

[Capítulo I

Situación actual de las negociaciones para la formación del Área de Libre Comercio de las Américas

Laura Rojas]

El ALCA o Área de Libre Comercio de las Américas es parte de la iniciativa de cooperación política y económica más ambiciosa que han llevado a cabo los 34 países democráticos del continente americano. El proceso para su creación comenzó en la Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado reunida en Miami en diciembre de 1994. Tras intensas negociaciones y con mucha presión por parte de América Latina se definió una agenda de trabajo para negociar un acuerdo para la creación de un espacio económico de 800 millones de consumidores, con reglas similares para los negocios y mayor facilidad para la libre circulación de bienes, servicios y capitales. Lo que se planteó entonces fue negociar un acuerdo de comercio de nueva generación, donde se incluían tanto la liberalización de los mercados agrícolas, industriales, de servicios y de compras del sector público, como las reglas sobre la inversión, propiedad intelectual, competencia, *dumping* y subsidios y solución de controversias.

Los jefes de Estado acordaron que las negociaciones culminarían en diciembre de 2004, dejando transcurrir hasta diciembre de 2005 para la aprobación parlamentaria del Tratado y su entrada en vigencia. Esa fecha fue ratificada por los países¹ en las reuniones ministeriales subsiguientes. Sin embargo, al día de hoy, febrero 2005, es claro el fracaso en alcanzar esa meta. En muchos círculos se discute si las negociaciones van a continuar y quienes creen que así será, no saben a ciencia cierta cómo lo harán.

En este trabajo se trata de interpretar la situación actual del ALCA y su posible desarrollo. La historia del acuerdo y sus dificultades tienen mucho que ver con las tendencias dominantes en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en las tres últimas décadas y muy especialmente con las tensiones comerciales entre el primero y Brasil. Sin embargo, la dinámica de la política interna en los países es la clave para entender lo que está ocurriendo. La conclusión central es que en sus orígenes el ALCA era visto por los principales actores en el proceso, los gobiernos, como instrumental para el logro de otras metas razón por la cual estaban dispuestos a hacer las concesiones comerciales que permitirían los equilibrios la negociación. Diez años más tarde, la protección de intereses comerciales poderosos en Estados Unidos y Brasil dificulta el balance, mientras que los gobiernos carecen de fuer-

¹ Venezuela ha sido el único país que abiertamente se ha opuesto a la fecha de 2005. Su posición apareció por primera vez como una nota a pie de página en la Declaración de la IIIª Cumbre de las Américas (Declaración de Québec) en 2001.

za para crear el consenso político necesario para avanzar en la negociación y especialmente para que los respectivos Congresos ratifiquen el Tratado.

La primera sección comienza con una breve descripción de cómo las posiciones en materia de negociaciones comerciales están ligadas al ambiente político doméstico y al grado o influencia de actores no gubernamentales sobre los gobiernos de la región. La segunda analiza el contexto histórico para entender los factores económicos y políticos en las posiciones de los países involucrados. La tercera sección describe la cronología y estructura de las negociaciones, enfatizando los avances alcanzados hasta la fecha. La cuarta y última parte analiza la evolución reciente del ALCA y las propuestas para continuar las negociaciones, focalizando la atención en los resultados de la Cumbre de Miami de noviembre de 2003 y de las últimas reuniones entre los co-presidentes, al tiempo que ofrece un análisis de las perspectivas de la negociación.

Para entender el ALCA

Las posiciones estadounidenses en materia de política exterior deben analizarse en el contexto del juego de poder entre el gobierno y el Congreso en la formulación y ejecución de la política comercial y la conducción de las negociaciones comerciales. Tres elementos de este juego de poder son claves: en primer lugar, cada uno de estos actores tiene una visión de lo que debe ser la política exterior, con objetivos no siempre coincidentes. Por tanto, la política comercial, como parte de la política exterior, depende de la coyuntura nacional y de las influencias de otros grupos sociales y gobiernos extranjeros sobre los dos actores principales. Esto se refleja en el quehacer político y, sobre todo, en sus principales productos, llámense leyes o posiciones de negociación. En segundo lugar, en Estados Unidos los legisladores dominan la escena doméstica, ya que el Ejecutivo negocia con la autoridad que le concede el Congreso a través de una ley específica y por un período determinado². En la práctica, las negociaciones no se inician hasta que la administración cuente con dicha autorización. La ley restringe los grados de libertad del ejecutivo al definir de antemano los resultados de las negociaciones y establecer procedimientos específicos para que los legisladores puedan ejercer control sobre las mismas. Tercero, es amplia la influencia en el proceso de actores no gubernamentales: empresarios, sindicatos y sociedad civil en general, y se ejerce fundamentalmente a través del Congreso —pues los representantes³ responden más a sus electores que a su filiación partidista—. La sociedad civil también se hace escuchar a través de la Oficina del Representante Comercial (US Trade Representative, USTR) que tiene la responsabilidad directa de las negociaciones con otros gobiernos.

A diferencia de Estados Unidos, en América Latina los gobiernos tienen un papel protagónico y dominante en las negociaciones comerciales. Las constituciones latinoamericanas también contemplan la necesidad de que los Congresos ratifiquen o no los tratados internacionales, sin modificarlos, pero la iniciativa de avanzar en las negociaciones y la definición de la agenda corresponde al Ejecutivo. Tradicionalmente, por tanto, el juego de poder entre Ejecutivo y Congreso se da en una etapa más avan-

² La legislación era conocida como *fast track* ya que implicaba una vía rápida para la ratificación de lo negociado por el Ejecutivo y una garantía a gobiernos extranjeros de que el Congreso no modificará lo acordado. A partir de 2001 se conoce como Trade Promotion Authority (TPA) o Autoridad para la Promoción Comercial, nombre más ajustado al objetivo de la misma.

³ Mientras que los senadores son elegidos cada seis años, los representantes van a elecciones cada dos, por lo que puede decirse que están en permanente campaña electoral.

zada del proceso, cuando hay que convencer a los legisladores —básicamente senadores en la mayoría de los países— para que aprueben el Tratado. El grado de influencia de actores no gubernamentales sobre los Congresos ha aumentado en los últimos años pero, en general, no es ni amplia ni directa, sino que se da a través de los partidos políticos. Ellos también ejercen influencia sobre los gobiernos. De manera que es importante la posición de los partidos en materia de relaciones con Estados Unidos y frente a la globalización y temas semejantes. Empresarios y sindicatos también impactan la posición de los gobiernos de América Latina, con influencia variable dependiendo del país y de su estructura de producción. Esta influencia es poderosa en Brasil y Colombia, donde el sector privado genera gran cantidad de empleo y divisas; menos importante en países como Venezuela, donde el Estado es el actor más importante en la economía. Finalmente, aunque la sociedad civil era hasta hace poco un actor casi irrelevante, su conexión con organizaciones internacionales anti-globalizadoras en un contexto de alta volatilidad política en la región la ha convertido en un actor con peso.

Etapas en el proceso ALCA

En esta sección se analizan las motivaciones de los actores principales, tanto en Estados Unidos como en América Latina, en una perspectiva temporal y cómo ellas se reflejan en el proceso ALCA. En éste, hay dos etapas claramente diferenciadas antes de la actual. La primera, previa al lanzamiento del proceso, entre 1982-1994, aporta datos para entender los orígenes de la idea de crear una zona de libre comercio hemisférica y los objetivos iniciales de las partes; en esa etapa la hegemonía del proceso la tenía Estados Unidos. La segunda, entre 1994-2001, cuando se modifica la percepción de los países sobre los posibles logros y beneficios del proceso, muestra la hegemonía estadounidense amenazada por problemas domésticos así como la creciente importancia de Brasil en las negociaciones.

