cabe preguntarse, al respecto, ¿si realmente los países protagonistas están dispuestos a aproximar sus posiciones?

En primer lugar, ¿va a renunciar o morigerar Estados Unidos su pretensión de no considerar en el ALCA las políticas de subsidios a la producción y exportación agrícola?, ¿tampoco va a dar respuesta al insistente reclamo de los países latinoamericanos para que los reduzca drásticamente, por obstaculizar el acceso de sus productos agrícolas y agroindustriales al mercado estadounidense y, además, por la competencia que esa producción subsidiada ejerce en el mercado internacional?

Tras el fracaso de Cancún, sin el alivio de la OMC en este tema, al menos en el mismo plazo que el ALCA (31 de diciembre de 2004), tendremos que decidir *"qué*

tipos de ajustes debemos hacer en las negociaciones agrícolas del ALCA". (Allgeier, 2003)

En segundo lugar, ¿podrán Brasil y Argentina, entre otros, hacer concesiones en áreas relacionadas con servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras gubernamentales, y con la reducción del nivel de los aranceles aduaneros a productos industriales, tal como lo desea EEUU, sin recibir a cambio adecuadas compensaciones en materias agrícolas y agroindustriales?

En tercer lugar, ¿cuál será el destino de los diversos e importantes temas en debate derivados a la OMC tales como: subsidios a la producción y normas “*anti-dumping*”, (a pedido de EEUU) y estandarización de normas y propiedad intelectual (exigidas por Washington y a pedido de los países latinoamericanos)?²⁹

En cuarto lugar, ¿cómo superar las marcadas diferencias en cuanto a cantidad, sectores y ritmos en las reducciones arancelarias entre las ofertas de EEUU y el MERCOSUR?. En efecto, hace unos meses atrás EEUU presentó ofertas diferenciadas de reducción de aranceles a la importación de bienes, concediendo más a los países del Caribe, América Central y la Comunidad Andina de Naciones que al MERCOSUR. Sus países se ven discriminados, sin considerar, por supuesto, los casos de México, Canadá y Chile, con los que Estados Unidos ya tiene acuerdos de libre comercio³⁰. Como réplica, en la reunión de El Salvador, los socios del MERCOSUR, también ofrecieron una apertura de acceso a su mercado en forma diferenciada, mucho más restringida para EEUU que para otros bloques del continente.

En quinto lugar, ¿qué va a hacer Estados Unidos con la propuesta de un ALCA “*light*”, hecha por Brasil y el MERCOSUR? Con sus tres vías: a) una serie de acuerdos bilaterales para reducir los aranceles, incluyendo un acuerdo bilateral entre EEUU y el MERCOSUR, (en el formato 4 + 1) de acceso a mercados, cuyas

²⁹ Si bien los miembros del MERCOSUR desean tratar con EEUU en bloque a fin de aumentar su peso en las negociaciones, según advierte E. Baldinelli: “*No parece seguro que los intereses de las partes vayan a ser siempre coincidentes, como que para la Argentina será más importante lograr que EE.UU. abra su mercado y elimine los subsidios a los productos del agro que para el Brasil. A su vez este país puede querer poner mayor énfasis en que aquél deje de utilizar los derechos anti-dumping como barrera arancelaria frente a las importaciones de productos industriales*”. (Baldinelli, 2003)

³⁰ Véase Servicio Informativo del SELA, “El ALCA que quiere Estados Unidos”, Septiembre 26, 2003

ventajas y beneficios se extenderían al resto de países aspirantes al ALCA; b) un pacto hemisférico sobre asuntos generales, como normas de origen y solución de disputas, y c) que propone derivar otros temas controversiales, como servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras gubernamentales para ser considerados en la Organización Mundial de Comercio³¹.

Las manifestaciones de la administración estadounidense, hasta aquí, han sido contundentemente negativas: El representante alterno comercial, Peter Allgeier, calificó al esquema, que sigue el modelo de la ALADI, de "*anticuado*" y "*simplemente inadecuado*" para el tipo de aspiraciones que los países tienen hoy día. Y agregó: "*Son como vagones vacíos que no están conectados a la locomotora*". En su opinión, "*la posición de las tres vías no tenía mucho apoyo (en la región) antes de Cancún, y es menos viable en el escenario post-Cancún*". (Allgeier, 2003)

"El comercio sigue siendo el centro de nuestra agenda con Latinoamérica, y el ALCA es la mejor manera de lograr esta meta. Sería una lástima perder esta oportunidad", advirtió reiteradamente el citado representante alterno comercial de Estados Unidos, quien también afirmó: "*Queremos lograr un éxito en Miami y terminar de negociar un ALCA "abarcador" en la fecha prevista de enero del 2005, y trabajaremos duro para ello*".

