



MARCANDO EL TIEMPO

AMÉRICA LATINA ANTE EE.UU: ENTRE EL ALCA Y LOS ACUERDOS BILATERALES¹

*Jaime Estay Reyno**

1. Marco General

El proceso mediante el cual EE.UU. intenta firmar un tratado a nivel continental – ALCA-, y que simultáneamente mantiene durante el período reciente, tratando de firmar tratados con distintos países y grupos de países de la región; forma parte de una tendencia de carácter más general que se ha venido desarrollando a nivel mundial, desde hace ya bastante tiempo pero con fuerza acrecentada durante el período reciente; ha sido calificado como la “Regionalización de la Economía Internacional”.

En el cuadro N° 1, aparece una gráfica sobre el número de tratados y acuerdos comerciales que se han venido firmando y que están vigentes hoy. En realidad, los primeros acuerdos aparecen ya desde el inicio de los años cincuenta y son, precisamente, con los que arranca el proceso de integración europeo. Por lo tanto, no

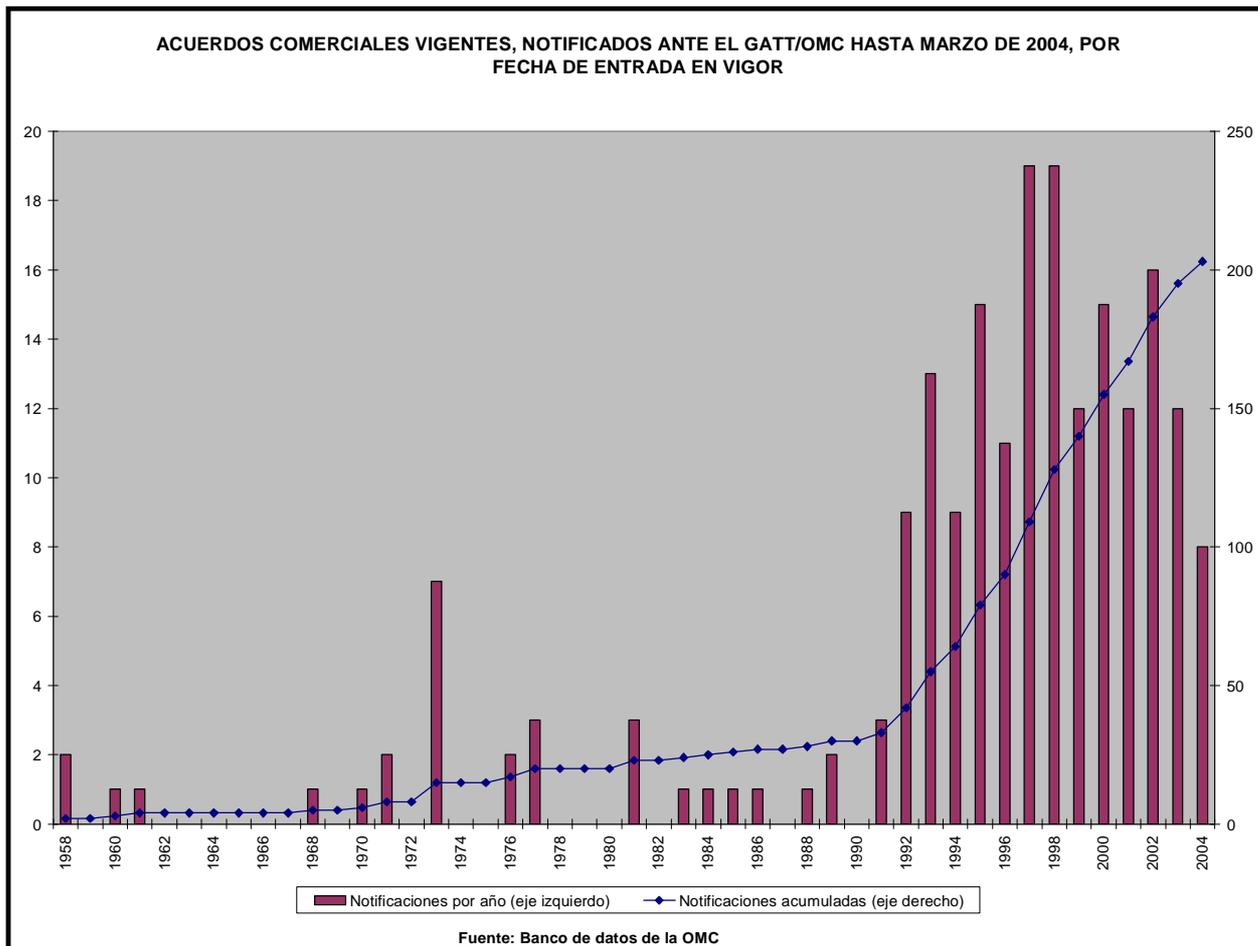
¹ Documento presentado en las II Jornadas Internacionales de Integración MERCOSUR – ALCA: Interrogantes en el Relacionamento Continental (9 de junio de 2005), organizadas por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, el Colegio de Abogados de La Plata (Provincia de Buenos Aires, Argentina) e Indiana University School of Law de los Estados Unidos de América.

* Doctor en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México; profesor e investigador C en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla; en dicha facultad es Director de la Revista Aportes; responsable de la Red de Economía Mundial y Economías Nacionales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; especialista en Economía Mundial e Internacional con énfasis en las Relaciones Externas de las Economías de América Latina, Deuda Externa Regional, Integración Latinoamericana, relaciones América Latina-EE.UU., etc. Es miembro del Sistema Nacional de Investigaciones de México y otros países y ha recibido, entre otros reconocimientos, los Premios Raúl Presbich (Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe) y Jesús Silvero (Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México).



es un fenómeno nuevo la firma de acuerdos comerciales pero sí es, claramente, un proceso que se acentúa en el período reciente.

Cuadro Nº 1



Digamos que, en un horizonte de unos diez-doce años, desde por ejemplo comienzos de los años noventa en adelante, el número total de acuerdos se ha multiplicado varias veces pasando de ese tipo de niveles, desde luego la línea es la que marca el total acumulado, cuya cifra es doscientos tres. O sea, en un lapso muy corto de tiempo se pasa de un número de alrededor de cuarenta tratados comerciales de distinto tipo a doscientos tres y, por lo tanto, se multiplican prácticamente por cinco.

Por consiguiente, lo que me interesa es simplemente destacar que estamos ante una tendencia que tiene un carácter general. Estamos, efectivamente, en lo que se mencionaba en una de las exposiciones anteriores, ante lo que el autor Bogatti calificó como “un plato de spaghetti” de manera crítica, porque la idea es que la firma de esa multitud de acuerdos en buena medida apunta a encontrar el avance de los procesos de liberalización comercial por la vía multilateral.

