



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO DE LAS
AMÉRICAS, UN FALLIDO INTENTO DE
INTEGRACIÓN ECONÓMICA CONTINENTAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:
CÉSAR OCTAVIO PÉREZ MARTÍNEZ

ASESOR:
LIC. ANTONIO GAZOL SÁNCHEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

MÉXICO, D. F. 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres, Octavio y Magdalena.
Por todo lo que me han enseñado en la vida.*

A mis hermanos y mis sobrinos.

Al resto de mi familia, amigos y maestros.

A Edith.

2.4	La Iniciativa para las Américas.	39
2.5	Reacciones y posturas de los participantes frente a la Iniciativa para las Américas.	41
2.5.1	Declaración andina sobre la Iniciativa para las Américas.	41
2.5.2	Declaración de Caracas del Grupo de Río.	42
2.5.3	Recomendaciones de la CEPAL.	43
2.5.4	Posturas de Estados Unidos y de América Latina en el marco del SELA.	44
2.6	Estudios sobre los posibles efectos del ALCA.	48
2.7	Conclusión.	54

CAPÍTULO III. *EL PROCESO NEGOCIADOR DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS.*

3.1	Introducción.	55
3.2	De la Iniciativa para las Américas a la Primera Cumbre de las Américas.	56
3.3	Las Cumbres de las Américas y las Reuniones Ministeriales.	58
3.3.1	Primera Cumbre de las Américas, Miami, Estados Unidos, diciembre de 1994.	61
3.3.2	Primera Reunión Ministerial, Denver, Estados Unidos, junio de 1995.	62
3.3.3	Segunda Reunión Ministerial, Cartagena, Colombia, marzo de 1996.	63
3.3.4	Tercera Reunión Ministerial, Belo Horizonte, Brasil, mayo de 1997.	64
3.3.5	Cuarta Reunión Ministerial, San José, Costa Rica, marzo de 1998.	65
3.3.6	Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Chile, abril de 1998.	69
3.3.7	Quinta Reunión Ministerial, Toronto, Canadá, noviembre de 1999.	71
3.3.8	Sexta Reunión Ministerial, Buenos Aires, Argentina, abril de 2001.	72

3.3.9	Tercera Cumbre de las Américas, Quebec, Canadá, abril de 2001.	73
3.3.10	Séptima Reunión Ministerial, Quito, Ecuador, noviembre de 2002.	74
3.3.11	Octava Reunión Ministerial, Miami, Estados Unidos, noviembre de 2003.	76
3.3.12	Cumbre Extraordinaria de las Américas, Monterrey, México, enero de 2004.	78
3.3.13	Cuarta Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina, noviembre de 2005.	79
3.4	Conclusión.	81

CAPÍTULO IV. *INTERESES Y FACTORES QUE NO PERMITIERON LA CONCLUSIÓN DE LAS NEGOCIACIONES DELALCA.*

4.1	Introducción.	83
4.2	La relación comercial de Estados Unidos con los Países de América Latina y El Caribe.	85
4.3	Posibles resultados del ALCA para México.	87
4.4	Las posturas de los participantes en los temas de negociación.	89
4.5	Intereses ofensivos y defensivos en cada Grupo de Negociación.	90
4.5.1	Acceso a mercados.	90
4.5.2	Agricultura.	97
4.5.3	Inversión.	99
4.5.4	Políticas de competencia.	101
4.5.5	Compras del sector público.	101
4.5.6	Propiedad intelectual.	103
4.5.7	Servicios.	104
4.5.8	Subsidios, antidumping y derechos compensatorios.	104
4.5.9	Solución de controversias.	105
4.5.10	Otros temas; medio ambiente, derechos laborales y sociedad civil.	105
4.6	Otros factores que influyeron en las negociaciones del ALCA.	114

4.6.1	El Congreso de Estados Unidos y la Autoridad de Promoción Comercial.	114
4.6.2	Coincidencia del proceso ALCA con negociaciones de la OMC.	117
4.7	Negociaciones comerciales bilaterales y fin del ALCA.	120
4.8	Conclusión.	122
	CONCLUSIONES.	124

INTRODUCCIÓN.

El final del siglo XX fue testigo importantes cambios en la economía y la sociedad. Un claro ejemplo fue el fin de la disputa entre los dos sistemas políticos y económicos dominantes durante la mayor parte del siglo. El colapso del denominado socialismo real y la caída del muro de Berlín, significó una gran victoria para el capitalismo que tenía en Estados Unidos a su mejor representante; sin embargo, esa misma década le mostró a dicha nación el surgimiento de nuevos y poderosos rivales en Japón y Alemania.

Por otro lado, hubo cambios significativos en la tecnología; nuevos materiales y productos modificaron la forma tradicional de producción en busca de mayor competitividad. En particular, las tecnologías de información y comunicación modificaron las formas de organización de la economía y de la sociedad en su conjunto. La revolución en las comunicaciones y la disminución de sus costos ha permitido un mayor acercamiento entre individuos, empresas y sociedades de una manera que era impensada hace solamente unas décadas.

La globalización de la economía ha entrado a una nueva etapa, caracterizada por la creciente interdependencia entre diversas empresas, países y regiones del orbe. Pero además, en la última década del siglo XX surgió un nuevo y renovado impulso en el tema de la integración económica y en la formación de bloques económicos que abarcó a la mayoría de las naciones del mundo. Fue tal el entusiasmo sobre el tema que el profesor Ramón Tamames señaló que “...es evidente que la sociedad humana camina hacia una integración planetaria. El propio desarrollo histórico de la Humanidad es una continua senda de integración en todas sus manifestaciones”.¹

El continente americano no fue ajeno a este fenómeno; sobre todo en la parte latinoamericana el tema al menos en el discurso político, ha estado presente desde el establecimiento de las naciones en el inicio del siglo XIX y en la práctica existen acuerdos formales de integración desde mediados del siglo XX, situación que contrasta con la parte norte del continente, en donde los antecedentes de la integración económica son más recientes.

¹ Tamames, Ramón (coordinador). Entre bloques y globalidad. Siglo XXI Editores, México, 1995.

Asimismo, en los últimos años del siglo XX las economías de América Latina comenzaron un proceso de desregulación de la actividad económica, promoción de la inversión extranjera, la búsqueda de la competitividad internacional y la apertura unilateral de sus economías, por lo que la negociación de acuerdos comerciales internacionales ocuparon un lugar destacado dentro de la política comercial.

Precisamente es en este contexto que se presenta en 1990 el planteamiento estadounidense de la Iniciativa para las Américas, el cual pretendía, entre otras cosas, crear una zona de libre comercio que abarcara la totalidad del continente americano. Como era de esperarse dicha propuesta fue recibida con mucho interés y despertó diversos comentarios a favor y en contra. Posteriormente, en 1994, durante la Primera Cumbre de las Américas, se inician los trabajos preparatorios para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas.

Sin embargo, a pesar del entusiasmo inicial y de las expectativas generadas, lo cierto es que después de varios años, de innumerables reuniones y diversos encuentros del más alto nivel el proyecto se estancó y fue abandonado definitivamente durante la Cuarta Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata en 2004.

Obviamente al no concretarse el proyecto del ALCA ha perdido actualidad y ha dejado de ser noticia y tema de estudio en los análisis de coyuntura, pero tampoco es un tema lo suficientemente viejo como para que los historiadores económicos lo aborden. En este sentido el trabajo que aquí se presenta procura abordar este importante proyecto de integración económica que si bien fue fallido, no por eso deja de ser interesante para su estudio ya que reveló importante información de los participantes, sus intereses y posturas en torno al tema de la integración. Por ello, el objetivo principal del trabajo es presentar de manera general los antecedentes inmediatos, las reacciones, los estudios, el proceso negociador y los resultados del proyecto del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, sin duda uno de los proyectos más ambiciosos en materia de integración económica internacional.

Para el desarrollo del presente tema de estudio el primer capítulo presenta un acercamiento conceptual y teórico de la integración económica en donde se aborda su significado, su significado para diversos autores, su asociación con el tema del bienestar social y el desarrollo en países en vías de desarrollo. También se presentan las fases en que se ha dividido su análisis, el estudio clásico de la teoría de las uniones aduaneras, así como los efectos dinámicos de la integración.

En el segundo capítulo se señala de manera sucinta el difícil camino de la integración en el continente americano. Además se presentan algunas de las principales características que definen y separan a las economías participantes en el proyecto continental, así como la propuesta de la Iniciativa para las Américas, surgida en 1990 y que es el antecedente inmediato a la propuesta del ALCA; además se expresan algunas reacciones de algunos participantes y organismos internacionales en el proyecto. Finalmente en este capítulo se muestran algunos estudios que establecían cuales hubieran sido los posibles resultados de la puesta en funcionamiento de un acuerdo de libre comercio continental en América.

Los capítulos tercero y cuarto son los más importantes, ya que en ellos se presenta las negociaciones y los principales obstáculos que impidieron su culminación y la puesta en marcha del ALCA. En el capítulo tercero se presenta el proceso que siguieron las negociaciones del ALCA desde el surgimiento concreto de la propuesta y el inicio de las reuniones preparatorias durante la Primera Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994, pasando por el inicio formal de las negociaciones durante la Segunda Cumbre de las Américas llevada a cabo en Santiago de Chile en 1998, hasta la Cuarta Cumbre de las Américas, desarrollada en Mar del Plata en 2005, pasando por ocho reuniones de los ministros de comercio de las economías participantes.

Como era de esperarse durante los primeros encuentros hubo avances relativamente importantes; sin embargo, a medida que se desarrollaban las negociaciones, las dificultades que en un primer momento no se manifestaron, surgieron como serios obstáculos que impidieron la conclusión de las negociaciones y que no permitieron la concreción del importante proyecto.

Por último, el capítulo cuarto presenta diversas cuestiones relacionadas con los elementos que no hicieron posible la concreción del importante proyecto, entre ellas, las distintas agendas de los participantes que presentaron como era de esperarse intereses diversos y en algunos casos contrapuestos, sobre todo en cuestiones relativas a la agricultura, inversión, antidumping, entre otros temas. Otros elementos destacados que influyeron al proceso negociador fueron la puesta en marcha de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales de la Organización Mundial de Comercio y la dificultad que enfrentó el ejecutivo de los Estados Unidos para obtener por parte de su congreso la Autoridad de Promoción Comercial, necesaria para llevar a cabo negociaciones comerciales internacionales.

Ante las dificultades presentadas en las negociaciones, se hicieron esfuerzos encaminados para dar una salida exitosa al proceso negociador, entre los que se incluyó modificar los alcances originales del proyecto al considerar una serie de compromisos mínimos para todos los participantes y compromisos adicionales para los participantes que así lo decidieran, sin embargo, no fue suficiente para sacar del marasmo al proyecto. Al tiempo que las negociaciones comerciales se detenían, se comenzaron a llevar a cabo diversos acuerdos comerciales entre algunos de los participantes en el proyecto ALCA, lo que evidenció la pérdida de apoyo y el desinterés por el proyecto continental.

Finalmente, durante la Cuarta Cumbre de las Américas en 2004 se encuentra la última referencia oficial hacia el ALCA en donde se establece que hay dos grupos de países que tienen serias diferencias sobre lo que debería ser el proyecto. De esta manera uno de los más ambiciosos proyectos de integración económica jamás intentados llegaba a su fin. Sin embargo, a pesar de este descalabro, esperemos que el camino de la integración en el continente americano siga adelante.

CAPÍTULO 1

ACERCA DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

1.1 INTRODUCCIÓN.

El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas ha sido uno de los más destacados proyectos de integración económica que se han intentado llevar a cabo. Lo anterior se debe primeramente, al gran número de participantes, ya que exceptuando a Cuba, incluía a las 34 economías del continente americano, cantidad nunca antes vista en un acuerdo de esta naturaleza. Un segundo elemento destacado fue el nivel de desarrollo relativo de los participantes, ya que exceptuando al TLCAN, nunca antes se encontraban en la misma mesa de negociaciones naciones con tales abismales diferencias. Por ejemplo, tal como se verá con mayor detalle en el capítulo 2, en 1990 el promedio del Producto Nacional Bruto Per Capita de las 34 economías participantes era de 3,500 dólares, sin embargo, existían 3 naciones que no llegaban a los 400 dólares. En el extremo opuesto, 3 naciones superaban los 10,000 dólares, destacando Estados Unidos con 23,330 dólares, cifra 70 veces superior a la de Nicaragua, que en ese mismo año promediaba 330 dólares.²

En vista de las notables diferencias entre los 34 participantes de este ambicioso e inédito proyecto continental, es importante señalar desde el punto de vista teórico, cuales fueron las principales motivaciones, las potenciales ventajas para decidir buscar un acuerdo de libre comercio americano. Por ello, el presente capítulo tiene el propósito de exponer de manera general, algunos aspectos generales relacionados con la integración económica, su surgimiento como fenómeno y como objeto de estudio, así como la teoría clásica de la integración económica y aportes recientes en la materia.

1.2 ELEMENTOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA.

1.2.1 El Término Integración.

Contrario a lo que pudiera pensarse, el tema de la integración internacional es relativamente reciente dentro del campo de estudio de economía, ya que como objeto de estudio aparece con

² Banco Mundial. Base de datos de estadísticas de género. <http://devdata.worldbank.org/>

posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, no hay que confundirse, ya que como fenómeno tiene algunos siglos de existencia.

Respecto de la aparición del propio término, que según el historiador Machlup surge alrededor del año 1600, éste no tiene aplicación en la literatura económica sino hasta el año de 1939, fecha en que el alemán Wilhem Ropke utiliza el término “desintegración” en un artículo (Problemas decisivos de la desintegración de la economía mundial), el cual se publicara como libro en 1941 llevando como título “Desintegración económica internacional”, para referirse a la difícil situación económica por la que atravesaba la economía internacional en aquellos años de incertidumbre.³

Sin embargo, la mera aparición del término no garantizó su uso homogéneo ni tampoco un consenso absoluto sobre su significado real, esto porque integración es una palabra que expresa varias ideas dado su cantidad de sinónimos: recomponer, acoplar, combinar, adherir, sumar, etc. En este sentido la integración puede ser diversa, dependiendo del contexto dentro del cual se este utilizando el término, por lo que puede ser de espacios geográficos, cultural, social, económica, etc.

Aunque generalmente la palabra integración, que denota la acción de constituir una unidad, de agrupar dos o más elementos en uno que los une a todos, no alcanzó el consenso suficiente en materia económica, por lo que es muy conocida la frase de Francois Perroux sobre la ambigüedad del término: *“En la jerarquía de expresiones oscuras y carentes de belleza que en las discusiones sobre economía son un obstáculo para nuestra lengua, el término integración tiene un buen lugar.”*⁴

Adicionalmente, también vale la pena destacar que la introducción del tema de la integración a la esfera del análisis económico no implicó que su importancia fuera constante desde su aparición, hace aproximadamente poco más de medio siglo. En este sentido se puede

³ Véase J. Vilaseca “Los esfuerzos de Sísifo. Integración económica en América Latina y el Caribe”. España, Los libros de la Catarata, 1994 y Héctor Guillén Romo, "De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina", en Revista de Comercio Exterior, México, mayo de 2001, pp. 359-369.

⁴ Citado por Bela Balassa “Hacia una teoría de la integración económica” en Wionczek, Miguel S. et al. “Integración de América Latina, experiencias y perspectivas”. México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

observar que en dicho periodo existen dos grandes ciclos de ascenso del estudio de la integración económica internacional, los cuales coinciden con la formación de espacios económicos integrados.

El primero de estos, en el cual surge precisamente el tema dentro de las discusiones económicas, se da durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo pasado, destacándose autores como Viner, Timbergen, Myrdall, Dell, Balassa, entre otros. La mayoría de estos autores destacó los efectos de la integración sobre la eficiencia económica y el bienestar con un enfoque eminentemente comercial (el desarrollo más destacado es el referente a la teoría de las uniones aduaneras). Asimismo, en dicho periodo se establecen como espacios económicos integrados la Comunidad Económica Europea, el Consejo de Asistencia Mutua Económica y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, por citar algunos ejemplos.

Sin embargo la euforia por el tema de la integración pasará a segundo término durante las décadas de los setenta y ochenta. Lo anterior provocado por los efectos de una situación económica que en aquellos años se encontraba en una crisis muy importante después del periodo de crecimiento sin precedente de la segunda posguerra (1945-1971). Problemas como el fin de la convertibilidad del dólar, la crisis energética, los problemas de la deuda y un bajo crecimiento económico, entre otros, desplazarán al tema de la integración como prioridades en las agendas tanto de los estudiosos de la economía como de los políticos.

No obstante, la integración económica, como fenómeno y como objeto de estudio, tendrá un nuevo impulso a finales de la década de los ochenta y sobre todo durante la década pasada, cuando se presentan nuevas perspectivas desde donde enfocar el tema, e irán más allá de los aspectos económicos eminentemente comerciales e incorporarán factores productivos, coordinación y armonización de políticas económicas, entre otros. Por su parte, el avance en el nivel de integración de la Unión Europea, y la proliferación de acuerdos de libre comercio a nivel mundial, impulsarán en la práctica el tema de la integración económica internacional.

1.2.2 Integración Nacional.

Si bien para la mayoría de los estudiosos que se enfocan en el tema de la integración económica, lo hacen desde una perspectiva internacional, algunos clásicos señalaron que la integración no debía de circunscribirse exclusivamente a las relaciones entre las naciones, sino que primeramente debe de ser enfocada desde el ámbito nacional, ya que éste tipo de integración es una condición necesaria a la integración económica internacional. Dentro de estos últimos hay que destacar a autores como Gunnar Myrdal, Charles Kindleberger y a Sydney Dell.

Al respecto, el primero señala que *“La economía no estará plenamente integrada mientras no se abran anchos caminos para todos y mientras la remuneración pagada por los servicios productivos no sea igual, independientemente de diferencias raciales, sociales y culturales.”*⁵ En este sentido sostiene la necesidad de establecer ciertos equilibrios territoriales al interior de un país como condición de un buen desempeño económico; además destaca de manera contundente que la integración es la eliminación de discriminaciones entre los agentes de una actividad económica, y considera acertadamente, que la integración, no sólo es una cuestión eminentemente económica, sino que también incumbe a otras disciplinas como la ciencia política, sociología, etc.

Kindleberger, al igual que Myrdal incluye los procesos sociales en el concepto de integración económica; señala que los factores sociales en la destrucción de barreras no económicas entre las comunidades, las razas y los estratos sociales son fundamentales en un proceso integracionista.

Por su parte Dell hace énfasis en que los antecedentes de la integración a nivel internacional deben buscarse en los procesos de integración nacional; para ello expone ejemplos clásicos como los de Estados Unidos y de Alemania, señalando que la conformación de ambos países estuvo muy ligada a la búsqueda de una unión aduanera en donde hubo claras disputas entre posiciones proteccionistas y librecambistas.

⁵ Ibidem.

Respecto a lo comentado por Myrdal, es importante señalar que en el caso de América Latina y el Caribe, no solamente existen notables diferencias en los niveles de desarrollo entre países, sino que al interior de los mismos existen notables contrastes y desequilibrios estructurales, que han provocado que esta sea la región del mundo en donde mayores desigualdades se presentan. Infraestructura en comunicaciones deficiente, mercados de trabajo incompletos, ejes carreteros y sistemas de transporte que no integran plenamente a la totalidad de las regiones, han sido considerados como manifestaciones de la falta de un adecuado equilibrio en el desarrollo de estos países, por lo que han sido señalados como elementos que deben de tenerse en cuenta al momento de llevar a cabo negociaciones comerciales internacionales, sobre todo con países con mayores niveles de desarrollo; por supuesto que durante las negociaciones del ALCA argumentos de este tipo estuvieron presentes de manera constante.

1.2.3 Definición de Integración Económica Internacional.

No obstante que algunos autores enfocan desde una perspectiva nacional el tema de la integración económica, existe un consenso de que éste tiene una naturaleza más bien internacional. A este respecto destaca Jan Tinbergen quien asociará el concepto de integración económica internacional con el libre comercio mundial. Señala que *“La integración económica es el establecimiento de la estructura más deseable en la economía internacional, mediante la supresión de los obstáculos artificiales al funcionamiento óptimo, y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de coordinación o unificación.”*⁶ Este autor considera que el signo distintivo de la integración es la eliminación de las prácticas y las instituciones restrictivas y la instauración de la libertad en las transacciones económicas entre los países.

Un autor más reciente, el catalán Jordi Vilaseca I Requena considera a la teoría de la integración económica como el estudio de los cambios resultantes de un proceso de unificación de mercados entre diversos países en sus diversas formas o fases, más allá de la simple preferencia arancelaria.⁷ Otro autor español, José Antonio Nieto Solís señala, que *“Integrar significa componer, construir, formar; hacer un todo o conjunto con partes diversas. Se trata de*

⁶ Citado por Jordi Vilaseca. Op. Cit.

⁷ Ibidem.

*una acción constructiva, cuya dificultad está lógicamente relacionado con el número y la diversidad de partes a integrar.”*⁸ La integración es un proceso con distintas fases y etapas que se suceden en busca de un objetivo final todavía no alcanzado y el cual es la constitución de un espacio económico de mayor dimensión.

Sin embargo, tal vez el concepto más aceptado y conocido de integración económica internacional sea el proporcionado por Bela Balassa, destacado autor que señala que: *“Considerada como un proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; vista como una situación, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales.”*⁹

Como se puede observar, este autor utiliza su concepto tanto en términos dinámicos (proceso) como en términos estáticos (situación). Como proceso abarca las medidas diseñadas para abolir la discriminación entre unidades económicas que pertenecen a diferentes estados-nación, y expresa un movimiento hacia un estado distinto. Como finalidad significa la ausencia de diferentes formas de discriminación entre países, esto es, la situación en que se encuentran determinados países durante la formación de un grupo regional en un momento determinado del tiempo.

Además Balassa establece una clara diferencia entre integración económica internacional y cooperación económica internacional al señalar que esta última pretende disminuir las barreras comerciales entre los países, mientras que la integración persigue un objetivo diferente: la abolición de las discriminaciones comerciales dentro de un área; por lo tanto la cooperación económica internacional no es, para Balassa, un tema de estudio de la integración económica.

1.2.4 Fases de la Integración Económica.

Sí como señala Balassa, la integración es un proceso, entonces puede tener diversas fases para alcanzar la unidad económica entre los países. Ante ello, establece una tipología de la

⁸ Nieto Solís, José Antonio. “Fundamentos y políticas de la Unión Europea”. México, Siglo XXI Editores, 1997.

⁹ Balassa, Bela. Op. Cit.

integración, en la cual se establecen cinco formas que ésta puede adoptar: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total. Aunque podemos decir que es la tipología más aceptada, esto no quiere decir que sea la única, ya que diversos autores consideran que las preferencias arancelarias son la forma más elemental de integración económica, en donde un conjunto de países se otorgan diversos grados de rebajas arancelarias en su comercio recíproco. Sin embargo, debido al grado de superficialidad, Balassa y otros autores más bien consideran que las preferencias arancelarias forman parte de la cooperación internacional y no de la integración económica como tal.

A continuación se presenta una breve explicación acerca del significado de las fases de la integración económica según Balassa.

2.4.1 ÁREA O ZONA DE LIBRE COMERCIO.

En este nivel de integración se suprimen los derechos de aduana (aranceles) y las restricciones cuantitativas sobre los bienes y servicios entre los países asociados. Sin embargo, cada uno de estos países mantiene su propio sistema aduanal respecto al resto del mundo, o sea que se da una eliminación de discriminaciones en el comercio entre los países asociados, pero no con terceros países. En la práctica la eliminación de los derechos aduanales y de los contingentes es progresiva. Además, es común observar que en algunos casos quedan fuera ciertos productos sensibles, como los productos agrícolas, los energéticos o los servicios financieros, por ejemplo. Balassa considera que ésta es la forma esencial que adquiere la integración económica internacional.