1982-1994

Estados Unidos: seguridad nacional y comercio justo

En la década de los ochenta, la estabilidad política de la región en el marco de regímenes democráticos era una de las preocupaciones centrales para el gobierno de Estados Unidos. En el pensamiento dominante de las administraciones republicanas Reagan y Bush I, así como en los centros de pensamiento conservadores privaba la idea de que la debilidad en la democratización de las sociedades latinoamericanas se debía a sus bajos niveles de desarrollo. En este marco, el comercio fue visto como una herramienta para acelerar el crecimiento, disminuir la pobreza y a la vez lograr la paz y la estabilización junto con la consolidación de las democracias de la región⁴. Así, veinticuatro años atrás, el presidente Reagan lanzó la política de promoción de la democracia y el libre comercio a cambio de alivio de la deuda y apoyo contra la insurgencia. Desde entonces se creó una conexión entre nuevos préstamos y los programas de reforma económica, incluyendo el área comercial. En 1989, la Iniciativa para las Américas (IA) del presidente George Bush, padre, fue más allá en este camino al proponer, por primera vez, acceso libre al mercado norteamericano a todos aquellos países que adelantaran programas de reforma económica, incluyendo por supuesto la liberalización comercial. La IA preveía también la creación de un fondo de

⁴ Como referencia ver la serie Backgrounder de la Heritage Foundation.

inversión para el desarrollo y provisiones para condonación de la deuda. Desde entonces se habla de la creación de un área de libre comercio desde Alaska hasta la Patagonia. El presidente Bush I también comenzó las negociaciones con México y Canadá para la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCLAN), creando la expectativa de que después de México otros países «reformadores» podrían adherir al mismo.

El intercambio de acceso al mercado por reformas con América Latina fue obstruido por el Congreso, que rechazó la Iniciativa para las Américas de Bush I tanto en 1990 como en 1991. Presiones proteccionistas que venían desde la crisis de los ochenta influyeron en la actitud de los legisladores. Desde esa época, algunos congresistas, junto con empresarios y sindicatos, sostienen que los problemas de ciertas industrias americanas no se deben a su baja competitividad sino a las prácticas de comercio de los socios comerciales. Las llamadas medidas de defensa comercial, como las anti-*dumping*, juegan desde entonces un rol preponderante. A su vez, la matriz de opinión entre los estadounidenses exalta la conexión entre los estímulos a las exportaciones, a las industrias nacientes y a la tecnología, y las ventajas de productores extranjeros en el mercado de Estados Unidos, el cual se percibe como fundamentalmente abierto en contraposición al resto del mundo. Como resultado, desde finales de los años ochenta el Congreso generó una política agresiva en la apertura de otros mercados y mucho más restrictiva que la del Ejecutivo en cuanto a permitir importaciones, sobre todo de ciertos sectores, e incorporó además otros temas a la agenda comercial, como la propiedad intelectual y las medidas de inversión relacionadas con el comercio. Como se verá a lo largo del trabajo, la postura proteccionista del Congreso estadounidense no ha hecho sino intensificarse a lo largo de estas últimas dos décadas y media.

A pesar de lo anterior, los legisladores de Estados Unidos han estado dispuestos a cooperar⁵ con ciertos grupos de países y dentro de ciertos límites en los casos en que han percibido una amenaza a la seguridad nacional o cuando el acuerdo ha servido a otros objetivos percibidos como prioritarios en la política interna. Un ejemplo interesante es el acuerdo bilateral de comercio entre Estados Unidos e Israel, que se firmó tan temprano como en 1985. En la región hay dos ejemplos más que datan de la fase en análisis: primero, el Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBERA), conocida como Caribbean Basin Initiative (CBI), extendida en 1990, la cual tenía como beneficiarios iniciales a los países centroamericanos y que luego se extiende a los 24 países de la Cuenca del Caribe. Aprobada inicialmente en 1983, la ley estableció como objetivos la estabilidad democrática y el crecimiento económico de la sub-región para reducir el tráfico ilegal de drogas y de personas hacia Estados Unidos. Segundo, el tratamiento preferencial a los países andinos, recogido en el Andean Trade Preference Act (ATPA) aprobada en 1991, una iniciativa legislativa que evolucionó de la crítica al manejo hecho por la administración Bush I del tema del narcotráfico en Suramérica, y que tuvo como objetivo reducir el problema doméstico con las drogas (Rojas, 1994).

Los países beneficiarios de ambos programas dependen del cumplimiento de los criterios de elegibilidad que fueron determinados en la legislación correspondiente⁶. Puede decirse que el Tratado bilateral con Canadá en 1989 y posteriormente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte son los únicos acuerdos que tuvieron su origen en motivaciones mayormente comerciales⁷.

⁵ Cooperación se define como ajuste en las políticas de un país en reciprocidad o en anticipación al ajuste de políticas en otro país, asumiendo que en el intercambio ambos derivan algún beneficio (Milner, 1997, pp. 7-8).

⁶ Como prueba del carácter político y condicionado del trato preferencial cabe señalar que Nicaragua sólo fue certificado como país beneficiario en 1990 mientras que Panamá perdió su *status* en 1988 y lo recuperó en 1990.

⁷ Sin embargo, en el caso de México, temas como la migración, el contrabando y el narcotráfico fueron también parte de la motivación del Tratado.

América Latina: comercio, inversión y deuda externa

Factores económicos y políticos internos de América Latina movieron a la región hacia un cambio de paradigma de desarrollo. Incapaces de generar las divisas necesarias para financiar importaciones y servir la abultada deuda externa, los gobiernos y las élites se vieron forzados a aceptar las limitaciones del esquema de sustitución de importaciones en una economía mundial cada vez más globalizada. En 1982 México se declaró incapaz de pagar su deuda en las condiciones contratadas. El conjunto de reformas que avanzó para enfrentar la crisis incluyó la liberalización de su régimen comercial. Ello marcó una tendencia a la que adhirieron los decisores políticos en la mayoría de los países en la región y que duró hasta mediados de los noventa. Incluso países tradicionalmente «proteccionistas» como Brasil adelantaron un proceso de apertura⁸ relativamente rápido, aunque incompleto.

El pensamiento económico detrás de las reformas comerciales señalaba que un régimen de comercio abierto y más transparente, contrario al esquema rígido y cerrado de la sustitución de importaciones, proveía incentivos para la diversificación y el crecimiento de las exportaciones. Nuevos modelos teóricos y trabajos empíricos de reputados economistas enfatizaban la importancia de una orientación del crecimiento «hacia afuera». Por si fuera poco, el modelo asiático permitía sustentar el cambio de paradigma en casos exitosos. Adicionalmente, el «Consenso de Washington» reforzó la noción de que la liberalización comercial era parte del «paquete» de buenas prácticas que debían seguirse para recuperar la prosperidad. Se dio así la conexión entre las tesis de las administraciones republicanas en Estados Unidos, las recomendaciones de instituciones financieras internacionales y las políticas de los gobiernos de América Latina.

