

Capítulo 20

Interrogantes y posibilidades en las negociaciones del ALCA (2002)*

Una nueva etapa en las negociaciones hemisféricas

Tras la reunión ministerial del ALCA en Quito (noviembre 2002) y las elecciones en el Brasil y los Estados Unidos, se ha abierto una nueva etapa en las negociaciones comerciales hemisféricas. Deberían culminar en diciembre de 2004, para lo cual se han determinado los pasos que conducirían a tal objetivo. Los optimistas entienden que se puede lograr. Mucho dependerá de cuánto se avance en el primer semestre de 2003.

Para los países latinoamericanos –especialmente aquellos que no han concluido acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos–, el avance que se logre en las negociaciones hemisféricas, en forma simultánea con las que se desarrollan en el ámbito de la OMC y con la Unión Europea, serán cruciales para definir un entorno económico externo favorable a la consolidación de la democracia, la modernización de sus economías, el desarrollo social y su inserción competitiva en los mercados mundiales.

Es obvio que también es posible que las negociaciones fracasen y que el entorno externo de estos países no cambie significativamente, al menos en términos de accesos a mercados y de reglas de juego que inciden sobre la competencia económica global y regional. Incluso es posible (difícil saber cuán probable, dada la incertidumbre y volatilidad internacional), que el entorno externo se vuelva más negativo, y que se acentúen tendencias proteccionistas en los países industrializados, por el efecto combinado de una mayor inestabilidad política internacional (por ejemplo, un escenario “11 de septiembre-plus”) y de una recesión en la economía mundial.

Asumiendo que los plazos puedan cumplirse, surgen por lo menos tres cuestiones relevantes, que sólo los hechos futuros permitirán responder con precisión. Ellas son: ¿qué clase de espacio hemisférico de libre comercio resultará de las actuales negociaciones?; ¿cuál será su legitimidad interna en los países participantes, muchas veces tentados por el proteccionismo?;

* Artículo elaborado para *Foreign Affairs en Español* y publicado en su edición Web de enero de 2003.

Sección Quinta

¿qué contribución significará a la paz y estabilidad de una región con fuertes signos de turbulencias y tentaciones radicales?

Son preguntas que sólo podrán responderse plenamente en el transcurso de los próximos meses. Por lo menos tres factores incidirán en la evolución futura de las negociaciones y en las acciones colectivas que logren articular los países del hemisferio: el funcionamiento de la presidencia conjunta de las negociaciones hemisféricas, que ejercen el Brasil y los Estados Unidos; los progresos que se logren en el primer semestre de 2003 en cuestiones relevantes que quedaron pendientes tras la reunión ministerial de Quito, en particular, con respecto a las modalidades de las negociaciones de las ofertas de acceso a mercados, y el alcance real que tenga el novedoso Programa de Cooperación Hemisférica aprobado en Quito.

La presidencia conjunta

A partir del 1° de noviembre último, los Estados Unidos y el Brasil ejercen la presidencia conjunta de las negociaciones hemisféricas. Es un hecho inédito que plantea desafíos interesantes, entre los cuales tres son destacables: lograr éxito en las negociaciones; reflejar la posición de todos los países —en el caso del Brasil, también las del Mercosur— a fin de lograr el necesario consenso, y evitar la tentación de un entendimiento bilateral excluyente entre los Estados Unidos y el Brasil. Mucho dependerá entonces de la capacidad de ambos países para generar un liderazgo colectivo eficaz con el resto de sus socios, teniendo en cuenta que representan alrededor del cincuenta por ciento de la población de las Américas.

