

A LCA: ¿POR QUÉ LAS DIVERGENCIAS ENTRE ESTADOS UNIDOS Y EL MERCOSUR?

Aída Lerman Alperstein

Aída Lerman Alperstein es profesora-investigadora adscrita al Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores.

*Lo que no somos capaces de cambiar
debemos por lo menos describirlo.*

Rainer Werner Fassbinder

Introducción

El antecedente más importante de las negociaciones para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) puede encontrarse en la propuesta realizada por el presidente de los EUA George Bush en junio de 1990, tendiente a la conformación de una zona de libre comercio de todo el hemisferio, denominada Iniciativa para las Américas. La misma consistía en: a) Crear en el largo plazo una zona de libre comercio hemisférica a través de un compromiso marco inicial y posteriormente la celebración de distintos acuerdos de índole bilateral o subregional, que en una etapa final podrían consolidarse en un único convenio, b) Compromisos en materia de inversiones, incluyendo la creación de un fondo multilateral para promover las mismas en la región y una contribución activa del gobierno de EUA y c) Reducir el problema de la deuda externa latinoamericana a través de mecanismos generados con la colaboración de los organismos financieros internacionales, que

estaría condicionada a la puesta en marcha de programas de reformas estructurales.

El inicio de las negociaciones del ALCA

En diciembre de 1994 los jefes de Estado y de Gobierno de las 34 naciones del hemisferio occidental se reunieron en Miami para la histórica Primera Cumbre de las Américas. Ahí se dio un paso fundamental para el logro de una mayor interdependencia entre los países de América.

La Cumbre fue la primera de una serie de reuniones destinadas a fortalecer las relaciones interamericanas a través del análisis y búsqueda de soluciones a problemas comunes. En esta Primera Cumbre se adoptó una Declaración de Principios basada en la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas. La Declaración estableció como objetivos expandir la prosperidad a lo largo del hemisferio a través de la integración económica y el libre comercio, la erradicación de la pobreza y la discriminación y la garantía del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

El Plan de Acción para alcanzar este Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas entre los países de la región, comprendió 23 puntos temáticos, que incluyen desde el fortalecimiento de la democracia y el sistema de derechos humanos hasta la prevención de la contaminación y el fomento de las micro y pequeñas empresas. Como parte del Plan de Acción para promover la prosperidad los líderes del hemisferio resolvieron "iniciar de inmediato el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión".¹

La meta del ALCA es crear un área libre de barreras al comercio y la inversión entre los países de las Américas. Los líderes del hemisferio resolvieron que las negociaciones concluirán a más tardar en 2005 y convinieron en alcanzar avances concretos en la formación del ALCA para fines de 2000, señalando que:

la eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países promoverá nuestro crecimiento económico. Una economía mundial en crecimiento aumentará también nuestra prosperidad interna. El libre comercio y una mayor integración económica son factores claves para elevar el nivel de

Recuadro 1

EL PROCESO DEL ALCA

Objetivos

Crear una zona de libre comercio de bienes, eliminando los aranceles y las barreras no arancelarias en forma progresiva e incluyendo todo el universo arancelario.

Crear un esquema de integración para el comercio de servicios y las inversiones. Se procura establecer una liberalización progresiva del comercio de servicios, creando condiciones de certidumbre y transparencia. En materia de inversiones se busca crear un ambiente estable y previsible para los flujos de capital y de utilidades, sin obstáculos a las inversiones provenientes de fuera del hemisferio.

Institucionalidad

El proceso de negociación del ALCA se desarrolla a través de las siguientes formas institucionales:

Cumbres Presidenciales. Se realizan cada tres años y reúne a los jefes de Estado y de Gobierno de los 34 países. Su función es aprobar los grandes lineamientos del proceso y las decisiones emanadas de las Reuniones Ministeriales.

Reuniones de Ministros de Comercio. Se realizan anualmente. Son el órgano conductor del proceso, al cual se elevan los acuerdos alcanzados por el Comité de Negociaciones Comerciales.

Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) integrado por los viceministros. Tiene la responsabilidad de guiar el trabajo de los grupos de negociación y de decidir sobre la estructura del acuerdo y los asuntos institucionales. Se reúne al menos dos veces al año.