En una conferencia de prensa conjunta, al final de la reunión de Puerto España, se recogieron las opiniones de los representantes de EEUU y de Brasil, en el carácter de co-presidentes del GNC acerca de la trascendencia que tendrá la reunión ministerial de noviembre en Miami. Allgeier sostuvo que el gobierno de George W. Bush espera lograr "*una visión general de qué tipo de acuerdo queremos –y- qué nivel de "abarcamiento" se puede lograr*". A su vez, Adhemar Gabriel Bahadian, manifestó que ella debe ser "*realista y pragmática*" para mantener en curso las conversaciones para una conclusión en el 2005..." y agregó: "*la reunión de Trinidad y Tobago es el principio de los esfuerzos para reconocer que tenemos diferentes casos, tenemos diferentes niveles de desarrollo, pero todos estamos determinados*

³¹ Según "O Estado de Sao Paulo", del 23 de octubre de 2003, en un gesto que parece dirigido a hacer desvanecer acusaciones de intransigencia, los embajadores de Argentina y Brasil llevaron a la Oficina del Representante Comercial de EEUU, una oferta conjunta sobre servicios, a la que se podría agregar una oferta en materia de inversiones.

*políticamente a buscar un consenso. La prueba será en Miami*³².

En suma, si el ALCA es una prioridad de la política estadounidense para el Hemisferio, tal como afirman los representantes comerciales de su gobierno, si no es posible constituirlo entre los 34 países del Hemisferio, por las discrepancias ya analizadas, una de las vías posibles que Estados Unidos podría intentar, es la de dar paso a la suscripción de acuerdos bilaterales o subregionales de libre comercio, con los países o grupos de países que se han declarado interesados, como los que abandonaron al G-22, (actual G-16): El Salvador, Perú, Guatemala, Ecuador, Costa Rica y Colombia, además de República Dominicana y el resto de los países Centroamericanos y Caribeños, que también habían manifestado idéntica disposición.

IX. Significado y visiones sobre el ALCA entre los países de la región

a) ¿Fatalidad u opción?

En términos estratégicos, cabría preguntarse: ¿el ALCA es una fatalidad o una opción? Si es una expresión del desarrollo de la globalización, la actitud más adecuada no es oponerse al ALCA, sino aceptarlo y canalizarlo de la manera más favorable, o sea minimizando sus costos y extrayendo el mayor provecho. Si es una opción se deberían explorar también otras opciones, mediante el diálogo entre los países de la región, a partir de los propios esquemas de integración y actuar en consecuencia.

Si bien el ALCA permitiría lograr la zona de libre comercio que, paradójicamente, ha sido tan difícil de alcanzar entre los países latinoamericanos, pues participa en su establecimiento la potencia hegemónica, con poder y capacidad para imponer condiciones y disciplinas. La propuesta de ALCA, no hay ninguna duda, viene atada a un modelo de desarrollo económico y a un sistema de valores. De ahí que queden excluidos modelos no aceptados por Estados Unidos, aunque pudieran ser más idóneos para resolver los problemas de la región. (*Mayobre, 2002*)

El modelo liberal, que ya fuera practicado en la década del noventa, dejó sin resolver, en lo interno, los problemas del desempleo, la pobreza y la exclusión social, y en lo externo, la extrema vulnerabilidad a los cambios en el sistema

³² Véase la información que transcribe el Servicio Informativo del SELA, Octubre 7 de 2003.

internacional. Las crisis padecidas en dicha década, cuyos efectos continúan todavía, han hecho surgir dudas sobre las virtudes del modelo, que es el mismo que Estados Unidos trata de inculcar para edificar el ALCA, por no haber avanzado en el enfrentamiento y la solución de los serios problemas estructurales que arrastra la región. El ALCA se percibe, más bien, como un nuevo proyecto hegemónico, que sigue el modelo económico encuadrado en las pautas del Consenso de Washington y la política neoliberal, en un contexto internacional de “globalización”, “regionalismo abierto”³³ y “unilateralismo imperial” de EEUU.

Por eso, no puede extrañar que se hayan encendido luces rojas para aplacar el entusiasmo sobre la eficacia y viabilidad de las políticas practicadas durante los años noventa. El debate que actualmente se desarrolla en el continente es, precisamente, entre quienes creen en la necesidad de profundizar las reformas, y quienes, por el contrario, abogan por reformar las reformas.