En cuanto al Brasil, cabe tener en cuenta que Lula, el nuevo presidente, ha sido por mucho tiempo crítico del enfoque predominante en el ALCA. Pero es realista y tiene el perfil de un negociador de estirpe. Además su país cuenta con negociadores brillantes. Más allá de lo retórico, es razonable prever que valorará la importancia que para el futuro del Brasil —y de su programa de gobierno— tendrá el alcanzar un acuerdo con los Estados Unidos, que sea sustentable y satisfactorio a los intereses de su país. A su vez, ha sido claro en cuanto a la importancia que atribuye a la alianza estratégica con la Argentina y al Mercosur. En tal sentido, continuará y eventualmente profundizará la línea seguida por el presidente Fernando Henrique Cardoso. La convergencia de intereses con sus socios del Mercosur, se puede asentar sobre cuatro puntos: la prioridad de la cuestiones agrícolas, de defensa comercial y del efectivo acceso para bienes y servicios en los cuales son países que pueden ser competitivos; la articulación de las negociaciones del ALCA, con las que se desarrollan simultáneamente con la Unión Europea y en la OMC; la preservación de la identidad y la preferencia

Interrogantes y posibilidades en las negociaciones del ALCA (2002)

económica en un Mercosur de dimensión sudamericana y, sobre todo, la funcionalidad de las negociaciones comerciales con las estrategias nacionales de transformación productiva, cohesión social e inserción competitiva en la economía global. Es la posición que, en los hechos, han sostenido desde el comienzo de la última década los diferentes gobiernos en el Mercosur.

En cuanto a los Estados Unidos, puede suponerse que el triunfo republicano en las elecciones de noviembre, fortalecerá la posición favorable al desarrollo de una estrategia agresiva de negociaciones comerciales. El negociador americano, Robert Zoellick, se ha referido al vínculo entre seguridad, libre comercio, progreso social y democracia, en declaraciones que plantean su visión sobre el itinerario a seguir y los puntos relevantes en la estrategia de construcción de un espacio de libre comercio hemisférico.

Por su importancia, merecen destacarse dos presentaciones suyas. Una es su conferencia el 1° de octubre en el National Press Club de Washington, en la que desarrolla el vínculo entre las estrategias globales de seguridad y de libre comercio. La otra es la del 14 de octubre en una Conferencia del *Miami Herald*. Allí fue preciso en cuanto al sentido político de la estrategia comercial hemisférica, resaltando en particular que “la agenda de libre comercio de los Estados Unidos puede ayudar a las frágiles democracias en las Américas, como la política comercial americana luego de la Segunda Guerra Mundial ayudó a asegurar democracia y esperanza en Europa y en Japón”.

En mi opinión, los principales mensajes que se extraen de las presentaciones de Zoellick, son: seguridad y libre comercio son indisolubles en la estrategia del gobierno Bush, en el plano global y en el hemisférico; la disposición a avanzar con quien esté preparado a hacerlo, sea en el plano bilateral o en el multilateral global y regional; la vinculación entre los objetivos políticos –democracia y seguridad– con los comerciales; la transparencia y la participación de la sociedad civil y, finalmente, la articulación con otros instrumentos –incluyendo un Programa Hemisférico de Cooperación y el Desafío del Milenio–, que faciliten el éxito de los países dispuestos a profundizar sus sistemas democráticos y a modernizar sus economías.

Luego, en la reunión ministerial de Quito, Zoellick señala que el objetivo del ALCA no es sólo expansión del comercio pero, sobre todo, “creación de esperanza”. Expresión que un agudo analista brasileño relacionó con el eslogan de Lula de que “la esperanza derrotó al miedo”. Quizás sea una expresión que simbolice un comienzo de aproximación, en la visión que los países que ejercen la Presidencia conjunta tienen del sentido político de la idea del libre comercio hemisférico.

Sección Quinta

Los resultados de Quito y las cuestiones pendientes

En la reunión ministerial de Quito se han logrado avances. Pero han quedado pendientes importantes cuestiones que deberán abordarse en los próximos meses.

En particular, aún deben definirse modalidades concretas para un aspecto central en toda negociación comercial, cual es el del alcance de las ofertas de acceso a los respectivos mercados para bienes y servicios.

Según sea, surgen dos perfiles diferentes del ALCA. En el primero, las ofertas se efectúan por todos a todos –o sea una lista única de cada país para los demás– con lo cual se logra una verdadera zona de libre comercio regional. En el segundo, las ofertas son por países –o sea listas múltiples y diferenciadas por países o grupos de países–, lo que puede resultar en el equivalente a una red de acuerdos bilaterales o plurilaterales. En concreto, la pregunta que habrá que responder es la siguiente: ¿el ALCA será una zona de libre comercio en el sentido del artículo XXIV del GATT-1994 o será el paraguas amplio para una red de acuerdos preferenciales, bilaterales y plurilaterales?