Grupos de Negociación. Reemplazaron a los grupos de trabajo que actuaron entre 1994 y 1998. Actualmente funcionan los nueve siguientes:

1. Acceso a los mercados
2. Agricultura
3. Propiedad intelectual y derechos compensatorios
4. Servicios
5. Inversiones
6. Compras del sector público
7. Salvaguardias, *antidumping* y derechos compensatorios
8. Política de competencia
9. Solución de controversias

vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger el medio ambiente.²

Los mandatarios entendieron que la integración era la vía más apropiada y que el progreso económico dependía, entre otras cosas, de políticas económicas basadas en un comercio sin barreras, sin subsidios, sin prácticas desleales y con un creciente flujo de inversiones productivas.

En abril de 1998 se celebró en Santiago la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (véase Recuadro 2), en la cual se efectuó el lanzamiento formal de las negociaciones, con el objetivo de concluir las no más allá de 2005.

Igualmente se acordó que el ALCA será un compromiso único (*single undertaking*), concepto formalizado por primera vez en la Ronda Uruguay del GATT, que significa que los participantes asumirán todas las obligaciones acordadas en el acuerdo. Este criterio fue defendido por el Mercosur como forma de evitar que la fuerte asimetría existente entre las naciones involucradas provoque un desequilibrio entre los acuerdos logrados en los temas que interesan a los países más poderosos y aquellos relevantes para los más débiles. Por ejemplo, hay una clara divergencia en las preferencias de Estados Unidos y los países del Mercosur. Mientras éstos ponen énfasis en temas de la "vieja agenda" (acceso a mercado, agricultura, medidas antidumping), Estados Unidos prefiere que se discutan temas de la "nueva agenda" (comercio de servicios, protección a los derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, estándares laborales y ambientales).

El criterio de *single undertaking* implica, entonces, que el acuerdo se concibe como un compromiso único e indivisible, independiente de que la negociación se realice según temas sobre los que se alcancen entendimientos en distintos momentos del tiempo. En definitiva, el acuerdo sólo podrá hacerse efectivo una vez que se haya alcanzado consenso en todos los temas incluidos en las negociaciones. A pesar de la

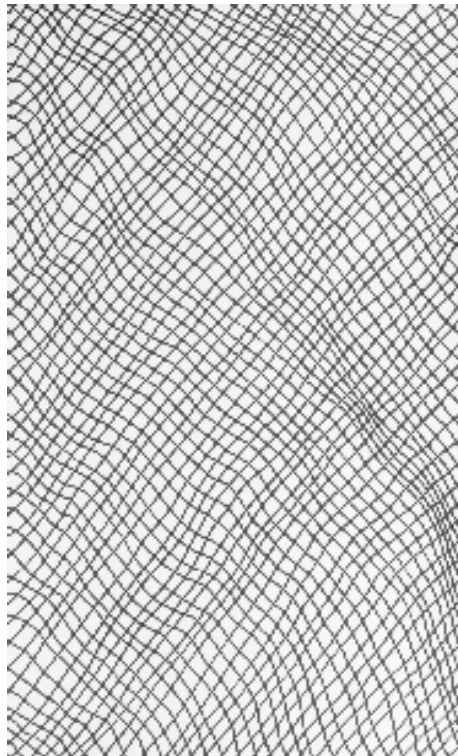
posición contraria de Estados Unidos y de Canadá, este criterio fue aceptado, exceptuándose las medidas de facilitación de negocios que entrarán en vigencia inmediatamente después de acordadas.

El ALCA coexistirá con acuerdos bilaterales y subregionales preexistentes en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no incluyan o excedan los derechos y obligaciones del ALCA. Los países podrán negociar y aceptar

las obligaciones del ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad. Los ministros reconocieron las necesidades y condiciones económicas particulares de las economías más pequeñas y recomendaron que sean tenidas en cuenta, junto con las diferencias en niveles de desarrollo, para asegurar la participación plena de todos los países en el proceso ALCA.

Se estableció una estructura flexible en las negociaciones. Los ministros responsables de comercio continuarán administrando y supervisando el proceso ALCA; reuniéndose cada 18 meses en el país que preside el proceso. A nivel operacional los viceministros responsables de comercio actuarán en calidad

de Comité de Negociaciones Comerciales (CNC). El CNC tiene un papel fundamental en la administración de las negociaciones, guiando el trabajo de los grupos de negociación y otros comités y grupos. El CNC es responsable de la estructura general del acuerdo; de asegurar que todos los grupos de negociación efectúen progresos hacia el cumplimiento de sus mandatos y objetivos; de asegurar la transparencia de las negociaciones; de supervisar la labor de la Secretaría Administrativa y de la puesta en marcha de las medidas de facilitación de negocios que fuesen aprobadas. El CNC también tendrá bajo su responsabilidad asegurar que los grupos de negociación tengan en cuenta las preocupaciones de las economías más pequeñas y con diferentes niveles de desarrollo. El CNC se reúne tantas veces como sea necesario y no menos de dos veces al año, en diferentes sedes. Se elige un presidente y un vicepresidente para cada etapa del proceso.