La idea es que hay un proceso permanente de tensión entre el multilateralismo versus el plurilateralismo, por llamarlo genéricamente, como mecanismos a través de los cuales los distintos países se van comprometiendo a reducir sus barreras arancelarias. O se comprometen frente a todo el resto del mundo o, por lo menos, frente a todas las contrapartes que participan, primero en el GATT y, después, en la OMC o se



comprometen solamente respecto de aquellos países con los cuales están firmando tratados y, por lo tanto, discriminan entre esos países y los que no están firmando el tratado correspondiente.

Este tema, desde luego, es un tema “archi” debatido en el interior, primero, del GATT y, después, de la OMC. En definitiva, lo que el GATT tuvo que hacer fue aceptar una realidad de acuerdos comerciales de vocación no multilateral y tuvo que incorporar esa realidad en su clausurado. Pero es evidente que la firma de esos acuerdos va en contra de lo que se considera como el espíritu del GATT y, después, de la OMC y va en contra, en concreto, de lo que es la cláusula de nación más favorecida. Esta idea de que “me abro de la misma manera respecto del resto del mundo” desde luego que no es cierta cuando se trata de la firma de acuerdos comerciales.

Cuadro N° 2

Desglose de los acuerdos comerciales regionales notificados ante la OMC hasta marzo de 2004, según artículo invocado y según del proceso de revisión				
ETAPA? / ARTÍCULO?	CLAUSULA DE HABILITACIÓN	GATT Art. XXIV	AGCS Art. V	Total
Examen no requerido	16	5	1	22
Examen no iniciado	0	22	8	30
Bajo examen	1	26	16	43
Examen concluido	0	67	3	70
Reporte en consultas	0	8	4	12
Reporte adoptado	2	24	0	26
TOTAL	19	152	32	203

Fuente: Banco de Datos de la OMC

En el cuadro N° 2, se muestra cómo se distribuyen los distintos acuerdos comerciales, esos doscientos tres acuerdos que mencionaba hace un momento; cómo se distribuyen, por una parte, en términos de la etapa que cada uno de esos acuerdos está atravesando en el interior del GATT y de la OMC, en términos de si ya están bajo examen, de si ese examen ya concluyó, etc, etc.

Sabido es que los acuerdos deben ser sometidos a examen en el interior del organismo y que debe haber un dictamen. El dictamen debe decir si el acuerdo correspondiente se sujeta o no a los criterios que la OMC y el GATT, más bien que el GATT primero y, después la OMC, han definido para este tipo de acuerdo. Son criterios bastante laxos pero, aún así, muchos acuerdos no se sujetan a esos criterios. Eso tiene que ver, no voy a entrar ahí, con el tema de las Uniones Aduaneras. Casi lo único que piden el GATT y la OMC es que esos acuerdos no impliquen que los países incrementen sus barreras en relación al resto del mundo y, sin embargo, cada vez que hay una Unión Aduanera, casi por fuerza de esa Unión Aduanera resulta algún incremento de alguno de los países que están participando en ella.

Entonces, por una parte en el cuadro N° 3 se muestra en qué etapa se encuentran los distintos acuerdos dentro del proceso por el cual deben atravesar en el GATT y ahora en la OMC y, por otra parte, a qué tipo de cláusula se adhieren esos acuerdos, en qué cláusula se amparan, tanto del GATT, que son las dos primeras columnas, la cláusula de habilitación y el artículo 24, como del GATT, del Acuerdo General sobre Aranceles



Aduaneros y Comercio que es la tercera columna, en cuyo artículo 5 se contempla la posición multilateral y que, por lo tanto, tienen un carácter discriminatorio.

Cuadro Nº 3

ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE EEUU		
ACUERDO	FECHA DE FIRMA	FECHA DE ENTRADA EN VIGOR
EE.UU. - ISRAEL	IV – 1985	IX – 1985
NAFTA	XII – 1992	I – 1994
EE.UU. - Jordania	X – 2000	XII – 2001
EE.UU. – Singapur	V – 2003	I – 2004
EE.UU. – Chile	VI – 2003	I – 2004
EE.UU. – Vietnam	VI – 2000	
EE.UU. – Marruecos	VI – 2004	
EE.UU. – Bahrein	IX – 2004	
EE.UU. - Australia	V – 2004	
EE.UU. – CAFTA / DR	V – 2004 (VIII – 2004)	
ALCA		
EE.UU. – África del Sur		
EE. UU. - Panamá		
EE.UU. – Países Andinos		

El último elemento, también de carácter general, es el hecho de que Estados Unidos tiene ya un número importante de acuerdos que están vigentes o que están firmados y todavía no están vigentes ya sea porque falta la respectiva ratificación, o porque están en proceso de negociación. Ese número relativamente importante de acuerdos se refiere al período reciente. El único acuerdo de hace veinte años que tenía Estados Unidos era el Acuerdo con Israel; después de eso viene el NAFTA y todo el resto de acuerdos son mucho más recientes.

Por lo tanto, al igual que ocurre a nivel global, para el caso específico de Estados Unidos también hay una multiplicación de esta tendencia de ir firmando acuerdos de carácter, digamos, plurilateral, en algunos casos estrictamente bilaterales como con Marruecos, Vietnam, Chile, Bahrein, Australia y, en otros casos, en que la contraparte no es un país sino un grupo de países, como sería la situación con los países de Centroamérica que son islas del CAFTA (Tratado de Libre Comercio con Centroamérica) y el DRF de República Dominicana, que es uno de los acuerdos que Estados Unidos está negociando y ya firmó con países de América Latina y el Caribe.

Los otros acuerdos que ha estado negociando con países de América Latina y el Caribe, desde luego, son el NAFTA, que ya está vigente desde hace más de once años; el Tratado con Chile, que entró en vigor hace más de un año; la negociación con Panamá; y la negociación con tres países andinos: Colombia, Perú y Ecuador. Como ven, algunos de esos acuerdos ya están plenamente vigentes otros, como el NAFTA, están firmados pero todavía no entraron en vigor y, otros, todavía están en proceso de negociación. Sobre eso volveré en un momento, en la tercera parte de la exposición, en esa parte que he llamado ALCA a retazos.

Por consiguiente, en el primer punto simplemente destaco que hay una tendencia de carácter general a la regionalización de la economía internacional y, como parte de esa tendencia, hay un número muy grande de acuerdos de distinto tipo de carácter



comercial que se han venido firmando y declarando, primero ante el GATT y, después, ante la OMC y que, en el caso de Estados Unidos también hay una tendencia bastante clara al incremento de los tratados que ese país firma con distintos países o grupos de países.