2.4.2 UNIÓN ADUANERA.

Por su parte, la unión aduanera se diferencia de la zona de libre comercio, ya que supone además de la libre circulación de mercancías, el establecimiento de una arancel aduanero común frente a terceros países, denominado Tarifa Externa Común (TEC). Por lo tanto en esta modalidad de la integración cada país debe renunciar al establecimiento de una política comercial autónoma en favor de una política comercial conjunta. Cabe mencionar que los primeros estudios teóricos para evaluar los efectos de la integración económica sobre las naciones participantes (creación y desviación de comercio) se hicieron tomando en cuenta este nivel de integración.

2.4.3 MERCADO COMÚN.

Un mercado común implica, adicionalmente a la Unión Aduanera, la eliminación de discriminaciones o trabas a la libre circulación de los factores de la producción. Es decir, es la creación de un espacio geográfico donde, además de las mercancías, los factores de la producción tienen perfecta movilidad de circulación, (trabajadores y capital) entre los países. Se argumenta que la libre circulación de los factores trae consigo un incremento en la eficiencia por la transferencia de recursos de un país a otro.

2.4.4 UNIÓN ECONÓMICA.

Este es uno de los niveles superiores de la integración económica, ya que presupone que todos los mercados y la competencia en el interior de las economías se unifican. Para conseguirlo se trata de redefinir sobre una base común, el conjunto de reglas del juego económico, de tal manera que las condiciones de acceso a los mercados sean las mismas para todas las empresas o consumidores de cualquiera de los países miembros.

Este nivel de la integración supone un alto grado de armonización o convergencia de las políticas aplicadas por los estados miembros, en un intento por conseguir un espacio de estabilidad con el menor grado de incertidumbre posible con respecto a la disciplina económica seguida por cada uno de los socios.

2.4.5 INTEGRACIÓN ECONÓMICA TOTAL.

Esta es la etapa final de un proceso de integración y presupone la unificación total de las políticas, económica, fiscal, monetaria, etc., de los países miembros y requiere el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones obliguen a los estados miembros.

Por otra parte, podemos señalar que la integración económica, al procurar una liberalización parcial del comercio mundial, no persigue la liberalización de éste, ya que supone una forma clara de discriminación y no puede por tanto alcanzar el óptimo paretiano. Es por ello que se considera a la integración económica como la segunda mejor alternativa para maximizar el bienestar de los países.

Para considerar que tanto la integración económica incide en el bienestar de los participantes, surgió desde hace más de medio siglo el que llegaría a ser su estudio teórico clásico, basado en el análisis del comercio exterior total que surgiría con el establecimiento de un acuerdo comercial entre dos o más países.

1.3 TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN.

Dentro de las formas que puede adoptar la integración económica, las uniones aduaneras han sido las preferidas para su estudio desde el punto de vista de la teoría. De hecho, señala Gert Rosenthal que el referente para fechar los comienzos de la teoría moderna de las uniones aduaneras es el año de 1950, fecha en que se publica el análisis clásico de Jacob Viner en la obra, *The Customs Union Issue*¹⁰. Viner analiza los efectos estáticos de la integración: la creación y la desviación de comercio sobre las economías participantes en el proceso. Aunque los dos efectos se presentan en la realidad, hay que valorar cual de los dos domina. Viner concluye que un proceso de integración será tanto más beneficioso cuanto mayor sea el efecto creación de comercio y menos el efecto de desviación de comercio.

Esta teoría de las uniones aduaneras constituye el núcleo de la teoría de la integración económica, aunque posee un carácter incompleto, debido a su falta de realismo en sus supuestos de partida y a la ausencia de análisis sobre los efectos de distribución de las ganancias en el interior de los espacios de integración.

Los supuestos iniciales con los que se elaboran los modelos teóricos de las uniones aduaneras son en general, extremadamente restrictivos, lo que significa que no son muy acordes con la realidad. El modelo teórico que habitualmente se utiliza es de estática comparativa y sus principales hipótesis son los siguientes:

- Se supone que hay competencia perfecta en el mercado de bienes y en el de factores.
- Se consideran fijos los términos de intercambio.

¹⁰ Rosenthal, Gert. "Repensando la integración", en *Pensamiento iberoamericano*, Instituto de Cooperación Iberoamericana – Comisión Económica para América Latina y el Caribe, España, Número 15, Enero-Junio de 1989.

- Los factores de producción tienen perfecta movilidad en el interior de los países pero no entre ellos.
- Se ignoran los costos de transporte.
- Se considera una total utilización de los recursos.

Como se puede deducir, la teoría ortodoxa de las uniones aduaneras se circunscribe dentro de la teoría clásica del comercio internacional. Sin embargo, a pesar de las limitaciones que pueda tener esta teoría, tiene el mérito de situar el ámbito de estudio en un sugerente punto de partida para el estudio de la integración económica.

Jacob Viner estudia los efectos comerciales de la puesta en marcha de acuerdos de integración económica entre dos o más países. Señala que los cambios en las condiciones de comercio entre los países miembros del acuerdo generan dos efectos contradictorios. *“Una Unión Aduanera tiende a incrementar la competencia del comercio entre los países miembros de la unión, lo que supone una tendencia hacia un comercio más libre. A la vez, la unión aduanera tiende a proporcionar relativamente más protección en contra del comercio y la competencia del resto del mundo, lo que representa una proclividad hacia el proteccionismo.”*¹¹ Por ello, todo acuerdo de integración obliga, por una parte, a la liberalización del comercio, y por la otra se origina una nueva forma de proteccionismo frente al resto del mundo. Estos dos efectos reciben el nombre de creación de comercio y desviación de comercio.

La creación de comercio es una consecuencia directa de la liberalización comercial, que ocasiona un cambio de consumo nacional derivado de los altos costos de los productos domésticos a favor de los bajos costos de los productos de los países vecinos con los que se tenga una unión aduanera. Significa una reducción de la producción nacional de mercancías más caras como contraparte de un incremento de la producción en el extranjero de las mercancías más baratas. Se reemplazan los antiguos productores con nuevas fuentes de aprovisionamiento cuyos costos de producción son más bajos. Viner supone que este efecto dentro de la unión aduanera es positivo.

¹¹ Vilaseca, Jordi. Op. Cit.

Por su parte, la desviación de comercio modifica el origen de las importaciones, lo cual puede deberse al establecimiento del arancel externo común, aunque no necesariamente es el único factor que la puede provocar. Dicho afectos aparece cuando las importaciones, que inicialmente provienen del resto del mundo con un costo más bajo, son reemplazadas con el establecimiento de la unión aduanera por las importaciones del país socio con un costo más alto, como consecuencia del arancel externo común. Las consecuencias de la desviación de comercio son el incremento en el costo de las importaciones nacionales ocasionado por el cambio de las importaciones extranjeras hacia países asociados y la pérdida de consumo resultado de la sustitución de los productos extranjeros a bajo costo por los productos con mayor costo importados desde el país vecino. Viner supone que este segundo efecto es negativo. Se considera que existe desviación de comercio cuando se sustituye a los proveedores iniciales por otros menos competitivos. Se produce entonces una mala asignación de recursos y la unión es desventajosa.

En estas condiciones se trata de comparar los efectos positivos de la creación de comercio en términos de bienestar para los productores, los consumidores y el gobierno con los efectos negativos de la desviación sobre esas mismas categorías. La conveniencia de la puesta en marcha o no de una unión aduanera dependerá, de cual de los dos efectos domine sobre el otro. En el caso en que la creación de comercio sea superior al efecto de la desviación, sería recomendable llevar a cabo el establecimiento de la unión aduanera. Y si predomina la desviación de comercio sobre la creación, lo más recomendable sería no llevarla a cabo.

Desgraciadamente, el resultado en materia de creación y desviación de comercio no se puede obtener sino hasta que precisamente se lleve a cabo el establecimiento de la unión aduanera, por lo que surgiría la necesidad de averiguar, antes cuáles serán los posibles efectos de dicha integración. Desgraciadamente no existen normas claras aplicables a todos los casos que permitan averiguar ex ante el resultado del establecimiento de una unión aduanera.

Sin embargo, existen algunas generalizaciones comúnmente aceptadas acerca de las condiciones favorables para el éxito de la puesta en marcha de un acuerdo de integración económica:

- Cuanto más grande en número de países y en dimensiones geográficas es la unión aduanera, más posibilidades existen para que pueda generarse una situación en la que predomine la creación de comercio.
- Si el nivel de tarifas arancelarias posterior a la unión es superior a los niveles iniciales, la unión aduanera tiene más posibilidades de que predominen los efectos de creación de comercio por encima de la desviación. Por el contrario, si los niveles de protección arancelaria pactados por una comunidad son inferiores a la protección inicial de cada país, predominará el efecto de desviación de comercio.
- La creación de comercio es más probable cuanto más competitivas son las economías de los países asociados. Cuanto menor sea el grado de complementariedad de los países miembros respecto de las industrias protegidas antes de la unión, mayores beneficios en términos de bienestar económico.
- Una gran diferencia entre los costos unitarios de producción de los países asociados permitirá que predomine la creación de comercio siempre y cuando las protecciones arancelarias iniciales sean mucho más altas que el arancel externo común pactado en la unión aduanera.¹²

Pero a pesar de lo señalado por la teoría, en la práctica es difícil saber a priori cuál de los dos efectos predomina en un acuerdo de integración comercial, sobre todo debido a que no existen instrumentos confiables para el análisis. Por ello se señala que es hasta que se establece una unión aduanera en la práctica, que se pueden evaluar los flujos de comercio resultantes y los efectos netos que se producen.

No obstante, sí existen análisis que presenten los posibles resultados de un acuerdo de integración económica continental en cuanto a creación y desviación de comercio. Entre ellos, existe un artículo de la Revista Integración y Comercio publicado en 2002 en el que con base en un modelo mundial de equilibrio general sugiere que de concretarse el ALCA se generarían efectos positivos sobre el PIB real de los participantes, mejoraría la eficiencia en la asignación de los recursos, la productividad total de los factores y crecería el empleo; pero sobre todo, estima que se crearía comercio por \$60,000 millones de dólares, mientras que por desviación de

¹² Ibidem.

comercio el monto sería apenas de \$1,000 millones, por lo que se concluye que dicho acuerdo sería beneficioso para los participantes, y no sólo eso, también considera que los beneficios serían mayores para América Latina que para Estados Unidos¹³.

Sin embargo, para llevar a cabo una mejor evaluación de un acuerdo de integración económica, hay que ir más allá del análisis clásico de desviación y creación de comercio ya que éste no considera la adaptación y los cambios que se llevan a cabo en una economía al incorporarse a un proceso de estas características. A este tipo de resultados se les conoce como los efectos dinámicos de la integración.

1.4 EFECTOS DINÁMICOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA.

La teoría de la integración económica basada en el análisis de las uniones aduaneras desarrollada por Viner tiene una perspectiva de estática comparativa, lo que le ha ganado el nombre del estudio de los efectos estáticos de la integración. Aunque indudablemente constituye un buen punto de partida, es un análisis limitado debido a que las consecuencias más importantes de la integración económica se dan en el plano dinámico; sin embargo, no se le dio gran importancia a su estudio sino hasta hace relativamente pocos años. Por ello, en 1993 declaraba Jagdish Bhagwati que “la cuestión de los efectos dinámicos de la integración regional constituye prácticamente un territorio virgen.”¹⁴

Entre los efectos dinámicos más destacados se encuentran:

- Economías de escala.
- Economías externas.
- Intensificación de la competencia.
- Posibilidad de desarrollar nuevas actividades difíciles de emprender aisladamente.
- Aumento del poder de negociación.
- Formación más coherente de la política económica nacional.
- Transformaciones estructurales.

¹³ Diao, Xinshen , Eugenio Díaz-Bonilla y Sherman Robinson. Escenarios de integración comercial en las Américas, en Integración y comercio, Instituto para la integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina, Número 17, julio diciembre de 2002.

¹⁴ Citado por Sergio Plaza Cerezo en “Los bloques comerciales en la economía mundial.” España, Editorial Síntesis, S.A. 1997.

Las economías de escala son el resultado de una mayor eficiencia económica basada en una dimensión adecuada de la planta, lo que permite costos medios unitarios mínimos y posibilita la competencia en el mercado internacional. Las economías de escala sólo son posibles cuando la producción sólo se lleva a cabo masivamente, esto es, en plantas de gran dimensión y en grandes series, y todo ello apoyado en un fuerte avance tecnológico. Para que las economías de escala se den en la realidad, son necesarias grandes empresas, que únicamente pueden surgir con vistas a mercados amplios, preferentemente internacionales, como consecuencia de la concentración de empresas preexistentes dentro de un área en proceso de integración.

Además de las ventajas que se obtendrían por el surgimiento o aprovechamiento de las economías de escala, existe el argumento de que la integración económica traerá consigo ventajas debido a la localización de las empresas, que aprovecharán la aglomeración para reducir sus costos, de tal manera que aprovecharan las externalidades positivas de la integración.

La ampliación del mercado, resultante de la integración puede conducir a una intensificación de la competencia. En un mercado nacional estrecho determinadas producciones son llevadas a cabo por una sola firma para que sean rentables (rendimientos crecientes a escala). En el caso contrario, en un vasto mercado, pueden ser varias las empresas que trabajen con una dimensión próxima a la óptima, compitiendo entre si y con una serie de favorables efectos para el consumidor: precios más bajos, mejor calidad, aceleración del progreso tecnológico, etc.

La cooperación y la integración económica ofrece numerosos ejemplos de que existe la posibilidad de desarrollar nuevas actividades en el campo tecnológico, industrial y de infraestructura, prácticamente impensables a escala nacional. Las grandes obras hidroeléctricas, las nuevas industrias, el desarrollo de la petroquímica, son todas ellas, empresas que normalmente los países más pequeños no pueden desarrollar por si mismos de forma individual.

Otro de los efectos de la integración económica es que permite a los países miembros incrementar su presencia frente a terceros países, bloques o en foros multilaterales. En ese sentido, el poder de negociación crece más que proporcionalmente por medio de la integración.

Por lo tanto, la unión de esfuerzos es algo que de por sí ya inspira un movimiento de interés sobre ciertos países.

Un país que se desenvuelve al margen de toda clase de cooperación e integración, puede llevar a cabo la política que mejor le parezca, en tanto que sea compatible con sus aspiraciones unilaterales. Sin embargo la participación en determinados esquemas de integración o la adhesión a ciertos presupone la aceptación de una cierta disciplina, monetaria, arancelaria, comercial, etc. Esto implica que por los compromisos que entraña la integración, y por los mayores riesgos que implica, generalmente obliga de modo más acusado al mejoramiento de la propia política económica.

Uno de los aspectos más resaltados de la integración económica en los sesenta, es su contribución a la transformación estructural de los países en desarrollo, más allá de los beneficios de la liberalización comercial. La promoción de transformaciones estructurales en los países subdesarrollados fue uno de los argumentos más solicitados por los grupos integracionistas. La integración se hace fundamentalmente para posibilitar una industrialización competitiva, por lo que en la década de los noventa, este argumento dejó de ser utilizado exclusivamente para referirse a los países atrasados y se considera que es un elemento a considerar independientemente del nivel de desarrollo del país de que se trate.

Aún con todo, es difícil contar con análisis completos y definitivos del impacto de la integración en las distintas economías nacionales, esto porque a final de cuentas “todo proceso de cambio económico genera efectos de tipo contradictorio”. Sin embargo, se considera que un proceso de integración económica será tanto más exitoso en la medida que cumpla con algunas condiciones favorables a ella. Entre éstas se enumeran las siguientes:

- La complementariedad de las economías;
- La proximidad geográfica;
- La compatibilidad de los valores socioculturales y político-económicos;
- La existencia de grupos organizados favorables a la integración; y
- La satisfacción del interés de las economías de los países miembros.

1.5 INTEGRACIÓN Y NIVELES DE DESARROLLO.

Como se ha mencionado, los desarrollos teóricos de la integración económica elaborados en las décadas de los cincuenta y sesenta no fueron ajenos a la puesta en marcha de proyectos de integración en varias partes del planeta, tanto en países desarrollados como en los países en desarrollo. En este sentido destacan por ser los primeros, la puesta en marcha de varios procesos de integración europea con el BENELUX, la CECA, la EURATOM y la Comunidad Económica Europea en 1957. Debido a ello la teoría de la integración se refirió básicamente al estudio de procesos donde se dieran ciertos estándares en cuanto a los niveles de desarrollo de los países participantes. Por lo anterior, los estudios se centraron en países con un nivel de desarrollo similar (preferentemente alto).

Pero la puesta en marcha de procesos de integración en espacios subdesarrollados, por ejemplo los llevados a cabo en América Latina con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano, cuestionó fuertemente los trabajos teóricos, ya que surgió el debate sobre si la teoría era aplicable a todos los casos, independientemente del nivel de desarrollo de las economías participantes, o si por el contrario, era necesaria una teoría especial para aquellos casos de integración entre economías subdesarrolladas.

Lo anterior llevó a algunos estudiosos a plantearse la necesidad de revisar la teoría ortodoxa de la integración económica internacional. Entre estos podemos mencionar a destacados autores como Bela Balassa, Stefan Linder y a Hiroshi Kitamura.

Balassa sostiene que en los países en desarrollo la integración económica tiene una connotación diferente a la que tiene en los países desarrollados, ya que en éstos el objetivo de la integración es simplemente la reasignación de los recursos existentes una vez que se forma la unión. Pero en el caso de los primeros *“la integración se destina a servir para el desarrollo de estos recursos.”*¹⁵ Por lo tanto, si la integración en las áreas en desarrollo tiene el propósito de acelerar el crecimiento económico, las categorías de creación y desviación de comercio son temas de interés poco relevante.

¹⁵ Balassa, Bela. Op. Cit.

Señala que el problema para las regiones atrasadas es el de expandir los volúmenes de comercio una vez transformadas las estructuras productivas de los países miembros. Por ello considera que ese debe ser el objeto de estudio de la integración en los países en desarrollo. De esta manera llega a la conclusión de que la teoría tradicional de las uniones aduaneras tiene sólo una aplicabilidad limitada a la integración de las economías en desarrollo y que debe concebirse una teoría apropiada para abordar este problema. Propone que la teoría examine las interrelaciones entre la integración y la transformación de las estructuras económicas durante el proceso de desarrollo económico.

Linder por su parte, refuerza un argumento de Balassa al mencionar que precisamente una de las características de los países no desarrollados es su reducida capacidad para comerciar materias primas y productos manufacturados, sobre todo con los países industrializados. Las primeras debido a su poca elasticidad ingreso de la demanda y en el caso de las segundas debido sobre todo a problemas de oferta. Estas condiciones estructurales adversas para la exportación que se presentan en este tipo de países expresa precisamente una de sus características más peculiares. Para este autor el papel del comercio en el proceso de desarrollo es más importante de lo que indica la teoría tradicional del comercio, por lo que esta teoría no puede aplicarse a los países no desarrollados.

Respecto del comercio entre estos países, señala que éste tiene connotaciones muy importantes, ya que permite asegurar que los recursos productivos actuales y futuros se asignen de la manera más eficiente. También permitiría, con relación directa a su intensidad, estimular el desarrollo económico al permitir una competencia constructiva y da lugar a que la magnitud de las unidades de producción sea la óptima. Señala que una unión aduanera entre países en desarrollo posee un atractivo estratégico; capacita a un país para mantener restricciones a las importaciones no necesarias desde los países industriales, y al mismo tiempo, ofrece las ventajas del comercio libre con otros países con bajos niveles de desarrollo, argumento que choca con la teoría tradicional de las uniones aduaneras, que sostiene que éstas no funcionan entre países subdesarrollados, porque predomina el efecto de desviación de comercio sobre el de creación.

Finalmente Hiroshi Kitamura sostiene que no es suficiente el análisis convencional de las uniones aduaneras para evaluar los efectos de la integración en las regiones no desarrolladas. Hay que ir más allá de los efectos estáticos y considerar los efectos dinámicos, tales como las economías de escala, los cambios en la estructura de los mercados, los patrones de inversión y el progreso tecnológico, entre otros, debido a que son elementos fundamentales para el desarrollo económico de los países subdesarrollados. *“La integración económica de una región subdesarrollada no podrá organizarse únicamente por la supresión de las barreras al comercio o principalmente por medio de ellas.”*¹⁶

Además señala que tal vez más importantes que los patrones de comercio, sean los impactos a través del tiempo de la inversión y el progreso tecnológico. Destaca que la integración económica muy probablemente no cambiará en forma inmediata los determinantes fundamentales del desarrollo económico. Pero a la larga puede crear ciertas condiciones de desarrollo acelerado. Así que a largo plazo puede ser más importante, por lo que se observa entonces un vínculo importante entre comercio y desarrollo.

Los anteriores comentarios señalan que para los países atrasados, más importante que la apertura de los mercados es la transformación de sus estructuras productivas y que la prosperidad no depende exclusivamente del libre comercio. También hay que destacar que estos autores hablan de la integración de países no desarrollados con otros de similares características; sin embargo, no mencionan la posibilidad de una asociación entre países desarrollados con otros que no lo son. Lo anterior puede deberse a que este tipo de asociaciones entre países con diferentes niveles de desarrollo es bastante reciente, ya que el primer ejemplo concreto al respecto es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte iniciado en 1994, en donde Canadá y Estados Unidos por un lado, como países plenamente desarrollados, se asocian con México, un país de ingreso medio y con marcados desequilibrios en su estructura económica y social.

Por ello se destacó que a pesar de sus bondades, la integración económica puede conllevar efectos negativos sobre los países integrantes.

¹⁶ Ibidem.

- Cambio en la composición sectorial de la economía de los países, lo cual traerá como consecuencia la aparición de regiones, sectores y empresas ganadoras y también perdedoras. Aunque se argumenta, que esto sólo se dará en el corto y mediano plazo. Aunque todo el país gane no lo harán todos los sectores y también regiones. Esto genera resistencias, a veces muy importantes, respecto del proceso de integración, a pesar de que la ganancia puede ser global.
- Si la integración se pone en marcha antes de la consolidación de determinados sectores, esto puede evitar que se consoliden, por lo cual se perderían los beneficios potenciales de las economías externas.
- Pérdidas de bienestar que no pueden ser cuantificados. La integración también trae consigo efectos que no pueden ser cuantificables. Cuestiones que tienen que ver, por ejemplo, con los valores nacionales, el bienestar de toda la población, o los niveles de desigualdad tolerables dentro de una sociedad.
- Además, si se negocia como bloque en ciertos foros internacionales, puede ser que la postura nacional no coincida con la postura del bloque.

Debido a lo anterior, una de las grandes críticas que se hicieron al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas durante sus negociaciones, se refirió a que se pidiera igualdad de compromisos entre los participantes dadas sus grandes diferencias en los niveles de desarrollo. Tal como lo señala Germán de la Reza: *“La igualdad de compromisos sin importar el grado de desarrollo de los países es piedra angular del proyecto hemisférico y marca una ruptura frente a una tradición integracionista que favorecía el tratamiento especial a las economías de menor desarrollo.”*¹⁷

En este sentido se observa que en el ALCA no se previó la creación de instrumentos para facilitar la convergencia, la cooperación ni la adaptación de las pequeñas economías, a diferencia del modelo europeo en donde existen los llamados fondos estructurales, con los que procura consolidar una adecuada infraestructura, proximidad a los mercados centrales y la estabilidad macroeconómica de los países miembros con mayores desventajas. Tal vez lo

¹⁷ De la Reza A., Germán. “Las negociaciones del ALCA ante las disparidades hemisféricas”. Revista de Comercio Exterior, México Agosto, 2003. pp766-778.

anterior de debió a que en sus negociaciones nunca se visualizó la profundización del acuerdo comercial hacia formas más elevadas, como una unión aduanera, o un mercado común, en donde probablemente hubieran establecido políticas estructurales hacia la convergencia.