CRONOLOGÍA DEL ALCA

Junio, 1990. El presidente de Estados Unidos, George Bush, sugiere la creación de un área de libre comercio hemisférica, propuesta conocida como Iniciativa para las Américas.

Diciembre, 1994 (Miami). Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 34 países democráticos del continente que acuerdan la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mediante la eliminación progresiva de las barreras al comercio y a la inversión en la región. Se fijan los objetivos del proceso y el plazo para su culminación.

Junio, 1995 (Denver). Primera reunión de ministros. Se crean siete grupos de trabajo.

Marzo, 1996 (Cartagena). Segunda reunión ministerial. Se crean cuatro nuevos grupos de trabajo. Se reafirma el compromiso de buscar formas para facilitar la integración de las economías más pequeñas y ayudarlas en su proceso de desarrollo.

Mayo, 1997 (Belo Horizonte). Tercera reunión ministerial. Se reafirma que las decisiones en el bloque serán tomadas por consenso y se acepta el principio de *single undertaking*. Se crea un nuevo grupo de trabajo.

Marzo, 1998 (San José). Cuarta reunión ministerial. Se recomienda el inicio de las negociaciones luego de la Cumbre de Santiago y se establece la estructura institucional para que las mismas tengan lugar. Se decide qué países presidirán las discusiones. Se establecen nueve grupos negociadores y se crea una Secretaría Administrativa.

Abril, 1998 (Santiago). Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Se efectúa el lanzamiento formal de las negociaciones y el compromiso de concluir las no más allá de 2005. Se reafirma que el acuerdo del ALCA será equilibrado, comprehensivo, compatible con la OMC y que constituirá un *single undertaking*.

Noviembre, 1999 (Toronto). Quinta reunión ministerial. Se decide redactar un borrador del texto del acuerdo del ALCA, señalando los consensos y los puntos de conflicto detectados por los grupos negociadores. Se pactan medidas de facilitación de negocios. Se acuerda trabajar conjuntamente en las negociaciones sobre agricultura de la OMC.

Abril, 2001 (Buenos Aires). Sexta reunión ministerial. Se presenta el borrador del acuerdo preliminar del ALCA.

Abril, 2001 (Québec). Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de término de las negociaciones y el inicio de la integración (enero y diciembre de 2005, respectivamente). Se recibe el borrador del acuerdo preliminar. Se reafirman los plazos finales para él, con salvedades interpuestas por Venezuela. Se asume el compromiso de supervisar y apoyar la puesta en marcha completa de las medidas de facilitación de negocios.

Noviembre, 2002 (Quito). Sexta Reunión Ministerial. Se aprueba el Programa de Cooperación Hemisférica, que tiene como objetivo fortalecer las capacidades de aquellos países que buscan asistencia para participar en las negociaciones, poner en funcionamiento sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y elevar al máximo los beneficios de dicha integración, incluyendo la capacidad productiva y la competitividad en la región.

Noviembre, 2003 (Miami). Octava Reunión Ministerial. Se aprueba que las negociaciones deben ser un acuerdo equilibrado que aborde la cuestión de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio mediante varias disposiciones y mecanismos. Se reconoce que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos. Las negociaciones deberían permitir que los países que así lo decidan, dentro del ALCA, puedan acordar beneficios y obligaciones adicionales.