Lo que habría que tener claro en todo caso es que esa tendencia a la firma de acuerdos, que se da a nivel global, podría decirse que es la expresión formal, legal, normativa, de una tendencia muy clara a la disminución de barreras al comercio y, sobre todo, una tendencia a la disminución de barreras que es principalmente empujada por los países desarrollados en el interior de la OMC.

A pesar de estos niveles de relativa contradicción o de relativo conflicto entre las negociaciones multilaterales que se desenvuelven en la OMC y las negociaciones que no son multilaterales que se desenvuelven a través de estos distintos acuerdos, a pesar del relativo conflicto entre esos dos niveles, si algo tienen en común es que es que ambos son instrumentos a través de los cuales se intenta liberalizar al máximo el movimiento interno de mercancías. Yo diría que esa es la tendencia central y eso es lo que tienen en común estos dos ámbitos: el ámbito multilateral, por una parte y el bilateral o plurilateral, por la otra parte. Y a eso habría que agregar, y sólo lo menciono porque no es el tema de la exposición, que hay una tendencia paralela que tiene que ver con la liberalización extrema del movimiento internacional, ya no de mercancías, sino de capitales.

En el ámbito del movimiento internacional de capitales es muy claro que hay una reducción fuerte, profunda, muy rápida de todo tipo de barreras, con la gran diferencia de que esa reducción no se hace a través de un organismo, como en el caso del comercio es la OMC, porque el intento por crear una normatividad global que asegurara esa desregulación del movimiento de capitales fracasó, al fracasar la negociación del AMI (Acuerdo Multilateral de Inversiones).

Por lo tanto, no se ha logrado pero se ha buscado por parte de los países desarrollados y de las grandes empresas, crear una normatividad global que desregule el movimiento de capitales como la que existe a través de la OMC para desregular el movimiento de mercancías; no se ha logrado crear esa normatividad global pero se ha ido avanzando en esa desregulación del movimiento de capitales a través de otros instrumentos, a través de modificaciones en la legislación interna, las leyes de competencia, las leyes sobre inversión extranjera, a través de acuerdos bilaterales, de los tratados bilaterales de inversión, los tratados bilaterales sobre la doble tributación, a través de la incorporación del tema de inversiones en los tratados de libre comercio, tal como ocurre con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con el ALCA, con el CAFTA y, hoy, con la negociación con los países andinos. En todos ellos, a pesar de que son de libre comercio, hay un capítulo de inversiones y, finalmente, también ocurre incorporando en la OMC algunos temas que tienen que ver con inversiones. Desde luego, el acuerdo de inversiones relacionadas con el comercio, el llamado Acuerdo TRINS pero, además de eso, en parte tienen que ver con el tema de liberalización de inversiones, el Acuerdo de Propiedad intelectual, en alguna medida el Acuerdo sobre Compras del Sector Público, entre otros de los acuerdos con que empieza a funcionar la OMC.



2. Balance y situación actual del ALCA

Cuadro Nº 4

“Grupos de negociación” y “Comités especiales del ALCA”		
	Actual Presidencia y Vicepresidencia	Reuniones celebradas (hasta 31 de mayo de 2005) y fecha de la última reunión
GRUPOS DE NEGOCIACIÓN		
Acceso a Mercados*	Colombia y R. Dominicana	29 / Sept. 2003
Inversión*	Panamá y Nicaragua	25 / agosto 2003
Servicios**	Caricom y Ecuador	26 / Sept. 2003
Compras del Sector Público**	C. Rica y Paraguay	25 / Sept. 2003
Solución de Controversias***	Canadá y Chile	24 / Sept. 2003
Agricultura****	Uruguay y México	27 / Sept. 2003
Derechos de Propiedad Intelectual**	R. Dominicana y Venezuela	22 / agosto 2003
Subsidios, Antidumping y Derechos compensatorios*	Argentina y México	22 / agosto 2003
Política de Competencia**	Perú y Caricom	22 / agosto 2003
Comités Especiales		
Asuntos Institucionales	México y EE/UU - Brasil	14 / agosto 2003
Economías más pequeñas +	Caricom y Nicaragua	24 / enero 2004
Comercio electrónico &	Canadá y Perú	14 / julio 2002
Participación de la Sociedad Civil	Chile y Perú	24 / enero 2004
* Creado como grupo de trabajo en la 1ª reunión ministerial (Denver, junio de 1995). ** Creado como grupo de trabajo en la 2ª reunión ministerial (Cartagena, marzo de 1996). *** Creado como grupo de trabajo en la 3ª reunión ministerial (Belo Horizonte, marzo de 1996). **** Creado como grupo de negociación en la 4ª reunión ministerial (San José, marzo de 1998). + Creado como grupo de trabajo en la 1ª reunión ministerial y transformado en “Grupo Consultivo” en la 4ª reunión ministerial. & Desde noviembre de 2002, sus actividades están temporalmente suspendidas.		

El segundo punto que me interesa destacar es el tema del ALCA, del Área de Libre Comercio de las Américas; ahí hay un cuadro resumen, que espero que se pueda ver más o menos, de la estructura del ALCA.

En la primera columna se presenta, por una parte, el listado de los grupos de negociación que son nueve y que, a su vez, corresponden a los nueve grandes temas del ALCA, que posteriormente han ido creciendo en número, y los Comités especiales que corresponden a otros temas del ALCA. Por lo tanto, la negociación del ALCA se estructura sobre la base de nueve temas, que son los que parecen aquí: inversión, servicios, compras del sector público, solución de controversias, agricultura, propiedad intelectual, subsidios, antidumping y derechos compensatorios, política de competencia; y tres comités, cuatro, pero uno no funciona casi desde el comienzo; el Comité de Asuntos Institucionales, que es el más nuevo y que va a corresponder al capítulo uno del borrador del ALCA; el Comité sobre Economías más Pequeñas; el



Comité sobre Comercio Electrónico, que casi no funcionó; y el Comité sobre Participación de la Sociedad Civil, que es el que supuestamente está a cargo de ir recogiendo opiniones, etc de los diferentes sectores sociales y de ir canalizándolas, teóricamente, hacia los distintos grupos de negociación.

En la columna del medio está la presidencia y vicepresidencia de cada uno de los comités y, en la última columna, está cuántas reuniones tuvo cada uno de esos grupos y comités y desde cuándo no se reúnen. Para no hacer larga la historia: no ha habido ninguna reunión de ningún grupo de negociación del ALCA desde hace bastante más de un año, desde hace casi dos años y, lo mismo se puede decir de los comités, con la sola excepción de alguna reunión que tuvo el Comité de Economías más Pequeñas y alguna reunión que tuvo el Comité de Sociedad Civil.