«Crecer hacia fuera» requería mejorar y ampliar la seguridad jurídica del acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados de los socios comerciales, sobre todo de los grandes países desarrollados. Desde esa perspectiva, los acuerdos comerciales se convirtieron en una herramienta clave en la estrategia comercial, muchas veces el aspecto más visible de dicha estrategia, por lo que los gobiernos se vieron forzados a trabajar en varios foros simultáneamente. Primero, a nivel multilateral, los países descubrieron el GATT como un foro importante; algunos se hicieron miembros del mismo⁹ y todos participaron activamente en la Ronda Uruguay. El GATT y ahora la Organización Mundial del Comercio (OMC) permite obtener y conceder acceso a los mercados, sin discriminación y bajo reglas que son conocidas por todos los miembros. Segundo, a nivel regional y bilateral, los países redescubrieron la importancia de sus vecinos como socios comerciales y, por lo tanto, fueron revitalizados los pactos sub-regionales y se gestaron nuevas alianzas comerciales¹⁰. Estos acuerdos fueron vistos por los países desarrollados y en desarrollo como una vía para ir de manera más rápida y profunda que el GATT/OMC hacia el desmantelamiento de barreras al comercio, con las mismas o mayores seguridades jurídicas para el exportador.

El interés de la región no se limitaba al comercio, también incluía la inversión extranjera. La literatura económica reconoce desde hace tiempo que los esquemas de integración pueden crear las condiciones favorables para la localización de inversión extranjera destinada a aprovechar las ventajas de un

⁸ Brasil bajó sus aranceles promedio de 60% a 11% entre 1988 y 1994. Sin embargo, sus índices de apertura continuaron por debajo de los países de la OCDE y en sus relaciones comerciales no se incluyó la formación de áreas de libre comercio. El proceso tuvo un retroceso entre 1995-1998 cuando la tarifa promedio se elevó a 15% (Mosquita Moreira, 2004).

⁹ México (1986), Venezuela (1991), Ecuador (1992), Costa Rica (1990) y Paraguay (1993) se hicieron miembros del GATT.

¹⁰ Entre 1990-2000 se firmaron 30 acuerdos de libre comercio en el continente. Esta red de pactos comerciales es lo que se conoce como el «spaghetti bowl». Sólo uno de esos acuerdos incluyó a Estados Unidos.

mercado ampliado. Una zona de libre comercio como el ALCA, de 800 millones de consumidores y con una capacidad de compra de 10 trillones de dólares, sería para América Latina y el Caribe un arma poderosa en la competencia global por capitales extranjeros, especialmente si el acuerdo incluye al principal inversionista, Estados Unidos.

Finalmente y estrechamente relacionado con el punto anterior, está la solución de la deuda externa. Para principio de los años noventa estaba claro que se necesitaban recursos para aumentar el crecimiento y había que buscar soluciones que fueran más allá del refinanciamiento. Si bien los gobiernos de los países endeudados estaban dispuestos a hacer las reformas necesarias y a apretarse los cinturones para generar recursos adicionales y cumplir sus compromisos, programas de alivio o condonación de la deuda facilitarían esa tarea. Por eso la propuesta de la Iniciativa para las Américas resultó tan atractiva a los endeudados países latinoamericanos.

1994-2001

El período de la administración Clinton es un claro ejemplo de cómo las divisiones políticas internas impactan la política exterior estadounidense. En sus inicios, entre 1992 y 1994, la administración Clinton pareció continuar la política de sus predecesores hacia América Latina. Con una renovación limitada de la autoridad para negociar, se terminaron unos acuerdos complementarios¹¹ al Tratado con Canadá y México y se completó la Ronda Uruguay. Sin embargo, después del desgaste por el debate político interno para aprobar ambos acuerdos, la administración Clinton perdió interés en el tema. En la preparación de la Cumbre de las Américas, diciembre de 1994, se hizo evidente que el comercio había dejado de ser el centro de las relaciones con América Latina, y fue sólo tras un intenso *lobby* como algunos gobiernos de la región lograron colocar el área de libre comercio en la agenda de la Cumbre y hacer aprobar la idea del ALCA.

Desafortunadamente, la otra parte de la propuesta de la Iniciativa para las Américas, relativa a los fondos para la inversión y para el rescate de la deuda, no fue retomada, eliminando de entrada dos de los temas que hacían atractivo para algunos países continuar con la apertura comercial y eventualmente con el ALCA. A pesar de que aún se sostenía que la idea del ALCA era «para ayudar a fortalecer la democracia y apoyar el desarrollo regional» (White House, 1994), ya entonces se vio la importancia de los intereses comerciales. Estados Unidos incorporó la totalidad de su agenda comercial en la discusión: inversiones, servicios, propiedad intelectual y compras gubernamentales, y es así como surge la noción de un ALCA ambicioso, noción que se mantuvo durante toda la etapa preparatoria y en los años de negociación hasta 2004.

Los problemas del ALCA comenzaron a notarse cuando la administración Clinton perdió la autorización para negociar por los desacuerdos en el Congreso sobre las metas de las negociaciones. El gobierno estaba presionado por los sindicatos y su partido para incluir los derechos laborales y de medio ambiente en la negociaciones¹² y no quiso arriesgar más su ya deteriorado capital político en esa batalla,

¹¹ Corresponden a los acuerdos en materia de ambiente y derechos laborales.

¹² «La AFL-CIO se opondrá a una legislación de *fast-track* que no requiera estándares que se hagan cumplir en materia de ambiente y trabajo en el cuerpo central de cualquier acuerdo. Si nosotros aprobamos el *fast track* de esta manera, estaremos enviando el mensaje más claro posible tanto a nuestros negociadores como a nuestros socios comerciales, de que estamos listos y queremos trazar un nuevo camino en la economía global y de que ningún país debe ganar una ventaja competitiva sacrificando su ambiente o su fuerza de trabajo», Thea Lee, Directora Asistente de Economía Internacional del Departamento de Política Pública de la Federación Americana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales. Intervención en la sesión ante el Subcomité de Política Económica Internacional y Comercio de la Cámara de Representantes del 150th Congreso de Estados Unidos. Primera Sesión, julio 9 de 1997 (traducción L.R.).

por lo que no recuperó el *fast track* en toda su gestión, con importantes repercusiones para la evolución del ALCA. Primero, la credibilidad de Estados Unidos, de cara a su compromiso con la apertura y con la región en particular, se erosionó. Países con una clara vocación reformadora, como Chile, esperaron en vano que se cumpliera la promesa de iniciar negociaciones para su adhesión al TLCAN. Segundo, sin *fast track* Estados Unidos perdió liderazgo, el lanzamiento oficial de las negociaciones se demoró hasta 1998, y su ritmo se hizo más lento¹³. Incluso Brasil, que siempre se opuso a adelantar la fecha de término del ALCA, hizo clara su posición sobre las implicaciones de la ausencia del *fast track*: «Brasil ha aceptado la noción de que la autoridad del *fast track* no es necesaria en el período «preparatorio» de las negociaciones, porque nada concreto en términos de productos o calendarios está en la agenda. Sin embargo, es absolutamente esencial que todos los gobiernos representativos tengan total autoridad plenipotenciaria para negociar cuando se comiencen a negociar temas como lista de productos, calendarios de reducción de aranceles y los textos finales. De otra manera, todos los demás países estarían negociando un acuerdo que dependerá de los cambios en las opiniones del Congreso de los Estados Unidos, lo cual no es un escenario viable» (Barboza, 2001)¹⁴.