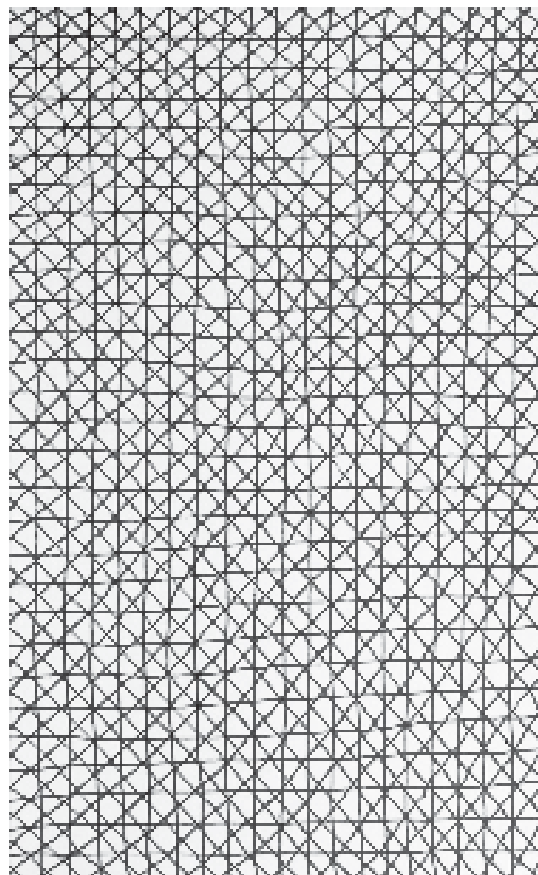
Próxima Reunión Ministerial. 2004, Brasil.

Los ministros crearon nueve grupos de negociación que abarcan las siguientes áreas: acceso a mercados; inversión; servicios; compras del sector público; solución de controversias; agricultura; derechos de propiedad intelectual; subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios, y política de competencia (véase Recuadro 1).

Durante la etapa de negociaciones el sector empresarial continuó reuniéndose en el Foro Empresarial de las Américas y formulando recomendaciones a los ministros. Asimismo, los grupos representantes de la sociedad civil se han reunido en diferentes seminarios a efecto de formular sus recomendaciones. Los ministros han reconocido estos esfuerzos y han incentivado a someter las recomendaciones de la sociedad civil a consideración del Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación Civil.

El Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil formuló su primera invitación pública a la sociedad civil de los países participantes del ALCA. A través de este mecanismo se invitó a las partes interesadas a presentar sus puntos de vista sobre el proceso en una forma constructiva. Los documentos presentados fueron analizados por el Comité de Representantes Gubernamentales, que ofreció a los ministros resúmenes ejecutivos de los documentos. Los ministros solicitaron al Comité que presentara un panorama de los puntos de vista entregados como respuesta a la invitación pública. Este proceso continúa en vigor con una nueva invitación después de cada etapa de negociación.

Se adoptaron una serie de decisiones fundamentales para el proceso de negociaciones del ALCA en la Sexta Reunión Ministerial, celebrada en Buenos Aires, y en la Tercera Cumbre de las Américas, en Québec, en abril de 2001. Los ministros recibieron un borrador de acuerdo ALCA y, en una decisión sin precedentes, decidieron aumentar la transparencia del proceso y recomendaron a los jefes de Estado y de Gobierno



hacer público el borrador del acuerdo. Los ministros también destacaron la necesidad de incrementar el diálogo con la sociedad civil y brindar asistencia técnica a las economías más pequeñas para facilitar su participación. Se acordó publicar en el sitio oficial del ALCA los resúmenes de las aportaciones de la sociedad civil presentados en la segunda invitación pública.

Se establecieron fechas límite para la conclusión de las negociaciones y el establecimiento del acuerdo. Las negociaciones deberán concluir a más tardar en enero de 2005 y se procurará la entrada en vigencia del acuerdo no más allá de diciembre de 2005. Se presentó una segunda versión del acuerdo ALCA para su consideración

en la reunión ministerial, que se realizó en noviembre de 2002 en Ecuador.

En la Séptima Reunión de Ministros de Comercio, celebrada el 1 de noviembre de 2002, en Quito, un logro importante fue la aprobación del Programa de Cooperación Hemisférica, cuyos objetivos son fortalecer las capacidades de los países que buscan asistencia para participar en las negociaciones, establecer sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y elevar al máximo los beneficios de dicha integración, incluyendo la capacidad productiva y la competitividad en la región.

El contenido del ALCA se transforma:
papel de Estados Unidos y el Mercosur

La Octava Reunión Ministerial de Comercio, realizada en Miami, del 17 al 20 de noviembre de 2003, terminó abruptamente un día antes de lo previsto, con la aprobación de un mandato ministerial que apunta a un "ALCA mínimo", "flexible" o a "la carta". Las diferencias sustanciales entre los países se mantuvieron. Es un acuerdo que comenzó a generar críticas desde aquellas naciones que apostaban hacia un ALCA ambicioso, como Canadá, Chile y México.