En razón, de aquí lo mismo se desprende que si uno mira la tercera columna, que las negociaciones del ALCA están por completo estancadas, por lo menos, desde mediados de 2003 incluso más, yo diría, que la mayor parte de las reuniones que se hicieron en la última fecha que se señala aquí, que son entre agosto y septiembre de 2003; son reuniones en las cuales el proceso ya estaba estancado. Es cuestión de opiniones que el estancamiento del ALCA se hace absolutamente manifiesto desde mediados del año 2003, desde las reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales de mediados de ese año, de junio-julio del año 2003.

Cuadro Nº 5

Estructura de los borradores del ALCA, y puntos de desacuerdo en el tercer borrador			
PRIMER BORRADOR (julio de 2001)	SEGUNDO BORRADOR (noviembre de 2002)	TERCER BORRADOR (noviembre de 2003)	Corchetes 3er Borr.
	Temas generales e institucionales	Cap. I Asuntos Institucionales	48
		Cap. II Disposiciones Generales	37
		Cap. III Definiciones	
		Cap. IV Transparencia	20
		Cap. V Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías	9
		Cap. XXI Marco Institucional	7
		Cap. XXII Excepciones Generales	7
		Cap. XXIV Disposiciones Finales	136
		Cap. VI Disposiciones Medioambientales	367
		Cap. VII Disposiciones laborales y pro-cedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones ambientales y laborales	222



Cap. sobre agricultura	Cap. sobre agricultura	Cap. IX Agricultura	123
Cap. sobre acceso a mercados	Cap. sobre acceso a mercados	Cap. VIII Aranceles y Medidas No Arancelarias	189
		Cap. X Régimen de Origen	133
		Cap. XI Procedimientos Aduaneros relacionados con el Régimen de Origen	369
		Cap. XII Procedimientos Asuntos Aduaneros	183
		Cap. XIII Normas y Barreras Técnicas al Comercio	334
		Cap. XIV Medidas de Salvaguardia	1103
Cap. sobre subvenciones, antidumping y derechos compensatorios	Cap. sobre subvenciones, antidumping y derechos compensatorios	Cap. XV Subvenciones, Antidumping y Derechos Compensatorios	486
Cap. sobre servicios	Cap. sobre servicios	Cap. XVI Servicios	243
Cap. sobre inversión	Cap. sobre inversión	Cap. XVII Inversión	713
Cap. de compras del sector público	Cap. de compras del sector público	Cap. XVIII Compras /Contrataciones/ Adquisiciones Del Sector Publico	61
Cap. sobre política de competencia	Cap. sobre política de competencia	Cap. XIX Política de Competencia	57
Cap. de derechos de propiedad intelectual	Cap. de derechos de propiedad intelectual	Cap. XX Derechos de propiedad intelectual	429
Cap. sobre solución de controversias	Cap. sobre solución de controversias	Cap. XXIII Solución de Controversias	21
		TOTAL	5297
Fuente: en base a información de la página oficial del ALCA, http://www.ftaa-alca.org			

En razón, la idea es que hay tres borradores del ALCA; en un primer borrador, los capítulos eran estructuralmente los nueve temas que mencioné hace un rato; en un segundo borrador, aparece un nuevo tema que es el tema de asuntos institucionales; y, en el tercer borrador, se desglosan dos de los temas que venían en el borrador anterior, el tema que se refiere a asuntos institucionales y el tema referido a accesos a mercados.

Cada uno de esos temas dan lugar a varios capítulos y aparecen dos capítulos nuevos; aparece el capítulo que se refiere a disposiciones medioambientales y el que se refiere a disposiciones laborales aparece, por cierto, de manera bastante forzada. Esos dos capítulos están encorchetados por completo; ustedes saben que cuando se



negocia un texto, en aquello en que no hay acuerdo, se le ponen corchetes, paréntesis; esos dos capítulos están con paréntesis desde antes de la primera palabra hasta después de la última, lo que significa que hay países que no están de acuerdo que se diga nada sobre esos capítulos. Y, está claro que el incorporarlo fue por EE.UU., es una de las condiciones que normalmente los demócratas han estado empujando para el ALCA y, anteriormente, para el TLC de América del Norte. El TLC de América del Norte, que ya se había negociado con Bush padre, se volvió a negociar con Clinton y se le incorporaron esos dos capítulos, el capítulo medioambiental y el laboral con lo cual, supuestamente, se atienden algunas de las preocupaciones, sobre todo, de la bancada demócrata del Congreso estadounidense.

En todo caso, lo que más me interesa es la última columna, que son el número de paréntesis que existe en el tercer borrador del ALCA. El cuadro no está completo, faltan algunos capítulos pero lo que habría que retener es que, en el tercer borrador del ALCA, que se dio a conocer en noviembre del año 2003, había un total cercano a los 5.500 pares de paréntesis y, por lo tanto, había 5.500 puntos de desacuerdo que no habían logrado solucionarse.

Eso ocurre, insisto, en noviembre de 2003, que supuestamente era la etapa en la cual había que ir despejando paréntesis, que era la etapa final, la etapa en la cual se tenía que llegar a un texto único en que todos estuvieran de acuerdo; ese texto único debería haber quedado completo el treinta y uno de diciembre del año pasado y en este año 2005 se debería estar en el proceso de ratificación de ese texto único. Evidentemente, ese proceso de ratificación no es lo que estamos viviendo hoy y, por lo tanto, es muy claro que los ritmos en que se supone se iba a desenvolver la negociación del ALCA se trabaron por completo y, el proceso mismo de negociación, está totalmente detenido.

La última reunión que hubo en relación con el ALCA fue en enero del año pasado en la ciudad de Puebla; se reunió el Comité de Negociaciones Comerciales. Supuestamente, esa reunión iba a viabilizar, a concretar los acuerdos que se habían tomado en Miami en relación a lo que se llamó "El ALCA de dos niveles", seguramente lo tienen que haber leído: la idea de un ALCA de un nivel básico, que firmaban un texto que recogían aquello en que todos estaban de acuerdo, y un segundo nivel al cual avanzaban aquellos países que estaban dispuestos, que ya no eran los treinta y cuatro países.

Esa fue la "fórmula" que se decidió en la Reunión Ministerial de Miami de noviembre de 2003; con ella, supuestamente, se iba lograr avanzar pero la segunda reunión de febrero de 2004 en Puebla, cuando se supone que había que concretar eso, que había que ponerse de acuerdo en el contenido del primer nivel y en la manera de negociar el segundo nivel, se llegó rápidamente a la conclusión que no era posible que los niveles de desacuerdo no se resolvían con esta modalidad del ALCA de dos niveles.