1.6 CONCLUSIÓN.

En conclusión, hay que remarcar que es imprescindible la existencia de tres acciones que deben de estar presentes en las relaciones entre las naciones para que se pueda hablar de integración económica internacional:

- a) La supresión de toda forma de discriminación en las relaciones económicas entre los miembros.
- b) El mantenimiento de las discriminaciones con respecto al resto del mundo; es necesario que los pactos integracionistas se formen entre un grupo de países y que estos mantengan unas relaciones diferenciadas con los países que se encuentran fuera de la unión.
- c) Debe haber una gran voluntad entre los países miembros en el sentido de aceptar limitaciones en los instrumentos de política económica nacional con el fin de alcanzar una estrecha coordinación económica.

Pero no es fácil evaluar el efecto de la integración. No se debe dejar de considerar que la actividad económica debe estar al servicio de los hombres, por lo que no hay que olvidar que la integración relaciona un aparato productivo con una población. Por ello es fundamental señalar que existe un claro impacto sobre los niveles de bienestar de las poblaciones participantes en un proceso de integración económica debido principalmente al cambio que se produce en el volumen cuantitativo de las mercancías producidas, al grado de discriminación entre bienes nacionales y extranjeros, a la redistribución de los ingresos entre los nacionales de diferentes países y a la nueva redistribución dentro de los países individuales.

Por ello, siguiendo a Perroux podemos señalar que el objetivo de la integración es lograr estructuras tales que el desarrollo de los aparatos productivos y el de las poblaciones se apoyen mutuamente, de tal manera que pueda generarse un aparato de producción amplio, complejo y

moderno que esté al servicio de un conjunto de poblaciones capaces de servirse de él y de dominarlo.

CAPÍTULO 2

EL CAMINO DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA Y LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS.

2.1 INTRODUCCIÓN

Cuando en 1990 se propuso la idea de crear una zona de libre comercio en el continente americano, se despertó gran interés en amplios sectores dentro y fuera del continente. El interés descansaba, por una parte, en lo original de la propuesta, ya que jamás en la historia se había planteado un acuerdo de integración tan ambicioso, en el que participaran 34 economías, que en su conjunto, ocupaban el 28% de la superficie mundial y que al momento de la propuesta sumaban una población de más de 700 millones de habitantes, el 14% de la población mundial, y que en materia comercial sus exportaciones e importaciones representaron aproximadamente el 20.5% y el 29%, respectivamente del total mundial.

Sin embargo, además la propuesta fue muy significativa, ya que hizo resurgir un tema con amplios, aunque no tan satisfactorios antecedentes en el continente: la idea de la integración. Al respecto Georges Couffignal señala que *“América es sin duda la región del mundo donde la idea de integración, entendida como proceso tendiente a suprimir las fronteras nacionales, ha estado presente en el discurso político desde hace más tiempo...sin embargo, dicha idea era percibida de manera muy diferente en la América anglosajona y en la América hispana.”*¹⁸

Couffignal, además de señalar la antigüedad de este tema en el continente, agrega algo muy importante: la enorme diferencia en como se entendió la integración en el norte del continente y en las naciones latinoamericanas. Efectivamente, dicha diferencia se manifestó desde los inicios del siglo XIX, e implícitamente moldeó las relaciones entre América Latina y Estados Unidos durante más de 150 años y no fue sino hasta finales del siglo XX en que se presentó una convergencia entre el norte y el sur sobre el tema, lo que permitió que George H. W. Bush, 41 Presidente de los Estados Unidos, expresara la idea de crear un acuerdo de libre

¹⁸ Couffignal, Georges y Germán A. De la Reza, “Los procesos de integración en América Latina. Enfoques y perspectivas”, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Suecia, 1996.

comercio hemisférico en el marco de la Iniciativa para las Américas, la cual incluía además propuestas adicionales en materia de inversión y deuda.

2.2 LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA.

Por lo que se refiere a América Latina, desde la época de los procesos de independencia y durante el resto del siglo XIX la idea de la integración fue una constante. Basta referirse a los ideales bolivarianos de conformar una Hispanoamérica unida, o a los intentos de crear una gran nación centroamericana con Francisco Morazán, o a los exhortos de José Martí por unir a “Nuestra América”. Todos estos personajes consideraban necesaria la integración de la región en términos políticos, por razones de seguridad, de consolidación de las independencias y de la soberanía, considerando la debilidad económica y política de los países latinoamericanos ante las potencias, primero europeas y posteriormente de la propia América.

No obstante, a pesar de los ideales de integración, en la práctica fueron mayores los factores que disgregaron la unión de las naciones latinoamericanas. A decir de Demetrio Boersner para que se realizara el sueño bolivariano se necesitaban ciertas circunstancias que no existían: *“un mercado común y una burguesía empresarial, así como una eficaz red de comunicaciones.”*¹⁹

Esta idea de la integración en América Latina se basaba en la igualdad, la unión, la soberanía y la solidaridad. Sin embargo Bolívar y Martí en particular, miraban con preocupación y desconfianza hacia Estados Unidos, nación que desde temprana edad mostró un creciente poderío económico y político y que tenía su propia visión acerca del tema.

Efectivamente, inmediatamente después de conseguida su independencia, los Estados Unidos proclaman la doctrina de los dos hemisferios y del aislamiento, que consistía en que Estados Unidos se abstendría de cualquier interferencia en los asuntos del viejo mundo, esperando a su vez que las potencias europeas los dejaran vivir en paz. Esta teoría constituyó el fundamento de la política exterior norteamericana hasta el siglo XX.

¹⁹ Boersner, Demetrio. “Relaciones internacionales de América Latina”. Venezuela. Editorial Nueva Sociedad, 1990.

Posteriormente manifestó su postura respecto de las aún más jóvenes naciones latinoamericanas. Con el inicio del siglo XIX, en Estados Unidos comenzó a desarrollarse una tendencia expansionista hacia el sur que tiene su máxima expresión en 1823 con la doctrina Monroe, que establece que:

“El sistema político de las potencias aliadas (europeas) es esencialmente diferente... del sistema de América... Por ello, en honor a la franqueza y a las relaciones amistosas existentes entre los Estados Unidos y aquellas potencias debemos aclarar que consideraríamos todo intento por su parte de extender sus sistemas a cualquier porción de este hemisferio como algo peligroso para nuestra paz y seguridad.

...con respecto a los gobiernos (americanos) que han declarado su independencia... no podríamos considerar ninguna intervención realizada con el propósito de oprimirlas..., por parte de cualquier potencia europea, de otra manera que como la disposición de una disposición inamistosa hacia los Estados Unidos...”²⁰

Con esta contundente declaración, Estados Unidos se manifiesta de manera unilateral como la nación protectora y hegemónica de América. Sin embargo, para consolidar su posición en el continente primero debía de concluir su proceso de integración nacional, lo cual se llevó a cabo con la Guerra de Secesión, entre 1861 y 1865. Pero en términos internacionales, la idea de la integración no era algo que formara parte de su agenda, ya que establecer compromisos recíprocos con sus vecinos, era completamente incompatible con su carácter unilateral y hegemónico.

Pero en su carácter dominante, los Estados Unidos comenzaron a instaurar el posteriormente llamado Panamericanismo; en 1889 organizaron la Conferencia Internacional de Estados Americanos con el objetivo político de implantar un sistema de arbitraje obligatorio a través del cual Estados Unidos se convirtiera en juez para resolver cualquier conflicto

²⁰ Ibidem.

interamericano. A su vez, en materia económica propuso la creación de una unión aduanera americana.

A pesar de la presión norteamericana, ninguna de las propuestas fue aprobada por los países latinoamericanos, ya que en el primer caso se afectaría la soberanía política y colocaría a las naciones bajo la tutela arbitral de la nación más fuerte del hemisferio. En cuanto a la segunda propuesta, debido a debilidad y fragilidad de las economías latinoamericanas, se consideró que una unión aduanera en aquellos tiempos y condiciones, traería beneficios casi exclusivamente para la potencia industrial del norte, ya que se convertiría en el gran abastecedor y financiador de la región.

De tal manera durante el siglo XIX quedaron establecidos los ideales y posturas de las naciones del continente en materia de integración. Pero el tema fue abordado en esa época principalmente en materia ideológica y política. Habría que esperar hasta la segunda mitad del siglo XX para que al tema se le diera una connotación claramente económica.

En este sentido, fue en América Latina en donde se presentaron los primeros acuerdos de integración económica. Son bastante conocidos los primeros acuerdos, tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Grupo Andino, entre otros. Dichos acuerdos se llevaron a cabo en un ambiente de industrialización e identidad regional. Sin embargo, dichos proyectos no cumplieron con las grandes expectativas iniciales y decayeron. Cabe agregar que además de los propios yerros internos, la actitud de Estados Unidos hacia los esfuerzos de integración latinoamericanos fue completamente negativa y procuró entorpecerla.²¹

Sin embargo, a finales del siglo, una segunda oleada de integración posibilitaría la transformación de la ALALC en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y del Grupo Andino en Comunidad Andina de Naciones, la creación del MERCOSUR y la reactivación del MCCA. Adicionalmente, según datos del Sistema de Información sobre

²¹ Federico Novelo y José Flores señalan que ese fue uno de los principales objetivos de la Alianza para el Progreso durante la década de los sesenta. Véase “La encrucijada del ALCA” en Revista Economía-UNAM, México, Número 7, Enero-abril de 2006.

Comercio Exterior del BID, durante las últimas dos décadas han entrado en vigor en países del continente americano 43 acuerdos de libre comercio, 13 durante la última década del siglo XX y 30 más durante el periodo 2000-2007.

Del total, poco más de la mitad son acuerdos entre países del continente, tal como se observa a continuación:

Acuerdos de Libre Comercio entre Países Americanos		
	Participantes	Fecha de Firma
1	Bolivia - MERCOSUR	17 de diciembre de 1996
2	Bolivia - México	10 de septiembre de 1994
3	Canadá - Chile	5 de diciembre de 1996
4	Canadá - Costa Rica	23 de abril de 2001
5	Canadá - Estados Unidos - México (TLCAN)	17 de diciembre de 1992
6	CARICOM - Costa Rica	9 de marzo de 2004
7	CARICOM - República Dominicana	22 de agosto de 1998
8	Centroamérica - Chile	18 de octubre de 1999
9	Centroamérica - Estados Unidos - República Dominicana (CAFTA-DR)	5 de agosto de 2004
10	Centroamérica - Panamá	6 de marzo de 2002
11	Centroamérica - República Dominicana	16 de abril de 1998
12	Chile - Estados Unidos	6 de junio de 2003
13	Chile - MERCOSUR	25 de junio de 1996
14	Chile - México	17 de abril de 1998
15	Chile-Panamá	27 de junio de 2006
16	Colombia - México - Venezuela (Grupo de los Tres)	13 de junio de 1994
17	Costa Rica - México	5 de abril de 1994
18	MERCOSUR - Países Andinos (Colombia, Ecuador, Venezuela)	18 de octubre de 2004
19	MERCOSUR - Perú	30 de noviembre de 2005
20	México - Nicaragua	18 de diciembre de 1997
21	México - Triángulo del Norte (El Salvador-Guatemala-Honduras)	29 de junio de 2000
22	México - Uruguay	15 de noviembre de 2003

Fuente: Elaboración propia con datos del SICE, Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos. http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp

De estos acuerdos destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que integró a Estados Unidos y Canadá por un lado como países desarrollados, con México, una nación en vías de desarrollo; dicho acuerdo ha sido de considerable influencia en la propuesta hemisférica de libre comercio. Por otra parte, este gran número de acuerdos bilaterales

constituye en conjunto, el gran patrimonio integracionista al cual se haría referencia posterior en las negociaciones hemisféricas del ALCA.

Pero las naciones americanas han ido más allá del propio continente para firmar acuerdos de libre comercio con naciones de Europa y Asia, principalmente, aunque también han firmado acuerdos con Marruecos en África y con Nueva Zelanda y Australia en Oceanía.

Acuerdos de Libre Comercio de Países Americanos con Países de otros Continentes		
	Participantes	Fecha de Firma
1	Canadá - Israel	31 de julio de 1996
2	Chile - Asociación Europea de Libre Comercio	26 de junio de 2003
3	Chile-China	18 de noviembre de 2005
4	Chile - Corea	15 de febrero de 2003
5	Chile - Japón	27 de marzo de 2007
6	Chile - Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam (P4)	18 de julio de 2005
7	Chile - Unión Europea	18 de noviembre de 2002
8	El Salvador - Taiwán	7 de mayo de 2007
9	Estados Unidos - Australia	18 de mayo de 2004
10	Estados Unidos - Bahrein	14 de septiembre de 2004
11	Estados Unidos - Jordania	24 de octubre de 2000
12	Estados Unidos - Marruecos	15 de junio de 2004
13	Estados Unidos - Singapur	6 de mayo de 2003
14	Guatemala - Taiwán	22 de septiembre de 2005
15	Honduras - Taiwán	7 de mayo de 2007
16	México - Asociación Europea de Libre Comercio	27 de noviembre de 2000
17	México - Israel	10 de abril de 2000
18	México - Japón	17 de septiembre de 2004
19	México - Unión Europea	23 de marzo de 2000
20	Panamá - Taiwán	21 de agosto de 2003
21	Panamá - Singapur	1 de marzo de 2006

Fuente: Elaboración propia con datos del SICE, Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos. http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp

Por lo que corresponde a Estados Unidos, si bien en los anteriores cuadros se observa que tiene varios acuerdos de libre comercio, ésta postura es relativamente reciente, ya que durante largo tiempo mantuvo su postura de no asumir compromisos con otras naciones y con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial se convirtió en el paladín del multilateralismo; pero desde mediados de la década de los ochenta “*ha adoptado la discriminación como política*”

complementaria.”²² Por ello, comenzó a suscribir acuerdos de libre comercio, primero con Israel en 1985, posteriormente con Canadá en 1988 y durante la década siguiente (1994) seguiría el referido TLCAN, que incluiría además a México. Además de los acuerdos referidos en los cuadros, ha firmado acuerdos que aún no entran en vigor con distintos países: con Perú (12 de abril de 2006), Omán (26 de septiembre de 2006), Colombia (22 de noviembre de 2006), Panamá (28 de junio de 2007) y Corea del Sur (30 de junio de 2007).²³

Diversos autores han explicado el entorno y las causas que han permitido en la década de los noventa el surgimiento en Estados Unidos de una propuesta de lograr un acuerdo de libre comercio en el continente americano. Aída Lerman establece la Iniciativa para las Américas (a la cual se hará referencia más adelante), se presenta en un entorno que se caracteriza por: “*a) una tendencia a la disminución de la hegemonía de Estados Unidos en la economía mundial, a favor de Europa y en especial de Japón; b) el estancamiento y el previsible fracaso de la Ronda de Uruguay y el consecuente debilitamiento del multilateralismo a cambio del regionalismo; c) la proliferación de pronósticos acerca del tránsito de la economía mundial hacia un modelo de bloques regionales cuestiona la tradicional prédica multilateralista de Estados Unidos.*”²⁴

Por su parte, Roberto Bouzas señala que el entorno de finales de siglo ha generado un “nuevo regionalismo” en América Latina, en un entorno completamente diferente al de la década de los sesenta y con mayores ventajas. Apunta que se da es un ambiente de democracia y liberalización con crecimiento económico, aspecto contrastante con la terrible década pérdida de los ochenta. Dicho crecimiento se basa en la liberalización unilateral del comercio y la inversión, los cuales se desenvuelven en un ambiente normativo menos aislacionista.

Además se señala que una de las características de este nuevo regionalismo es el establecimiento de acuerdos norte-sur, entre países con grandes disparidades de ingreso per capita, situación hasta entonces inédita en la historia de la integración. En este sentido el Tratado

²² Bouzas, Roberto. El nuevo regionalismo y el área de libre comercio de las Américas; un enfoque menos indulgente. Revista de la CEPAL, abril de 2006.

²³ SICE, Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos. Información sobre Estados Unidos. Disponible en http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/USAagreements_s.asp (consultado en noviembre de 2008).

²⁴ Lerman Alperstein, Aída. El Área de Libre Comercio de las Américas: antecedentes y perspectivas. Revista de Comercio Exterior. México, Vol 54, No. 9. septiembre de 2004.

de Libre Comercio de América del Norte es el ejemplo por excelencia, en donde se observan estas grandes diferencias de ingresos, ya que para 1995, un año después de haber entrado en funcionamiento, Estados Unidos tenía un ingreso per capita de 34,400 dólares; por su parte Canadá tenía 21,810, ambas cifras con grandes contrastes respecto de México, que en ese mismo año tenía un ingreso per capita de 5,110 dólares.

Si bien estas grandes diferencias llamaron la atención sobre un acuerdo de esta naturaleza, lo cierto es que los estudiosos palidecieron ante los retos que implicaba la Iniciativa para las Américas, en donde se planteó la integración de 34 economías, las cuales, sin contar a Estados Unidos y Canadá, tenían en 1990 un ingreso per capita promedio menor a 2,500 dólares. Para tener una mejor idea de las características entre los participantes en el proyecto hemisférico, a continuación se presentan algunos datos que ejemplifican sus notables diferencias.

2.3 LOS 34 PARTICIPANTES.

La conformación de un área de libre comercio hemisférica, se llevaría a cabo entre aquellas naciones democráticas y con avances en materia de apertura, desregulación y libre mercado, criterios que evidentemente excluían a Cuba de dicho proyecto. De esta manera las negociaciones se llevarían a cabo “solamente” entre 34 gobiernos.

Además del inédito número de participantes, hay que tomar en cuenta las notables diferencias que existen entre ellos. Con datos del Banco Mundial podemos observar a grandes trazos estas diferencias, comenzando por el tamaño de sus territorios y de sus poblaciones. Por ejemplo, Canadá, Estados Unidos y Brasil, tienen 9.97, 9.36 y 8.51 millones de kilómetros cuadrados y poblaciones de aproximadamente 28, 150 y 150 millones de habitantes en el año de 1990. Por su parte, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas y Granada cuentan con solamente 265, 388 y 344 kilómetros cuadrados cada una y poblaciones que no llegaban a 100 mil habitantes cada uno en ese mismo año.

País	Territorio (kms ²)	Población (Millones)			
		1980	1990	1995	2004
Antigua y Barbuda	442	0.1	0.1	0.1	0.1
Argentina	2,791,810	28.1	32.6	36.9	38.4
Bahamas	13,930	0.2	0.3	0.3	0.3
Barbados	430	0.2	0.3	0.3	0.3
Belice	22,960	0.1	0.2	0.2	0.3
Bolivia	1,098,581	5.4	6.7	8.3	9
Brasil	8,511,965	121.6	149.4	173.9	183.9
Canadá	9,976,139	24.6	27.8	30.8	32
Chile	756,945	11.2	13.2	15.4	16.1
Colombia	1,138,914	28.4	35	42.1	44.9
Costa Rica	50,700	2.3	3.1	3.9	4.3
Dominica	750	0.1	0.1	0.1	0.1
Ecuador	270,640	8	10.3	12.3	13
El Salvador	21,041	4.6	5.1	6.3	6.8
Estados Unidos	9,363,123	227.2	249.6	282.2	293.7
Granada	344	0.1	0.1	0.1	0.1
Guatemala	108,890	7	8.9	11.2	12.3
Guyana	214,970	0.8	0.7	0.7	0.8
Haití	27,750	5.5	6.9	7.9	8.4
Honduras	112,090	3.6	4.9	6.4	7
Jamaica	10,990	2.1	2.4	2.6	2.6
México	1,967,183	67.6	83.2	98	103.8
Nicaragua	130,000	3.1	4	5	5.4
Panamá	77,080	1.9	2.4	2.9	3.2
Paraguay	406,752	3.1	4.2	5.5	6
Perú	1,285,216	17.3	21.8	26	27.6
República Dominicana	48,730	5.7	7.1	8.3	8.8
Saint Kitts y Nevis	267	0	0	0	0
San Vicente y Granadinas	388	0.1	0.1	0.1	0.1
Santa Lucía	620	0.1	0.1	0.2	0.2
Surinam	163,270	0.4	0.4	0.4	0.4
Trinidad y Tobago	5,130	1.1	1.2	1.3	1.3
Uruguay	176,215	2.9	3.1	3.3	3.4
Venezuela	912,050	15.1	19.8	24.3	26.1
TOTAL	39,666,305	599.6	705.1	817.3	860.7

Fuente: Elaboración propia con datos de The World Bank Group. GenderStats, database of Gender Statistics.
<http://devdata.worldbank.org/>

En ese mismo sentido la información referente a la fuerza laboral y el desempleo, muestra que debido al tamaño tan reducido de algunas economías, no existe información estadística disponible por parte del Banco Mundial, como en el caso de Saint Kitts y Nevis por ejemplo. Como se aprecia en el siguiente cuadro existen obvias diferencias en cuanto a la fuerza laboral; en cuanto al desempleo, se observa que para el año que se lanzó la Iniciativa, éste era uno de los principales problemas para ciertos países.

Para 1990 no hay datos para 3 economías, y solamente 5 países tenían desempleo menor al 5%; 11 países se encontraban en niveles entre el 5 y el 10%, 8 entre el 10 y 15%, y 7 más se encontraban en niveles alarmantes mayores al 15%. Destacan en los extremos México que tenía la menor tasa de desempleo del continente con 3% del total de la fuerza laboral. Por su parte Trinidad y Tobago presentaba 20% de desempleo, el cual era el nivel más alto en ese entonces.

País	Fuerza Laboral (Millones)			Desempleo (Porcentaje)		
	1990	1995	2004	1990	1995	2004
Antigua y Barbuda	..	..	..	6	..	..
Argentina	13	16	18	7.3	15	15.6
Bahamas	0	0	0	11.7	7.6	10.3
Barbados	0	0	0	15.5	9.4	11
Belice	0	0	0	..	12.8	10
Bolivia	3	4	4	7.3	4.5	5.5
Brasil	62	83	90	3.7	9.6	9.7
Canadá	15	16	17	8.2	6.8	7.2
Chile	5	6	6	5.7	8.3	7.4
Colombia	14	19	22	10.2	20.5	14.2
Costa Rica	1	2	2	4.5	5.2	6.7
Dominica	..	..	..	11.7	..	..
Ecuador	4	6	6	6.1	9	11.4
El Salvador	2	3	3	10	7	6.9
Estados Unidos	129	148	154	5.6	4	5.5
Granada	..	..	..	13.9	15.2	..
Guatemala	3	4	4	3.9	1.4	2.8
Guyana	0	0	0	11.7	9.1	..
Haití	3	3	4	12.2	7.2	..
Honduras	2	2	3	4.8	3.8	5.1
Jamaica	1	1	1	15.7	15.5	11.4
México	30	39	42	3	2.2	3
Nicaragua	1	2	2	11.1	9.8	7.8

País	Fuerza Laboral (Millones)			Desempleo (Porcentaje)		
	1990	1995	2004	1990	1995	2004
Panamá	1	1	1	16.3	13.5	13.6
Paraguay	2	2	3	6.6	6.6	..
Perú	9	12	13	8.6	7.3	10.3
República Dominicana	3	3	4	19.7	14.2	..
Saint Kitts y Nevis	..	..	..	..	..	..
San Vicente y Granadinas	0	0	0	19.8	..	..
Santa Lucía	0	0	0	..	16.4	24.8
Surinam	0	0	0	15.7	13.8	..
Trinidad y Tobago	0	1	1	20	12.1	10.4
Uruguay	1	2	2	8.5	13.6	16.8
Venezuela	7	10	12	10.4	13.9	16.8

Fuente: Elaboración propia con datos de The World Bank Group. GenderStats, database of Gender Statistics. <http://devdata.worldbank.org/>

Pero las diferencias no solamente se refieren a cuestiones de territorio población y empleo; también son notables en el producto per capita. En este sentido se observa que en 1990 el promedio anual de los 34 participantes era cercano a los 3,500 dólares. Sin embargo, existían 10 países que no superaban los 1,000 dólares y 3 no llegaban siquiera a los 400 (Guyana, Haití y Nicaragua).