Asiste razón al actual canciller de Brasil cuando señala: *“El ALCA es un proyecto in fieri, que no existe como realidad acabada. Cuando un país desea ingresar en la Organización Mundial del Comercio (OMC), se negocian términos y condiciones para su acceso. El país acepta reglas en cuya elaboración no tuvo voz ni voto. Es una situación distinta de la que ocurre en el ALCA, que todavía está, por así decirlo, en la línea de montaje. No se trata de adherir o no al ALCA, sino de definir sus contornos y de conciliar intereses “ofensivos” y preocupaciones “defensivas”.* (Amorim, 2003)

b) Perfiles y alcances

Según la percepción del negociador en jefe de Estados Unidos para el ALCA, Ross Wilson, *“la mayor parte de los países del Hemisferio Occidental prefiere un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) amplio y de gran alcance, en lugar del enfoque más limitado que postula Brasil, acompañado por sus socios del MERCOSUR”*³⁴.

³³ Fue la CEPAL la que dio forma en Latinoamérica a la tesis de la compatibilidad entre el *multilateralismo* y el *regionalismo*, al menos bajo el predominio de la tendencia a la conformación de un sistema único, de portada mundial (CEPAL, 1994)

³⁴ En un intento por cohesionar en su alrededor a los países latinoamericanos, la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos ha distribuido una nota titulada “Países del Hemisferio Occidental prefieren un ALCA amplio”,

Lo cierto es que en la reunión del CNC en Puerto España, Costa Rica, con el respaldo de El Salvador, Guatemala, Honduras, Canadá, México, Chile, República Dominicana, Panamá, Colombia, Perú y Bolivia, presentó un documento que establece la importancia de un ALCA amplio. El mismo, también encontró apoyo, con algunas reservas, de Ecuador y de los países del Caribe. Obviamente, Estados Unidos apoya firmemente la iniciativa de Costa Rica, así como la idea de un ALCA amplio y subraya que el respaldo dado a ese documento demostraría que el ALCA más limitado, propugnada por Brasil y el MERCOSUR no tiene un apoyo significativo en la región³⁵.

¿Cuál es el contenido del referido documento? Se trata de una suerte de pronunciamiento, de apenas seis párrafos:

En el primero, se destaca que el ALCA es uno de los elementos más importantes de la Declaración de Principios y el Plan de Acción de Miami, de diciembre de 1994 y que desde entonces se ha reconocido su importancia para el crecimiento y desarrollo de los países del Hemisferio, desempeñando un papel activo y constructivo.

En el segundo, se reseñan acuerdos importantes en su gestación: la reunión ministerial de Buenos Aires, de abril de 2001, dónde se acordó que las negociaciones del ALCA concluyan, a más tardar en 2005, para lograr su entrada en vigencia, no más allá de diciembre de ese año. Los Jefes de Estado y de Gobierno confirmaron ese calendario en Québec, para concluirlo “como un *compromiso único*, un acuerdo comprensivo y multilateral que amplíe y profundice la integración económica en el Hemisferio”.

El tercero y cuarto, afirman que se debe *“mantener un alto nivel de ambición en las negociaciones e intensificar nuestros esfuerzos para maximizar la apertura de nuestros mercados mediante el establecimiento de altos niveles de disciplinas, sobre la base de los acuerdos existentes en el Hemisferio y en la Organización Mundial del Comercio”* que se deben tomar en cuenta, a la vez, *“las necesidades de las economías más pequeñas y los diferentes niveles de desarrollo”*, dando prioridad

con las declaraciones de Ross Wilson que se mencionan en el texto. (Véase Servicio Informativo del SELA, Octubre 17, 2003)

³⁵ Véase documento citado en nota anterior

al intercambio de ideas constructivas en todas las áreas para lograr el consenso entre las delegaciones, en relación con la estructura del ALCA.

En el quinto y el sexto, se subraya que *“sólo mediante la adopción de obligaciones en todas y cada una de las áreas en discusión en el ALCA, será posible establecer el balance necesario que permita a cada uno de los países participantes obtener beneficios en este proceso de negociación”* y en vista de las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías, se deben buscar de manera pro-activa medios para proporcionar oportunidades tendientes a facilitar su integración³⁶.