Las presiones proteccionistas en Estados Unidos tomaron defensiva la posición estadounidense. Para 1997, cuando se logró consenso «condicional» para comenzar las negociaciones, el formato de la negociación estaba todavía en discusión pues Estados Unidos proponía posponer hasta después del año 2000 la discusión sobre aspectos sensibles para ellos, como las medidas de defensa comercial. También comenzaban a asomarse los problemas con las medidas de protección a su agricultura. MERCOSUR, en respuesta, quería que las negociaciones de acceso al mercado comenzaran en el año 2003. Sólo la presión de Canadá, Centroamérica, Chile y los países andinos hizo que se acordara avanzar en todas las áreas simultáneamente desde 1998.

La actitud de los andinos y centroamericanos, y en menor medida de la CARICOM, se explica por su interés en mantener el acceso preferencial, pero temporal, que ya habían ganado en el mercado estadounidense. Los países beneficiarios entendieron claramente que debían moverse hacia esquemas de preferencias recíprocas, dando acceso a bienes y servicios estadounidenses y asumiendo obligaciones en áreas «nuevas» si querían mantener el *statu quo*. El mensaje del Congreso de Estados Unidos en este sentido no pudo ser más claro: en el año 2000, cuando fueron renovadas por ocho años las preferencias a los países de la Cuenca del Caribe, el poder legislativo dio el mandato al USTR de promover el diálogo para impulsar el tema del ALCA y «explorar otras vías de intensificar la relación comercial», abriendo claramente la posibilidad de negociar un acuerdo bilateral¹⁵. La misma estrategia fue utilizada con los países andinos.

Mientras tanto, y en parte como respuesta a lo que era visto como una falta de compromiso norteamericano, los acuerdos comerciales se multiplicaron al sur del Río Grande. Entre 1994 y 1997 Canadá estableció un TLC con Chile y anunció negociación con Costa Rica; MERCOSUR hizo lo mismo con Bolivia y Chile y comenzó a negociar con la Comunidad Andina. México y Chile, por su parte, alcanzaron acuerdos con casi todos los países del hemisferio. En ese contexto, en 1997 Brasil lanzó la idea de la creación de una zona de libre comercio de América del Sur, la cual fue vista por algunos como una alternativa al ALCA.

¹³ A pesar de que la meta de 2005 fue acordada desde 1994, muchos países abogaban por finalizar el acuerdo antes.

¹⁴ Rubens Barboza fue embajador de Brasil en Estados Unidos hasta abril de 2004.

¹⁵ US-Caribbean Basin Trade Partnership, Act of 2000 (CBTPA).

Es importante analizar la posición de Brasil como parte de los antecedentes de la situación actual. Brasil también compró la idea inicial de la reforma comercial, tanto por el alto costo interno de la protección como por la presión por obtener nuevos préstamos. Así, entre 1988 y 1994 redujo sus tarifas y liberalizó regulaciones. Sin embargo, una vez llegado a ese punto, la alianza entre empresarios y sindicatos se mostró contraria a posteriores reducciones, especialmente en el marco del ALCA, el cual se veía como una herramienta de los intereses de Estados Unidos. El país sureño trató de bloquear el acuerdo para el ALCA en la Cumbre de Miami pero ante lo inevitable su posición se centró en tres elementos: primero, en la gradualidad en la negociación y la instrumentación del acuerdo (Brasil siempre se opuso a las presiones de algunos países para adelantar la fecha de 2005). Segundo, en la defensa de sus intereses exportadores, especialmente los agrícolas, de manera que cuando Estados Unidos planteó posponer la negociación de los mecanismos de defensa comercial y dejar la negociación de los subsidios agrícolas para la OMC, Brasil contraatacó exigiendo la reciprocidad en las concesiones y el carácter comprensivo del acuerdo, es decir que ningún tema ni ningún producto fuera excluido de la negociación. Tercero, en la preservación de los acuerdos sub-regionales. En la visión de Brasil, el ALCA debía complementar y no eliminar los acuerdos como MERCOSUR, al cual se le asignaba mayor importancia que a la integración con el norte. Todos estos puntos propuestos por Brasil se ven reflejados en la Declaración de San José de Costa Rica (1998). De manera que puede decirse que ya en 1998 la semilla de la discordia estaba sembrada y eran claras las tensiones entre Brasil y Estados Unidos así como la pérdida de hegemonía del país norteamericano. Ello explica porqué este último aceptó compartir con los cariocas el liderazgo del proceso en la etapa decisiva de la negociación, en 2002-2005.

Resultados visibles del proceso

Las negociaciones para la creación del ALCA han supuesto el uso de numerosos recursos humanos y financieros. Los años 1995-1998 fueron de pre-negociación y en ellos funcionaron doce grupos de trabajo que tuvieron como función primordial elaborar los documentos preparatorios para la negociación de un área de libre comercio. En lo fundamental, durante ese período el trabajo consistió en un intercambio preliminar de posiciones sobre los temas que eventualmente serían objeto de negociación; en un proceso de recopilación de información básica sobre la legislación y las estadísticas económicas comerciales de los países y los esquemas sub-regionales, y en el montaje de bases de datos útiles para las negociaciones.

Una vez superada esa etapa se decidió lanzar la negociación propiamente dicha en 1998. Primero los ministros del área se reunieron en marzo en San José de Costa Rica y posteriormente en abril, luego los presidentes se reunieron en Santiago de Chile en la IIª Cumbre de las Américas para el lanzamiento formal de las negociaciones. Los principales acuerdos fueron:

- Los principios y objetivos de la negociación, los cuales se recogen en el Anexo I de la Declaración Ministerial de San José.
- La estructura de las negociaciones. Para el trabajo técnico se crearon nueve Grupos de Negociación (por ejemplo: acceso a mercados; agricultura; inversión; servicios; compras del sector público; solución de controversias; derechos de propiedad intelectual; subsidios anti-*dumping* y derechos compensatorios y política de competencia), cada uno con mandatos específicos. Estos grupos negocian tanto los textos como la liberación de los mercados. Desde 2002 y hasta noviembre 2003, las delegaciones abordaron la etapa de las negociaciones de acceso para los bienes industriales y agrícolas y para las áreas de inversión, servicios y compras gubernamentales.

• Adicionalmente, se constituyeron una serie de grupos consultivos y comités para apoyar áreas específicas de la discusión del ALCA. Entre ellos destacan el comité de Administración, el de Asuntos Institucionales, el de Pequeñas Economías y el de Representantes Gubernamentales para la Incorporación de la Sociedad Civil.