En el extremo opuesto, en ese mismo año existían 5 países que contaban con más de 5,000 dólares per capita de producto anual, 3 con más de 10,000, Bahamas, Canadá y Estados Unidos, y solamente éste último tenía más de 20,000 dólares anuales. Lo anterior puede observarse en el siguiente cuadro.

País	Producto Nacional Bruto Per Capita (dólares de Estados Unidos)			
	1980	1990	1995	2004
Antigua y Barbuda	1,800	5,640	8,140	9,480
Argentina	2,940	3,190	7,470	3,580
Bahamas	6,170	11,770	15,240	15100
Barbados	3,280	6,630	8670	..
Belice	1,410	2,210	3,100	3,940
Bolivia	590	740	1,000	960
Brasil	2,190	2,770	3,590	3,000
Canadá	11,170	19,840	21,810	28,310
Chile	2,240	2,180	4,860	5,220

País	Producto Nacional Bruto Per Capita (dólares de Estados Unidos)			
	1980	1990	1995	2004
Colombia	1,190	1,190	2,060	2,020
Costa Rica	1,980	1,770	3,700	4,470
Dominica	800	2,260	3,300	3,670
Ecuador	1,420	890	1,340	2,210
El Salvador	760	930	2,000	2,320
Estados Unidos	12,980	23,330	34,400	41,440
Granada	..	2,310	3,650	3,750
Guatemala	1,190	950	1,740	2,190
Guyana	780	380	870	1,020
Haití	270	390	490	400
Honduras	700	710	860	1,040
Jamaica	1,230	1,790	2,940	3,300
México	2,520	2,830	5,110	6,790
Nicaragua	640	330	750	830
Panamá	1,620	2,210	3,740	4,210
Paraguay	1,470	1,190	1,460	1,140
Perú	1,050	770	2,050	2,360
República Dominicana	1,160	880	2,170	2,100
Saint Kitts y Nevis	1,120	3,610	6,530	6980
San Vicente y Granadinas	630	1,710	2,730	3,400
Santa Lucía	1170	2,810	4,010	4,180
Surinam	2,580	1,510	2,070	2,230
Trinidad y Tobago	5,160	3,730	5,230	8,730
Uruguay	2,860	2,870	6,150	3,900
Venezuela	4,200	2,570	4,100	4,030

Fuente: Elaboración propia con datos de The World Bank Group. GenderStats, database of Gender Statistics. <http://devdata.worldbank.org/>

Finalmente, un par de indicadores en materia de salud permiten visualizar las claras diferencias que existen en los niveles de desarrollo social. Se observa que todavía hay países que en 1990 promediaban más de 5 hijos por mujer; tal era el caso de Guatemala, Haití y Honduras. En el sentido opuesto destacan Antigua y Barbuda, Barbados y Canadá con menos de dos hijos por mujer.

Sin embargo, el indicador de partos atendidos por personal de salud calificado es mucho más claro. Para 1995 al menos la mitad de los 34 países ya tenía una cobertura de más del 90%; aunque algunos todavía se encontraban atrasados en la materia, como Bolivia y Ecuador con

baja cobertura del 69%, Perú del 59% y Honduras del 56%. Pero además existen algunos casos en verdad preocupantes, como los de Guatemala y Haití, en donde el porcentaje de partos atendidos por personal de salud calificado solamente es del 41 y el 24, respectivamente.

País	Tasa de Fecundidad				Tasa de partos atendidos por personal de salud calificado
	1980	1990	1995	2004	1995
Antigua y Barbuda	2.1	1.8	1.7	1.7	100
Argentina	3.3	3	2.5	2.3	98
Bahamas	3.2	2.6	2.3	2.3	99
Barbados	2	1.7	1.8	1.7	98
Belice	5.7	4.5	3.4	3	83
Bolivia	5.5	4.9	4	3.7	69
Brasil	4	2.8	2.4	2.3	96
Canadá	1.7	1.8	1.5	1.5	98
Chile	2.7	2.6	2.1	2	100
Colombia	3.9	3.1	..	2.4	86
Costa Rica	3.6	3.2	2.4	2	98
Dominica	3.5	2.7	1.9	1.9	100
Ecuador	5	3.6	2.9	2.7	69
El Salvador	4.9	3.7	3	2.8	..
Estados Unidos	1.8	2.1	2.1	2	..
Granada	..	..	3.2	3	100
Guatemala	6.1	5.6	4.8	4.4	41
Guyana	3.5	2.6	2.4	2.2	86
Haití	6.1	5.2	4.1	3.8	24
Honduras	6.2	5.1	4	3.6	56
Jamaica	3.7	2.9	2.5	2.4	..
México	4.6	3.3	2.4	2.2	..
Nicaragua	6.2	4.8	3.5	3.2	67
Panamá	3.7	3	2.7	2.6	90
Paraguay	5.2	4.7	4	3.7	71
Perú	4.9	3.9	3	2.8	59
República Dominicana	4.4	3.3	2.8	2.8	98
Saint Kitts y Nevis	3.3	2.7	2.2	2.1	99
San Vicente y Granadinas	3.7	2.6	2.1	2.1	100
Santa Lucía	4.4	3.3	2	2.1	..
Surinam	3.9	2.8	2.7	2.5	85

País	Tasa de Fecundidad				Tasa de partos atendidos por personal de salud calificado
	1980	1990	1995	2004	1995
Trinidad y Tobago	3.3	2.4	1.6	1.6	96
Uruguay	2.7	2.5	2.2	2.1	100
Venezuela	4.2	3.4	2.8	2.7	94

Fuente: Elaboración propia con datos de The World Bank Group. GenderStats, database of Gender Statistics. <http://devdata.worldbank.org/>

Como se puede observar en la información presentada, existen notables y en algunos casos dramáticas diferencias entre los destinatarios de la Iniciativa para las Américas. Estas diferencias influirían en primer lugar, en la postura original de cada economía hacia la Iniciativa, y posteriormente serían tomadas en cuenta al momento de llevarse a cabo las negociaciones. Una vez presentadas las características de los participantes, se continuará con la presentación de la Iniciativa para las Américas.

2.4 LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS.

“Todo apunta al hecho de que debemos de cambiar el enfoque de nuestra interacción económica hacia una nueva sociedad económica, porque la prosperidad en nuestro hemisferio depende del comercio, no de la ayuda...”

Hoy los he invitado para compartir con ustedes algunas ideas sobre la forma en que podemos construir una sociedad de base amplia para la década de los noventa. También para anunciar la nueva “Iniciativa para las Américas”, la cual crea incentivos que refuerzan el creciente reconocimiento que ha hecho la América Latina en el sentido de que el cambio hacia el mercado libre, es la clave del crecimiento sostenido y de la estabilidad política...”

Los tres pilares de nuestra nueva Iniciativa son: el comercio, la inversión y la deuda. Para ampliar el comercio propongo que iniciemos el proceso de crear una zona de libre comercio a lo ancho del hemisferio; para aumentar la inversión, que adoptemos medidas para crear un nuevo flujo de capital hacia la región y para aliviar aún más la carga de la deuda, que busquemos un nuevo enfoque para la deuda en la región, que traiga beneficios importantes para el medio ambiente...”

...Esperamos ansiosamente el día en que las Américas no solamente sean el primer hemisferio completamente libre y democrático, sino que todos sus miembros sean socios igualitarios en una zona de libre comercio que se extienda desde el puerto de Anchorage hasta la Tierra del Fuego.”²⁵

El 27 de junio de 1990, desde la Casa Blanca, el Presidente de los Estados Unidos de América, George Herbert Walter Bush, presentaba la Iniciativa para las Américas, un plan global para forjar una nueva sociedad en las Américas, basada principalmente en tres pilares: el libre comercio hemisférico, la inversión y la reducción de la deuda latinoamericana.

La primera propuesta de la Iniciativa fue la referente al comercio. Como se observa en el discurso de George H. W. Bush, la propuesta de establecer una zona de libre comercio entre todas las naciones democráticas del continente americano despertó inmediatamente la atención y generó diversas reacciones entre gobiernos, empresarios y académicos de la región y de todo el mundo, ya que nunca en la historia mundial se había propuesto un proyecto de magnitudes similares.

Además en materia de inversiones, se planteaba crear condiciones para que fluyeran hacia América Latina y el Caribe. El documento considera necesarias medidas en materia de competitividad, reducción de cargas reglamentarias y eliminación de las tradicionales barreras burocráticas. Para generar los incentivos que atrajeran la inversión se propuso el establecimiento de un nuevo programa de préstamos para aquellas naciones que adoptaran medidas importantes para eliminar trabas a las inversiones internacionales. Dicho fondo podría suministrar hasta 300 millones de dólares anuales, de los cuales Estados Unidos propusieron aportar 100 millones, y buscar de Europa y Japón aportaciones similares.

²⁵ La Iniciativa para las Américas, Washington. D.C. 27 de junio de 1990. Tomado de Revista Ciencia Política, Colombia, III trimestre de 1990. Disponible en http://www.icpcolombia.org/archivos/ciencia_politica/No%2020/iniciativa_americanas.pdf (consultado en octubre de 2008).

Finalmente para aliviar la carga de la deuda, la Iniciativa señalaba que ésta desalentaba las inversiones. Para ello se buscaría la suma de esfuerzos del BID con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para apoyar la reducción de la deuda bancaria comercial en América Latina y el Caribe. Por otra parte se destacó el endeudamiento oficial con gobiernos, que en el caso de los Estados Unidos, ascendía a 12,000 millones de dólares. En este sentido la iniciativa propuso reducir ésta deuda a cambio de estrictos programas de reformas económicas y de inversiones con el apoyo de instituciones internacionales, además de canjear la deuda por medidas medioambientales.

En América Latina y el Caribe la iniciativa norteamericana fue recibida con entusiasmo y se consideró como una oportunidad potencialmente importante para aumentar las corrientes de comercio y de inversión, sobre todo porque brindaba la posibilidad de asegurar un acceso estable de los productos latinoamericanos al mercado más grande del mundo: Estados Unidos. Sin embargo, también se fue recibida con cautela, lo cual fue expresado, tanto en posturas de los gobiernos como de organismos internacionales.

2.5 REACCIONES Y POSTURAS DE LOS PARTICIPANTES FRENTE A LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS.

En esta sección se presentan algunas de las principales posturas de América Latina respecto del lanzamiento de la Iniciativa, así como recomendaciones de organismos regionales como la CEPAL y el SELA, acerca de la necesidad de armonizar las políticas nacionales y aspectos a tomar en cuenta a la hora de negociar; a su vez, se presenta la postura de los Estados Unidos acerca de su propia iniciativa.

2.5.1 Declaración Andina Sobre la Iniciativa Para las Américas.

El 7 de agosto de 1990, Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Perú lanzan esta Declaración en donde expresan sus impresiones acerca del planteamiento estadounidense: “Consideramos de la mayor importancia la Iniciativa para las Américas anunciada por el presidente de los Estados Unidos en la seguridad, de que constituye un nuevo enfoque y un punto de partida para

reformular, sobre una base más equitativa, las relaciones económicas entre ese país y la región.”²⁶

Señalan la coincidencia que existía en los tres elementos referidos en la Iniciativa con los planteamientos propios, los cuales son fundamentales para el crecimiento económico y la calidad de vida de sus pueblos. Sin embargo señalan que se requieren de planteamientos más concretos, por lo que reiteraron su voluntad para la materialización de dicha iniciativa a través de la coordinación con otros países latinoamericanos.

Respecto de los aspectos comerciales desean que éstos comiencen a materializarse dentro de la Ronda Uruguay, principalmente en medidas arancelarias en productos de interés para la región, así como en barreras no arancelarias. Finalmente, se establece que la Iniciativa para las Américas debería fortalecer las relaciones económicas de América Latina y destacan el papel fundamental de los esquemas de integración en marcha, ya que fortalecen la capacidad de negociación de la región.

2.5.2 Declaración de Caracas del Grupo de Río.

Durante la IV Cumbre del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política Grupo de Río celebrada en Caracas el 11 y 12 de octubre de 1990, los mandatarios se expresaron con relación a la consolidación de la democracia en América Latina y los avances que están logrando en la integración y cooperación regionales y subregionales. En particular, en el Acuerdo E de la Declaración Final se hizo referencia a la Iniciativa; expresaron su respaldo a dicha propuesta, ya que señalaban que por primera vez se vinculaban temas de deuda, comercio e inversión. Además esperaban que dicha iniciativa se concretara para que las relaciones hemisféricas se desarrollen sobre bases equitativas.

Al igual que en el caso de la Declaración de los Países Andinos, expresan que la Iniciativa “debe de ser congruente con nuestros propios esfuerzos de integración y cooperación

²⁶ Declaración Andina sobre la Iniciativa para las Américas, Tercera Reunión del Consejo Presidencial Andino, Colombia, 7 de agosto de 1990. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/act7-8-90.htm> (Consultado en Octubre de 2008).

en el ámbito latinoamericano.”²⁷ Por otra parte consideran de suma importancia el intercambio de información entre las naciones confortantes del Grupo, para “*conformar un marco general de principios y lineamientos que orientan las negociaciones.*”²⁸

2.5.3 Recomendaciones de la CEPAL.

Por su parte en febrero de 1991, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), señalaba, que este es el primer planteamiento integral sobre relaciones hemisféricas desde la Alianza para el Progreso, la cual se basaba principalmente en asistencia financiera oficial, mientras que ésta se refiere básicamente a aspectos de libre mercado, en donde la propuesta principal se refiere al comercio internacional.

En el documento se establece que en los primeros pronunciamientos de los gobiernos latinoamericanos se observa una actitud positiva pero cautelosa respecto a la Iniciativa; y por lo mismo se ha señalado la necesidad de conocer con mayor precisión y detalle las propuestas, ya que la Iniciativa se formuló en términos muy genéricos, sin ahondar en los mecanismos para concretarla. En este sentido la CEPAL observa una oportunidad para los países latinoamericanos, debido a que podrán desempeñar un papel activo y determinante en la formulación e instrumentación de cualquier acuerdo.²⁹

Si bien es cierto que la concreción de la Iniciativa representaba un gran riesgo para América Latina y el Caribe al establecer un acuerdo de libre comercio con la economía más grande del mundo, también es cierto que representaría importantes beneficios potenciales para incrementar el comercio y la inversión en la región ya que brindaría la posibilidad de asegurar un acceso estable de mercancías al mercado de Estados Unidos. Por ello la CEPAL estableció algunas sugerencias que deberían tomarse en cuenta al momento de negociar cualquier acuerdo comercial de esta índole, entra ellas:

²⁷ Declaración de Caracas, IV Cumbre Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Grupo de Río, Venezuela, 12 de octubre de 1990. Disponible en <http://www.summit-americas.org/Rio%20Group/DEC-Caracas.htm> (Consultado en Octubre de 2008).

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ CEPAL, “La iniciativa para las Américas. Un examen inicial”, en Revista de Comercio Exterior, México, febrero de 1991.

- *“Lograr la mayor disminución arancelaria posible para las exportaciones latinoamericanas, sobre todo en los productos afectados en mayor medida por el escalonamiento arancelario.*
- *Ampliar los plazos de apertura comercial en los sectores que necesiten un tiempo mayor para alcanzar la eficiencia que les permita enfrentarse a la competencia de las empresas estadounidenses.*
- *En vista de la gran brecha de desarrollo que existe entre Estados Unidos y América Latina, sustentar las concesiones ofrecidas por ambas partes en el principio de reciprocidad relativa, en lugar de completa. Por lo menos, debería considerarse la posibilidad de que la apertura sea más gradual en los países latinoamericanos que en Estados Unidos.*
- *Asegurar el acceso al mercado estadounidense de los productos que en la actualidad enfrentan altas barreras no arancelarias, por ejemplo, los textiles, los productos alimenticios y el acero. Evitar que Estados Unidos excluya del proceso de apertura éstos y otros productos de interés especial para la región.*
- *Evitar las restricciones no arancelarias aplicadas a las exportaciones latinoamericanas sean sustituidas por otras más indirectas pero igualmente dañinas al esfuerzo exportador de la región.*
- *Establecer procedimientos eficaces y justos para resolver las eventuales controversias comerciales con Estados Unidos.*
- *Determinar reglas claras y transparentes para la aplicación de subsidios, derechos compensatorios e impuestos antidumping.”*³⁰

2.5.4 Posturas de Estados Unidos y de América Latina en el Marco del SELA.

Por su parte el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) señalaba en 1992 que la respuesta de la región a la Iniciativa había sido en términos generales positiva, ya que se consideraba una declaración política muy importante y un progreso conceptual significativo entre las relaciones entre Washington y América Latina y el Caribe.

³⁰ Ibidem.

El documento es valioso porque además presenta la postura de los Estados Unidos. En este sentido señalaba que Julius Katz, su representante comercial adjunto, expuso en abril de 1991, los criterios que su país esperaba aplicar en futuros acuerdos de libre comercio vinculados con la Iniciativa para las Américas:

- *“Pugnar por la eliminación de todo arancel.*
- *Prever la remoción progresiva análoga de las barreras no arancelarias.*
- *Abarcar los servicios.*
- *Establecer normas relativas a las inversiones.*
- *Brindar un mecanismo de solución de diferencias.*
- *Garantizar la protección de los derechos de propiedad intelectual*
- *Establecer disposiciones especiales para tratar el comercio de los recursos naturales y los productos derivados de estos.*
- *Incluir medidas relativas a los subsidios, el comercio estatal, las restricciones comerciales sustentadas en problemas de balanza de pagos y el uso de restricciones y controles de divisas.*”³¹

Adicionalmente agrega que Estados Unidos sólo intentaría negociar acuerdos de libre comercio con países que:

- Hayan adoptado políticas de libre mercado.
- Tengan capacidad institucional para poner en práctica un acuerdo de libre comercio.
- Hayan avanzado en la liberación comercial.
- Sean partes contratantes del GATT.

Por otra parte el SELA destaca que la Iniciativa a esa fecha, no había tenido grandes avances en materia comercial (cabe recordar que el documento es de 1992), debido principalmente a que es un proyecto a largo plazo que tomará años en producir frutos. En palabras de Myles Frechette, representante comercial adjunto de Estados Unidos “...la

³¹ SELA, “La iniciativa para las Américas: evolución y perspectivas”, en Revista de Comercio Exterior, México, marzo de 1992.

*concreción de la Iniciativa abarcará hasta el próximo decenio, toda vez que tanto el Congreso como el gobierno de Bush preferían esperar a que el TLCAN y la Ronda de Uruguay produjesen resultados antes de avanzar en la negociación de acuerdos de libre comercio con otros países de la región.”*³²

El mismo funcionario agregó que no había definiciones sobre la forma institucional que adoptaría la zona hemisférica de libre comercio, si sería una extensión del TLCAN (que se negociaba en ese entonces) o a través de la suscripción de acuerdos de libre comercio con cada país por separado. Agrega que la evolución de la Iniciativa estaría estrechamente vinculada con el desarrollo de la Ronda de Uruguay, en la medida en que el progreso que pueda lograrse en la primera dependería ante todo, del éxito que se obtuviera en la segunda.

Tocante a la posición de América Latina y el Caribe, señala el documento que en la reunión de consulta del SELA sobre las relaciones de la región con Estados Unidos, celebrada en abril de 1991 se registró un amplio grado de coincidencia en cuestiones específicas como de carácter general. Con respecto a las cuestiones específicas, se destacan las siguientes:

- La Iniciativa para las Américas constituye un marco de referencia de enorme importancia y cuenta con el potencial para establecer sobre nuevas bases, más equitativas, las relaciones económicas de la región con Estados Unidos.
- Al tratar de forma integrada los temas de comercio, deuda e inversión, la IPA refleja la posición sostenida por los países de América Latina y el Caribe.
- La Iniciativa debe considerarse como un proceso orientado a establecer una asociación que prevea los beneficios mutuos.
- La Iniciativa también debe tomar en cuenta la necesidad de desarrollo integral de América Latina y el Caribe, incorporando acciones y programas específicos en el área social a fin de hacer frente a la creciente pobreza crítica que afecta a la región.
- América Latina debe realizar sus propios aportes y contribuciones a la Iniciativa, debe añadir elementos complementarios y corregir las limitaciones derivadas de los criterios de elegibilidad y condicionalidad propuestos actualmente por Estados Unidos.

³² Ibidem.

Con respecto a los aspectos comerciales de la Iniciativa, en la reunión del SELA se planteó que las negociaciones individuales o multilaterales con Estados Unidos deben de tomar en cuenta:

- Un efectivo compromiso de *statu quo*, que impidiese un nuevo proteccionismo, así como la aplicación de represalias unilaterales;
- La reciprocidad relativa;
- La cobertura total de productos y medidas en las negociaciones sobre acceso a los mercados; y
- El pleno respeto a las políticas nacionales en materia de explotación de recursos naturales y acceso a los mismos.³³

Finalmente el documento señala que en materia de integración se debe de tener en cuenta la necesidad de armonizar las posiciones nacionales, a fin de lograr la necesaria compatibilidad y convergencia de los procesos de integración que se desarrollan actualmente en América Latina y el Caribe. *“No cabe duda que una mayor liberación de comercio de los bienes y servicios en la región, conjuntamente con la modernización de las estructuras productivas internas y la armonización de disposiciones relativas a la propiedad intelectual, normas e inversiones extranjeras, mejoraría la capacidad negociadora internacional del área y favorecería la participación de la región en el proceso de liberación comercial en escala hemisférica.”*³⁴

Como se desprende de las anteriores declaraciones, a pesar de que la Iniciativa fue recibida con cierto escepticismo, también hubo coincidencia en respaldarla, señalando su compatibilidad con las necesidades de América Latina, y que significaba un reto y una oportunidad para acceder al mercado norteamericano. No obstante, también es común la opinión de que la Iniciativa se presentaba de manera muy genérica y carente de propuestas concretas.

Dada la magnitud de la propuesta, ésta ha sido objeto de numerosos análisis para determinar el probable impacto que tendría al aprobarse un Acuerdo de Libre Comercio de las

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

Américas. Los puntos de análisis hacen referencia a los posibles efectos, tanto positivos como negativos, basándose principalmente en el análisis clásico de las uniones aduaneras: la creación y la desviación de comercio.

2.6 ESTUDIOS SOBRE LOS POSIBLES EFECTOS DEL ALCA

Como era de esperarse, posterior a la propuesta de establecer un acuerdo de libre comercio en el continente, se elaboraron varios estudios que permitieran visualizar cuáles serían los aspectos positivos y negativos de dicho acuerdo.

La misma CEPAL en el mismo documento donde daba sus primeras impresiones sobre la Iniciativa para las Américas, presenta algunos comentarios relacionados con los efectos que pudieran resultar del libre comercio hemisférico y establece una serie de lineamientos que deberían considerarse en análisis posteriores.

En cuanto a los efectos estáticos del establecimiento de una zona de libre comercio entre Estados Unidos y América Latina, señala que se presentaría tanto creación como desviación de comercio, por lo que *“será necesario ponderar los beneficios de la primera frente a los costos de la segunda, y a adoptar estrategias de negociación que maximicen los efectos positivos de la creación de comercio y minimicen los negativos asociados a la desviación.”*³⁵

Posteriormente, retoma un estudio realizado un año antes del lanzamiento de la Iniciativa en el que se estima que si los países desarrollados eliminaran completamente sus aranceles y las barreras no arancelarias, las exportaciones de América Latina hacia Estados Unidos se incrementarían en 7.2%, como proporción de las exportaciones mundiales de la región, por lo que el efecto de una zona de libre comercio en el continente sería benéfico para las exportaciones latinoamericanas. Sin embargo, a pesar de este incremento general, se detecta que los incrementos no serán homogéneos. En este sentido se considera que los países más beneficiados serían México (15.2%), Colombia (12.4%) y Brasil (9%), mientras que los incrementarían sus exportaciones en menor proporción serían Bolivia (2.1%), Chile (1.2%) y Venezuela (0.2%).