Aunque los ministros no lo reconocieron, algunos de los mandatos que guiaron los últimos años de las negociaciones

del ALCA desaparecieron. Así, el acuerdo logrado en 1998 (primero en la ministerial de Costa Rica y luego en la Cumbre de Chile) de un compromiso único (*single undertaking*) y la consideración de todos los temas, sin exclusiones, han quedado en el camino.

Se generó un nuevo acuerdo, bajo nuevas reglas, aunque se mantiene la misma meta de liberalizar el comercio hemisférico. El ALCA permanece como un proceso de negociación, manteniéndose abiertos todos los grupos de negociación (acceso a mercados, agricultura, inversiones, compras gubernamentales, subsidios, derechos de propiedad intelectual, *antidumping* y medidas compensatorias, etcétera). Está claro que se renuncia a una liberalización comercial sustantiva en todos esos sectores y para todos los países.

Estados Unidos lanzó durante la Cumbre una serie de negociaciones paralelas con algunos países y grupos de naciones que quieren avanzar más rápido en la apertura comercial. Por ejemplo, con Chile y Centroamérica ya se firmaron acuerdos y se anunció el inicio de negociaciones de acuerdos de libre comercio con casi todos los miembros de la Comunidad Andina de Naciones (Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia). Muchos interpretaron la ofensiva como un instrumento de presión sobre Brasil. De hecho, si el ALCA fracasa Brasil, Argentina y los demás integrantes del Mercosur podrían ser al final los únicos países sin acuerdo comercial con EUA.

En la declaración final se apunta:

Estamos conscientes de que el objetivo de las negociaciones debe ser un acuerdo equilibrado que aborde la cuestión de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio, mediante varias disposiciones y mecanismos.

Tomando en cuenta y reconociendo los mandatos existentes, los ministros reconocen que los países pueden asumir diferentes niveles de compromiso. 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...³

De acuerdo a la declaración final, se trata de un ALCA a dos niveles. Uno incluye compromisos y obligaciones comunes para todos los países. En el otro nivel cada país puede decidir en cuál de los nueve temas quiere avanzar más rápido.

Respecto a las conclusiones de esta ministerial, sectores de la sociedad civil expresaron sus puntos de vista. Por ejemplo, el Foro Empresarial de las Américas, reunido en las mismas fechas en Miami, manifestó la necesidad de "seguir con el ALCA hasta el final y (que) vale la pena salvar los obstáculos con todos los medios" a su alcance.⁴

Sin embargo, una decena de los más grandes grupos empresariales de Estados Unidos, incluyendo conglomerados de negocios de alta tecnología y grandes industrias manufactureras, rechazaron la nueva visión del ALCA propuesta por Washington y Brasilia: "Instamos a los negociadores, en este momento crítico, a que procuren alcanzar un acuerdo completo que lleve al mayor grado de liberalización comercial y de reglas en todos los sectores".⁵

Por su parte, la Asociación Brasileña del Agronegocio, parte de la nutrida delegación empresarial de Brasil, expresaron que tienen claro que el ALCA ahora propuesto es el único con posibilidades políticas reales de ponerse en marcha. Si bien es sustancialmente distinto al concebido en la Cumbre de las Américas en 1994, en Miami, es mejor un ALCA suave o *light* a ninguno.⁶

Los representantes de la Cámara de Comercio de Estados Unidos han insistido que las negociaciones deben incluir la protección de la propiedad intelectual y de las inversiones, temas tabús para los brasileños. Éstos no cesaron de criticar que si Estados Unidos mantiene una actitud proteccionista en subsidios y barreras parancelarias, no se verían satisfechas sus aspiraciones de un mayor acceso al mercado de América del Norte.

Los delegados empresariales de América concluyeron: "Estamos con ustedes, pero no compartimos lo que piensan... no todo, no todos".⁷

Por su parte, la Alianza Social Continental⁸ expresó que el Acuerdo de Miami es más peligroso que el proyecto original del ALCA, porque puede resultar que además de mantener los plazos y las formas antidemocráticas para la consecución del ALCA propone ahora un esquema "flexible" de negocia-

ción que traslada al ámbito bilateral las definiciones que sean posibles de alcanzar en el mínimo común y deja a muchos países en una posición de negociación más desventajosa con Estados Unidos.