Por su parte, Uruguay también presentó su visión del ALCA que, no obstante reafirmar la validez del enfoque original, “ante la complejidad de la tarea que tenemos por delante, se hace necesario determinar metas y objetivos alcanzables en las actuales circunstancias. En esencia, Uruguay postula un Acuerdo, que permitiría lograr, entre otros, estos objetivos:

- una liberalización completa del comercio de bienes (agrícolas e industriales), al final de un período de transición de 15 años;
- un régimen de origen simple, eficaz y transparente, que prevea la acumulación regional;
- aplicación del principio de la nación más favorecida regional, desde la entrada en vigor del Tratado, excepto para los países de menor desarrollo y las pequeñas economías;
- eliminación para el comercio de bienes agrícolas de los subsidios a la exportación en todas sus formas;
- neutralizar los efectos distorsivos al comercio hemisférico de bienes agrícolas, causados por medidas de apoyo interno;
- aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias para la protección de la salud y vida humana, animal y vegetal de manera que no constituyan una restricción encubierta al comercio hemisférico, así como eliminar y prevenir las barreras técnicas innecesarias en el comercio hemisférico;
- mejorar las reglas y procedimientos relativos a la operación y

³⁶ Véase en el sitio oficial del ALCA, el documento “*Visión del ALCA*”, Costa Rica y otros (FTAA.TNC/w/219), 4 de octubre de 2003 (http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp).

- aplicación de leyes de *anti-dumping* y derechos compensatorios a fin de no crear obstáculos injustificados al comercio en el hemisferio;
- garantizar que los beneficios del proceso de liberalización del ALCA no sean menoscabados por prácticas empresariales monopólicas;
 - 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 con compromisos específicos de acceso a los mercados y trato nacional;
 - un marco hemisférico de disciplinas de transparencia en materia de compras del sector público;
 - asegurar 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 de menor desarrollo y a las economías más pequeñas a mejorar, sus capacidades de gestión comercial y diversificar su base de producción y exportación;
 - creación de un Fondo Estructural que se utilice para equilibrar las asimetrías que enfrentan las Economías de Menor Desarrollo y las Pequeñas Economías;

El documento concluye con un deseo: *“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”*³⁷.

³⁷ Véase en el sitio oficial del ALCA, el documento “*Visión del ALCA*”, Uruguay (FTAA.TNC/w/221) 4 de octubre de 2003 (http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp).

Aunque sólo ha sido suscripto por el Uruguay, las condiciones y propuestas que dimanen de su boceto, en términos generales, resultan coincidentes con las posiciones que el MERCOSUR, como un todo, ha sostenido a lo largo de las negociaciones.

El desenlace de estas discrepancias sobre perfiles y alcances del ALCA parece tener un final anunciado: EEUU no desea tolerar rebeliones en su “patio trasero” y ya ha dejado en claro que si no consigue el ALCA que desea, hará acuerdos bilaterales o subregionales con países individuales o subgrupos, induciendo una reorientación de las corrientes de inversión y de comercio que podrían marginar a los países “díscolos”. Sin embargo, como señala, Eric A. Calcagno: *“el caso del ALCA es atípico, Estados Unidos podrá ejercer toda su influencia y alinear a su lado a casi todos los países; pero si Brasil y Venezuela no entran, no hay ALCA. Entre los dos totalizan el 42% del PBI de América Latina y el Caribe y si se suma la Argentina, se llega al 56%. ¿Qué área de libre comercio puede hacerse con el resto de los países que no llegan a sumar la mitad del producto regional?”* (Calcagno, 2001:87).

Lo cierto es que por el número de adhesiones a ambas visiones del ALCA -la extendida o la restringida- el grueso de los países latinoamericanos y caribeños parece preferir ir detrás de la potencia líder del Hemisferio. Entre las explicaciones posibles para esta preferencia, es que por la pequeñez de sus economías, tienen mucho para ganar con un acceso amplio al mercado estadounidense, y poco que temer de la industria estadounidense, pues carecen de ella. En los de mayor tamaño predomina el deseo de asegurarse las preferencias comerciales que ya tienen, pero sólo en forma temporaria o unilateral.

De todos modos, aún no ha concluido la etapa decisiva de las negociaciones por el ALCA que, incluso, podrían tener resultados finales inesperados. Entre los escenarios posibles se encuentran:

- a) La aceptación por parte de los países del MERCOSUR y Venezuela, para no quedar al margen del juego y sumarse a la mayoría de países de la región favorables a celebrar el ALCA, procurando obtener las máximas concesiones en las negociaciones, especialmente en lo que se refiere a lograr un acceso amplio, seguro y estable al mercado estadounidense,

- b) Desavenencias entre los países que constituyen el “*frente opositor*”, para llamarlo de algún modo, que podrían concluir con deserciones que se sumarían a la mayoría en favor del ALCA (o de su modalidad sustitutiva: los TLC con EEUU);
- c) Decisión de EEUU de posponer el establecimiento del ALCA, por persistir posiciones enfrentadas y no conciliables, con cierta conformidad con la suma de TLC bilaterales o subregionales, que están celebrando con países de la región y sometiendo a los más exigentes, con relación a sus derechos y potencialidades, al aislamiento y pérdida de las ventajas que se pudieran esperar de su establecimiento.
- d) Cierta flexibilización de la posición negociadora de EEUU, sobre todo teniendo en cuenta el fracaso de la reunión de Cancún de la OMC, para homogeneizar y posicionar a todo el hemisferio detrás de sí, en su competencia a escala planetaria con los otros “*mega-bloques*”.