El cronograma prevé avanzar en el primer semestre de 2003 en la presentación de las ofertas negociadoras. Luego el 15 de julio, se iniciará la negociación fuerte sobre las ofertas revisadas. Pero en Quito se ha puesto énfasis en el equilibrio, en el avance en cada uno de los componentes de la agenda de las negociaciones. Ha quedado claro que sólo se podrá avanzar en las negociaciones, si es que hay un progreso simultáneo y equilibrado en cuestiones centrales –entre otras, acceso a mercados, agricultura y defensa comercial–.

Escenarios post-negociaciones: el Programa de Cooperación Hemisférica

Un hecho novedoso que surge de la reunión ministerial de Quito y que merece mucha atención, es la aprobación del Programa de Cooperación Hemisférica, como “componente central de apoyo para el ALCA”. Originalmente estaba limitado a países en desarrollo pequeños. Ahora puede extenderse a todo país en desarrollo que lo requiera y que tenga una estrategia nacional en función de las negociaciones. Su objetivo es ayudar a negociar y a prepararse para los escenarios post-negociación, “incluyendo la capacidad productiva y la competitividad en la región”.

Entiendo que estamos ante el embrión de un nuevo enfoque en el desarrollo del ALCA. No se trata sólo de negociar, sino también de ayudar a que los países puedan aprovechar sus beneficios. Hay aquí un fino hilo conductor con la metodología del Plan Marshall. Experiencia retomada por

Interrogantes y posibilidades en las negociaciones del ALCA (2002)

la Unión Europea en sus programas de cooperación económica –sustancialmente financiados– con los países candidatos a miembros plenos o a asociarse mediante acuerdos de libre comercio (por ejemplo: los Programas Phare, Tacis y Meda). Tiene como objetivo ayudar al esfuerzo que cada país esté dispuesto a efectuar en el marco de una estrategia nacional, en términos definidos de común acuerdo y con un monitoreo del respectivo Programa. Quizás con esa experiencia presente, en una carta de julio pasado de los comisarios Patten y Lamy a los cancilleres del Mercosur, la Unión Europea les planteó la idea de programas de cooperación económica con el objetivo de facilitar la preparación de sus países para competir en el espacio de libre comercio interregional.

Preparar los escenarios post-negociaciones implicará realizar en paralelo, el esfuerzo de participar en complejas negociaciones –simultáneas y vinculadas entre sí, tanto por sus agendas como por sus calendarios y sus dinámicas– y el de preparar a cada uno de los países –o grupos de países como la Comunidad Andina, el Mercosur y Centroamérica–, para competir en los mercados ampliados y para someterse a disciplinas colectivas cada vez más exigentes, y condicionantes de lo que se puede válidamente hacer o no, en términos de políticas públicas, sin exponerse a legítimas y costosas represalias comerciales.

Imaginar los escenarios post-negociaciones debe ser entonces una prioridad para los países en desarrollo del hemisferio, incluyendo los del Mercosur, si es que quieren beneficiarse con los compromisos que se logren. Debería conducir a un esfuerzo de reflexión de cada sociedad en su conjunto, sobre oportunidades y desafíos que resultarán de las negociaciones, y a extraer consecuencias en términos de futuras políticas públicas y de estrategias empresarias. Un esfuerzo en el que participen activamente los ciudadanos y sus instituciones principales –políticas, empresarias, sindicales, académicas y el creciente mundo de las organizaciones no gubernamentales–, en un marco de una mayor fluidez y transparencia informativa.

Instalar en las agendas nacionales la cuestión de preparar una sociedad para los escenarios post-negociaciones, puede tener además efectos colaterales positivos. Uno de ello sería el incentivar factores de cohesión interna originados en la necesidad de enfrentar desafíos externos, como se los ha podido observar en las transiciones políticas y económicas, entre otros, de España, de Portugal y de México, y ahora de los candidatos a ser miembros de la Unión Europea. Otro sería, particularmente en el caso del Mercosur y de la Comunidad Andina, facilitar la articulación de un debate profundo y racional entre los socios, acerca de qué tipo de proceso de integración –esto es, preferencias económicas, reglas de juego, políticas públicas y disciplinas colectivas–, será funcional a los escenarios post-negociaciones y

Sección Quinta

qué tipo de estrategias empresarias conjuntas se requerirán, para competir en los posibles escenarios de ampliación de mercados.