Al mantenerse como posible de ser negociados todos los temas, existe el peligro de que más allá del intercambio comercial se impongan reglas supraconstitucionales sobre el conjunto de las economías en cuanto a inversiones, servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales, agricultura, etcétera.

La Alianza Social Continental reafirmó su compromiso a favor de una integración que contemple los derechos humanos, económicos, sociales, de equidad de género, culturales, laborales y ambientales y que preserve la soberanía de los pueblos y su capacidad de impulsar proyectos nacionales o regionales con autonomía.⁹

Como parte de las conclusiones de la Octava Reunión Ministerial, se juntaron en Puebla, del 3 al 6 de febrero de 2004, los viceministros de Comercio. Las diferencias formaron dos bloques, uno encabezado por Estados Unidos y el otro por los países del Mercosur, en materia de subsidios a la agricultura y acceso a mercados, por lo que se obstruyeron las negociaciones del ALCA.

El G-14, integrado por Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y El Salvador, plantearon respecto al acceso a mercados lo siguiente:

- Todo el universo arancelario sujeto a negociaciones.
- Eliminación arancelaria sobre todo en el comercio, para producir un equilibrio adecuado de derechos y obligaciones, donde los países obtengan beneficios acordes con el nivel de sus respectivos compromisos.
- Disposiciones sobre reglas arancelarias, medidas no arancelarias.

Extraoficialmente se señaló que la desgravación comprendería 90% del universo y que el restante 10 quedaría excluido de la negociación.

A su vez el Mercosur, apoyado por Bolivia, Venezuela y el CARICOM (que suman veinte países), apuntaron:

- Definir las modalidades para la eliminación de aranceles y otras cargas que afectan el arancel aplicado para todo el universo arancelario, conforme los cronogramas de negociación ya previstos: inmediata, cinco años, diez años y más de diez años.
- Definir las disciplinas necesarias para la eliminación, reducción y/o prevención de barreras no arancelarias al comercio hemisférico, según fuera apropiado.

Se puede deducir que esta posición se refiere a que el universo a desgravar debe ser todo, aunque se manejó que se podría aceptar 90%, siempre que los países pudieran decidir qué productos serían excluidos del 10%.

Respecto a la agricultura (tema álgido), las posiciones del G-14 fueron:

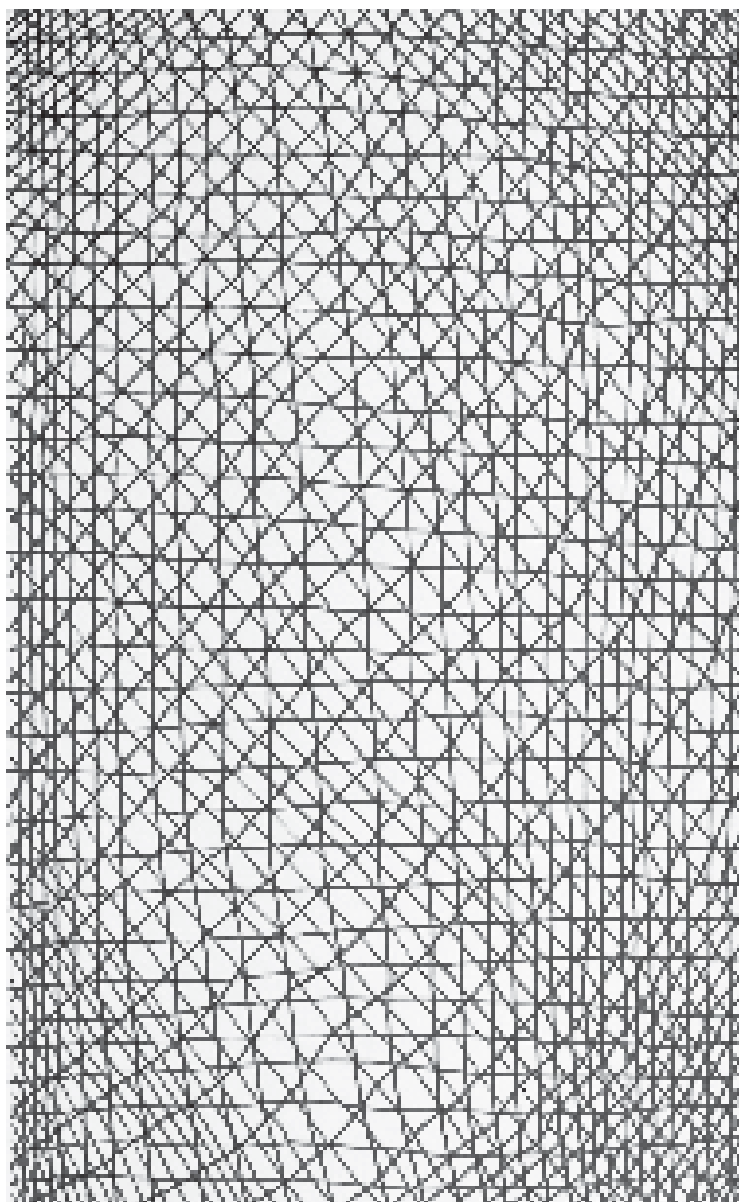
- Establecer una salvaguardia agrícola especial para tratar las sensibilidades respecto a las importaciones con precios bajos.
- Eliminar los subsidios a la exportación en la región, según la definición en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, al mismo tiempo que se disuade el uso de subsidios a la exportación por países no miembros del ALCA. Buscar conjuntamente la eliminación de los subsidios a la exportación en la región por países no miembros del ALCA, considerando las necesidades especiales de países y grupos de países particulares.