Como la negociación concluye en un “*compromiso único*”, siempre queda la posibilidad, para los países que no se sientan suficientemente compensados o que adviertan que el Acuerdo es asimétrico y poco satisfactorio para sus intereses, de negarse a suscribir el ALCA. Y si las razones que esgriman son valederas y estratégicas, al hacer pública su decisión y los fundamentos que llevaron a adoptar tan drástica postura, a no dudarlo, tendrán el apoyo masivo de sus poblaciones.

Pero, para ello hay un punto previo: iniciar antes de que sea tarde, una discusión pública que involucre a las sociedades nacionales sobre la cuestión del ALCA, cosa que no parece interesar demasiado a los gobiernos, cúpulas empresariales o partidos políticos, preocupados más en su consolidación o supervivencia. Al final, como en el caso de los fenómenos naturales habrá que hacer frente a las consecuencias.

X. A modo de conclusión: se debe fortalecer y ampliar el MERCOSUR

Como señalamos al comienzo, América Latina ha sido siempre una región extremadamente vulnerable a los condicionantes y factores externos, de los que ha dependido para su desarrollo y para el progreso de su proceso de integración. En diversos momentos de su historia reciente pareció posible establecer un vallado

protector, flexible y dinámico, en torno de la integración regional y actualmente parece necesario aferrarse a ella para preservar la propia identidad, aunque la mayoría de los países aparecen poniendo todas sus fichas al ALCA.

Cabe recordar que entre los años sesenta y los noventa, los países de la región participaron en varios proyectos integracionistas, a escala regional o subregional, de carácter comercial, o de cooperación en diferentes materias, pero ninguno de ellos ha podido concretar en la realidad los objetivos de corto plazo y mucho menos, obviamente, los objetivos de largo plazo, en torno al gradual y progresivo establecimiento de un mercado común latinoamericano y creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. (*Vacchino y Pulgar, 1998*).

Las diversas modalidades institucionales empleadas por los países de la región cobrarían nuevos bríos durante los años noventa, como consecuencia de la serie de reformas de carácter interno y alcance internacional que iniciaron o acentuaron durante la misma. La rebaja de los aranceles y la simplificación de la estructura tarifaria (de manera unilateral) por los países de la región estuvo acompañada por la eliminación de prohibiciones y restricciones cuantitativas, y condujo a una *dinamización* tanto de las exportaciones como de las importaciones. El crecimiento del comercio intrarregional, que constituye también el indicador más usual sobre el grado de integración alcanzado por cada grupo multinacional, fue particularmente importante tanto en el MERCOSUR como en la CAN, así como en el MCCA y CARICOM. En cada caso sólo se pudieron establecer zonas de libre comercio y constituir uniones aduaneras, siempre imperfectas.

Sin embargo, este último decenio del siglo XX se cerró, especialmente para los países sudamericanos, de manera negativa, y el efecto de “contagio” que los afectó, con un brusco descenso de la entrada de capitales, importantes erogaciones al exterior, bajos precios para los productos básicos y crecimiento económico nulo o incluso negativo y con dosis crecientes de desempleo, marginalidad y pobreza.

La crisis alcanzó, finalmente, a los esquemas subregionales de integración, con especial impacto sobre los aspectos comerciales, su punto fuerte, generando conflictos comerciales y crisis políticas de confianza entre los países asociados, que no han sido todavía superados totalmente. Ninguno de los esquemas pudo alcanzar sus metas en los plazos previstos y tampoco, en definitiva, realizar sus objetivos de

establecer un espacio económico latinoamericano unificado ni poner las bases para establecer la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

El progreso de la integración consensual y solidaria, basada en la similitud y la vecindad, se relaciona con la existencia de ciertas condiciones estructurales, que sirven también, como medidas de su éxito y viabilidad. Se trata de las condiciones de homogeneidad, comunicación y convergencia, que tienen como opuestos a las condiciones de heterogeneidad, incomunicación y oposición. Si en un proceso concreto predominan las últimas condiciones, estalla el conflicto o se mantiene una situación de estancamiento, en tanto que si se consolidan las primeras aumenta la cooperación y el grado de interdependencia recíprocas.