La experiencia de los países candidatos a incorporarse a la Unión Europea es ilustrativa al respecto. A la vez que negocian la incorporación, orientan políticas públicas y estrategias empresarias para prepararse para el difícil –y atractivo– escenario post-negociaciones. Lo hacen, en buena medida, estimulados por los resultados esperados y por sus efectos sobre algo valioso para sus ciudadanos: democracia y bienestar. Pero también estimulados por la ayuda financiera europea.

La cooperación a los países candidatos, está orientada entonces a construir gradualmente las condiciones que sustenten y den legitimidad social a su acceso a la Unión Europea, ayudándolos sistemáticamente a prepararse para el escenario post-negociación, canalizando montos significativos de recursos financieros y técnicos, con el objeto de producir cuatro efectos en sus sistemas políticos, económicos y sociales, que se pueden considerar como esenciales. Ellos son, el efecto-disciplina (especialmente en el plano de las políticas macroeconómicas, sectoriales y comerciales), el efecto-cohesión (especialmente en el plano político y social), el efecto-institucional (especialmente en el plano administrativo y legislativo) y el efecto-competitividad (especialmente en el plano de las pymes y de su internacionalización). Una consecuencia de este enfoque, es poner el acento en cooperar para que cada país-candidato se organice, en todos los planos, para participar de la Unión Europea. Lo que se pretende desarrollar con tal política deliberada, es la inserción gradual de gobiernos-sociedad civil-empresas de los países candidatos, en el denso tejido de redes gubernamentales, sociales y empresarias, que caracteriza la integración europea (las “solidaridades de hecho” del planteo fundacional europeo de Jean Monnet). Examinar bien esta experiencia puede ser entonces de gran valor para los países en desarrollo del hemisferio.

La aprobación en Quito del Programa de Cooperación Hemisférica significa entonces introducir en el desarrollo del ALCA, la necesidad de financiamiento adicional que contribuya a los necesarios cambios estructurales y al desarrollo de nuevas disciplinas macroeconómicas, sectoriales y comerciales. Pero como no serán sustancialmente diferentes a las que se requerirán a aquellos países que negocien acuerdos de libre comercio con la Unión Europea, tiene sentido plantear la idea de una participación europea en el financiamiento de la cooperación para preparar a los países para los escenarios post-negociaciones. Es una cuestión que debería abordarse en el marco del necesario enfoque triangular –América Latina-Estados Unidos-Unión Europea– que podría requerirse en el futuro, si es que se aspira a una conclusión exitosa de las simultáneas negociaciones hemisféricas e inte-

regionales, en los ambiciosos plazos previstos. El Mercosur y la Comunidad Andina, podrían ser candidatos naturales a un enfoque triangular de la cooperación económica, en el cual el Banco Interamericano de Desarrollo podría cumplir un papel significativo en forma conjunta con la Comisión Europea y la Corporación Andina de Fomento.

El Mercosur y las negociaciones hemisféricas

Algunos de los interrogantes post-Quito, conciernen al Mercosur y a la voluntad política de sus socios de avanzar en su construcción. Concretamente, ¿podría el Mercosur superar sus actuales dificultades y además de negociar como una unidad –lo que supone resolver, entre otras, la cuestión de su arancel externo común–, preservar su identidad en el espacio hemisférico de libre comercio?; ¿la idea mencionada entre otros por Moises Naim en el Financial Times y por Rubens Ricupero en una entrevista en Folha de Sao Paulo, de un acuerdo bilateral de libre comercio entre el Brasil y los Estados Unidos, será finalmente una resultante de la presidencia conjunta?; ¿tendría tal idea, legitimidad social interna, en un Brasil gobernado por el PT que levantó la bandera del ALCA como un proyecto de anexión a los Estados Unidos?; ¿el enfoque de un acuerdo “4+1” entre el Mercosur y los Estados Unidos, no sería una alternativa válida a tal pacto bilateral, además de ser compatible con el enfoque del ALCA como una red de acuerdos bilaterales y plurilaterales?; ¿cómo conciliará el Mercosur la negociación con los Estados Unidos –sea en el ALCA o en el “4+1”–, con su negociación simultánea con la Unión Europea?; y ¿tendría realmente la Unión Europea interés en avanzar en un acuerdo con el Mercosur, si se diluyera la negociación del ALCA? Son preguntas que irán respondiéndose en los hechos en el curso de 2003.