Por lo tanto, lo que está claro es que la negociación del ALCA está por completo detenida después de un período en el cual parecía que la negociación iba avanzando, en que se había creado esta estructura de negociación, estructura que incluía el nivel ministerial. Desde luego las cumbres, pero las cumbres no forman parte formalmente del ALCA, pero las cumbres son siempre un tema del ALCA pero no lo único, también estaba el tema del terrorismo, los derechos humanos, la lucha contra las drogas, la democracia. Pero, también, están las cumbres: la Cumbre de Miami, de Santiago, la Cumbre de Canadá; la Cumbre Extraordinaria de Monterrey y, este año, la Cumbre en



Argentina. Estaba la Reunión de Ministros que era el nivel más alto que formalmente tenía incorporado el ALCA; estaban las reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales, que es a nivel viceministerial; estaban los grupos de negociación que mencioné hace un rato y el apoyo técnico brindado por el BID, la OEA y la CEPAL.

Digamos que esa era la estructura del ALCA, que era relativamente compleja. Se había logrado esa estructura, se había logrado realizar un número importante de reuniones, las cifras venían en un cuadro anterior. Hay un grupo de negociación que se llegaron a reunir cerca de treinta veces y se había logrado llegar a estos borradores, si bien estaban llenos de puntos de desacuerdo. Por lo tanto, daba la impresión de que el ALCA estaba avanzando a un ritmo lento pero seguro, o algo por el estilo. Desde hace un par de años quedó claro que eso no era así.

Después de un largo período en que parecía que los principales problemas venían del lado estadounidense con el tema de la vía rápida, seguramente lo han escuchado nombrar, esta dificultad para que le autorizaran negociar utilizando el mecanismo de la vía rápida, finalmente, en el 2002 el gobierno de Bush logra la autorización, lo que se llama la autoridad de promoción comercial, que es el equivalente; se supone que con eso se destrababa la negociación, la dificultad para negociar del lado estadounidense pero, por ese entonces, las dificultades ya parecieron del lado latinoamericano; aparecieron después de un largo período en el cual, más bien del lado latinoamericano, lo que había era una aceptación plena, casi una disposición total a firmar lo que pusieran por delante.

Estoy exagerando un poco pero la verdad es que casi lo único que no podía notar era una especie de competencia entre los países latinoamericanos, a ver quién podía cubrir más rápidamente los requisitos que EE.UU. había establecido para que nuestros países tuvieran derecho a esa relación privilegiada. En el período de los últimos tres años eso cambia; por un lado, por el propio proceso de negociación se van haciendo un conjunto de diferencias importantes en el interior de la negociación que no podían ser superadas en la etapa final que se supone que iba a estar dedicada a eso. En parte eso se ve influido por cambios de gobierno en Venezuela, en Brasil, en Argentina y, hace poco, en Uruguay; gobiernos que, en distintos grados, tienen una porción de toma de distancia respecto de los principales contenidos del ALCA.

¿Cuáles temas fueron transformándose en el centro del conflicto en el interior de las negociaciones del ALCA? Ahí aparecen los títulos, no me voy a detener prácticamente en ninguno. El tema de desacuerdo más importante es sobre conocido y es el tema agrícola y, en particular, los subsidios a la producción agrícola. Lo que me interesa destacar es que, no por casualidad, este mismo tema agrícola se ha constituido en el principal punto de conflicto en el interior de la OMC y en general el tema agrícola aparece como el principal tema de conflicto cada vez que algún país desarrollado negocia acuerdo a comerciales con algún país atrasado. Por lo tanto, no es extraño que aparezca en la OMC, en el ALCA y en los distintos tratados bilaterales que EE.UU. viene firmando con varios de los países de la región. Sólo les recuerdo que la cifra estimada de subsidios a la agricultura por parte de los países desarrollados anda en los trescientos sesenta mil millones de dólares al año; por lo tanto, mil millones de dólares diarios en promedio.

Además, les recuerdo que el nivel de subsidios en los últimos trece años, en realidad, desde que nace la OMC y desde que al nacer incorpora un acuerdo sobre agricultura según el cual los países desarrollados se comprometían a ir disminuyendo subsidios,



desde ahí hasta hoy, el nivel de subsidios no sólo no ha disminuido sino que ha aumentado; e incluso se han dictado nuevas normas que amparan el incremento de subsidios, como es la ley agrícola estadounidense desde hace tres años, la "farm bill" del año 2002.

Hay compromisos recientes de disminuir subsidios a la agricultura en el interior de la OMC; forman parte de los llamados acuerdos de julio del año pasado. Se ha avanzado un poco más en las semanas recientes pero yo diría que el tema agrícola sigue siendo el principal tema de conflicto y no sólo eso, yo diría, que el tema agrícola sigue siendo el tema que deja claramente la existencia de un doble discurso o, en todo caso, de una enorme diferencia entre el discurso y la práctica; entre un discurso exigentemente librecambista, de una práctica claramente proteccionista por parte de los países desarrollados.

Todos los demás temas que parecen ahí también son temas de conflicto en el interior de la OMC. Desde luego y lo coloco así, esto de la expresión hemisférica de los temas de Singapur en el interior de la OMC, desde la reunión ministerial de Singapur, se viene planteando por parte de los países desarrollados el incorporar un conjunto de nuevos temas que son, por eso, llamados temas de Singapur. Hace poco, finalmente, se logró que aceptaran no incorporar varios de esos temas en la actual ronda de negociación, que es la ronda del desarrollo, que de los cuatro temas de Singapur uno de ellos solamente se mantuviera, que es el llamado "Facilitación del Comercio"; los otros, se logró postergar la discusión de si se incorporan o no hasta que termine la actual ronda de negociación, lo cual va a ocurrir, probablemente, en un par de años.

Los mismos temas se repiten a nivel del ALCA, estoy hablando de los temas de inversiones, de políticas de competencia, de compras del sector público. ¿Cuál sería la gran diferencia entre el tratamiento de esos temas en la OMC y el tratamiento de esos temas en el ALCA? En primer lugar, el hecho de que en el ALCA esos temas aparecen como una suerte de OMC plus o sea, lo que los países desarrollados pretenden respecto de esos temas en la OMC se vea amplificado como pretensión de los EE.UU. en el interior del ALCA. O sea, va más allá EE.UU. a nivel hemisférico de lo que pretenden ir los países desarrollados en el interior de la OMC y eso se podría comprobar para cada uno de esos temas.