Es indudable que el proceso de integración en la región debió hacer frente a la inexistencia de algunas de estas condiciones estructurales esenciales, que entorpecieron el normal desarrollo de los diversos proyectos específicos: en primer lugar, no se contó con las redes necesarias en materia de comunicaciones y de transporte, tampoco con redes de información que hicieran posible un creciente flujo de bienes, servicios y personas. Actualmente se está tomando conciencia de tales problemas y de las diversas posibilidades de darle solución.

Por otra parte, se deben volver compatibles y convergentes los proyectos y políticas nacionales. Las divergencias en materia de políticas macroeconómicas y las recurrentes contradicciones entre las políticas comerciales aplicadas y los compromisos integracionistas adquiridos, han tenido un carácter frustrante y obstaculizador. Una expresión del potencial de estos conflictos se ha vivido con dramática intensidad en el propio bloque, sacudido primero por la crisis brasileña y posteriormente por la impactante, profunda y multifacética crisis que ha acosado a la Argentina, aunque se están dando pasos importantes en el difícil camino hacia su restauración.

La supervivencia de la idea de la integración latinoamericana, como idea-fuerza que debería plasmarse en un proceso autónomo y con objetivos propios, se relaciona íntimamente, en la actualidad, con la posibilidad de consolidar y ampliar el MERCOSUR. En tal sentido, para superar el actual estancamiento del proceso, se necesita, en lo interno, desarrollar la institucionalidad y profundizar el nivel de su integración y en lo externo, intentar extender su ámbito geográfico, comenzando por el

espacio sudamericano. (*SELA, 2-2002; Vacchino, 2001*)

Sin embargo, con la intención de ser además realistas, se debe reconocer que se tropezará con las opciones que en otras subregiones, se están adoptando actualmente, en procura de alinearse en torno a EEUU y el proyectado ALCA. Si bien se habría perdido, una vez más, una oportunidad de maximizar los beneficios de una negociación conjunta y concertada, siempre quedará la posibilidad de alcanzar la madurez necesaria, para retomar el camino de la unidad regional, sin dejar de tener en cuenta que los nuevos compromisos pueden ser pesadas cadenas que hagan más difícil levantar el vuelo. Si de todos modos fuera posible, a partir de un MERCOSUR fortalecido, concluir el andamiaje de una estructura autónoma que comienza por la creación de un espacio sudamericano ampliado y se continúa con la articulación y convergencia con las otras subregiones de nuestro rico y multifacético continente latinoamericano, se estaría estructurando, finalmente, una estrategia regional para responder a los imperativos de los nuevos tiempos. (*SELA, 3-2001; Vacchino, 2003*)

Vale una reflexión final: Nos parece necesario insistir en una condición fundamental, tanto para el MERCOSUR, como para el resto de América Latina: mientras no se logre transformar el proyecto de integración regional, como proceso complejo y multidimensional y de largo plazo, que debe avanzar equilibradamente en sus diferentes planos, en políticas de Estado, efectivas y vigentes en todos los países involucrados, difícilmente será posible enfrentar exitosamente los numerosos desafíos externos, además de los propios. Entre ellos el ALCA, que nos viene impuesto desde afuera, como el más reciente e importante desafío a la posibilidad de transformar autónomamente la región, siempre sometida a los factores externos y a los vaivenes y exigencias del corto plazo, que han esterilizado tantos esfuerzos a lo largo de su historia.

Octubre 15 de 2003

Referencias bibliográficas

ALDONAS, Grant (2002): "El camino hacia el crecimiento y el desarrollo económicos" En *Perspectivas Económicas*, Boletín Electrónico (<http://usinfo.state.gov/journals>), Vol. 7, N° 3, Octubre.

ALLGEIER, Peter (2003): Declaraciones a la prensa, En: Diario "O Estado de Sao Paulo", reproducido por el Servicio Informativo del SELA, 29 de Septiembre: "Brasil

e EUA caminham para coliseo na ALCA”

ALVEAR, Soledad (2003), Declaraciones a la prensa, cable de la Agencia EFE, Washington, 29 de Abril. AMARAL, Sergio (2002): Declaraciones a la prensa, según cable de la Agencia IPS, Quito, 4 de Noviembre.

AMORIM, Celso (2003): “Siete mitos sobre el ALCA”, En Diario “La Nación”, Buenos Aires, 10 de Septiembre (<http://www.lanacion.com.ar>).