³⁵ CEPAL, op. cit.

Por otra parte se señala que los posibles efectos dinámicos podrían ser un aumento de la productividad debido a un mayor aprovechamiento de las economías de escala, la ampliación del mercado y la mayor competencia que se derivarían de la liberación comercial probablemente crearán fuertes incentivos a favor de la inversión, la modernización del aparato productivo y la innovación tecnológica. Ahondando en el tema de la inversión, señala que se estimularía en proyectos de exportación, ya que garantizaría el acceso al mercado estadounidense, y eliminaría gran parte del peligro de nuevas medidas proteccionistas.

Finalmente, se establece que el libre comercio con Estados Unidos también puede traer desventajas para América Latina, entre ellas, la de debilitar o destruir industrias nacientes por la entrada limitada de los productos norteamericanos. Por ello, agrega, se deberían de negociar plazos de reducción arancelaria lo suficientemente largos para permitir la consolidación de estas industrias o en casos excepcionales, negociar la exclusión temporal de ciertos productos.

Durante 2002 se publicó un interesante estudio en el que con base en un modelo mundial de equilibrio general, se presentan los resultados del establecimiento del ALCA y de un Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR.³⁶ Un aspecto destacado del modelo es que considera a 13 países o regiones, que contienen a la totalidad de los participantes en el ALCA. También considera que hay pleno acceso a todos los sectores de los participantes, es decir, se supone la eliminación de todas las barreras arancelarias. No obstante el modelo supone que ni Estados Unidos ni Canadá renunciarán a apoyar a sus productores agrícolas en un marco de libre comercio, por lo que subsisten los efectos distorsionadores de los subsidios a la producción.

Por lo que corresponde el comercio exterior de Norteamérica, durante 2001 ascendió a 991 mil millones de dólares, de los cuáles, el 40% fue intranorteamericano y el 17% se llevó a cabo con países de América Latina. Por su parte el comercio exterior de éste último fue de 347 mil millones de dólares, de los cuales solamente el 17% fue intralatinoamericano y el 61% fue con Norteamérica. En cuanto al crecimiento del comercio exterior en el continente se informa

³⁶ Diao, Xinshen, Eugenio Díaz-Bonilla y Sherman Robinson, "Escenarios de integración comercial en las Américas", en Revista Integración y Comercio, BID-INTAL, No. 17, julio-diciembre de 2002.

que en el periodo de 1990-2000 el que se llevó a cabo entre los propios países americanos creció en 10.2% anual, mientras el que se llevó a cabo con países fuera del hemisferio creció solamente en 4.4% anual.

Los principales resultados del modelo se refieren a las variaciones del PIB, del nivel de precios, del empleo y de las exportaciones e importaciones. El modelo supone que una vez instaurado el ALCA se observan cambios positivos en el PIB real de todos los participantes; no obstante los incrementos no son homogéneos a lo largo del continente, ya que son mayores en América Central y el Caribe, Colombia y Resto de Sudamérica y menores en Estados Unidos, Canadá y México.

En el modelo, el crecimiento del PIB es provocado por mejoras en la eficiencia, en la productividad total de los factores (PTF) y en el empleo. Como se observa en el siguiente cuadro el incremento del PIB en casi todos los casos es generado principalmente por mejoras en la productividad de los factores, llegando a constituir en los casos de Estados Unidos y Canadá casi la totalidad de su crecimiento.

País o Región	Crecimiento del PIB real	Contribución al Crecimiento del PIB (%)		
		Eficiencia	PTF	Empleo
Estados Unidos	0.77	9	91	0
Canadá	0.51	16	84	0
México	0.60	27	56	17
América Central y el Caribe	6.21	33	46	22
Colombia	5.48	12	71	17
Perú	3.14	26	63	11
Venezuela	3.61	29	54	17
Resto de la Comunidad Andina	4.16	44	47	9
Argentina	3.32	5	73	22
Brasil	2.80	8	79	13
Chile	1.82	17	53	30
Uruguay	1.26	4	63	33
Resto de Sudamérica	5.07	40	37	23

Fuente: Elaboración propia con datos de Diao, Xinshen, Eugenio Díaz-Bonilla y Sherman Robinson, "Escenarios de integración comercial en las Américas". Revista Integración y Comercio, BID-INTAL, No. 17, julio-diciembre de 2002.

En materia de precios, la entrada en vigor del ALCA genera una disminución muy poco significativa en el índice de precios al consumidor en todos los países y regiones participantes. Por su parte, se estima que una vez entrado en vigor el ALCA el empleo crece en América Latina y el Caribe entre 5.1 y 5.6 millones de nuevos puestos.

En cuanto al empleo el modelo considera que en América Latina los salarios son fijos, por lo que el empleo actúa como el elemento que equilibra el mercado de trabajo. En contraparte, en Estados Unidos y Canadá se considera que los salarios son flexibles, por lo que equilibran el respectivo mercado. En este sentido se observa en el siguiente cuadro que para Estados Unidos y Canadá la implementación del ALCA genera leves alzas en los salarios, tanto del trabajo calificado como del no calificado. Por su parte en América Latina, donde los salarios son rígidos, el nivel de empleo no calificado crece en promedio en 2.7% mientras que el calificado lo hace en 3.8%.

Tanto en el trabajo no calificado como en el calificado, destacan América Central y el Caribe y el Resto de Sudamérica como las regiones con mayor crecimiento. En contraparte, destaca México como el país donde el crecimiento del empleo se incrementará en menor cantidad ya que en ambos casos no ascenderá al 1%.

País	IPC	Crecimiento en el Empleo (%)	
		No Calificado	Calificado
Variación en los Salarios Reales			
Estados Unidos	-0.03	0.7	0.7
Canadá	-0.08	0.5	0.5
Variación en el Empleo			
México	-0.17	0.5	0.8
América Central y el Caribe	-1.20	4.5	7.1
Colombia	-0.29	3.6	5.7
Perú	-0.17	1.7	2.8
Venezuela	-0.67	3.0	3.7
Resto de la Comunidad Andina	-1.30	3.4	5.5
Argentina	-0.40	3.9	3.4
Brasil	0.08	1.4	2.4
Chile	-0.33	1.4	2.1
Uruguay	-0.24	1.4	1.5
Resto de Sudamérica	-1.09	4.9	6.9

Fuente: Elaboración propia con datos de Diao, Xinshen, Eugenio Díaz-Bonilla y Sherman Robinson, "Escenarios de integración comercial en las Américas". Revista Integración y Comercio, BID-INTAL, No. 17, julio-diciembre de 2002.

En materia netamente comercial, el modelo señala que la creación del ALCA genera un marcado incremento de las exportaciones e importaciones en la mayoría de los países del continente. Los países con menores incrementos son Estados Unidos, Canadá y México, mientras que por el contrario Colombia y América Central y el Caribe presentan los incrementos mayores, seguidos del Resto de la Comunidad Andina.

País	Crecimiento del Comercio Exterior (%)	
	Exportaciones	Importaciones
Estados Unidos	1.2	1.2
Canadá	0.6	0.8
México	1.0	1.4
América Central y el Caribe	12.1	7.5
Colombia	9.8	7.8
Perú	9.0	6.2
Venezuela	4.8	6.8
Resto de la Comunidad Andina	7.8	7.6
Argentina	6.6	6.4
Brasil	7.3	4.2
Chile	3.1	2.7
Uruguay	2.4	2.2
Resto de Sudamérica	7.5	5.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Diao, Xinshen, Eugenio Díaz-Bonilla y Sherman Robinson, "Escenarios de integración comercial en las Américas". Revista Integración y Comercio, BID-INTAL, No. 17, julio-diciembre de 2002.

En números agregados, el comercio total del continente (exportaciones más importaciones) se incrementa en 60 mil millones de dólares debido al establecimiento del ALCA, mientras que el comercio del resto del mundo decrece en mil millones de dólares, por lo que la conclusión es que el ALCA es benéfico porque es creador neto de comercio, observándose que los países latinoamericanos son los principales beneficiarios del acuerdo, respecto de sus potenciales socios del norte, Canadá y Estados Unidos.

Variación del Comercio Total						
	Miles de millones de dólares con respecto a los valores base			Porcentaje de cambio con respecto a los valores de base		
	Export.	Import.	Total Comercio	Export.	Import.	Total Comercio
Hemisferio Occidental	29.2	29.7	59.9	2.02	1.85	1.93
Resto del Mundo	-0.3	-0.7	-1.0	-0.01	-0.02	-0.02
Total	28.9	28.9	57.9	0.62	0.62	0.62

Fuente: Elaboración propia con datos de Diao, Xinshen, Eugenio Díaz-Bonilla y Sherman Robinson, "Escenarios de integración comercial en las Américas". Revista Integración y Comercio, BID-INTAL, No. 17, julio-diciembre de 2002.

En conclusión, los resultados sugieren que la integración regional del continente americano a través del ALCA es beneficiosa para los participantes, sin afectar significativamente al resto del mundo. En este sentido el ALCA sería un creador neto de comercio, ya que la creación excede con creces al desvío de comercio, en donde los mayores beneficios son para los integrantes latinoamericanos.

2.7 CONCLUSIÓN.

Como se ha descrito a lo largo de este capítulo la propuesta del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, tiene un rico marco de antecedentes con cerca de dos siglos de antigüedad en un tema, el de la integración, que ha tenido una evolución en su concepción al pasar del plano ideológico, al político y al económico. Además, en la mayor parte de ese periodo no existió coincidencia en el tema entre la parte norte y la parte sur del continente.

La propuesta de una zona de libre comercio de tales características fue recibida positivamente pero con cautela por parte de los gobiernos latinoamericanos debido a su planteamiento general, ya que no brindaba respuesta a temas específicos como el tratamiento a las diferencias en los niveles desarrollo, ni sobre qué hacer con todo el patrimonio integracionista existente en América Latina.

En cuanto a los posibles resultados del establecimiento de libre comercio hemisférico, los estudios realizados sugerían que éste sería benéfico para todo el continente, en particular para los países de América Latina y el Caribe, por lo que desde el punto de vista de la estática comparativa, debía suscribirse. Sin embargo, los beneficios del potencial acuerdo no se repartirían de manera equitativa entre todos los integrantes, lo cual provocó desde un comienzo que no todos los países tuvieran los mismos incentivos para suscribirlo, situación que se tendría que tomar en cuenta a partir del lanzamiento de las reuniones preparatorias para la conformación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, en 1994.

CAPÍTULO 3

EL PROCESO NEGOCIADOR DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS.

3.1 INTRODUCCIÓN.

El surgimiento en 1990 de la Iniciativa para las Américas por el presidente estadounidense George Bush (padre), no significó el inmediato inicio de las negociaciones para alcanzar el ALCA. De hecho tuvieron que pasar varios años, para que en diciembre de 1994, el siguiente presidente, el demócrata William Clinton lanzara en Miami, durante la Primera Cumbre de las Américas, las negociaciones preparatorias para el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.

A partir de ese año, se sucedieron una serie de reuniones entre Cumbres de las Américas, Reuniones Ministeriales y un sinnúmero de encuentros más entre las 34 naciones participantes en el proyecto, entre los que participaron más de 750 negociadores solamente durante 1998³⁷, para establecer los mecanismos de negociación, crear e instruir a las instituciones y grupos de negociación, evaluar los avances y tratar de buscar soluciones a los temas en donde no había consenso entre los participantes.

Sin embargo, a pesar de las grandes expectativas, de las declaraciones oficiales de apoyo al proyecto continental, y de los esfuerzos realizados, lo cierto es que después de más de 10 años de proceso negociador, la última reunión en la que se hace alusión al ALCA fue durante la Cuarta Cumbre de las Américas, llevada a cabo en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005. En dicha Cumbre, a pesar de que el tema del ALCA no estaba contemplado en la agenda original, originó un gran debate que, cómo se verá más adelante, dio como resultado la manifestación de dos posturas completamente divergentes; en una, un grupo de países mantenían su compromiso con el establecimiento del ALCA, a pesar de las dificultades presentadas en el proceso negociador; por el otro lado, otro grupo de países, para quienes no estaban dadas las condiciones para lograr un acuerdo equilibrado y equitativo, sin subsidios ni prácticas que

³⁷ Salazar Xinirachs, José Manuel, “Estado y perspectivas de las negociaciones del ALCA”, presentación en la Asamblea General de la Red Empresarial para la Integración Hemisférica, Miami, 21 de octubre de 1998.

distorsionen el comercio. La primera postura era encabezada por Estados Unidos, mientras que la segunda tenía entre sus más importantes representantes a Brasil, Argentina y Venezuela.

El presente capítulo tiene como objetivo presentar este fallido proceso negociador, complejo, largo y difícil. Se presentarán algunas de las razones que retrasaron el inicio de las negociaciones desde 1990, año en que surge la Iniciativa para las Américas hasta la Primera Cumbre de las Américas, cuatro años después y posteriormente, se presentarán los elementos principales de las declaraciones de las Cumbres de las Américas y de las Reuniones Ministeriales en donde se destacan los principales resultados obtenidos en el proceso negociador. Posteriormente, en el siguiente capítulo se presentarán las posturas de algunos de los participantes, así como sus principales intereses, a fin de entender mejor las causas que imposibilitaron la creación del ALCA.

3.2 DE LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS A LA PRIMERA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS.

Como se ha señalado, en 1990, dentro de la Iniciativa para las Américas (IPA) se estableció la propuesta de formar un área de libre comercio a nivel continental, planteamiento norteamericano que además contemplaba medidas en materia de deuda externa e inversiones.

Dicha Iniciativa fue, en parte, una respuesta a la situación prevaleciente durante la década de los ochenta en Estados Unidos, época en la que se manifestó un descenso tendencial de su dinámica económica. En un análisis de largo plazo se observó que en un periodo de 30 años el bajo crecimiento en el acervo de capital generó una notable disminución de la productividad del trabajo norteamericano. Como resultado, la inversión como proporción del PIB fue de 18.7% en Estados Unidos entre 1960 y 1989, mientras que en sus principales competidores, Alemania y Japón fue de 23.5% y 33.1%, respectivamente.

Lo anterior generó una constante disminución de la tasa anual de crecimiento del PIB, que pasó de 6.8% en 1984 a 3.2% entre 1985 y 1987 y a 1.7% en 1989-1990. Esta situación generó una tendencia en los últimos años de la década de 1980 que evidenciaba una disminución de la producción industrial y del empleo, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Estados Unidos					
Indicadores de producción industrial y empleo					
Tasa anual de crecimiento					
	1986	1987	1988	1989	1990
Producción industrial	1.1	3.8	5.4	2.5	1.1
Empleo	2.3	2.6	2.3	2.1	0.9
Desempleo	7.0	6.2	5.5	5.2	5.6

Fuente: Vidal. Gregorio, "La economía norteamericana: recesión e inestabilidad financiera." Revista Investigación Económica No. 199, enero-marzo de 1992.

Esta misma situación se manifestó en lo que se refiere a las ventas al exterior, ya que durante la segunda mitad del siglo XX la economía norteamericana perdió de manera constante su participación en las exportaciones mundiales, mientras que Alemania y Japón, sus principales competidores a finales del siglo XX, veían incrementar su posición mundial.

País	Porcentaje de las exportaciones mundiales		
	1950	1973	1986
Estados Unidos	24.8	17.3	13.4
Alemania Federal	6.5	16.5	17.2
Japón	1.7	8.1	12.6

Fuente: Fujii G, Gerardo y José Valenzuela F., "La economía de Estados Unidos: tendencia y algunos problemas básicos." Revista Investigación Económica No. 199, enero-marzo de 1992.

Por ello, la Iniciativa para las Américas fue parte de la respuesta norteamericana para revertir estas tendencias. Parafraseando a Gregorio Vidal, la IPA era parte de una estrategia tendiente a desarticular a otros bloques y fortalecer la posición norteamericana, en el marco de la reestructuración de su economía.³⁸

Sin embargo, a partir del segundo semestre de 1990, justo después de anunciada la Iniciativa para las Américas, la economía de los Estados Unidos entró en una recesión, la cual se extendería hasta el año siguiente, lo que afectó significativamente el alcance de sus propuestas, particularmente la referente al libre comercio continental. Tal como lo refiere el maestro Gazol

³⁸ Vidal. Gregorio, "La economía norteamericana: recesión e inestabilidad financiera." Revista Investigación Económica No. 199, enero-marzo de 1992.

en su libro Bloques Económicos: “Poco después de la IPA, Estados Unidos entró en recesión y las condiciones se hicieron poco propicias. Es sabido que en épocas depresivas tienden a acentuarse los sentimientos proteccionistas de amplios sectores de la economía estadounidense, y si bien se produjeron algunos encuentros y el tema empezó a ser motivo de debate en algunos medios (los académicos incluidos), la verdad es que la propuesta se fue olvidando y dejó de ser promovida por el Ejecutivo. No sólo no iniciaron los trabajos para la formación de la zona de libre comercio, sino que tampoco fructificaron las propuestas en materia de deuda o de inversión.”³⁹

Durante 1992 la atención norteamericana se centró en las elecciones de noviembre, de las que saldría ganador el demócrata Bill Clinton, quien en el aspecto económico hizo énfasis en retomar el crecimiento de la economía y del empleo. Entre las medidas para relanzar el crecimiento se planteó la apertura de los mercados en todo el mundo, en donde las negociaciones bilaterales y multilaterales sobre integración comercial jugarían un papel importante. Una vez asumido el cargo, el presidente Clinton retomó la idea de su predecesor republicano acerca de la creación de una zona de libre comercio continental, por lo que al año siguiente de iniciado su mandato convocó a la Primera Cumbre de las Américas, a celebrarse en diciembre de 1994.

3.3 LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS Y LAS REUNIONES MINISTERIALES.

La Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, marcó el inicio de una serie de encuentros entre mandatarios y ministros. Desde diciembre de 1994 hasta noviembre de 2005 se llevaron a cabo un total de 13 reuniones del más alto nivel, 5 Cumbres de las Américas, con la participación de los 34 mandatarios de las economías involucradas en el proyecto ALCA y 8 reuniones de los ministros de comercio de dichas economías.

Sin embargo no debe considerarse que en las Cumbres de las Américas se trataron solamente temas relacionados con el libre comercio y la integración económica. De hecho, el foro ha servido para tratar los temas de interés para la región en educación, salud, seguridad, etc. Pero para nuestros fines, se hará hincapié en el proyecto del ALCA.

³⁹ Gazol Sánchez, Antonio, “Bloques económicos”, Facultad de Economía, UNAM, México, Sexta edición, 2008.

En este sentido, las referencias al ALCA fueron diversas, aunque hubo algunos temas comunes en todos los encuentros. Una de las declaraciones más recurrentes señalaba que la búsqueda de la integración económica continental estaría comprometida con las disposiciones multilaterales, por lo que se establece que la liberalización comercial sería consistente y congruente con la Organización Mundial de Comercio (OMC) y que no implicaría barreras adicionales a otros países. Asimismo, desde el inicio de las negociaciones se reconoció la existencia de todo un patrimonio integracionista a nivel subregional, por lo que frecuentemente se señala que el ALCA se basaría en los acuerdos de integración existentes y que podría coexistir con ellos, siempre y cuando los derechos y obligaciones de tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.

Otro tema frecuente fue acerca de las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías participantes en el proyecto; de manera constante se declara que hay conciencia de tales diferencias, que se reconocen, se tomarán en cuenta y que además se brindará atención especial a las economías pequeñas en las negociaciones. Paradójicamente, como se verá más adelante, a pesar de estar siempre presente en las declaraciones de los mandatarios y ministros de comercio, éste es uno de los temas en donde no se alcanzó consenso.

Por otra parte, desde la Primera Cumbre de las Américas, se instituyó el Comité Tripartito, conformado por la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que tendría como funciones la sistematización de los datos de la región y el estudio de los arreglos de integración del continente, para poder brindar apoyo, informes y asistencia técnica a las economías que así lo requirieran.

Respecto del final de las negociaciones, desde 1994 se proyectó su conclusión para 2005 y lograr avances concretos para finales de siglo (aunque no se precisó en qué consistirían estos). Más adelante, en la Sexta Reunión Ministerial de 2001 se precisa que las negociaciones deberían concluir en enero de 2005 y la entrada en vigor del Acuerdo debería ser en diciembre del mismo año. No obstante, debido a las evidentes dificultades en las negociaciones, en las dos últimas Cumbres de las Américas ya no existen pronunciamientos al respecto.

Finalmente, pero no menos importante, es el hecho de que desde el comienzo de las deliberaciones se planteó que el Acuerdo a negociar consistiría en un compromiso global, único, con obligaciones y derechos mutuos (single undertaking). Sin embargo, debido a las dificultades presentadas durante el proceso negociador, en la última reunión ministerial, celebrada en Miami en 2003, se reconoce que los países pueden asumir diferentes niveles de compromiso, lo cual se presentaba como una diferencia fundamental respecto de los objetivos originales del proyecto.



3.3.1 Primera Cumbre de las Américas, Miami, Estados Unidos, Diciembre de 1994.

Del 9 al 11 de diciembre de 1994 se celebró en Estados Unidos, en Miami, la Primera Cumbre de las Américas en la que participaron los jefes de estado y de gobierno de todas las naciones del continente (con la obvia excepción de Cuba). El objetivo de la Cumbre, según la Declaración de Principios, fue la de buscar la prosperidad del continente mediante el fortalecimiento de cuatro aspectos: la democracia, la erradicación de la pobreza y la discriminación, el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente, y la integración económica y el libre comercio.

Respecto del libre comercio se establece que éste, sin subsidios, ni prácticas desleales y con inversiones productivas es clave para la prosperidad, ya que la eliminación de obstáculos al acceso a mercados promoverá el crecimiento económico. Además se señala que “El libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente.”⁴⁰

En este sentido, el aspecto más importante de la Declaración se refiere a la creación del ALCA ya que se señala: “... decidimos 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. Asimismo, resolvemos concluir las negociaciones... a más tardar en el año 2005, y convenimos en alcanzar avances concretos hacia el logro de este objetivo para el final de este siglo...”⁴¹.

Con el fin de confirmar los compromisos establecidos en la Declaración de Principios se estableció el Plan de Acción, en el que se incluyeron 23 puntos, de los cuales los numerales del 9 al 15 corresponden al tema “La Promoción de la Prosperidad Mediante la Integración Económica y el Libre Comercio”⁴² de la Declaración de Principios.

El punto 9 señala que en el continente se procura la integración económica y el libre comercio, al tiempo que se reafirma el compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales.

⁴⁰ Primera Cumbre de las Américas, Declaración de Principios, Miami, Estados Unidos, diciembre de 1994.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Primera Cumbre de las Américas, Plan de Acción, Miami, Estados Unidos, diciembre de 1994.

Además menciona que se apoya la liberalización comercial y se establece que existirá asistencia técnica a las economías más pequeñas durante la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas.

Por último, se instruye a los ministros de comercio a dar los primeros pasos concretos en la construcción del ALCA mediante la puesta en marcha de reuniones para analizar los diversos acuerdos comerciales en el hemisferio, para analizar sus coincidencias y divergencias a fin de hacerlos más parecidos. Dichos trabajos iniciarían en enero de 1995 con el inicio de los calendarios y programas de trabajo y se establecen reuniones de ministros de comercio en junio de 1995 y en marzo del año siguiente, en donde se presentarían informes, se revisarían los avances obtenidos y se establecería el calendario para el trabajo posterior.