En estos momentos creo que son cuarenta los países que han firmado el Acuerdo sobre Compras Gubernamentales de la OMC. Es un acuerdo que apunta, fundamentalmente, al tema de la transparencia, al hecho que las compras del sector público se hagan de manera transparente, de manera abierta; que no se favorezca descaradamente a unos proveedores respecto de otros; que las licitaciones se publiquen adecuadamente, etc.

En el ALCA se va mucho más allá de eso. En el ALCA la idea es, y así está dicho en algunos textos, crear un mercado continental de compra del sector público. O sea, que cualquier compra que cualquier gobierno de los treinta y cuatro que participan en el ALCA quiera realizar más allá de un monto mínimo, tenga que someterse a licitación a nivel hemisférico; o sea se va mucho más allá en el ALCA que en la OMC a lo cual habría que agregar una propuesta estadounidense que era muy clara y que decía que, en caso de que había que decidir entre varios proveedores, esa decisión se tome considerando el volumen de negocios del que quiere ser proveedor y la experiencia. Creo que no hay que ser adivino para saber qué empresas son las que tienen los mayores volúmenes y experiencia, a la hora de una licitación a nivel hemisférico.



El tema de servicios es otro de los temas que provocó fuertes conflictos dentro del ALCA, fundamentalmente, la pretensión de regular a través del tema de servicios y, en buena medida a través del tema de políticas de competencia regular, sobre todo, la producción estatal de servicios; esto de dificultar al máximo la producción estatal de servicios. Un poco, la idea básica es que si los gobiernos quieren producir servicios tienen que producirlos en competencia con el capital privado. Todo servicio que se preste a ser producido de manera privada debe serlo, y si el gobierno quiere competir con capitales privados, probablemente estadounidenses -pensemos en educación, en salud-, que compita pero tiene que admitir la competencia, la existencia de capitales privados produciendo aquellos servicios que, a lo mejor, hasta ahora constitucionalmente incluso, son servicios que sólo pueden ser producidos por el capital estatal.

Y el tema de propiedad intelectual, sólo un agregado. En esta idea de que el ALCA va más allá de la OMC hay una frase que en la última reunión de Puebla de febrero de 2004 que fracasó se hizo famosa, del jefe de negociaciones de EE.UU., cuando le preguntaron qué pretendía el gobierno estadounidense respecto de la propiedad intelectual en el ALCA y se pretendía un acuerdo TRIP PLUS, dijo: "en realidad no estamos pensando que en el ALCA se de un TRP PLUS, estamos pensando que en el ALCA se de un POST TRIPS. No sé si se capta la idea; la idea no era siquiera ir un poco más allá de lo que es el acuerdo TRIPS en la OMC sino radicalizar por completo el grado de apertura o, más en concreto, tratándose de propiedad intelectual, radicalizar por completo el grado en que se asegure la totalidad de los pagos de propiedad intelectual respecto del grado menor en que esos pagos ya están asegurados en el interior del acuerdo TRIPS de la OMC. O sea, la idea es quitar como punto de referencia el acuerdo TRIPS e ir mucho más allá de ese acuerdo TRIPS de la OMC.

Dos temas que son menos conocidos como puntos de diferencias en el interior del ALCA. Uno es el de la atención a las disparidades y el trato especial y diferenciado, el TED y, el otro, es el tema de la transparencia. Estos dos son temas que hasta ahora no han generado grandes conflictos pero que, potencialmente deberían generarlos y, en mi opinión, ojalá los generare, ojalá fueran fuentes de grandes conflictos en caso de reavivarse la negociación del ALCA porque son temas que resultan sumamente lesivos en distintos sentidos.

Primero, el tema del tratamiento de las disparidades; aquí, lo que se reproduce es un párrafo de un documento oficial del Departamento de Comercio de EE.UU., documento en el cual el Departamento de Comercio fijaba su posición respecto de los distintos capítulos del ALCA. Seguramente, ya lo han leído en este rato, es un lenguaje relativamente complicado pero en el fondo se dice: en definitiva, todos los países que participan en el ALCA van a tener que entrar en igualdad de condiciones, todos deberán tener los mismos derechos y obligaciones, primera idea; y segunda idea, como sabemos que hay enormes disparidades, lo más que estamos dispuestos a aceptar como tratamiento especial para los países más pequeños son dos cosas: asistencia técnica y períodos de transición. O sea, el principio básico es que no haya excepciones, todos deberían ser tratados de la misma manera y lo más que podemos aceptar es que haya esos dos tipos de excepciones. Es importante porque, hasta ahora, el tratamiento que se le da en el interior del ALCA a los países más pequeños, yo diría, que se ajusta con bastante claridad a este criterio.



Casi no es necesario insistir en la enormidad de las disparidades en el interior del ALCA. Hay países del ALCA que tienen una población total de sesenta mil habitantes. Hay países del ALCA cuyo ingreso global, cuya producción global anual es la quinta milésima parte de la estadounidense, o sea, cinco mil veces más pequeña y cuyo PIB per cápita puede ser cien, doscientas, trescientas veces más pequeño que el PIB per cápita estadounidense.

Las disparidades en el ALCA son mucho mayores que las disparidades en el proceso de integración europeo, en cualquier etapa de la integración europea. Pensemos cuando se incorporó Grecia o, después, España y Portugal o, ahora, que se están incorporando países con un grado de desarrollo menor. Tomemos cualquiera de esas etapas, tomemos al país más atrasado y comparémoslo con Alemania; la diferencia entre ese país más atrasado y Alemania no es prácticamente nada, si uno compara a Saint Kitts y Nevis, Granadinas y San Vicente, Haití, etc con EE.UU. Sin embargo, a pesar de que las disparidades son mucho mayores la preocupación por el tema es prácticamente inexistente en el ALCA, en comparación con el grado muy elevado de preocupación por el tema en el interior de la integración europea.

Se mencionaba ayer el tema del problema de la falta de cohesión económica y social en Europa que es como ellos le llaman; aparece en sus textos oficiales desde el año 58. En los años setentas ya se crean los llamados fondos estructurales y los fondos de cohesión que son los distintos recursos que se mueven para atender el tema de las disparidades en cantidad bastante importante.

En el ALCA lo primero que hay es asistencia técnica. Eso significa: el BID, la CEPAL y la OEA, dándole curso para que los países más pequeños puedan armar equipos negociadores. También hay períodos de transición que significan que EE.UU. saca su propuesta de apertura y dice: me voy a abrir un poco más rápido respecto del Caribe y Centroamérica. Entonces, en un primer nivel Caribe-Centroamérica; en un segundo nivel, el resto de los países excepto MERCOSUR y, en un tercer nivel, MERCOSUR.