Cuando se señala que se debe disuadir del uso de subsidios a la exportación por países no miembros del ALCA se está refiriendo concretamente a la Unión Europea, la cual tiene acceso al mercado latinoamericano, sobre todo al CARICOM, por tratados preferenciales.

El Mercosur en este punto planteó:

- Incorporar al texto una disposición que establezca la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas en el hemisferio, a partir de la entrada en vigor del ALCA.
- Definir mecanismos para contrarrestar los efectos de las importaciones de productos agrícolas subsidiados provenientes de fuera del hemisferio.
- Definir mecanismos para evitar la competencia desleal entre productos agrícolas subsidiados y no subsidiados originarios del hemisferio, en terceros mercados.

- Definir las disciplinas necesarias para el tratamiento de todas las medidas que distorsionan el comercio de productos agrícolas en el hemisferio, incluyendo aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas, entre ellas: créditos a las exportaciones de productos agrícolas, ayuda alimentaria y empresas comerciales del Estado.



- Definir mecanismos hemisféricos que permitan neutralizar los efectos distorsionantes generados por la aplicación de programas de apoyo interno a la agricultura.¹⁰

Lo que podemos observar es que el punto de discusión se centró en el subsidio a las exportaciones agrícolas y ya no sobre los subsidios a la producción, tema que Estados Unidos reiteró que sólo lo discutirá en la OMC.

El Mercosur, a su vez, solicitó compensaciones por el ingreso a sus mercados por productos subsidiados y mayores facilidades para el ingreso al mercado estadounidense de los productos latinoamericanos.

De acuerdo a la reunión de Miami, de noviembre de 2003, se acordó que los países miembros del ALCA deberían cumplir ciertos requerimientos básicos, pero podrían optar por excluirse de cuestiones más polémicas relativas al libre comercio. En Puebla los viceministros trataron de definir qué elementos serán parte de los requerimientos básicos y cuáles serán opcionales. Sin embargo, como la reunión terminó sin acuerdos concretos los negociadores decretaron un receso hasta marzo de 2003.

Sin embargo, se decidió una nueva postergación para el 22 y 23 de abril, puesto que en la previa celebrada en Buenos Aires no se llegó a un acuerdo sobre el tema de los subsidios agrícolas que enfrenta a Estados Unidos y el Mercosur. Se realizó una reunión preparatoria a nivel de coordinadores en Buenos Aires, el 31 de marzo y el 1 de abril, en la cual los negociadores asistentes del Mercosur, Estados Unidos, Canadá, México, Ecuador, Chile y Costa Rica no lograron acuerdos y decidieron aplazar sin fecha programada la continuación de la CNC prevista en Puebla.

Las negociaciones continúan trabadas debido a la "ambigüedad" de Estados Unidos (según declaró el representante argentino) sobre los subsidios agrícolas a las exportaciones, en el sentido de que dicho país quiere tener la posibilidad de reintroducirlos más adelante, con lo que el Mercosur no está de acuerdo, porque considera que éstos deben eliminarse por completo.

Conclusiones

Desde la Segunda Cumbre Presidencial de Santiago, de 1998 —lanzamiento formal de las negociaciones—, en adelante, dos principios medulares se desarrollaron: consenso y compromiso único (*single undertaking*). Estos principios eran el único reaseguro formal frente a la gran asimetría entre los polos negociadores.