3.3.2 Primera Reunión Ministerial, Denver, Estados Unidos, junio de 1995.

Tal como lo señalaba el Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas, durante junio de 1995 se llevó a cabo en Denver, la Primera Reunión de Ministros de Comercio de las naciones participantes en el proyecto del ALCA. En la Declaración Ministerial, los representantes de las 34 naciones acordaron “comenzar inmediatamente un programa de trabajo para preparar el inicio de las negociaciones sobre el ALCA...”⁴³

De acuerdo con la I Cumbre celebrada en Miami, se establece que se realizarán esfuerzos por maximizar la apertura de los mercados, teniendo congruencia con las disposiciones de la OMC y buscando un compromiso global con obligaciones y derechos mutuos para todos los participantes.

El inicio de los trabajos preparatorios se da con la conformación de siete Grupos de Trabajo en diversas áreas:

- ✓ Acceso a mercados.
- ✓ Procedimientos aduaneros y reglas de origen.
- ✓ Inversión.
- ✓ Normas y barreras técnicas al comercio.

⁴³ Primera Reunión Ministerial, Declaración Ministerial, Denver, Estados Unidos, junio de 1995.

- ✓ Medidas sanitarias y fitosanitarias.
- ✓ Subsidios, antidumping y derechos compensatorios.
- ✓ Economías más pequeñas.

En este sentido, se instruye a cada grupo de trabajo a hacer una identificación y examen inicial de su materia, así como establecer calendarios para los trabajos posteriores y elaborar informes para su presentación en la siguiente reunión ministerial.

3.3.3 Segunda Reunión Ministerial, Cartagena, Colombia, marzo de 1996.

Durante marzo de 1996 se llevó a cabo la Segunda Reunión Ministerial sobre Comercio, en Cartagena, Colombia, en donde se continuó con los trabajos preparatorios para la conformación del ALCA. Se mantiene la propuesta de que el Acuerdo signifique un “esfuerzo único que integre todas las obligaciones y derechos mutuos”.⁴⁴

En esta reunión se señala que se debe analizar el inicio de las negociaciones formales posterior a los trabajos preparatorios. Un aspecto destacado de la Reunión es la creación de cuatro grupos de trabajo adicionales:

- ✓ Compras del sector público,
- ✓ Derechos de propiedad intelectual,
- ✓ Servicios, y
- ✓ Política de competencia

Se instruye a cada grupo de trabajo a que identifique y examine las medidas relacionadas con el comercio en su área respectiva, a fin de determinar los posibles enfoques para las negociaciones. A los nuevos grupos se les instruye a recopilar y sistematizar información, generar un inventario de legislación, normas y procedimientos sobre sus temas en particular y generar recomendaciones concretas.

⁴⁴ Segunda Reunión Ministerial, Declaración Ministerial, Cartagena, Colombia, marzo de 1996.

3.3.4 Tercera Reunión Ministerial, Belo Horizonte, Brasil, mayo de 1997.

La siguiente Reunión Ministerial de Comercio se llevó a cabo en la Ciudad de Belo Horizonte, capital del estado brasileño de Minas Gerais en mayo de 1997. En esta reunión se destacan los primeros resultados obtenidos por los grupos de trabajo y se examinan los resultados presentados del programa de trabajo para preparar las negociaciones para el ALCA y se reconoce que hay diversos enfoques para su conformación.

Un acuerdo fundamental de la reunión es que “las negociaciones del ALCA deberían ser iniciadas en Santiago de Chile, en marzo de 1998,”⁴⁵ recomendando a los mandatarios que lo hagan en aquella oportunidad y se señala que en la siguiente Reunión Ministerial se presentará la forma en que se desarrollarían las negociaciones, incluyendo sus objetivos, enfoques, estructura y localización.

También se reafirma que: “El resultado de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas constituirá un compromiso único comprensivo (single undertaking) que incorpora los derechos y obligaciones que se acuerden mutuamente. El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA...”⁴⁶

Otro aspecto destacado es que se establece que se podrá negociar de manera individual o como miembro de un grupo de integración subregional que negocie como unidad. Se establece un comité preparatorio conformado por los 34 viceministros responsables de comercio y se les instruye para revisar los informes y continuar dirigiendo, evaluando y coordinando las actividades de los Grupos de Trabajo, al tiempo que se constituye uno más:

- ✓ Solución de controversias.

En la Reunión también se reporta la conclusión del Informe sobre Economías más Pequeñas, el cual será tomado en cuenta para facilitar su integración al ALCA y aumentar su nivel de desarrollo. Además se visualiza la forma en que los grupos de trabajo se pudieran constituir en grupos de negociación, una vez que comenzaran las negociaciones formales.

⁴⁵ Tercera Reunión Ministerial, Declaración Ministerial, Belo Horizonte, Brasil, mayo de 1997.

⁴⁶ Ibidem.

Por su parte, se solicita al Comité Tripartito la realización de un estudio de factibilidad para establecer una Secretaría Administrativa para apoyar las negociaciones, considerando aspectos tales como las instalaciones, cantidad y capacitación de empleados, publicación de documentos, entre otros. Se establecen 9 posibles sedes en donde podría residir la Secretaría, entre ellas, se incluye a la Ciudad de México.

3.3.5 Cuarta Reunión Ministerial, San José, Costa Rica, marzo de 1998.

La Reunión Ministerial celebrada en San José fue sin duda destacada, ya que en ella se concretan las reuniones preparatorias y se da el lanzamiento “formal” de las negociaciones para conformar el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, estableciéndose el “objetivo de recomendar a nuestros Jefes de Estado y de Gobierno el inicio de las negociaciones.”⁴⁷

Se menciona que existen importantes esfuerzos para promover la prosperidad a través de la integración económica y de la apertura comercial. En este sentido el segundo apartado de la declaración es el más importante, ya que en él se recomienda a los gobernantes a que inicien las negociaciones del ALCA durante la II Cumbre de las Américas en abril del mismo año, de acuerdo a los objetivos, principios, estructura y sede contenidos en la declaración. Asimismo, se afirma que el ALCA “será balanceado, comprehensivo, congruente con la OMC y constituirá un compromiso único (single undertaking).”⁴⁸

Otro aspecto fundamental es el referente a la definición de la estructura de las negociaciones, la cual se aclara, sería flexible y sujeta a modificaciones de acuerdo al rumbo que tomen las negociaciones. Para ello se acuerda celebrar reuniones de ministros de comercio, al menos una vez cada 18 meses.

Respecto de las instituciones, se crea el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), conformado por los Viceministros de Comercio, el cual tendría como función principal guiar los trabajos de los Grupos de Negociación, así como establecer la estructura general del Acuerdo y

⁴⁷ Cuarta Reunión Ministerial, Declaración Ministerial, San José, Costa Rica, marzo de 1998.

⁴⁸ Ibidem.

los asuntos institucionales; para cumplir sus funciones se deberá reunir no menos de dos veces al año.

Además destaca la conformación de los siguientes Grupos de Negociación:

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

Se establece que los nueve Grupos de Negociación guiarán sus trabajos bajo el mandato de presidentes y vicepresidentes, quienes ejercerán su cargo por periodos de 18 meses. Para llevar a cabo sus trabajos, se encomienda a los Grupos de Negociación que realicen sus actividades en sedes únicas, de acuerdo a lo siguiente:

- ✓ Miami, Estados Unidos, del 1 de mayo de 1998 al 28 de febrero de 2003.
- ✓ Panamá, Panamá, del 1 de marzo de 2001 al 28 de febrero de 2003.
- ✓ México, D.F., México, del 1 de marzo de 2003 hasta la conclusión de las negociaciones, las cuales se estimaba concluirían al 31 de diciembre de 2004.

Inicialmente, se le instruye al CNC a que desarrolle un programa de trabajo para los nueve Grupos de Negociación a fin de que iniciaran sus trabajos a más tardar el 30 de septiembre de 1998. Se estableció que los trabajos de los Grupos de Negociación podrían estar interrelacionados, por lo que se establecería la debida coordinación. Por ello se decidió que el CNC podía disolver, establecer o unir grupos; asimismo los grupos de negociación podrían establecer grupos de trabajo ad hoc.

Respecto de la presidencia y vicepresidencia del proceso negociador se establece que serían rotatorias:

- ✓ Del 1 de mayo de 1998 al 31 de octubre de 1999, les correspondería a Canadá y Argentina, respectivamente.
- ✓ Del 1 de noviembre de 1999 al 30 de abril de 2001, a Argentina y Ecuador.
- ✓ Del 1 de mayo de 2001 al 31 de octubre de 2002, a Ecuador y Chile.
- ✓ Del 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2004 o hasta la conclusión de las negociaciones, se ejercería una Co-presidencia entre Brasil y Estados Unidos, no habiendo vicepresidencia.

Adicionalmente se acuerda establecer un Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, el cual reportaría al CNC y tendría las funciones de evaluar las inquietudes e intereses de las economías más pequeñas y proponer las recomendaciones correspondientes. También se acordó crear una Secretaría Administrativa que tendría, entre otras, las funciones de apoyo logístico, servicios de traducción e interpretación y publicación y distribución documentos.

Por su parte, el Anexo I también destaca en importancia debido a que en él se establecen los principios y objetivos generales que guiarían las negociaciones para la conformación del ALCA.

Los Principios:

- a) “Las decisiones en el proceso de negociaciones del ALCA se tomarán por consenso. Las negociaciones serán conducidas de una manera transparente para asegurar ventajas mutuas y mayores beneficios para todos los participantes del ALCA.
- b) El Acuerdo del ALCA será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC. Con este fin, los países participantes reiteran su compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales, en particular con el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994) y su Entendimiento en la Ronda Uruguay y el Artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

- c) El ALCA deberá incorporar mejoras respecto de las reglas y disciplinas de la OMC cuando ello sea posible y apropiado, tomando en cuenta las plenas implicaciones de los derechos y obligaciones de los países como miembros de la OMC.
- d) Las negociaciones se iniciarán simultáneamente en todas las áreas temáticas. El inicio, la conducción y el resultado de las negociaciones del ALCA se deberán tratar como partes de un compromiso único (single undertaking) que incluya los derechos y obligaciones mutuamente acordadas.
- e) El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos 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.
- f) Debería otorgarse atención a las necesidades, condiciones económicas (incluyendo costos de transición y posibles desequilibrios internos) y oportunidades de las economías más pequeñas, con el objeto de asegurar su plena participación en el ALCA.
- g) Los derechos y obligaciones del ALCA deberán ser comunes a todos los países. En la negociación de las distintas áreas temáticas se podrán incluir medidas tales como asistencia técnica en áreas específicas y períodos más largos o diferenciales para el cumplimiento de las obligaciones, sobre una base de caso por caso, con el fin de facilitar el ajuste de las economías más pequeñas y la plena participación de todos los países en el ALCA.
- h) Las medidas que se acuerden para facilitar la participación de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA deberán ser transparentes, simples y de fácil aplicación, reconociendo el grado de heterogeneidad de éstas.
- i) Todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos, y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del acuerdo del ALCA.
- j) Para asegurar la plena participación de todos los países en el ALCA, las diferencias en el nivel de desarrollo deberían ser tomadas en cuenta.”⁴⁹

Por lo que se refiere a los objetivos generales:

⁴⁹ Ibidem.

- a) “Promover la prosperidad a través de la creciente integración económica y el libre comercio entre los países del Hemisferio, como factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger el medio ambiente.
- b) Establecer un área de libre comercio en la que serán progresivamente eliminadas las barreras al comercio de bienes y servicios y la inversión, concluyendo las negociaciones a más tardar en el año 2005 y alcanzando avances concretos hacia el logro de ese objetivo para el final de este siglo.
- c) Maximizar la apertura de los mercados mediante altos niveles de disciplina a través de un acuerdo balanceado y comprehensivo.
- d) Proporcionar oportunidades para facilitar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA, con el fin de concretar sus oportunidades y aumentar su nivel de desarrollo.
- e) Procurar que nuestras políticas ambientales y de liberalización comercial se apoyen mutuamente, tomando en cuenta los esfuerzos emprendidos por la OMC y otras organizaciones internacionales.
- f) Asegurar, de conformidad con nuestras respectivas leyes y reglamentos, la observancia y promoción de los derechos laborales renovando nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas, y reconociendo que la Organización Internacional del Trabajo es la entidad competente para establecer y ocuparse de esas normas fundamentales del trabajo.”⁵⁰

3.3.6 Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Chile, abril de 1998.

Tres años y cuatro meses después de celebrada la Primera Cumbre de las Américas se llevó a cabo en abril de 1998 en la Ciudad de Santiago de Chile la Segunda Cumbre con la participación de los mandatarios participantes en el ALCA. En la Declaración de Principios se destacan nuevamente los temas de democracia, lucha contra la pobreza, protección al medio ambiente la integración económica y el libre comercio y se establece como tema central la educación.

⁵⁰ Ibidem.

Se manifiesta que desde la Primera Cumbre a la fecha se ha progresado en proyectos y programas conjuntos. Se señala que se confía en que el ALCA mejorará el bienestar de los pueblos y que la integración es un complemento a las políticas nacionales, por ello se instruye a los Ministros de Comercio a que se inicien las negociaciones con base en la Declaración Ministerial de San José.

Se expresa satisfacción por el trabajo preparatorio llevado a cabo por los ministros durante los últimos tres años y se invita a todos los sectores de la sociedad civil a participar. Se insiste en que la “integración económica, la inversión y el libre comercio son factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y lograr una mejor protección al ambiente, estos temas se tomarán en consideración a medida que avancemos en el proceso de integración económica de las Américas.”⁵¹

En el Plan de Acción se presentan las metas, objetivos y acciones que habrían de materializar lo establecido en la Declaración de Principios. Consta de cinco grandes apartados (educación, preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos, integración económica y libre comercio, erradicación de la pobreza y la discriminación y seguimiento a las cumbres de las Américas) y un total de 27 puntos. Se señala que todas las iniciativas del Plan de Acción se encuentran interrelacionadas; sin embargo, para los fines de este trabajo nos concentraremos en el apartado III referente a la “Integración Económica y Libre Comercio.”

El punto 13, Área de Libre Comercio de las Américas, es el más importante, ya que allí se instruye a los Ministros de Comercio a iniciar las negociaciones del ALCA, según lo acordado en la Declaración Ministerial de San José.

Por otra parte, más allá de las negociaciones del ALCA, se establecen una serie de acciones adicionales, que tiene por objeto profundizar el proceso de integración económica. Dichas acciones se establecen en las áreas de mercados financieros, ciencia y tecnología, energía e infraestructura, sobre todo en las áreas de transporte y telecomunicaciones. Respecto del

⁵¹ Segunda Cumbre de las Américas, Declaración de Principios, Santiago de Chile, Chile, abril de 1998.

último punto, titulado Seguimiento de las Cumbres de las Américas, se establece que seguirá habiendo reuniones periódicas de los mandatarios para profundizar la cooperación y el entendimiento entre los países del continente. Finalmente se señala que se celebrarán reuniones periódicas para supervisar el seguimiento y cumplimiento de mandatos de las cumbres y se informará anualmente de los progresos alcanzados en el plan de acción.

3.3.7 Quinta Reunión Ministerial, Toronto, Canadá, noviembre de 1999.

La primera reunión de ministros de comercio de las 34 naciones participantes en el proyecto del ALCA, posterior a la Segunda Cumbre de las Américas, y quinta en total, se celebró en Toronto, Canadá, los días 3 y 4 de noviembre de 1999.

Se comenta que el entorno en el que se desarrolló dicha reunión se caracterizó por la turbulencia financiera, depresiones económicas y desastres naturales en la región, pero a pesar de ello, los flujos de comercio e inversión se mantuvieron y que las negociaciones del ALCA generaron mayor cooperación entre instituciones internacionales y en asociaciones y redes entre empresarios y otros sectores de la sociedad civil, con lo cual se estableció un amplio intercambio de información y conocimiento entre los gobiernos.

Se reconoce la puesta en marcha para las negociaciones de los respectivos nueve Grupos de Negociación y en las otras entidades del proceso ALCA, así como la puesta en operación de la Secretaría Administrativa.

La declaración destaca los progresos alcanzados en cada uno de los Grupos de Negociación y la preparación de esquemas de los capítulos del Acuerdo. Por ello se les instruye a “preparar un borrador de texto de sus respectivos capítulos, teniendo en cuenta los progresos alcanzados en la preparación de los esquemas anotados para cada área, reconociendo que los mismos deben ser entendidos como marcos de referencia para facilitar el trabajo de los Grupos de Negociación y no como esquemas definitivos o exclusivos de un acuerdo.... Los Grupos de Negociación tendrán como objetivo elaborar un texto comprensivo en su cobertura que recoja

los textos sobre los que se haya podido alcanzar consenso y consigne entre corchetes todos aquellos respecto de los cuales no se logró el consenso....”⁵²

Además se instruye “al CNC a que comience las discusiones sobre la estructura general de un acuerdo del ALCA, por ejemplo los aspectos generales y/o institucionales del Acuerdo...”⁵³

Respecto de la relación del ALCA con la OMC se establece que ambos procesos están vinculados, aunque el ALCA, como acuerdo de libre comercio, tiene una meta diferente. En el tema particular de agricultura se establece que se procurará en las futuras negociaciones multilaterales de la OMC acordar la eliminación de los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas, así como de cualquier práctica que distorsione el comercio.

3.3.8 Sexta Reunión Ministerial, Buenos Aires, Argentina, abril de 2001.

Dos semanas antes de la Tercera Cumbre de las Américas, se celebró a principios de abril de 2001 en Buenos Aires, la Sexta Reunión Ministerial, en donde se toma nota de los avances registrados en la segunda etapa de 18 meses.

Un aspecto destacado se refiere a las fechas de conclusión de las negociaciones y de la entrada en vigor del Acuerdo se precisa que serán en enero de 2005 y en diciembre del mismo año, respectivamente. Otro elemento importante se refiere a “la elaboración de un primer borrador de un Acuerdo ALCA, resultante de la compilación de los borradores de texto elaborados por los Grupos de Negociación...”⁵⁴ y se acuerda publicar el borrador de Acuerdo ALCA en los cuatro idiomas oficiales, después de la Tercera Cumbre de las Américas.

Sin embargo, a pesar de los logros, se reconoce que existen diferencias dentro de los Grupos de Negociación por lo que se les instruye a “resolver las divergencias existentes y alcanzar consenso, con miras a eliminar corchetes de los borradores de texto...”⁵⁵ En ese mismo

⁵² Quinta Reunión Ministerial. Declaración Ministerial Toronto, Canadá, noviembre de 1999.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Sexta Reunión Ministerial, Declaración Ministerial, Buenos Aires, abril de 2001.

⁵⁵ Ibidem.

sentido se instruye al CNC a que se asegure de que se logren avances en todos los Grupos de Negociación. También se le instruye “a elaborar una segunda versión del borrador de Acuerdo ALCA, incluidos los capítulos de cada Grupo de Negociación y los capítulos que abarquen los aspectos generales e institucionales...”⁵⁶

3.3.9 Tercera Cumbre de las Américas, Québec, Canadá, abril de 2001.

Del 20 al 22 de abril de 2001 se celebró en Canadá la Tercera Cumbre de las Américas, en donde los 34 mandatarios de las economías participantes en el ALCA renovaron su compromiso con la integración hemisférica a fin de mejorar el bienestar económico y la seguridad. Entre los temas destacados se encuentran en fortalecimiento de la democracia, la eficiente gestión del gobierno, la protección de los derechos humanos, la búsqueda de mayor prosperidad y oportunidades económicas, así como la justicia social.

En la Declaración de Principios señalan: “Acogemos el progreso significativo logrado hasta la fecha para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), incluyendo la elaboración de un borrador preliminar del Acuerdo.”⁵⁷ Al respecto, se acoge la recomendación de los Ministros de Comercio y se decide hacer público el borrador preliminar del Acuerdo.

Además instruyen a los Ministros a “que aseguren que las negociaciones del Acuerdo ALCA concluyan, a más tardar, en enero de 2005, para tratar de lograr su entrada en vigencia lo antes posible, y no más allá de diciembre de 2005. Esto será un elemento clave para generar el crecimiento económico y la prosperidad en el Hemisferio, y contribuirá al logro de los amplios objetivos de la Cumbre. El Acuerdo deberá ser equilibrado, comprensivo, y congruente con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y deberá constituir un compromiso único. Otorgamos gran importancia a que el diseño del Acuerdo tenga en cuenta las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo de las economías participantes.”⁵⁸

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Tercera Cumbre de las Américas, Declaración de Principios, Quebec, Canadá, abril de 2001.

⁵⁸ Ibidem.

Por su parte el Plan de Acción incorpora 18 puntos que abarcan diversos temas, desde democracia, justicia, comercio, inversión, infraestructura, trabajo, educación, salud, hasta igualdad de género, pueblos indígenas y diversidad cultural.

En el punto 6, Comercio, Inversión y Estabilidad Financiera, se reafirma lo establecido en la Declaración de Principios. Adicionalmente en estabilidad económica y financiera se reconocen los esfuerzos para fomentar la estabilidad económica y financiera y el crecimiento sólido y sostenido. Además se señala que se debe de avanzar en la integración hemisférica, incluyendo acceso a bienes, servicios, capital y tecnología para enfrentar los desafíos de la globalización y prevenir las crisis.

3.3.10 Séptima Reunión Ministerial, Quito, Ecuador, noviembre de 2002.

Año y medio después de la celebración de la Tercera Cumbre de las Américas, se llevó a cabo en Ecuador, la Séptima Reunión Ministerial de Ministros de Comercio, para evaluar los avances en la negociación del ALCA, así como para analizar el rumbo posterior a seguir. Al respecto, se ratifican las fechas establecidas en el proceso en este sentido se instruye a mantener un ritmo de trabajo y avances sustanciales en todos los Grupos de Negociación que sean acordes con los plazos fijados y que se consideren las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.

Se reafirman los principios y objetivos del proceso negociador y se señala que se ha avanzado en los últimos 18 meses, a pesar de la coyuntura mundial y las tensiones internacionales que han provocado la disminución de los flujos de comercio e inversión; cabe recordar que este fue el primer encuentro posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001.

También se señala el trabajo sobre los aspectos generales e institucionales del ALCA. Un aspecto fundamental del encuentro fue el señalamiento del inicio de las negociaciones de acceso a mercados en bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, inversión y compras del sector público para mayo de 2002. En esta etapa se destaca la elaboración del segundo borrador de los capítulos consolidados redactados por los Grupos de Negociación y se acuerda su publicación en la página web del ALCA. Además, se instruye a lograr consenso sobre el mayor número de temas en los

borradores de los capítulos del ALCA. Las negociaciones deberían procurar una orientación adecuada a fin de resolver las diferencias de una forma expedita. Se instruye a presentar una nueva versión de los capítulos del acuerdo al CNC, a finales de 2003.

A fin de mejorar la capacidad institucional de los países en el proceso de negociación, sobre todo en el caso de las economías de menor tamaño y para indirectamente colaborar en la resolución de las diferencias en las negociaciones, se instruye a preparar un Programa de Cooperación Hemisférica, el cual constituiría un componente central de apoyo al ALCA y establece como su más importante principio permitir “a los países, especialmente a las economías más pequeñas, participar de una manera beneficiosa y equitativa en el ALCA”.⁵⁹ Se establece como uno de sus objetivos “Fortalecer la capacidad de los países para implementar y participar plenamente en el ALCA, con el fin de contribuir al crecimiento con equidad y al desarrollo económico incluyente”.⁶⁰

Por otra parte se reconocen las actividades llevadas a cabo en la Conferencia de Doha, en noviembre de 2001. “Reafirmamos nuestro compromiso de finalizar la negociación de la Agenda de Desarrollo de Doha a más tardar en enero de 2005. En vista de que el ALCA será congruente y tendrá como base la OMC donde sea posible, nuestras negociaciones deben de tomar nota de los avances que se vayan produciendo en la OMC, que formen parte de la agenda de Doha. En tal sentido, atribuimos la importancia a alcanzar los objetivos de interés particular a los países del ALCA.”⁶¹ Se destaca la importancia de la agricultura, y que se le debe de dar un tratamiento integral y no discriminatorio. Se reafirma el compromiso para eliminar los subsidios a la exportación que afecten el comercio de productos agrícolas. Además se establece que, “en un mercado global, debemos tener resultados significativos en las negociaciones sobre agricultura, tanto en el ALCA como en la OMC.”⁶²

Por último, en la Declaración Ministerial se establece que el último periodo de negociaciones se llevaría a cabo de noviembre de 2002 a enero de 2005, celebrándose en 2003

⁵⁹ Séptima Reunión Ministerial, Declaración de Principios, Anexo 3, Quito, Ecuador, noviembre de 2002.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Séptima Reunión Ministerial, Declaración de Principios, Quito, Ecuador, noviembre de 2002.