BALDINELLI, Elvio (2003): Los problemas de una zona de libre comercio con Estados Unidos”. En Diario “La Nación”, Suplemento de Comercio Exterior, 22 de Julio

BIELSA, Rafael (2003): “El comercio no es tan justo como parece”, En: diario “La Nación”, 26 de Septiembre (<http://www.lanacion.com.ar>)

BOYE, Otto (2001): “El ALCA que queremos y necesitamos”. En: Capítulos N° 62, Mayo-Agosto, SELA, Caracas.

CALCAGNO, Eric Alfredo (2001): “El poder de la Integración”, En: Capítulos N° 63, Septiembre-Diciembre, SELA, Caracas.

CEPAL (1994): “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”, CEPAL, Santiago de Chile.

de las CARRERAS, Alberto (2003): “Una interpretación unilateral de la cumbre de Cancún”, En Diario La Nación, Buenos Aires, 13 de Octubre.

ELORZA, Juan Carlos (2003). “Las negociaciones del ALCA y la Comunidad Andina en Acceso a Mercados de Bienes Agrícolas y No Agrícolas” Documento elaborado para la Secretaría General de la Comunidad Andina, Bogotá, Colombia, Junio (<http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/SGdi532.htm>)

ESNAL, Luis (2003): Entrevista con el Canciller de Brasil Celso Amorim, por el Corresponsal del Diario “La Nación” en Brasil, 10 de Enero.

GENOINO, José (2003): “ALCA, o mayor desafío da política externa”, En Diario “O Estado de Sao Paulo”, Brasil, 15 de Febrero.

GRATIUS, Susanne (2002): “El proyecto del ALCA visto desde Europa”, Edición para Internet, (www.lainsignia.org/2002/octubre/dial_002.htm), Fundación Friedrich Ebert, Chile.

JAGUARIBE, Helio (2001): “América Latina y la formación de un orden mundial multipolar”, En Capítulos N° 62, Mayo-Agosto, SELA, Caracas.

LORENZO, Fernando y VALIANT Marcel: (2003): “El MERCOSUR y la creación del ALCA”, En Red Mercosur, Fundación Konrad Adenauer, Montevideo (<http://www.redmercosur.net>).

MAYOBRE, Eduardo (2002): “Desafíos del ALCA para la integración de América Latina y el Caribe”, Septiembre. En: Sitio Web del SELA: (<http://www.sela.org>)

MILLER, SCOTT Y KING Neil, Jr. (2003). “Las diferencias sobre subsidios agrícolas hacen desplomar las negociaciones en Cancún”, En: “The Wall Street Journal Americas”, reproducido por el Diario “La Nación”, 15 de Septiembre.

NORIEGA, Roger (2003): “Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y América Central (CAFTA) ocupa lugar prioritario en agenda hemisférica”, Discurso pronunciado en el Instituto de las Américas, Washington, 15 de Septiembre, En: Programa de Información Internacional del Departamento de Estado de EEUU.

O ESTADO DE SAO PAULO (2003), “Brasil y EUA caminan para colisión na ALCA”, 29 de Septiembre, Nota de redacción, reproducida por el Servicio Informativo del SELA.

PALOCCI FILHO, Antonio (2003): “ALCA será productivo a largo plazo”, Declaraciones reproducidas por el Diario “O Estado de Sao Paulo”, Washington, 15 de Abril.

PEÑA, Félix (2003): “Las lecciones que deja Cancún”, En: Diario “La Nación”, Suplemento de Comercio Exterior, 30 de Septiembre.

PIÑEIRO GUIMARAES, Samuel (2002): “¿Debe o Brasil se retirar das negociacoes da ALCA. En: ALAI (América Latina en Movimiento), Agosto 15 (<http://www.alainet.org>).

QUIJANO, José Manuel (2001): “MERCOSUR y Chile ¿El otro polo del ALCA”, En Capítulos N° 62, Mayo- Agosto, SELA, Caracas.

REICH, Otto (2002): “La Política de Estados Unidos en las Américas y el papel del comercio libre”, En: Perspectivas Económicas, Boletín Electrónico: <http://usinfo.state.gov/journals>, Vol. 7, N° 3, Octubre

REYES, Giovanni (2001): “El Gran Caribe, entre los extremos del ALCA”. En Capítulos N° 62, Mayo-Agosto, SELA., Caracas.

SELA (1-2001): “La integración, una vía para la inserción de ALC en la globalización”, En Capítulos N° 61, Enero-Abril, Caracas.

SELA (2-2001): “Guía de la Integración de América latina y el Caribe”, En: <http://www.sela.org>. (SELA/SP/Di N° 5-01, Mayo).