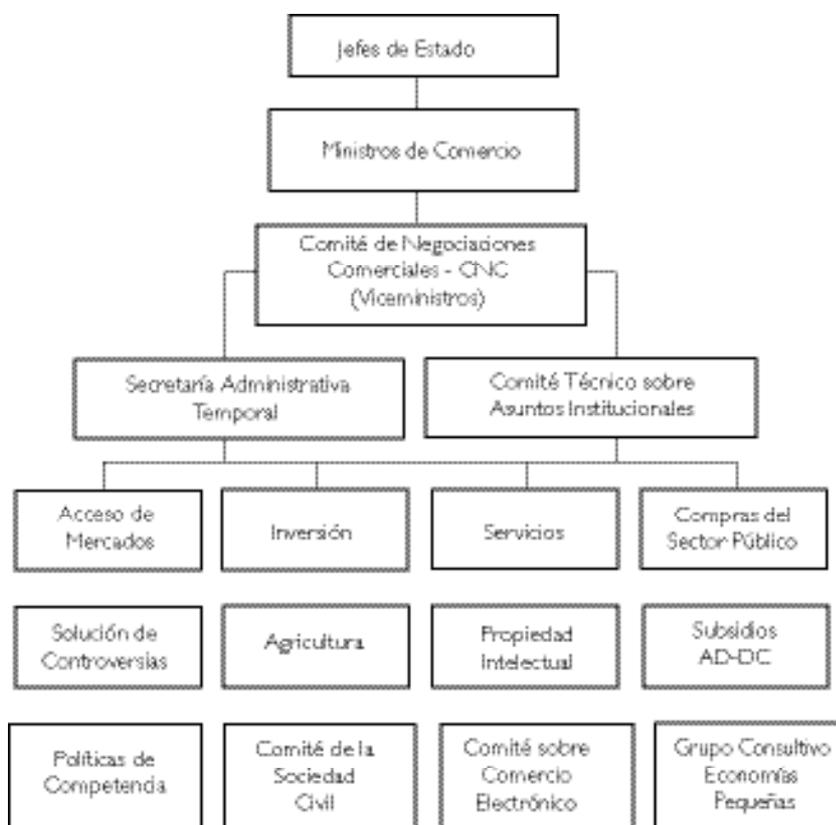
Como entidad política y ejecutiva del proceso se estableció el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), a nivel viceministerial, el cual dicta las pautas para el funcionamiento de los grupos de negociación y otras entidades del proceso, toma decisiones en cuanto a la estructura y reporta a los ministros, quienes a su vez reportan a los presidentes y jefes de Estado de la región (ver Diagrama 1).

• Se creó la Secretaría Administrativa del ALCA con funciones de apoyo logístico al proceso, traducción y distribución de documentos y manejo de archivos.

• Se solicitó un renovado apoyo al Comité Tripartito (CT), integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). El mismo cumple funciones de secretaría técnica, dando apoyo a los presidentes de los grupos y comités consultivos y respondiendo a las demandas de asistencia en materia de capacitación de las distintas delegaciones. El CT también ayuda financieramente al proceso.

• Se acordó cuáles países se rotarían la presidencia y la vicepresidencia del proceso desde esa fecha hasta el final de las negociaciones en diciembre 2004, así como la sede de la Secretaría Administrativa y de las reuniones de los distintos grupos. Miami fue escogida como sede inicial para el período 1998-2001, luego Panamá entre 2001-2003 y finalmente México desde 2003 hasta el término del proceso en 2004.

ALCA, 1998: Estructura de las negociaciones | DIAGRAMA 1



Adicionalmente, el trabajo de los países en este período incluyó la discusión de temas esenciales para la sostenibilidad del acuerdo. Entre los más relevantes destacan el trato a las economías más pequeñas y el de la creación de fondos especiales. En cuanto al primero ha habido avances importantes gracias a la posición de la CARICOM. Los caribeños han insistido en obtener un reconocimiento a la condición especial de las pequeñas economías como entidades diferenciadas de los países en desarrollo y objeto de trato diferencial. A pesar de la oposición de Estados Unidos, la Declaración de San José recogió este principio y estableció que las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías se tomaría en cuenta al diseñar el ALCA y que además se tendrían presentes para asegurar su plena participación en la construcción del acuerdo. Ello ha sido la base para el logro de concesiones al Caribe a lo largo de la negociación y especialmente en la etapa preliminar del intercambio de ofertas de acceso a mercados (Bernal, 2004).

En cuanto a la creación de fondos especiales, el único avance concreto es el Programa de Cooperación Hemisférico (Anexo I de la Declaración ministerial de Quito 2002), que tiene como objetivo fortalecer las capacidades de los países para participar en las negociaciones, instrumentar sus compromisos comerciales y enfrentar los desafíos de la integración hemisférica. El programa ha servido para catalizar la demanda y oferta de asistencia técnica en materia de comercio, pero muy poco para canalizar recursos financieros necesarios para cubrir las necesidades planteadas, sobre todo de Estados Unidos, y todavía está muy lejos de la aspiración planteada durante la Iniciativa para las Américas. Sin embargo, se creó un fondo canadiense por 11 millones de dólares americanos que está siendo utilizado por los países de la región.

Otra área de avance relativo es el trabajo con la sociedad civil. La creación del Comité de Representantes Gubernamentales para la Incorporación de la Sociedad Civil en 1998 fue un reconocimiento a la creciente importancia de ésta como actor relevante en la región y de la urgencia de satisfacer las demandas de mayor transparencia en las negociaciones. Como resultado se han hecho públicos los textos de las negociaciones, se ha creado un mecanismo para que individuos y organizaciones suministren sus puntos de vista y, más recientemente, el Comité ha organizado foros regionales abiertos sobre temas de la agenda en distintas ciudades del continente¹⁶. Pero la incorporación efectiva a nivel regional es todavía limitada, siendo que la mayoría de los gobiernos prefieren asumir directamente el trato con la sociedad civil en el ámbito doméstico. El problema es que para ello se requieren recursos, técnicos y financieros, así como un capital político que no todos los países poseen.

Algunos argumentan (BID, 2002) que el ALCA ha recorrido hasta la fecha la mitad del camino y que se han establecido bases sólidas, tanto desde el punto de vista de la mecánica y los procedimientos de negociación como de la dotación de apoyo infraestructural-logístico y técnico. Ciertamente, el proceso ha beneficiado a los países de América Latina y el Caribe al dotarlos de una mejor plataforma técnica para la negociación, tales como la creación de una base de datos sobre tarifas y flujo de comercio, así como sobre legislación comparada; la creación en algunos países o el fortalecimiento de las estructuras administrativas del comercio exterior y del equipo negociador; de la aprobación de medidas para promover la facilitación de negocios, y de la generación de un foro para la comunidad del continente, donde participan desde empresarios hasta la sociedad civil, que se reúne regularmente alrededor de las reuniones ministeriales del ALCA. Pero quizás el mayor beneficio ha sido poner en el centro del debate público el papel de los acuerdos de libre comercio en las estrategias de desarrollo de los países. Y ese debate no ha culminado.

¹⁶ Los foros realizados han sido sobre agricultura en São Paulo, en junio 2003; sobre servicios en Santiago de Chile, en septiembre 2003, y sobre propiedad intelectual en República Dominicana, en enero 2004.

De los compromisos estrictos de la Declaración de San José a la Declaración de Miami: ¿hacia dónde podría ir el ALCA?

En esta sección se trata de analizar los factores que determinan la situación actual de entramiento; también se analizan las propuestas para desbloquear las negociaciones y sus posibilidades de éxito.