Es posible, sin embargo, imaginar escenarios futuros del Mercosur, y de su inserción en el ALCA y con la Unión Europea. El ejercicio es válido al menos por tres razones. La primera es que, tras la reunión de Quito y del triunfo republicano, las negociaciones en el ALCA se intensificarán y ello tendrá repercusiones en la estrategia de negociaciones de la Unión Europea con el Mercosur. Si bien el avance en ambos frentes dependerá de las negociaciones agrícolas en la OMC, también será relevante la cohesión entre la Argentina y el Brasil, y sus socios. La segunda es que ante el estancamiento actual del Mercosur, se observa voluntad política de encarar iniciativas que le den vigencia como plataforma para competir y negociar en el mundo. Un ejemplo es el acuerdo de libre circulación de personas, que deberá ser puesto en vigencia en el 2003 tras su ratificación parlamentaria. La tercera es el compromiso que ha asumido Luiz Inácio Lula da Silva, el nuevo

Sección Quinta

presidente del Brasil, con respecto a la alianza estratégica con la Argentina y a un Mercosur multidimensional de escala sudamericana.

Al menos tres escenarios son imaginables para el futuro del Mercosur. El primero es el de la estrategia fundacional de 1990. Sería un Mercosur que, superando sus limitaciones, se profundiza en un espacio económico común –en el largo plazo, una unión económica y monetaria–, concretando en el 2005 a la vez, su participación en el ALCA –o como variante, un acuerdo “4+1” con los Estados Unidos– y un acuerdo con la Unión Europea. Es el escenario privilegiado hasta el presente. Depende del liderazgo político y de la creatividad técnica con que se encaren las insuficiencias actuales con respecto a su calidad institucional, al alcance de una preferencia económica con instrumentos flexibles y previsibles, y a la disciplina colectiva entre los socios. Un enfoque flexible de una unión aduanera de geometría variable y múltiples velocidades, debería facilitar la incorporación plena de Chile, en plazos razonables.

Es un escenario que requiere un liderazgo constructivo de los Estados Unidos, que valore la profundización del Mercosur para la estabilidad democrática en América del Sur. Sería reconocer el papel significativo que puede tener en el arco andino sudamericano, un núcleo duro de democracias consolidadas en la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Podría conducir a desarrollar la idea original del “4+1”, como pieza necesaria en la construcción de un ALCA aceptable. Permitiría absorber los cuestionamientos a la legitimidad de las propuestas de libre comercio hemisférico. Conciliar tensiones culturales y políticas, entre globalización e identidad nacional, es el valor político de un Mercosur de calidad. Es éste un escenario posible y deseable. Con voluntad y liderazgo político, no es utópico.

Un segundo escenario, sería el de la dilución del Mercosur en una zona de libre comercio hemisférica, en el formato actual del ALCA o en la alternativa de una red de libre comercio con los Estados Unidos como epicentro. Supone la transformación del Mercosur en una zona de libre comercio o el deslizamiento “de facto”, hacia su irrelevancia para la agenda de problemas críticos de los socios, incluso su disolución formal, al menos en su componente comercial preferencial. Este escenario podría complementarse con acuerdos bilaterales de países del Mercosur no sólo los Estados Unidos, pero también con la Unión Europea. Es un escenario que debilitaría la capacidad negociadora de los socios, incluyendo al Brasil, que por la asimetría de poder relativo lograrían menos para sus intereses nacionales. Podría enfrentar, además, cuestionamientos de legitimidad en algunos de los países del Mercosur, con implicancias políticas. No sería una contribución a la estabilidad democrática en América del Sur. Por el contrario, podría ser funcional a fuerzas centrífugas que se observan en el horizonte

sudamericano. Es un escenario posible y probable, pero menos deseable que el primero.