SELA (3-2001): “La integración latinoamericana y caribeña: empresa necesaria y posible”, En: Capítulos N° 62, Marzo-Agosto, Caracas.

SELA (1-2002): “Participación de los países de América Latina y el Caribe en el comercio mundial, 1990 /2000”, En: Informe de Coyuntura N° 8, Junio. (<http://www.sela.org>).

SELA (2-2002): “Una institucionalidad para la convergencia y el desarrollo de la Integración en América Latina y el Caribe” En: <http://www.sela.org> (SELA/SP/CL/XXVIII.O/Di N° 9-02),

SELA (3-2002), “Perspectivas alentadoras prevalecen en ALC pese a lo difícil del año 2002” Boletín de Integración N° 63, Diciembre. En: <http://www.sela.org>.

SERRANO, Joseph I. Màric (2000): “El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante”, (<http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm>). En: Papeles Cristianismo y Justicia.

SILVA, Consuelo (2003), “Comentarios críticos al TLC Chile-Estados Unidos”, Santiago de Chile, Junio (<http://www.comerciojusto.cl>)

SMITH, Peter (1993): Chapter 14: “Decision Rules and Governance”. En: The Challenge of Integration, Europe and the Americas, Edited by Peter H. SMITH, North-South Center, University of Miami.

THE NEW YORK TIMES (2002): “El sistema agrícola del mundo favorece a los países más ricos” (Editorial, reproducida por La Nación, 5 de diciembre)

TORTORA, Manuela (1998): “Política social y ALCA”, En Capítulos N° 53, Enero-Junio, SELA, Caracas.

VACCHINO, Juan Mario (1981): “Integración Económica Regional”, Editorial Universidad Central de Venezuela, Caracas

VACCHINO, Juan Mario (1983): *Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI*, Depalma, Buenos Aires.

VACCHINO, Juan Mario y PULGAR, Telasco (1998): "Articulación de acuerdos de integración y la Comunidad Latinoamericana de Naciones", En Capítulos N° 53, Enero-Junio, SELA, Caracas.

VACCHINO, Juan Mario (2001): “La Cumbre Suramericana y el desarrollo de una utopía”. En: Capítulos N° 61, Enero-Abril, SELA, Caracas.

VACCHINO, Juan Mario (2002): “Requisitos y retos en el largo camino hacia la CLAN”. En: Latinoamérica y el Caribe hacia la Integración, Revista del Grupo Parlamentario Venezolano del Parlamento Latinoamericano, Año 2, Número 5, Mayo, Caracas.

VACCHINO, Juan Mario (2003): “El ALCA ¿Freno o acelerador para la integración regional?”, Ponencia al I CIEELA, Cuzco, mayo 2003, En: Universidad Nacional San Antonio Abad de Cusco, Perú (<http://icieela.unsaac.edu.pe>)

VARGAS, Oscar-René (2002): “Consecuencias de la aplicación del ALCA”. (http://www.lainsignia.org/2002/noviembre/econ_056.htm). En: El Nuevo Diario, Nicaragua, 28 de Noviembre

ZOELLICK, Robert B. (2002): “Comerciar en Libertad, la nueva empresa de las Américas” En: Perspectivas Económicas, Vol. 7, N° 3, Octubre. Boletín Electrónico: <http://usinfo.state.gov/journals>,

ZOELLICK, Robert B (2003): “Estados Unidos no esperará a los que se resisten”, En Diario “La Nación”, Septiembre 24 de 2003. (<http://www.lanacion.com.ar>)

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 124 OCTUBRE 2020

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

● INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se invita a la escritura y recepción de artículos para la **Revista N.º 43 Aportes para la integración latinoamericana** editada por este instituto. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene un árbitro interno y uno externo. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar

Además, **se encuentra abierta la inscripción a la Maestría en Integración Latinoamericana y a la Especialización en Políticas de Integración**. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

INFORMES: De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas a través de los siguientes medios de contacto:

E-mail: integra.unlp@gmail.com **Teléfono:** 0054-221-421-3202; **Web:** www.iil.jursoc.edu.ar

AUTORIDADES DEL IIL–UNLP

DIRECTORA DE LAS CARRERAS DE POSGRADO

NOEMÍ MELLADO

SECRETARIO DE LAS CARRERAS DE POSGRADO

MARCELO HALPERÍN

SUBDIRECTORA DEL INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

LILIANA RAPALLINI

SECRETARIO

ROBERTO MIRABELLI

CORRECTORA DE ESTILO

MARÍA CORBETTA