Factores de entramiento

I. Los desequilibrios entre los intereses de las partes.

En primer lugar, la relevancia del acuerdo para los países participantes y la conveniencia de ceder en determinados temas en el nivel regional dependen en mucho de la importancia del hemisferio como destino de las exportaciones (ver cuadro 1). Los dos ejes del continente, definidos en términos de vocación de liderazgo y tamaño de mercado, Estados Unidos y Brasil, son los que menos comercio tienen a nivel regional y entre sí. Sin el TLCAN, Centro y Sur América apenas llegan a 6% del comercio total de Estados Unidos, dentro del cual Brasil representa sólo 1,6%. Por su parte, el continente, sin MERCOSUR y Estados Unidos, representa 10,8% del comercio global de Brasil. Estados Unidos representa una nada despreciable 23% del total, pero Europa y Asia abarcan el 52%. Para MERCOSUR en general este porcentaje es de 48%. Sólo CARICOM tiene un porcentaje similar fuera del continente, lo que impacta su posición en la negociación.

Para los países andinos y Centroamérica, el ALCA y Estados Unidos en particular representan el mercado relevante. Como se mencionó, estos países tienen además intereses de acceso que consolidar, tratando de preservar las preferencias que ya disfrutaban, por lo que el acuerdo es fundamental no sólo para aumentar exportaciones sino para preservar corrientes de comercio y empleo. Estos países han demostrado estar dispuestos a aceptar disciplinas en todas las áreas de interés para Estados Unidos a cambio de acceso a ese mercado. Ante los retrasos del ALCA, el país del norte ha utilizado el garrote del vencimiento de dichas preferencias en 2007 y 2008 para estimular a centroamericanos y andinos a negociar bilateralmente. CARICOM también perdería las preferencias, por lo que está analizando la conveniencia de un tratado bilateral (Bernal, 2004).

Para países como Chile, México y Canadá el ALCA no es tan vital puesto que ya tienen un acuerdo bilateral con Estados Unidos. Sin embargo, la arquitectura del ALCA no es irrelevante para ellos

Porcentaje del comercio por regiones en el continente | CUADRO 1

Región / País	Comercio con Estados Unidos	Comercio con el resto del continente (I)	Comercio fuera del continente
Estados Unidos		6,7	61,1
Comunidad Andina	41,3	21,6	27,1
Centroamérica	47,5	13,3	27,8
CARICOM	38,2	12,3	49,5
Brasil	23,5	10,8	51,8
Argentina	15,7	11,6	41,8

(I) No los acuerdos sub-regionales como TLCAN, etc.

Fuente: De Paiva Abreu, 2004, p. 422.

ya que esos países están interesados en evitar que otros, especialmente Brasil, tengan menos disciplinas que las que ellos aceptaron en su negociación.

En segundo término, cuando se examinan los patrones de comercio se observa que lo que para unos países son objetivos a conseguir, para otros son posiciones a defender. Este aspecto hace muy difícil la obtención de resultados balanceados en el plano estrictamente comercial para todos los participantes. El tema agrícola es un caso claro entre Brasil y Estados Unidos. Marcos Jank, profesor de la Escuela de Negocios de São Paulo, lo describe a la perfección: «La importancia del sector de agronegocios para la economía interna de Brasil es muy alta. El sector representa 27% del PIB, genera 27% del empleo y cerca de 40% de los ingresos por exportaciones. [...] La economía de Estados Unidos es una de las más abiertas en el mundo, con una tarifa promedio por debajo de 5%. Sin embargo, dentro de las 10.000 posiciones arancelarias que existen en el arancel americano, hay 130 que llegan a 35%, que es la tarifa máxima en Brasil. De esos 130 ítems, 100 están en el sector de agronegocios, que protegen directamente con lo que podría denominarse una 'precisión quirúrgica' los productos que son más relevantes para Brasil, como el jugo de naranja, el azúcar, el tabaco, la soya, el alcohol, los productos lácteos, la carne, el pollo y los derivados del cacao» (Jank, 2001; traducción LR).

Un análisis de los aranceles para productos industriales en Brasil arrojaría una conclusión similar. Los productos de mayor interés para Estados Unidos, como computadoras, equipos médicos, automóviles, motocicletas, camiones, juguetes, medicamentos y otros tienen aranceles por encima de la media para entrar al mercado brasileño. Tanto para Brasil como para Estados Unidos, la defensa de esos intereses específicos pesa mucho en la negociación.

Más allá de intereses en sectores específicos hay que destacar que el balance es mucho más complicado de alcanzar. Brasil tiene uno de los más avanzados sectores industriales en el hemisferio, el cual representa al menos 1/3 del PIB del país. Su sector industrial es sofisticado, ya que produce desde aviones hasta acero, petroquímicos, equipos de transporte terrestre y muchos bienes durables. También tiene un sector de servicios sofisticado y con peso en la economía, la banca representaba más del 16% del PIB en los años noventa. Las reglas sobre inversión y compras del gobierno así como el régimen de propiedad intelectual deberían experimentar cambios, en algunos casos importantes, para adecuarse al área de libre comercio. De allí que los brasileños hayan repetido reiteradamente que sólo la obtención de ganancias claras los haría abrir su economía «porque [...] Brasil aspira a un progreso sustancial en lo que se refiere al acceso mejorado a los sectores más protegidos de la economía de Estados Unidos. Reciprocidad es el nombre del juego» (Barboza, 2001; traducción LR).

2. La política interna.

Aquí vale la pena resaltar dos puntos: en primer lugar, las tendencias proteccionistas en Estados Unidos, que han cobrado un nuevo impulso y dificultan aún más el avance del ALCA. Tres eventos aumentaron los roces con los países de la región en 2002: la aprobación de la autorización al ejecutivo norteamericano para negociar (TPA), la aprobación de la Ley Agrícola y la aplicación de salvaguardias al acero.

La administración de George Bush hijo (Bush II) consiguió la aprobación de la autoridad para negociar en diciembre 2001. Algunos analistas señalan que ello fue posible por el apoyo bipartidista al Presidente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre y sólo después de que la administración asumiera compromisos fuertes con la defensa de ciertas metas. Lo cierto es que con el TPA se redujo el margen de maniobra del ejecutivo estadounidense en cualquier negociación comercial, incluyendo el ALCA. La ley estableció mecanismos especiales de consulta con el Congreso antes de intentar cualquier liberalización de tarifas y la necesidad de justificar dicha liberalización. Adicionalmente, estableció

como meta la defensa de las medidas de apoyo interno, de la ayuda alimentaria y de los créditos a las exportaciones, todas medidas que han sido cuestionadas por los socios comerciales por representar competencia desleal. Por si fuera poco, la ley es muy clara en su oposición a negociar cambios en las leyes de defensa comercial (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001, pp. 107-210), aspecto sobre el cual Estados Unidos asumió un compromiso en el lanzamiento de la Ronda Doha. El mensaje para el ALCA fue negativo pues, hasta ese entonces, el tema estaba en la agenda de negociaciones.

Por su parte, la ley agrícola aprobada en 2002 incrementó el monto de los subsidios a la agricultura, que ya habían sido sustancialmente elevados en 1999. Nada más en la soya Estados Unidos gasta cerca de 3 billones de dólares en precios garantizados a los agricultores. Ese monto es equivalente a las dos terceras partes del valor total de las exportaciones brasileñas de soya, que es el principal producto de exportación de Brasil (Jank, 2001). Por último, está el caso de las salvaguardias al acero, también en 2002, un producto importante para Brasil. Las medidas fueron levantadas en 2004 antes de lo que se había prometido a los productores, después de un fallo negativo en la OMC, pero el daño al proceso ALCA ya estaba hecho.