O sea, en resumen, la idea es la siguiente: como hay países que son la milésima parte de mi economía les acepto que ellos se abran un poco más lento y yo me abro un poco más rápido; o sea, les doy un año o dos años más. Por cierto, esto también se podría criticar respecto del MERCOSUR y respecto de la Comunidad Andina, ¿qué tratamiento reciben Uruguay y Paraguay en el MERCOSUR?: un año para la Unión Aduanera; ¿qué tratamiento reciben Ecuador y Bolivia en la Comunidad Andina?: también, un año más.

Entonces, la idea es que se intenta enfrentar a las disparidades que existen en los grados de desarrollo simplemente manejando tiempos en un sentido corto porque, si dijéramos veinte o treinta años, tal vez uno podría pensar en un proceso en que se crearan condiciones para enfrentar la apertura pero, en cambio, estamos hablando de un año, dos, tres años más y de darle curso a los negociadores; yo no digo que no se necesiten negociadores capacitados sino que no basta con tener negociadores capacitados porque, en definitiva, lo que se negocia se negocia con un tamaño grande o pequeño de economía de grado de desarrollo por detrás del equipo negociador.

El otro tema es el de la transparencia. Creo que este tema ha sido poco reclamado en el interior de la negociación a diferencia del trato especial y diferenciado en que ha habido reclamos, sobretodo, de los países caribeños.



En el ALCA, el tema del tratado especial y diferenciado se discute en el equipo que ve lo de economías más pequeñas, que es uno de los comités especiales. Ahí hay dos problemas. Primero, en la misma definición del tema; aquí no se trata de las economías pequeñas sino de las economías más chiquitas de todas. Entonces, inmediatamente, la idea de que uno podría decir que Perú es la cuarentava parte de la economía estadounidense pero Perú no es de las economías más pequeñas que está negociando el ALCA; Perú es bastante más grande que San Vicente. Por lo tanto, el trato especial, además de que consiste en esto que acabo de decir, en capacitación y tiempos, sólo está pensado para las economías más pequeñas y no para todas aquellas que son pequeñas objetivamente, comparadas con EE.UU. o Canadá.

Y el otro problema es que no hay una definición de cuáles son las economías más pequeñas, ya no hay una lista, por cierto, no la ha habido nunca en la OMC; la lista la define el país grande; el país grande define a quién va a considerar pequeño; qué productos les va a recibir en condiciones preferenciales; en qué van a consistir las preferencias y durante cuánto tiempo. Eso, que ha echado por tierra todo el sistema de trato especial de la OMC y que ha vuelto casi inútil el sistema generalizado de preferencias de los países desarrollados, se repite muy claramente como criterio dentro de las negociaciones del ALCA.

Respecto del tema de transparencia lo que me interesa destacar es que el término transparencia aparece muchas veces en las negociaciones o borradores del ALCA pero, sobre todo, en término de la preocupación y de la exigencia para que los gobiernos entreguen toda la información necesaria a los capitales del resto de los participantes. O sea, transparencia es eso básicamente. Y, claro, eso es una parte de la transparencia pero la otra parte de la transparencia, que tiene que ver con qué tan informada está la opinión pública de cada uno de los países cuyo gobierno está negociando, qué tanto sabemos de lo que nuestro gobierno está planteando, esa parte de la transparencia, yo diría, está notoriamente más tratada en el interior del ALCA.

Lo que ha habido es sólo la publicación de estos borradores. Estos borradores, si uno los compara por ejemplo cuando se publicó el AMI, los borradores del acuerdo multilateral de inversiones, hace ocho años, había un conjunto de aclaraciones acerca de a quiénes correspondían los párrafos que estaban entre paréntesis, o sea, este paréntesis es planteado por Alemania porque no está de acuerdo con tal cosa, etc. En el ALCA se publican los borradores con cinco mil quinientos paréntesis pero no hay ninguna explicación de a quién corresponden los paréntesis. Si yo pretendo leer muchas veces los borradores o el tercer borrador y con eso hacemos una idea de qué está planteando el gobierno de México dentro del ALCA, imposible, no lo sé. Y lo mismo vale para otros países.

Por lo tanto hay un déficit enorme de transparencia en el ALCA en este sentido que, en mi opinión, debería ser el más importante; la entrega oportuna y suficiente de información hacia las respectivas poblaciones, incluso no sólo la entrega de información sino la capacidad de inferir en las decisiones que se están tomando. Está todo el tema de cómo se va a aprobar el ALCA. Hay un solo país de América Latina que por fuerza tiene que aprobar el ALCA por referéndum, que es Venezuela, que lo tiene incluido en su Constitución. En todos los demás casos, el ALCA se aprueba por otros mecanismos normalmente, a través de los Poderes Legislativos. En el caso de México está la experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, su texto es de poco más de mil páginas y, el Senado mexicano, lo recibió, lo leyó y lo aprobó en una semana y por lo tanto uno tiene serias dudas de que en realidad haya



leído más de cincuenta o cien páginas y, por supuesto, sin ningún proceso serio de discusión, de consulta y de toma de opinión hacia todo el conjunto de la población. Yo veo que con el ALCA estaba ocurriendo lo mismo.

3. El ALCA “a retazos”.

El último punto, el del ALCA a retazos, dos ideas básicamente. Primero, una enorme semejanza entre los contenidos del ALCA y los contenidos que hasta ahora tienen los diferentes tratados que EE.UU. está negociando o que ya firmó, el TELECAN; el tratado con Chile, que ya están vigentes; el tratado que ya está firmado con Centroamérica y República Dominicana y el tratado que se está negociando con los tres países andinos.

Sólo revisa, en este caso, el capitulado de estos tratados, la semejanzas son muy claras con la gran diferencia, por supuesto, que los tratados bilaterales se están firmando y el ALCA está estancado. Lo que quiero decir, en el fondo, es que lo que EE.UU. no logró a nivel hemisférico sí lo está logrando a través de la firma de estos tratados con partes, con trozos del hemisferio. Por supuesto, eso no significa que EE.UU. vaya a poder, efectivamente, lograr una telaraña que abarque lo mismo por trozos que lo que quería abarcar de una sola vez.

¿Cuál es la gran diferencia? MERCOSUR y Venezuela. Yo diría que todo el resto o ya están firmando o ya están negociando o no sería raro que negociaran si EE.UU. está de acuerdo. Estoy pensando por ejemplo no sólo en los que ya están firmando o negociando sino en el Caribe. No es difícil imaginar que ante una propuesta estadounidense el Caribe estaría dispuesto a negociar y firmar. Pero, en todo caso, lo que me interesa destacar es esta idea de que EE.UU. está logrando, a través de los tratados bilaterales, lo que no logró a través del ALCA e incluso, en algunos casos, está llegando un poco más lejos. No hay tiempo para eso pero hay algunos contenidos de algunos de esos tratados en que avanza más de lo que había pretendido avanzar en los borradores del ALCA.