La vigencia de los mismos dependía del curso de las negociaciones multilaterales: el fracaso de la reunión de la Organización Mundial de Comercio en Seattle, en 1999, y el posterior giro de la gestión republicana de Estados Unidos hacia el bilateralismo le quitó sustento a dichos principios. El fra-

caso de la Cumbre Ministerial de la OMC en Cancún consolidó un escenario que le daba renovado impulso a la serie de negociaciones bilaterales o entre grupos de países en los últimos años en el hemisferio, y que ya habían convertido al "compromiso único" en letra muerta. La Declaración Ministerial de Miami es su certificado de defunción.

La Conferencia Ministerial del ALCA, de noviembre de 2003, en Miami, logró eludir el fracaso, pero no pudo seguir postergando entre "corchetes" una redefinición del rumbo de la negociación hemisférica. En ella, "los ministros reconocen que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos". Este enfoque más flexible se expresa en que se formula un nuevo diseño que establece dos niveles. El primero contendría un acuerdo básico, que incluirá "un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones, que sean aplicables a todos los países"; el segundo permite "que los países que así lo decidan, dentro del ALCA, puedan acordar obligaciones y beneficios adicionales". En este último nivel de acuerdos más profundos, la declaración sugiere que "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". La declaración no define la forma de relación entre el acuerdo hemisférico general y los acuerdos bilaterales o plurilaterales.

La mayor flexibilidad coexiste con una falta de definición sobre el contenido del acuerdo básico general, cuestión sobre la que la falta de entendimientos determinó el fracaso

Bibliografía

ALCA, sitio oficial del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas, www.Alca-Ftaa.org.

Documentos

Cumbres, Ministeriales, borradores del ALCA 2001, 2002, 2003.

IPS, *ALCA: División empresarial ante el acuerdo flexible*, noviembre 2003.

Alianza Social Continental, www.asc.hsa.org

FES-ALCA, informaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas, sitio de la Fundación Friedrich Ebert: www.fes-alca.cl

Notas

¹Cumbre de las Américas, Miami, declaración de principios, 1994.

²*Ibid.*

de Puebla I, en febrero de 2004, y la suspensión sin fecha de Puebla II. Las diferencias entre Estados Unidos a la cabeza del G-14 y el Mercosur y sus aliados se han profundizado en temas como subsidios agrícolas a las exportaciones y acceso a mercados, lo que hace suponer que en esta situación de estancamiento Estados Unidos aparece mejor posicionado para continuar con la estrategia anunciada por su representante comercial, Robert Zoellick, de "liberalización competitiva", avanzando en acuerdos bilaterales con aquellos países que estén dispuestos a pagar los costos para acceder a su gran mercado.

En Miami y Puebla los países del Mercosur han optado por conservar mayores márgenes de libertad en sus políticas nacionales, asumiendo el riesgo de aislamiento y los costos de exclusión en el mercado regional, lo que implica la exigencia de una consolidación efectiva del proceso de integración subregional, cuyo logro aún no se visualiza. La oferta de Estados Unidos de firmar tratados bilaterales es muy tentadora, sobre todo para países como Uruguay (que ya inició conversaciones al respecto) y Paraguay. De lo contrario, tarde o temprano, individualmente o en bloque, deberán ocupar los últimos lugares de la fila que ordena Robert Zoellick.

Las preguntas que surgen a partir de lo descrito en este ensayo son: ¿Cómo influirán las elecciones presidenciales de Estados Unidos en la concreción del ALCA? ¿Se consolidará algún ALCA en la fecha prevista de 2005? ¿Estamos presenciando sólo un *impasse* o es un síntoma de su extinción?•

³Declaración Ministerial, Miami, 20 de noviembre de 2003.

⁴IPS, ALCA: División empresarial ante acuerdo flexible, 19 noviembre de 2003, p. 1.

⁵*Idem.*

⁶*Ibid.*, p. 2.

⁷*Ibid.*, p. 3.

⁸La Alianza Social Continental es una red de organizaciones laborales y coaliciones ciudadanas. Fue creada para facilitar el intercambio de información y la conjunción de estrategias y acciones con miras a construir un modelo alternativo.

⁹Documento realizado por la Alianza Social Continental: www.asc-hsa.org

¹⁰ALCA-Comité de Negociaciones Comerciales, Documento de la Copresidencia, matriz de propuestas, 4 de febrero de 2004.