En segundo lugar, la dificultad de lograr consensos nacionales. Hay que considerar que existe una exigencia cada vez mayor para que los gobiernos democráticos desarrollen mecanismos de creación de consenso interno sobre la «posición nacional», con grupos de interés —empresarios y sindicatos— y cada vez más con la sociedad civil. Lo importante es que sin consenso interno es difícil que los gobiernos desplieguen la voluntad política necesaria para llegar a acuerdos con los otros países. Y como se explicaba al principio, sin consenso interno será difícil que los Congresos ratifiquen lo negociado por los gobiernos.

Tanto en Estados Unidos como en América Latina se siente el impacto de la competencia externa sobre sectores empresariales y sindicales y el deterioro de la situación económica en la región desde la crisis asiática y las crisis brasileña y argentina. La situación en América Latina con relación a la liberalización comercial no es, en general, la misma que en las décadas precedentes. La visibilidad e importancia política que han adquirido en América Latina las tendencias que cuestionan la apertura y la articulación a las fuerzas de la globalización, y en particular a Estados Unidos, dificultan los acuerdos. Este elemento es importante en países como Brasil, donde dentro del mismo partido gobernante hay sectores abiertamente opuestos a una alianza con el país del norte. Situación parecida se repite en Argentina. La sociedad civil que se opone al ALCA se combina en algunos países con movilizaciones políticas internas que amenazan la estabilidad de los gobiernos, como en Bolivia. Venezuela es el caso extremo, ya que el presidente de la República es el principal oponente al proceso ALCA.

Por otra parte, en Estados Unidos el tema de la apertura del mercado norteamericano no genera consensos ni ganancias políticas. Como se ha visto las coaliciones en el Congreso se inclinan por una política comercial restrictiva. Incluso se garantiza una batalla por la revisión del acuerdo firmado con los centroamericanos (CAFTA).

3. El contexto internacional.

El lanzamiento de la Ronda de Negociaciones de la OMC, la Ronda Doha, genera una negociación multilateral que no existía en 1994 cuando comenzó el proceso ALCA. Una ronda exitosa tendrá los mejores efectos sobre todo el continente, promoviendo grandes ganancias en el campo del comercio, especialmente en sectores ultra-protegidos como el agrícola. Sin embargo, la discusión paralela de dos agendas sobre-impuestas en cuanto a temas y sustancia, aunque no en profundidad, ha introducido un elemento de dificultad adicional en torno a los temas más sensibles, como la agricultura y los mecanismos de defensa comercial. Estados Unidos tiene razón al señalar que para un país con intereses globales

el ámbito multilateral es el adecuado para negociar elementos como los apoyos internos a la producción agrícola. En este sentido, la posición de Europa con relación a estos temas tiene influencia sobre lo que Estados Unidos podría poner sobre la mesa en el ámbito regional.

En paralelo a las negociaciones multilaterales también hay que tomar en cuenta los múltiples acuerdos bilaterales o plurilaterales que se han completado entre los países de la región y con socios extra-regionales como Europa y Japón así como las negociaciones en curso. Hay que tomar en cuenta que estas negociaciones tienen un efecto debilitador inicial sobre el ALCA, ya que los equipos negociadores deben dividirse para atender múltiples agendas al mismo tiempo. Pero todas ellas, incluyendo las negociaciones de Estados Unidos con los países latinoamericanos, tienen el valor de sentar precedentes en la negociación en caso de reanudarse el proceso del ALCA. Especial interés cobra la negociación entre MERCOSUR y la Unión Europea. Así, los movimientos de Europa con relación a la eliminación de subsidios a la exportación en Europa y la extensión de la apertura del mercado de los países del cono sur podrían abrir la puerta a algún tipo de movimiento por parte de Estados Unidos.

¿Y ahora qué?

Del recuento histórico queda clara la complejidad intrínseca del proceso de creación del ALCA tanto por la diversidad de intereses a balancear como por la importancia del contexto internacional y de la política doméstica en la formación de la política comercial y las posiciones de negociación. Esa complejidad no hizo sino aumentar a medida que las negociaciones se acercaron a su etapa culminante. Desde la aprobación del TPA en 2001 parecieron disminuir las expectativas sobre la conclusión de las negociaciones. El proceso se hace más complicado con el intercambio de ofertas de acceso a mercados, ya que allí se hicieron patentes las contradicciones que hasta el momento habían estado latentes: Brasil percibió que no obtuvo lo que deseaba en agricultura y decidió abstenerse de participar en las negociaciones de acceso en inversión, compras del gobierno y servicios. Eso significó que Estados Unidos tampoco lograba avances en sus objetivos. Finalmente Brasil propuso que el proceso tuviera tres vías: una bilateral, para el acceso a mercados; otra multilateral, donde mandaban a la OMC todos los temas sensibles para ellos pero importantes para Estados Unidos; y el regional o ALCA, donde se desarrollarían algunas disciplinas comunes. Esto es lo que se ha conocido como ALCA «light». Por su parte, Estados Unidos desarrolló más agresivamente su estrategia de «negociaciones competitivas», buscando el aislamiento de Brasil mediante ofrecimiento de acuerdos bilaterales a los países que perderían sus preferencias si no se concreta el ALCA: centroamericanos, andinos, República Dominicana y Panamá. Este fue el ambiente para el momento de la reunión Ministerial de Miami en noviembre 2003, la cual se celebró, además, semanas después de la fracasada reunión ministerial de la OMC en Cancún.

Finalmente, Brasil y Estados Unidos llegaron a un acuerdo para sacar adelante la reunión ministerial. El punto más importante que allí se aprobó fue la adopción de una arquitectura de dos niveles para el acuerdo, de manera de acomodar las demandas de ambas partes. El primer nivel de obligaciones comunes para todos los participantes y el segundo de obligaciones adicionales pero sólo para aquellos países que así decidan participar en negociaciones plurilaterales: «[...] los Ministros reconocen que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos. Procuraremos desarrollar un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países. Además, las negociaciones deberían permitir que los países que así lo decidan, dentro del ALCA, puedan acordar beneficios y obligaciones adicionales. Una posible línea de acción podría ser que estos países lleven a cabo negociaciones plurilaterales dentro del ALCA para definir las obligaciones en cada área respectiva. Esperamos plenamente

que de este empeño surgirá el equilibrio apropiado de derechos y obligaciones que permita que los países cosechen los beneficios de sus respectivos compromisos» (Declaración Ministerial de Miami, Párrafos 7 y 8; 20 de noviembre 2003).

La Declaración estableció, entre otras cosas, que las negociaciones sobre acceso a mercados culminarían en septiembre 2004 y reiteró la fecha de diciembre de ese año para cerrar el acuerdo. El acuerdo de Miami no resolvió ninguna de las discrepancias de fondo y sólo esbozó la posible salida, sin definirla con claridad. Ese trabajo ha correspondido al Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA (CNC), que como se sabe trabaja al nivel de los viceministros. A comienzo de 2005 parecería haber acuerdo sobre la profundidad con que serán tratadas las obligaciones comunes en áreas sensibles como compras del gobierno, competencia y propiedad intelectual. Después de varias reuniones informales y de una reunión del CNC en Puebla, los principales obstáculos que no se han podido salvar son, por un lado, la demanda del MERCOSUR de que Estados Unidos elimine sus subsidios a las exportaciones agrícolas y, especialmente, que no amarre su eliminación a la penetración de exportaciones subsidiadas de terceros países y, por el otro, el reclamo de Washington de que MERCOSUR abra más espacios a sus inversionistas.