⁶² Ibidem.

una Reunión Ministerial en Miami, y finalmente una más en Brasil en 2004, la cual debido a las dificultades del proceso negociador, nunca se llevó a cabo.

3.3.11 Octava Reunión Ministerial, Miami, Estados Unidos, noviembre de 2003.

La última reunión de Ministros de Comercio, se llevó a cabo a finales de 2003, en la misma ciudad donde iniciaron las pláticas para el establecimiento del ALCA. Dentro de la Declaración Ministerial se establece un tema titulado “Visión del ALCA”, el cual ocupa los apartados del 5 al 8. En el numeral 5 se establece el compromiso de que las negociaciones concluyan a más tardar en enero de 2005 y se reconoce que se necesita flexibilidad para tomar en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios del ALCA. El punto 6 destaca que el acuerdo será equilibrado y debe abordar las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías, mediante varias disposiciones y mecanismos.

Cabe señalar que dos meses antes de la reunión se había celebrado la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, en la que se evaluarían los avances en las negociaciones de la Ronda de Doha. Sin embargo, como se verá en el siguiente capítulo, dicha reunión fracasó, evidenciando las graves diferencias en torno a temas como agricultura y subsidios, ambos también temas claves de la negociación del ALCA. Por ello esta Reunión Ministerial era muy delicada y se trató de que el fracaso de Cancún no la “contaminara”.

Por ello en esta reunión se propone “proporcionar orientación para la fase final de las negociaciones del ALCA.”⁶³ En este sentido el numeral 7 es el más importante de la Declaración Ministerial y establece una notable diferencia respecto de lo que se había señalado en todos los pronunciamientos previos, ya que se establece que “...los Ministros reconocen que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos. Procuraremos desarrollar un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países. Además, las negociaciones deberían permitir que los países que así lo decidan, dentro del ALCA, puedan acordar beneficios y obligaciones adicionales.”⁶⁴

⁶³ Octava Reunión Ministerial, declaración Ministerial, Miami, Estados Unidos, noviembre de 2003.

⁶⁴ Ibidem.

Posteriormente se señala que el acuerdo incluirá medidas en cada disciplina de negociación y medidas horizontales, según sea apropiado, tomándose en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. “Las negociaciones sobre el conjunto común de derechos y obligaciones incluirán disposiciones en cada una de las siguientes áreas de negociación: acceso a mercados; agricultura; servicios; inversión; compras del sector público; propiedad intelectual; política de competencia; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; y solución de controversias. Las partes interesadas podrán decidir, a nivel plurilateral, el desarrollo de disciplinas y liberalización adicionales.”⁶⁵

Y más adelante, “los países que negocien obligaciones y beneficios adicionales en el ALCA deberán notificar a los Copresidentes su intención de hacerlo antes del inicio de las negociaciones; y cualquier país que decida no hacerlo podrá asistir como observador a dichas negociaciones adicionales. Los observadores podrán, mediante notificación a los Copresidentes, convertirse en participantes en estas negociaciones en cualquier momento ulterior.”⁶⁶

Como se observa, debido a los problemas que se estaban teniendo para alcanzar consensos en las negociaciones del ALCA, se decidió convertirlo en un instrumento más flexible, tratando de que los participantes no perdieran el interés. Por ello además, se instruyó a presentar un borrador de las instituciones con las que funcionaría el ALCA, incluyendo propuestas de financiamiento y reglas administrativas, así como una propuesta sobre el proceso para finalizar el Acuerdo.

Por otra parte se reconoce que no hay avances en el consenso sobre el tratamiento a las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. “Observamos con preocupación que aunque se han producido avances en las negociaciones de los textos, las propuestas destinadas a plasmar el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías aparecen entre corchetes en todas las disciplinas de negociación.”⁶⁷ Ante ellos se consideró la posibilidad de crear un Comité Permanente sobre el tratamiento de las

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ibidem.

diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías a fin de que formara parte de la institucionalidad del ALCA.

Al igual que en el tema de pequeñas economías, se señaló el interés de crear un Comité Consultivo de la Sociedad Civil que fungiera como dentro de la estructura institucional del ALCA. Su objetivo sería el de contribuir a la transparencia y fomentar la participación de la sociedad civil.

En el tema del Programa de Cooperación Hemisférica se destacó el papel del comercio para alcanzar el desarrollo y el apoyo financiero a las economías pequeñas y menos desarrolladas. Por ello se instruyó presentar recomendaciones “sobre los métodos y mecanismos de financiamiento para abordar las necesidades de ajuste que resulten de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio.”⁶⁸

Finalmente, en materia de transparencia destaca la publicación en el sitio web del ALCA del tercer borrador de los capítulos del acuerdo. Además, se presentaron las ciudades que solicitaron solicitado ser consideradas como sede permanente de la Secretaría del ALCA. Por parte de México destacaron Puebla y Cancún. Se estableció que la designación de la sede se llevaría a cabo en la IX reunión y se confirmó que Estados Unidos y Brasil compartirían la Presidencia en la fase final de las negociaciones.

3.3.12 Cumbre Extraordinaria de las Américas, Monterrey, México, enero de 2004.

Con manifiestas diferencias en las posturas de los participantes, se llevó a cabo en México la Cumbre Extraordinaria de las Américas, en donde se estableció la intención de continuar instrumentando los mandatos de las Cumbres de las Américas. En este sentido la Declaración de Nuevo León establece que el propósito de la reunión es “avanzar en la instrumentación de medidas para combatir la pobreza, promover el desarrollo social, lograr un crecimiento económico con equidad y reforzar la gobernabilidad de nuestras democracias.”⁶⁹

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Cumbre Extraordinaria de las Américas, Declaración de Nuevo León, Monterrey, México, enero de 2004.

Se señala que para conseguir el bienestar de los pueblos se requieren tres objetivos, crecimiento, económico, desarrollo social y gobernabilidad democrática. Sobre esos tres temas versa toda la declaración.

Las referencias particulares la ALCA destacan por su brevedad, ya que simplemente se declara que se toma nota de los avances en su establecimiento, y de los resultados de la VIII Reunión Ministerial, además de que se apoya la estructura y calendario adoptado para la conclusión de las negociaciones en los plazos previstos. En este sentido llama poderosamente la atención la reserva de Venezuela en el tema del ALCA, debido a sus profundas diferencias en cuanto al concepto y filosofía del modelo del acuerdo, así como al tratamiento de las materias y plazos establecidos. Al respecto se pronuncia a favor de un bloque regional y de comercio justo, que considere las especificaciones culturales, sociales y políticas de cada país, así como su nivel y tamaño de desarrollo para garantizar un trato justo.

3.3.13 Cuarta Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina, noviembre de 2005.

La más reciente Cumbre de las Américas en donde se hace referencia al ALCA se celebró en Argentina, a finales de 2005. En la Declaración final se reiteran los mismos temas y compromisos de las anteriores declaraciones en el combate a la pobreza, la desigualdad, el hambre y la exclusión social. En esta ocasión la Declaración destaca el tema del derecho al trabajo como parte central en la agenda hemisférica.

En la Declaración se reconocen las perturbaciones negativas externas que han afectado el crecimiento económico de algunas economías del continente, por lo que se hizo un llamado a la cooperación internacional. Respecto a la Ronda Doha de la OMC, se señala que a través de dichas negociaciones se pretende lograr mayor acceso a mercados, eliminar los subsidios a la exportación en todas sus formas y reducir de manera sustancial las medidas de apoyo interno que distorsionan el comercio.

Como se señaló en la introducción de este capítulo, el tema del ALCA no estaba contemplado en la agenda original; sin embargo fue el entonces presidente de México Vicente Fox, quien subió el tema al estrado al señalar que el ALCA podría llegar a realizarse con 29 de

los 34 participantes originales, en clara alusión a las diferencias de enfoque que sostenían Argentina, Brasil Paraguay, Uruguay y Venezuela.⁷⁰

Estas grandes diferencias reflejaban los diversos enfoques sobre el tema, ya que los países del MERCOSUR con Venezuela ya incluido, sostenían que el libre comercio no era suficiente para garantizar el crecimiento económico (esta postura común se formalizó el 4 de julio de 2006 cuando se suscribe el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR para ser miembro pleno del bloque, sin embargo aún no ha entrado en vigor debido a que no ha sido ratificado por los parlamentos de Brasil y Paraguay). Estos países propugnaban por una serie de compromisos gubernamentales adicionales al comercio sin restricciones, por lo que en el tema que nos compete existen dos párrafos fundamentales y antagónicos que reflejan la creciente problemática y la incapacidad por parte de los negociadores de alcanzar acuerdos en diversos temas y muestra el estado final del proceso:

“A. Algunos miembros sostienen que tengamos en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas.... Por ello, mantenemos nuestro compromiso con el logro de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo, dirigido a la expansión de los flujos comerciales y, en el nivel global, un comercio libre de subsidios y de prácticas que lo distorsionen, con beneficios concretos y sustantivos para todos, teniendo en cuenta las diferencias en el tamaño y nivel de desarrollo de las economías participantes, y las necesidades especiales y el tratamiento especial y diferenciado de las economías mas pequeñas y vulnerables...

B. Otros miembros sostienen que todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y practicas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.

⁷⁰ “Fracasa en Argentina Acuerdo sobre el ALCA”, El Universal, México, 6 de noviembre de 2005. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/internacional/37384.html> (consultado en junio de 2009).

En función de lo expuesto hemos coincidido en explorar ambas posiciones a la luz de los resultados de la próxima reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC).”⁷¹

3.4 CONCLUSIÓN.

Después de más de 10 años de negociaciones, uno de los proyectos de integración económica regional más ambicioso que ha existido quedaba simplemente en eso, en un proyecto. Las diferentes de intereses e incentivos de cada país, las posturas particulares sobre cada tema a negociar y las diferencias en el tratamiento al tamaño y nivel de desarrollo de los participantes, fueron, entre otros, factores determinantes, que al no superarse, imposibilitaron la culminación de las negociaciones.

Precisamente, una de las declaraciones más elocuentes al respecto, la dio el ex presidente Néstor Kirchner de Argentina, durante la Cuarta Cumbre de las Américas, al referirse al comercio internacional y al tratamiento entre economías de distinto nivel de desarrollo:

“...es necesario advertir que a la hora de analizar el sistema de comercio internacional, subsidios agrícolas o barreras arancelarias, hay que tener en cuenta las asimetrías y los diferentes grados de desarrollo. Porque la igualdad es un concepto valioso y necesario, pero sólo aplicable a los que son iguales. Igual tratamiento para los diferentes; igual tratamiento entre países poderosos y débiles; igual tratamiento entre economías altamente desarrolladas y economías emergentes, no sólo es una mentira sino que, además, resulta una trampa mortal. Trampa que primero atrapa y afecta a los débiles, pero que luego de un modo u otro, también termina llegando a los poderosos...”⁷²

Mas adelante, al referirse particularmente a la integración económica y al papel de los Estados Unidos en la materia:

⁷¹ Cuarta Cumbre de las Américas. Declaración de Principios. Mar del Plata, Argentina, noviembre de 2005.

⁷² Discurso del Presidente de la República Argentina, Néstor Kirchner durante la Cuarta Cumbre de las Américas, noviembre 2005. Disponible en <http://www.summit-americas.org/IV%20Summit/Esp/mainpage-spa.htm> (consultado en febrero de 2009).

“La integración posible será aquélla que reconozca las diversidades y permita los beneficios mutuos. Un acuerdo no puede ser un camino de una sola vía de prosperidad en una sola dirección. Un acuerdo no puede resultar de una imposición en base a las relativas posiciones de fuerza. Por el contrario, como en otras latitudes -está allí el testimonio de la Unión Europea-, los acuerdos de integración comercial deben contemplar salvaguardas y compensaciones para que los que sufren atrasos relativos, de modo que el acuerdo no potencie sus debilidades. Ese es un modo no sólo aceptable, sino fundamentalmente viable. La integración será posible en la medida que se atiendan las asimetrías existentes y si las negociaciones satisfacen los intereses fundamentales de cada país, especialmente, en materia de acceso a los mercados sin restricciones. Es que el problema del desarrollo de las economías emergentes, en un marco de equidad, no debe abordarse desde el punto de vista de los países desarrollados, como si fuera un asunto de beneficencia respecto de los que menos tienen.”⁷³

Con ésta última declaración se expresan claramente las enormes diferencias que existieron entre las principales naciones participantes. Pero además de la falta de consensos y las diferentes posturas de los más importantes participantes, también existieron otros factores que desde el exterior, tuvieron repercusiones en el rumbo de las negociaciones.

En el siguiente capítulo se abordarán algunos de estos elementos que permitirán comprender de mejor manera las razones del porqué las negociaciones comerciales no llegaron a buen puerto.

⁷³ Ibidem.

CAPÍTULO 4

INTERESES Y FACTORES QUE NO PERMITIERON LA CONCLUSIÓN DE LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA.

4.1 INTRODUCCIÓN.

Desde el lanzamiento de la Iniciativa para las Américas en 1990 hasta la Cuarta Cumbre de las Américas, celebrada en Argentina en 2005, el proyecto para crear el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, que de concretarse hubiera significado la creación de la zona de libre comercio más grande del continente americano, atravesó por toda una serie de circunstancias que influyeron en el resultado de las negociaciones. Como se ha visto en el capítulo anterior, incluso antes del inicio de las negociaciones, la propuesta tuvo que esperar algún tiempo debido a la situación económica predominante a inicios de la década de los noventa, así como al relevo presidencial en los Estados Unidos.

A pesar de la voluntad política manifestada por los participantes al inicio, el proceso negociador resultó complejo y difícil. Durante todo el proceso de Cumbres de las Américas, los participantes se enfrentaron a diversos retos por superar, entre ellos las consabidas diferencias en los niveles de desarrollo, los distintos incentivos de cada país para negociar un acuerdo continental y la difícil armonización de los intereses ofensivos y defensivos de los participantes, fueron algunos de los problemas que impidieron la conclusión de las negociaciones y la creación del mercado hemisférico.

Además de las dificultades internas hubo otros factores que influyeron en el proceso. Un aspecto destacado fue la enorme dificultad que implicó para el ejecutivo estadounidense la obtención de la autoridad comercial para negociar, la cual le fue otorgada al entonces presidente George W. Bush hasta bastante avanzadas las negociaciones (2002), después de un intenso debate y de haber gastado una buena parte de su capital político. Sin embargo, a pesar del otorgamiento de la autoridad negociadora, el Congreso estadounidense mantuvo un gran control sobre el ejecutivo, lo cual desincentivó la conclusión de las negociaciones.

Otro factor de indudable influencia en las negociaciones hemisféricas fue la puesta en marcha en 2001 de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales de la Organización Mundial de Comercio (OMC), pretendiéndose incrementar la liberalización comercial de productos industriales y agrícolas, además de tratar otros temas fundamentales como subsidios y apoyos a las exportaciones agrícolas, antidumping, relación entre comercios e inversiones, entre otros. Además de que ambas negociaciones se desarrollaron en paralelo también coincidieron en su tentativa fecha de conclusión, la cual se estableció en 2005, con lo cual ambos procesos negociadores se interrelacionaron y se influyeron recíprocamente.

La interrelación de todos estos elementos imposibilitó la llegada a buen puerto del proceso negociador. A pesar del intento de reactivación que significó el flexibilizar el grado de compromiso entre los participantes llevada a cabo en 2003, durante la Octava Reunión Ministerial celebrada en Miami, el proyecto no prosperó e incluso algunos autores sugieren que al no estar de acuerdo Estados Unidos con un ALCA a dos velocidades (o ALCA light), el proyecto quedó condenado.

Al tiempo que las negociaciones del ALCA se paralizaron, varios de los participantes, encabezados por Estados Unidos, optaron por buscar acuerdos de libre comercio a nivel bilateral como mecanismo de acceso a los mercados de los países dispuestos a seguir esta vía. Estados Unidos se convirtió en el principal atractivo para varios países para establecer un acuerdo de libre comercio, por lo que a partir de 2003 se comienzan a firmar diversos acuerdos comerciales. Desde entonces Estados Unidos ha firmado acuerdos de libre comercio con 10 países del continente, aunque dos de ellos todavía se encuentran a la espera de su aprobación en su Congreso.⁷⁴

Este camino bilateral seguido por varios de los participantes del ALCA, ha sido reforzado recientemente por una nueva iniciativa de Estados Unidos dirigida hacia sus socios comerciales en el continente americano. La iniciativa Caminos hacia la Prosperidad en las Américas fue lanzada en Washington el 24 de septiembre de 2008 y abarca a 14 países del

⁷⁴ Con Chile en 2003, con los cinco países de Centroamérica y República Dominicana en 2004 y con Perú en 2006. Se encuentran en espera de entrar en vigor los acuerdos con Colombia (2006) y con Panamá (2007).

continente. Si esta iniciativa tiene éxito, conseguirá que más países americanos quieran estrechar sus lazos económicos con Estados Unidos pero no necesariamente con el resto de los países del continente, por lo que sus resultados serían completamente diferentes a lo que se buscaba establecer con el ALCA.

4.2 LA RELACIÓN COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS CON LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Antes de exponer los intereses de los participantes en el ALCA en cada tema de negociación, es conveniente destacar la relación comercial de Estados Unidos con los países latinoamericanos, ya que esto nos ayudará a entender mejor las posiciones originales los principales países participantes respecto del ALCA.

Desde hace casi un siglo, Estados Unidos ha sido, a nivel agregado, el principal mercado para las exportaciones e importaciones de América Latina y el Caribe. A mediados de la última década del siglo pasado, justo cuando comenzaban las negociaciones del ALCA, era el destino del 45% de las exportaciones de la región y origen del 40% de sus importaciones. Y si bien el mercado de Estados Unidos es fundamental para el comercio exterior de América Latina, no se puede decir lo mismo en el caso contrario, ya que Latinoamérica sólo absorbe una pequeña proporción de las exportaciones estadounidenses. Para 1996, la región absorbió el 17.6% de las exportaciones y fue origen del 15.4% de las importaciones de Estados Unidos, pero si bien estos porcentajes son bajos, dada la magnitud del mercado norteamericano, estas cifras no son nada despreciables.

Por otro lado, el comercio exterior con Estados Unidos no está nada equilibrado entre todos los países del continente. De hecho se observa que durante 1995, más del 80% de las exportaciones tanto de Canadá como de México se destinaron a su nuevo socio comercial del recién establecido Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Como se observa, además de la sociedad comercial, la vecindad geográfica es otro elemento que explica estos importantes flujos comerciales. Esta relación es señalada por Víctor Bulmer Thomas, quien sugiere la

importancia de este factor en el comercio exterior continental hacia el mercado de Estados Unidos.⁷⁵

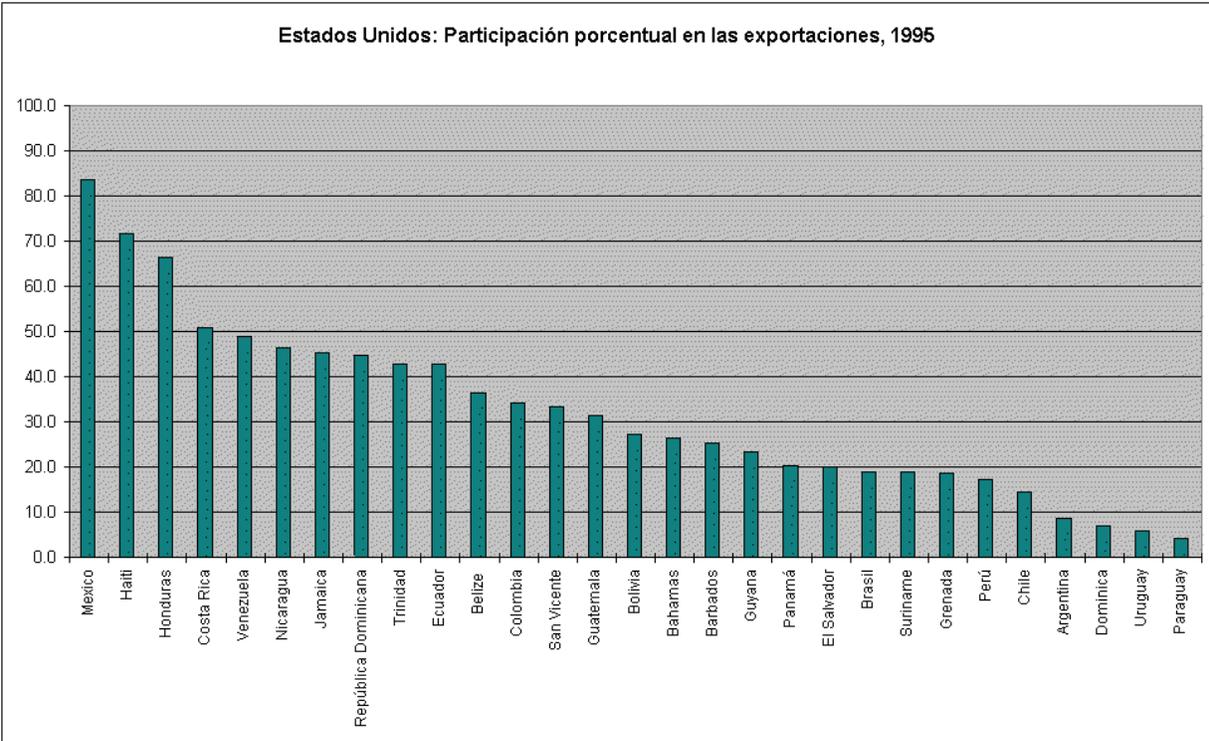
Al respecto, señala que existen tres tipos de países en función de su relación comercial con Estados Unidos:

- a) los de gran dependencia (más del 50% de sus exportaciones hacia Estados Unidos),
- b) los de dependencia moderada (entre el 25% y el 50% de sus exportaciones hacia Estados Unidos), y
- c) los de escasa dependencia (menos del 25% de sus exportaciones hacia Estados Unidos).

Dentro del primer grupo, además de los ya señalados México y Canadá, se encuentran Haití, Honduras y Costa Rica. En el grupo de dependencia moderada se encuentran principalmente economías caribeñas como Jamaica, República Dominicana, Bahamas y Barbados, entre otras, además de algunas naciones sudamericanas como Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela. Finalmente el grupo de escasa dependencia está integrado por las principales economías de América del Sur, Brasil y Argentina, además de los otros dos participantes del MERCOSUR, Paraguay y Uruguay. También se encuentran en este grupo Chile, Perú, Panamá, El Salvador, y otras economías caribeñas como Granada, Surinam y Dominica.

Como se observa, las enormes diferencias existentes entre los países latinoamericanos con relación a su comercio con Estados Unidos, influirían en las posturas que cada país o grupo asumirían durante el proceso negociador del ALCA. Por otro lado, el enorme tamaño del mercado de Estados Unidos le ofreció a la potencia una fuerte posición negociadora en la mayoría de los temas objeto de negociación, posición que buscó hacer valer a lo largo de todo el proceso.