Finalmente, un tercer escenario imaginable, sería el de un Mercosur que continúe con su inercia actual o con mejoras cosméticas, o incluso que intente su profundización, pero rechazando negociaciones razonables con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Equivaldría a un Mercosur introvertido y proteccionista. No sería compatible con la idea fundacional ni con los compromisos asumidos. Sería otro Mercosur. No es conciliable con realidades políticas y económicas de sus socios. Podría en la práctica conducir al escenario de la dilución del Mercosur, con algunos de sus actuales miembros optando por otros caminos más acordes con sus necesidades. No es un escenario deseable.

A modo de conclusión

Cuando los países del Hemisferio vuelvan a reunirse en Miami, el último trimestre del 2003, muchos de los interrogantes que están abiertos con respecto al futuro de las negociaciones comerciales hemisféricas, deberán haber tenido al menos principio de respuesta. En particular los referidos a cuál será en definitiva la arquitectura del ALCA, en el sentido si será una verdadera zona de libre comercio o una red de acuerdos de libre comercio, sean estos bilaterales o plurilaterales, y a cómo se transformará el Programa de Cooperación Hemisférica, en un instrumento relevante para ayudar a los países de la región a prepararse para los escenarios post-negociaciones, siguiendo quizás el modelo de la cooperación europea con los países candidatos a ser miembros plenos o a asociarse mediante acuerdos de libre comercio.

De cómo se responda a estos interrogantes y de la participación que efectivamente tengan las sociedades civiles en las negociaciones, dependerá en gran medida el que los acuerdos que se logren tengan sustento y legitimidad social. Si ello fuera así, las negociaciones hemisféricas concebidas como parte de una estrategia más global de fortalecimiento de la democracia, la modernización económica y el desarrollo social de cada país, podrían significar una contribución eficaz para encarar situaciones críticas que atraviesan países de América Latina y que en algunos casos pueden llegar a significar, de no ser resueltas con inteligencia y esfuerzo colectivo, amenazas a la paz y la estabilidad política de la región.

Uno de los interrogantes principales, sin embargo, requerirá una respuesta en el plano multilateral, concretamente en el de la Organización Mundial del Comercio. Y él se refiere a cómo conciliar las construcciones regionales e interregionales de libre comercio –necesariamente preferen-

Sección Quinta

ciales— con el fortalecimiento del sistema multilateral en la OMC. Es un interrogante que se torna más acuciante, si se observa la creciente tendencia a multiplicar acuerdos preferenciales, no sólo en el hemisferio y en Europa, sino también en el Asia, con fuertes iniciativas de Japón, China y Corea en tal dirección. Quizás ha llegado el momento de poner más énfasis en el desarrollo del Programa de Doha, al fortalecimiento de las disciplinas —un poco ambiguas e ineficaces— del artículo XXIV del GATT-1994.

Los múltiples interrogantes abiertos en el hemisferio y en el plano global, sobre la construcción de espacios globales y regionales de libre comercio que permitan mejor encarar las agendas de problemas políticos, sociales y económicos sustantivos de los países latinoamericanos, requerirán de un gran esfuerzo negociador entre los gobiernos. Pero requerirán, en particular una activa participación de la sociedad civil, a fin de lograr que se pueda, a la vez que avanzar en el libre comercio hemisférico y global, contribuir a consolidar la democracia y la estabilidad política en América Latina, y a fortalecer el sistema multilateral en torno a la OMC.

El ALCA —en las distintas variantes imaginables— no es ni podría ser un proyecto sólo comercial. Eso lo ha recordado con nitidez Robert Zoellick en Quito. Es la posición por lo demás de los países latinoamericanos. Tiene como proceso negociador y tendrá por sus resultados, un claro impacto político en el futuro desarrollo de las relaciones interamericanas y en la consolidación de la democracia en la región. Según sea su evolución, condicionará fuertemente la forma en que libre comercio y seguridad se vinculen en el futuro, tanto en el plano hemisférico como en el global. ■