Sólo un ejemplo de un tema muy importante: el tema de inversiones, que está incluido tanto en el ALCA como en los tratados bilaterales; aquí lo que se presenta es la parte del capítulo de inversiones del ALCA, que se refiere a lo que se llama requisitos de desempeño; cuando uno escucha eso uno supone que se refiere a qué le piden los gobiernos a las empresas como desempeño para poder instalarse con una inversión extranjera en algún lugar. Lo que me interesa es que, si pueden leer eso, se den cuenta que es exactamente lo contrario. La parte de arriba básicamente lo que dice es: los gobiernos se comprometen a no pedir nada al capital extranjero en todo lo que se refiere a ..., y ahí viene la lista.

Y la lista incluye todo aquello que históricamente ha sido objeto de negociación entre los gobiernos y las empresas y eso es generar empleo, transferir tecnología, generar encadenamientos productivos, reinvertir utilidades, tener superávit de balanza comercial; que es lo que se plantea aquí como compromisos de los gobiernos de no pedir nada al capital extranjero, es exactamente lo mismo. ¿Por qué me interesa destacar esto? Esto es el ALCA, esto era la parte de requisitos de desempeño del ALCA.



Cuadro Nº 6

TLCAN	TLC Chile EE.UU.	CAFTA
Preámbulo	Preámbulo	Preámbulo
I: Objetivos	1. Disposiciones iniciales	1. Disposiciones Iniciales
II: Definiciones genrales	2. Definiciones iniciales	2. Definiciones iniciales
III: Trato nacional y acceso de bienes al mercado	3. Trato nacional y acceso de mercancías al mercado	3. Trato nacional y acceso de mercancías al mercado
IV: Reglas de Origen	4. Reglas de origen y procedimientos de origen	4. Reglas de origen y procedimientos de origen
V: Procedimientos aduanales	5. Administración aduanera	5. Administración aduanera
VI: Energía y petroquímica básica	6. Medidas sanitarias y fitosanitarias	6. Medidas sanitarias y fitosanitarias
VII: Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias	7. Obstáculos técnicos al comercio	7. Obstáculos técnicos al comercio
VIII: Medidas de emergencia	8. Defensa comercial	8. Defensa comercial
IX: Medidas relativas a normalización	9. Contratación pública	9. Contratación pública
X: Compras del sector público	10. Inversiones	10. Inversión
XI: Inversión	11. Comercio transfronterizo de servicios	11. Comercio transfronterizo de servicios
XII: Comercio transfronterizo de servicios	12. Servicios financieros	12. Servicios financieros
XIII: Telecomunicaciones	13. Telecomunicaciones	13. Telecomunicaciones
XIV: Servicios financieros	14. Entrada temporal de personas de negocios	14. Comercio electrónico
XV: Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado	15. Comercio electrónico	15. Derechos de Propiedad Intelectual
XVI: Entrada temporal de personas de negocios	16. Política de competencia, monopolios designados y empresas del Estado	16. Laboral
XVII: Propiedad Intelectual	17. Derechos de Propiedad Intelectual	17. Ambiente
XVIII: Publicación, notificación y administración de leyes	18. Laboral	18. Transparencia
XIX: Revisión y solución de controversias en materia de Antidumping y cuotas compensatorias	19. Medio ambiente	19. Administración del tratado

Lo que acabo de mostrar en el anterior cuadro corresponde a esta columna. Las otras tres columnas son los restantes tratados y, lo que me interesa destacar es que el texto es exactamente el mismo que había en el ALCA. Si lo pudiéramos ver de cerca, este párrafo es el mismo que hay en el ALCA. Este es el TELECAN, este es el tratado con Chile y este es el tratado con Centroamérica, y así, cada uno de los párrafos se repite, no sólo en su sentido general sino, incluso, en su redacción y por falta de tiempo, no metí el AMI porque ahí aparecen exactamente los mismos párrafos referidos al compromiso de los gobiernos de no exigir absolutamente nada respecto a requisitos de desempeño hacia el capital extranjero.

Termino mencionando lo que, en mi opinión, son hasta el momento dos problemas en este avance que EE.UU. efectivamente está logrando en la forma de tratados con



grupos de países. Primero, el problema de que le aprueben los tratados en el Congreso estadounidense. Ahí hay un problema evidente, está claro que el gobierno de Bush todavía no puede meter el CAFTA porque no le dan los votos, porque el último cálculo que recogía alguna cadena noticiosa era que le faltaban quince votos. Creo que ahí hay un problema que puede alargarse bastante en el tiempo o que, incluso, podría imposibilitar que en definitiva el gobierno estadounidense eche a andar, algunos o todos, los tratados que tiene firmados o que está negociando. Desde luego no estoy hablando del TELECAN ni del tratado con Chile, que ya están vigentes; estoy hablando del tratado con Centroamérica, República Dominicana, Panamá y los países andinos, más otros que pudieran empezar a negociar. Entonces ahí hay un problema, en mi opinión, importante. No es fácil que el Congreso estadounidense acepte el aprobar estos tratados.

En buena medida, y se mencionaban en una de las exposiciones anteriores, por qué el NAFTA tiene la “extraña virtud” de que no ha dejado satisfecho a nadie. Yo diría que no ha dejado satisfecho ni a EE.UU. ni a Canadá ni a México y ese debería ser un tema de estudio muy serio. Y, el segundo problema que yo veo, como problema más inmediato, es la negociación con los países andinos; está resultando bastante más difícil negociar con los andinos de lo que fue la negociación con Chile, primero y la negociación con Centroamérica, después. Nuevamente aparecen los mismos temas; aparece el tema de propiedad intelectual como un tema bastante rechazado por los países andinos. El nuevo presidente de Ecuador, Palacios, se ha pronunciado implícitamente en contra de la incorporación del tema de propiedad intelectual y, desde luego, aparece de nuevo el tema agrícola.

Entonces, yo diría que estos dos problemas permiten tener un margen de duda importante respecto del futuro éxito de la estrategia del ALCA por partes, del ALCA en trozos que, en este momento, está desarrollando EE.UU. Sin embargo, yo diría, que todo está en el aire. Puede que esa estrategia le resulte finalmente exitosa dentro de los marcos en que está planteada o incluso, pudiera reaparecer la estrategia ALCA, la estrategia propiamente hemisférica. Yo diría que, en ese sentido, la última palabra, aparte del gobierno estadounidense la tiene el MERCOSUR. Si el MERCOSUR llegara a aceptar que se reinicie el ALCA sin incorporar el tema agrícola, obviamente el ALCA se reinicia y, probablemente, se firme.