De no haber cambios en lo expuesto, la configuración comercial del continente americano parecería alejarse de la visión integradora del ALCA para reflejar la división norte-sur o, más específicamente Estados Unidos-Brasil, donde cada uno de estos países se transforma en el centro de una red de alianzas comerciales con economías más pequeñas. No hay alianza entre ambos centros. Tampoco habría un marco común de disciplinas en el hemisferio, ni siquiera alrededor de los centros, ya que prevalecerían los múltiples acuerdos firmados a lo largo de esta década y los que están en camino. Algunas de las economías más pequeñas son las que tendrían alianzas con los dos centros y, en algunos casos, entre sí. Un ejemplo claro de esto son Chile y los países andinos, que tendrían acuerdos tanto con Estados Unidos como con Brasil-MERCOSUR. Sin embargo, no todos los andinos tienen acuerdos con Chile. Esta configuración tiene el potencial de aumentar los ya altos costos de hacer negocios en la región y el grado de diversión de comercio, ya que los programas de desgravación arancelaria son todos diferentes y, lo que es más importante, las reglas para hacer negocios son completamente diferentes.

Esas mismas razones configuran un incentivo para, por lo menos, perseverar en la negociación del ALCA. Otro incentivo sería la pérdida del acceso a mercado a los centros, especialmente a Estados Unidos, sobre todo si es preferencial; este sería el caso del Caribe y, en menor medida, de Venezuela¹⁷. Pero podría ser más alto para los socios de MERCOSUR, especialmente para Argentina y Brasil, quienes verían a sus productores competir pagando aranceles más altos que el resto de sus socios en América Latina. El grado en que esto se convierta en un verdadero estímulo para Brasil y sus socios del MERCOSUR dependerá del resultado de las negociaciones bilaterales de Estados Unidos. Políticamente también hay incentivos, en el sentido de que hay intereses multinacionales y de exportadores en Estados Unidos y en América Latina que empujan a sus gobiernos a retomar la negociación.

Cualquier predicción sobre el futuro del ALCA es difícil por la multiplicidad de factores que concurren sobre su desarrollo. Gracias a las propuestas de la Unión Europea sobre cómo relanzar el camino para la Ronda Doha (Lamy y Fischler, 2004) y a la aprobación del denominado «paquete de julio» que colocó sobre la mesa compromisos de eliminación de subvenciones y la reducción de ayudas internas en el sector agrícola, hay alguna posibilidad de que el proceso ALCA se retome en 2005 y marche

¹⁷ Dado que Venezuela no goza de las preferencias andinas, el verdadero costo de no negociar un acuerdo bilateral con Estados Unidos viene dado por la posible pérdida del uso del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que cubre parte de sus exportaciones petroquímicas, de aluminio y algo de acero.

paralelo al de Doha. Ello supondrá el ejercicio de un liderazgo positivo por parte de los co-presidentes para convencer al resto de los socios del ALCA de aceptar lo acordado entre ellos. Sin embargo, para culminar con éxito se requerirá de otras dos cosas: mucha voluntad política de parte de todos los gobiernos para hacer las concesiones necesarias y voluntad de gastar capital político en convencer internamente sobre los beneficios de esas concesiones. En Estados Unidos puede haber alguna oportunidad de negociar en 2005 dada la necesidad de la administración de renovar el TPA. Sin embargo, posiblemente habrá que esperar hasta 2007, cuando vencen ambas, la Ley Agrícola y la Ley del TPA. Para entonces estará más claro el panorama de Doha. Es más difícil saber dónde estará América Latina, pero es posible que sus líderes hayan aprendido la necesidad de moverse hacia esquemas más integradores en el hemisferio, al menos entre ellos.

Conclusiones

¿Cuáles son los factores que explican la situación actual del ALCA? La combinación de las fuerzas económicas y políticas al interior de cada país, con las dificultades del proceso incrementadas por la influencia del contexto internacional explican el estancamiento de la negociación. La evolución sufrida en cada uno de estos ámbitos desde el momento en que se lanza el ALCA en 1994 hasta 2004 ha agudizado las contradicciones entre los dos ejes del continente, Brasil y Estados Unidos, hasta el punto en que los 34 países miembros se vieron forzados a aceptar una modificación de la arquitectura del proceso para acomodar los intereses de ambas partes. Ello no resolvió los problemas de fondo, sin embargo, desde la reunión ministerial en Miami en noviembre 2003 las negociaciones han estado prácticamente paralizadas.

El ALCA ha recorrido buena parte de su camino y en él se han establecido bases sólidas, tanto desde el punto de vista de la mecánica y los procedimientos de negociación como de la dotación de apoyo infraestructural-logístico y técnico. Además, podría señalarse que el proceso ha beneficiado a América Latina y el Caribe con la creación de externalidades positivas. Sin embargo, a pesar de sus avances, las dificultades para llegar al acuerdo final son amplias.

La posibilidad de una reanudación del proceso en el corto plazo dependerá de los avances en las negociaciones multilaterales, de los incentivos percibidos por Estados Unidos y Brasil de continuar y del liderazgo de los co-presidentes para convencer a sus socios de retomar el proceso. Sin embargo, esa será la parte más fácil. Lo difícil será culminar con éxito.

Referencias bibliográficas

- Barboza, Rubens (2001) «A View from Brazil», *The Washington Quarterly*, Spring.
- Bernal, Richard (2004) Conferencia del embajador Richard Bernal, Jefe Negociador de la Maquinaria Negociadora Regional del Caribe en Interamerican Dialogue. Washington D.C. Mayo.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo (2002) *Más allá de las fronteras. Informe 2002*. Washington, D.C.
- De Paiva Abreu, Marcelo (2004) «The Political Economy of Economic Integration in the Americas: Latin America Interests», in Estevadeordal, Rodrik, Taylor and Velasco (2004) *Integrating The Americas*. Harvard University.

- Declaraciones Ministeriales del Área de Libre Comercio de Las Américas 1994-2003.
- Destler, Mac (2004) «The United States and a Free Trade Area of the Americas; A political-economic analysis», in Estevadeordal, Rodrik, Taylor and Velasco (2004) *Integrating The Americas*. Harvard University.
- Jank, Marcos (2001) «U.S. Agricultural Protectionism», *Info Brazil Week*, Business School of São Paulo, April 14–20.
- Lamy, Pascal y Fischler, Franz (2004) «Carta del Comisionado de la Comisión de Comercio Pascal Lamy y del Comisionado la Comisión Agrícola Franz Fischler a los miembros de la OMC». Bruselas, 9 de mayo de 2004.
- Milner, Helen (1997) *Bargaining and Cooperation: Domestic Politics and International Relations*.
- Mosquita Moreira, Mauricio (2004) «Brazil's Trade Liberalization and Growth: Has it failed», Doc. 24-INTAL.
- Putnam, Robert D. (1988) «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games», *International Organization* 42, 3: 427-460.
- Rojas, Laura «Trade preferences for the Andean Region» (Mimeo).
- U.S. Caribbean Basin Trade Partnership Act of 2000 (CBTPA).
- U.S. Public Law 107-210 107th Congress HR 3009, 6 August 2002. Trade Act of 2002. Incluye Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA) y Trade Promotion Authority (TPA) Legislation.
- White House (1994) Palabras del Presidente a los miembros de la Cumbre de Miami, Florida, 9 de diciembre 1994.