⁷⁵ Bulmer Thomas, Víctor, "El área de libre comercio de las Américas", Revista de la CEPAL, Número Extraordinario, Chile, 1998.



Fuente. Bulmer Thomas, Víctor, El área de libre comercio de las Américas, Revista de la CEPAL, número extraordinario, Santiago, Chile, 1998.

Si bien, la relación comercial entre Estados Unidos y el resto de los participantes nos da una primera luz general acerca de las posturas en las negociaciones del ALCA, no es suficiente en un nivel particular. La negociación de nueve temas por 34 participantes implicó, como es de esperarse, un gran esfuerzo por parte de los equipos participantes.

4.3 POSIBLES RESULTADOS DEL ALCA PARA MÉXICO.

Antes de señalar las posturas de los participantes en el ALCA en cada uno de los temas de negociación, vale la pena presentar los posibles resultados del ALCA para México y la postura que adoptó ante éste. Debido a la gran integración a la economía de Estados Unidos y al libre comercio que gozaba con dicho país a través del TLCAN, México no parecía muy interesado en embarcarse en un proyecto de integración continental que potencialmente le obligaría a compartir sus preferencias con otros países del continente, por lo que al inicio su postura fue muy cautelosa.

Al respecto Lidia Martínez Murillo sugiere que la puesta en marcha del ALCA le hubiera sido perjudicial a las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos; así lo determinó al estudiar 37 de las 50 principales ramas de exportación mexicanas hacia ese país⁷⁶. En su trabajo concluye que la disminución del margen de preferencia de las exportaciones mexicanas como consecuencia del libre comercio continental, traería como resultado no sólo una disminución en las exportaciones de las ramas estudiadas, sino también en el resto de las exportaciones.

Adicionalmente comenta que los principales países que afectarían las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos serían Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana y Venezuela. Concluye su trabajo señalando que en caso de que Estados Unidos lleve a cabo negociaciones bilaterales con países de América Latina, podría otorgar concesiones mayores a las que tiene México, lo que sería un grave riesgo para nuestro país.

Es ese mismo sentido apuntan Blanco y Zabudovsky al señalar que este factor influyó en el cambio de postura que mostró México respecto del ALCA. Argumentan que ante el cambio de postura de Estados Unidos hacia las negociaciones bilaterales que se inició con Chile, México, preocupado por no ser más el único beneficiario del libre comercio con la potencia mundial, se mostró más propositivo en los resultados del ALCA.

Finalmente, el embajador Fernando de Mateo⁷⁷ señalaba que era fundamental para México que el ALCA no fracasara ya que de concretarse significaría el acceso a algunos de los más importantes mercados de Latinoamérica, con los cuales no tiene acuerdos de libre comercio (Argentina y Brasil, por ejemplo). Además del libre comercio de bienes y servicios en estos mercados, se competiría en igualdad de circunstancias en los mercados de compras públicas del continente, cuestión nada despreciable para los productores mexicanos. En este mismo sentido, agrega que la puesta en marcha del ALCA le daría seguridad jurídica a las inversiones mexicanas, ya que nuestro país es el principal inversionista Latinoamericano.

⁷⁶ Martínez Murillo, Lidia, “Consecuencias para México del Área de Libre Comercio de las Américas”, Tesis de Licenciatura en Economía, Facultad de Economía, UNAM, México, 2000.

⁷⁷ De Mateo Fernando, “México en la integración económica de América Latina”, 2004. Disponible en <http://www.milenio.analisiseconomico.com.mx/pdf/0109.pdf> Consultado en junio de 2009.

Señalaba que si bien la principal desventaja del ALCA consistiría en compartir con el resto de los países del continente los mercados de Estados Unidos y Canadá a los cuales tiene acceso gracias al TLCAN, esto no sería, en el mejor de los casos, sino hasta 10 años después de iniciado el ALCA. Por ello concluye que la gran ventaja de México radicaba en el hecho de que inicio antes que todos los países latinoamericanos su proceso exportador y que “El ALCA no hará que México pierda esa ventaja. Por el contrario, acentuaría las que ya tiene en el sur del continente. El único peligro sería que los demás países del área aceleraran sus reformas estructurales y México se quedara atrás.”⁷⁸

4.4 LAS POSTURAS DE LOS PARTICIPANTES EN LOS TEMAS DE NEGOCIACIÓN.

Los intereses de los participantes fueron desarrollados por Herminio Blanco y Jaime Zabudovsky, antiguos funcionarios mexicanos, expertos en negociaciones comerciales internacionales, en un destacado trabajo titulado “Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas”⁷⁹ por lo que sirve de fundamento para esta parte. En este trabajo se exponen los principales intereses de los participantes en cada uno de los temas de negociación. Para ello, los autores organizan a 30 de los 34 participantes en 4 grupos subregionales, de acuerdo a su pertenencia a algún esquema de integración, a la similitud de sus regimenes comerciales e intereses de negociación comunes:

1. Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.
2. Caribe: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, S. Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago.
3. Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
4. MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

A los restantes, los colocan de manera individual, ya que si bien señalan que pertenecen a algún acuerdo comercial, tienen su agenda negociadora propia:

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Blanco, Herminio y Jaime Zabudovsky, “Alcances y límite de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas”, Documento de trabajo, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina, abril de 2003.

5. Canadá.
6. Chile.
7. Estados Unidos.
8. México.

En cuanto a las posturas de los participantes, las clasifican en intereses “ofensivos” y “defensivos”, definiendo a los primeros como aquellos que persiguen mantener el status quo y que están asociados, generalmente, con la protección del mercado nacional; los segundos, por el contrario, revelan un interés en obtener acceso libre a los mercados de los otros participantes. Los autores señalan que la identificación de los intereses de los participantes se realizó con base en fuentes tales como las tarifas de importación, las bases oficiales de datos, los tratados y acuerdos internacionales que han suscrito los países del continente, así como el informe anual del representante comercial de los Estados Unidos sobre barreras al comercio y a la inversión en sus socios comerciales.

4.5 INTERESES OFENSIVOS Y DEFENSIVOS EN CADA GRUPO DE NEGOCIACIÓN.

Como se ha mencionado, Blanco y Zabludovsky analizan los intereses de cada grupo o participante en las negociaciones del ALCA, en cada uno de los nueve temas de negociación: acceso a mercados, agricultura, inversión, servicios, compras del sector público, propiedad intelectual, subsidios, antidumping y derechos compensatorios, política de competencia y solución de controversias.

4.5.1 Acceso a Mercados.

Este tema se centró, naturalmente, en la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias al comercio de bienes. Blanco y Zabludovsky señalan que este fue el único tema de negociación en donde todos los participantes tenían tanto intereses ofensivos como defensivos, además de que para algunas economías este tema fue el principal, sino es que el único, objetivo de la negociación. Por lo tanto este fue uno de los temas más complicados, y donde mostró mayor significado el número y diferencias entre los participantes.

Cabe aclarar que la liberalización del comercio de bienes se organizó en dos grupos de negociación: el de acceso a mercados y el de agricultura; el primero tenía como mandato fundamental “acordar las modalidades y calendarios de desgravación para los productos no agrícolas, las reglas de origen, los procedimientos aduaneros, las salvaguardas y las barreras técnicas para todos los bienes, incluyendo los agropecuarios.”⁸⁰

Una de las principales problemáticas en la negociación de este tema fue que a pesar de los importantes esfuerzos de desgravación arancelaria en la región, para el año 2000 todavía se registraban elevados niveles de protección en varios países, algunos de ellos con promedios superiores al 10% (México, MERCOSUR y la Comunidad Andina), y en algunos casos, con tasa máximas para productos individuales de 100% (Caribe) y hasta de 248% (caso de Canadá).

Agregan que un enorme reto a superar era resolver la interacción entre todos los participantes, ya que aunque pareciera pensarse que la única negociación importante era la de Estados Unidos con el resto de los participantes, algunas de las negociaciones más difíciles se dieron los propios países latinoamericanos, debido a las diferencias en su tratamiento arancelario.

⁸⁰ Ibidem.

INDICADORES DE LA PROTECCIÓN ARANCELARIA (NMF) APLICADA A LAS IMPORTACIONES NO AGRÍCOLAS, PARTICIPANTES DEL ALCA (Porcentajes)					
Región	Promedio	Tasa máxima	Desviación estándar	Mediana	Moda
México	16.7	40.6	8	13	13
MERCOSUR	14.7	35	7	15	5
Comunidad Andina	11.4	99	5.6	10	10
Caribe	9.8	100	11.6	2.5	2.5
Chile	9	9	0.6	9	9
Centroamérica	5.7	87	6.8	3	0
Canadá	4.6	248.7	6.5	2.5	0
Estados Unidos	4	58.8	5.8	3	0

Notas: Promedio simple de las tasas arancelarias de los capítulos 25 al 97. Datos de 2000, excepto S. Kitts y Nevis (1997) y Bahamas, Belice, Bolivia, Barbados y Granada (1999).

Fuente: Blanco M., Herminio y Jaime Zabludovsky K., "Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas", INTAL, BID, Argentina, 2003.

Las exportaciones de Centroamérica en el cambio de siglo eran las que enfrentaban mayores niveles de protección arancelaria en el resto del continente, entre 14% en el MERCOSUR a 4.5% en Estados Unidos, lo cual se explica por el gran peso de su industria textil, ya que 11 de sus 20 principales exportaciones corresponden a esta industria y con frecuencia llegan a tener aranceles superiores al 20%.

Para Centroamérica la idea del ALCA era bastante atractiva para lograr el acceso libre a Estados Unidos, ya que los productos textiles centroamericanos tenían en el año 2000 un arancel de 4.5%, que si bien no era muy alto, era 66% superior al que se le aplicaba a las exportaciones del MERCOSUR en el mismo mercado (2.75%), y si bien la región contaba con los beneficios de la Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe, a través de la cual, las economías de Centroamérica no pagaban la totalidad de los aranceles estadounidenses, este mecanismo se caracterizó por ser temporal, incierto y unilateral. Sin embargo, este objetivo fue alcanzado a través del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos-República Dominicana, firmado en agosto de 2004, por lo que la cuestión del acceso al mercado de estadounidense dejó de ser una preocupación para era subregión.

En cuanto a sus intereses defensivos, Centroamérica, a pesar de tener un nivel arancelario relativamente bajo de protección comercial (5.7% para productos no agrícolas), tiene algunos aranceles muy elevados, que contribuyen significativamente en los ingresos fiscales o para proteger algunos sectores sensibles. Países como Honduras, Panamá y Nicaragua en el año 2000, manifestaban una gran dependencia fiscal sobre el comercio exterior (20%, 12% y 23%, respectivamente).

Por lo que se refiere a sus productos sensibles destacan cemento, vehículos, productos siderúrgicos, autopartes, ciertos productos de acero (clavos, tornillos, barras de acero, tela de alambre, alambre de púas, entre otros) y autobuses para transporte de personas. Por lo anterior, en estos productos prevalecieron los intereses defensivos de Centroamérica.

Para el Caribe en cambio, los aranceles promedio a los que se enfrentaban sus exportaciones en el cambio de siglo eran relativamente bajos (a excepción de la Comunidad Andina y de México en donde eran de 12.8% y 10.5%, respectivamente). Lo anterior debido a que un gran componente de ellas son productos no agropecuarios (cerca de la mitad de sus exportaciones totales) tales como petróleo, acero y otros productos de la industria extractiva. A pesar de ello, algunas exportaciones de la industria de la confección del Caribe enfrentaban aranceles relativamente altos. En sus exportaciones a Estados Unidos, se encontraba en una situación similar a la de Centroamérica, ya que goza de los beneficios de la Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe, a través de la cual no paga la totalidad de los aranceles. Sin embargo, debido a la temporalidad, limitación e incertidumbre de este instrumento, era importante para el Caribe negociar un ALCA que le permitiera consolidar sus ventas a dicho mercado y ampliarlas al resto del continente.

Los intereses defensivos del Caribe representaron uno de los principales retos a los que se enfrentó el ALCA, ya que estas economías, si bien por su tamaño y su bajo nivel de industrialización dependen en gran medida de las importaciones, a su vez han tenido altos niveles de protección, sobre todo para los productos industriales. Estos elevados impuestos al comercio exterior se deben a que tradicionalmente han sido un componente fundamental de los ingresos públicos. Esto se observa sobre todo en los casos de San Vicente y Granadinas,

Dominica y Bahamas, en donde los impuestos a las importaciones representaron a finales de la década pasada el 41%, el 44% y el 58%, del total de la recaudación fiscal, respectivamente. Es claro que para que estos países pudieran integrarse a un acuerdo comercial hemisférico, primero hubieran tenido que efectuar una profunda reforma fiscal, que evitara la dependencia de los aranceles como una de las principales fuentes de ingresos públicos.

PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS ARANCELARIOS EN LA RECAUDACIÓN FISCAL			
Promedio de 3 años		Promedio de 3 años	
CENTROAMÉRICA		CARIBE ...continuación	
Costa Rica	8	S. Lucía	26
El Salvador	11	S. Vicente y Granadinas	41
Guatemala	14	Surinam	33
Honduras	20	Trinidad y Tobago	7
Nicaragua	23	COMUNIDAD ANDINA	
Panamá	21	Bolivia	7
CARIBE		Colombia	9
Antigua y Barbuda	38	Ecuador	15
Bahamas	58	Perú	9
Barbados	9	Venezuela	9
Belice	31	MERCOSUR	
Dominica	44	Argentina	7
República Dominicana	37	Brasil	4
Granada	24	Paraguay	13
Guyana	13	Uruguay	4
Haití	19	Chile	8
Jamaica	28	México	4
S. Kitts y Nevis	38	Canadá	2
Continúa...		Estados Unidos	1

Notas: Los promedios son de 1998, 1999 y 2000, excepto Canadá (2000, 2001 y 2002).

Fuente: Blanco M., Herminio y Jaime Zabludovsky K., "Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas", INTAL, BID, Argentina, 2003.

Para la Comunidad Andina sus exportaciones no agropecuarias enfrentaban aranceles relativamente bajos, siendo los más altos los aplicados por Chile y el Caribe (6% y 7%, respectivamente). Esto principalmente por la naturaleza de sus principales productos de exportación: petróleo, minería y productos derivados. No obstante, existía interés en la Comunidad Andina por mejorar el acceso de sus exportaciones de textiles, prendas de vestir y calzado, ya que enfrentaban aranceles elevados en la mayoría del continente.

Uno de los mayores intereses ofensivos de la Comunidad Andina era buscar la consolidación del acceso al mercado de Estados Unidos, ya que al igual que Centroamérica y el Caribe, la región andina ha “disfrutado” de un instrumento que le facilitaba la introducción de sus productos a dicho mercado, la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas. Sin embargo este instrumento al tener un carácter unilateral, resulta incierto para las exportaciones de la región.

En cuanto a sus intereses defensivos, estos eran fuertes, ya que la Comunidad tenía uno de los niveles de protección arancelaria más elevados del continente, sobre todo para el Caribe, Centroamérica y Canadá, con 12.8%, 12.6% y 12.5%, respectivamente. Estos aranceles se concentraban en manufacturas textiles, aceites de petróleo y en la industria automotriz, sectores que definieron la estrategia defensiva de la región.

El caso del MERCOSUR era bastante peculiar, debido a que contaba con fuertes intereses defensivos en el tema de acceso a mercados de bienes no agrícolas, mientras que sus intereses ofensivos no eran cruciales, ya que sus exportaciones enfrentaban aranceles relativamente bajos, principalmente en los mercados de Estados Unidos y Canadá, con 2.75% y 2.71%, respectivamente, que correspondían principalmente a bienes de las industrias aeronáutica, automotriz, de la celulosa y de aluminio, los cuales estaban exentos o pagaban aranceles muy bajos en estos países. Sin embargo si existían bienes que MERCOSUR deseaba que se desgravaran, como por ejemplo ciertos vehículos y calzado. En realidad eran pocos los mercados en donde MERCOSUR enfrentaba aranceles relativamente importantes, como la Comunidad Andina, el Caribe y México, en donde los aranceles promedio eran de 11.1%, 9,9% y 14.5%, respectivamente.

Por el lado de sus importaciones, el MERCOSUR contaba con unos de los aranceles más elevados del hemisferio, con un promedio de 14.7%, siendo para los integrantes del TLCAN una barrera importante de entrada a dichos mercados (12.7% para Canadá, 11.2% para Estados Unidos y 15.1% para México). En este sentido se destacaban por su protección los sectores de electrónica y el automotriz, en los cuales los integrantes del TLCAN son grandes exportadores.

Canadá fue un caso en donde prevalecieron claramente los intereses ofensivos, ya que es una economía bastante abierta, destacándose su sector automotor; sin embargo, dicho sector ha contado con considerables niveles de protección para algunas economías latinoamericanas. En general, los aranceles a los que se enfrentaban sus exportaciones en el año 2000 eran relativamente altos, de 12.7% en el MERCOSUR, de 12.5% en la Comunidad Andina y de 11% en El Caribe. En cuanto a sus intereses defensivos, estos se concentraron en las industrias intensivas en mano de obra tales como el calzado y la confección, los cuales han tenido aranceles superiores al promedio.

Chile fue un caso especial por contar con tratados de libre comercio con varios países, entre ellos, los miembros del TLCAN y con otros mecanismos preferenciales de acceso a los países andinos, centroamericanos y de El Caribe; además tiene una política comercial de liberalización unilateral. Dentro de sus exportaciones han destacado un gran componente de minerales como el cobre y sus derivados, por lo que los aranceles a los que se enfrentan son, en el peor de los casos, relativamente bajos. Por ello, la economía chilena no tenía importantes intereses ni ofensivos ni defensivos en la negociación de acceso a mercados del ALCA.

Estados Unidos es la economía con el arancel promedio más bajo del continente, con un promedio menor a 4%; no obstante, casi el 2% de sus aranceles han sido superiores al 30%, además de contar con importantes restricciones cuantitativas, principalmente a la industria textil. Por otra parte cuenta con varios tratados de libre comercio y ha otorgado tratamiento preferencial a un buen número de países del continente. Por todo lo anterior, en la agenda estadounidense predominaron claramente los intereses ofensivos, aunque tenía importantes intereses defensivos concentrados en pocos sectores, aunque con una alta sensibilidad política.

A pesar de su gran penetración en la mayoría de los mercados del continente, sus exportaciones enfrentan aranceles relativamente altos en el MERCOSUR, la Comunidad andina y el Caribe, con 11.2%, 10% y 9.1%, respectivamente. Además, la concreción del ALCA le hubiera permitido a Estados Unidos eliminar la discriminación que sufren sus exportaciones en los mercados con los que no tiene tratados de libre comercio, particularmente en los sectores electrónico, de computación y automotriz, los cuales tienen importantes barreras de acceso. Y no hay que olvidar que la eliminación de los aranceles que hubiera implicado el ALCA, hubiera servido también como un gran incentivo para avanzar en la liberalización multilateral en el marco de la OMC, lo cual era un gran interés ofensivo de los Estados Unidos.

En el caso de sus intereses defensivos, a pesar de tener tratados de libre comercio e instrumentos como la Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe y la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, entre otros, cuenta con un pequeño grupo de productos extremadamente sensibles políticamente, con alta protección arancelaria, los cuales a su vez fueron importantes intereses ofensivos de otros participantes en el ALCA. Dichos productos se concentraron en los sectores de cerámica, calzado, algunos vehículos automóviles y textiles y confección.

Finalmente, la agenda de negociación de México en este tema fue compleja ya que por una parte tiene tratados de libre comercio con varios e importantes países del continente, pero con los que no tiene acuerdo comercial sus exportaciones han enfrentado serias dificultades por los altos niveles arancelarios, especialmente en los sectores automotriz y electrónico. En el caso del MERCOSUR y el Caribe los aranceles a los que se enfrentaban en el 2000 las exportaciones mexicanas son en promedio de 15.1% y de 13.2%, respectivamente, los cuales son los más altos de la región. Al mismo tiempo, los aranceles de México hacia estos países también son muy altos, del 15% al MERCOSUR y del 10.5% al Caribe.

4.5.2 Agricultura.

Este grupo de negociación tuvo como mandato atender la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias de productos agropecuarios, las medidas sanitarias y fitosanitarias y su impacto sobre el comercio, además de los subsidios y otras disposiciones que pudiesen distorsionar el intercambio de estos productos en la región.

Al respecto, los autores señalan que el sector agropecuario es, probablemente, el más complejo del ALCA, además de que es de gran relevancia exportadora para varios participantes, entre ellos Centroamérica, MERCOSUR y Chile, en donde en el año 2000 participaban con el 42.4%, el 32.1% y el 25.4% del total de sus exportaciones, respectivamente. Sin duda este tema fue fundamental en los intereses ofensivos de Estados Unidos ya que sus exportaciones agropecuarias representaron 54,000 millones de dólares en el mismo año, destacando en productos como cereales, lácteos, algunas frutas (manzanas, duraznos) y cárnicos. Por otro lado, hay que considerar que los aranceles a la agricultura y ganadería, son por lo regular más elevados que los correspondientes a productos no agrícolas en todos los participantes del ALCA a excepción del MERCOSUR y Chile, lo que nos da una idea de la protección que se ha brindado a este sector.

PROMEDIO DEL ARANCEL DE NMF Y TASA MÁXIMA APLICADA A LAS IMPORTACIONES AGRÍCOLAS DE LOS PARTICIPANTES DEL ALCA		
Región	Promedio	Tasa Máxima
México	27	260
Caribe	19.6	260
Comunidad Andina	15.1	30
MERCOSUR	13.1	32
Centroamérica	11.5	300
Canadá	10.5	314
Chile	9	9
Estados Unidos	4.8	350

Fuente: Blanco M., Herminio y Jaime Zabludovsky K., "Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas", INTAL, BID, Argentina, 2003.

Adicionalmente este sector se ha caracterizado por contar con diversas medidas de protección y apoyo que limitan el acceso de las importaciones (bandas de precios, los apoyos y subsidios y medias sanitarias y fitosanitarias). En conjunto toda esta protección dificultó seriamente las negociaciones dentro del ALCA. Y dada la importancia del sector en muchos casos los intereses ofensivos de algunos participantes coincidieron con los mayores intereses defensivos de otros.

En este caso se observa que hay productos que representaron las ventajas más importantes de algunos países y que al mismo tiempo fueron los más sensibles de otros participantes. Un caso particular y muy significativo fue el de Estados Unidos, al contar con varios productos sensibles de gran interés exportados en varios países participantes en el ALCA (azúcar para Centroamérica, jugo de naranja para MERCOSUR, por ejemplo). Es claro que estos productos tienen para Estados Unidos una gran sensibilidad política que como veremos más adelante se manifestó en la aprobación de la Autoridad de Promoción Comercial.

Para México la situación también resultó compleja, ya que varios productos delicados como cereales, lácteos, cárnicos, café y plátano, son de gran interés exportador por parte de muchos países del continente.

Debido a las muchas sensibilidades que existieron en el tema era en verdad poco realista suponer que la liberalización del sector agropecuario en el marco del ALCA llegara a ser integral e idéntica para todos los miembros. Era más probable que se dieran negociaciones y acuerdos bilaterales que conciliaran los intereses exportadores de unos países con las sensibilidades defensivas de otros.

En el caso de los subsidios y apoyos internos la verdad es que era casi imposible que a nivel continental se llegara a un acuerdo en la materia, ya que este tema es esencialmente multilateral, por lo que Estados Unidos no estuvo dispuesto a negociarlo a nivel regional y sentar un precedente sin antes haber conseguido concesiones de sus principales competidores, la Unión Europea y Japón. En cambio, aunque parecía relativamente más probable alcanzar un acuerdo en la supresión de apoyos a la exportación, esto tampoco prosperó.

4.5.3 Inversión.

En este tema la mayoría de los países del continente se habían expresado previamente a favor de un marco normativo que fomentara la inversión, e incluso algunos aplicaron medidas unilaterales para liberalizar sus regímenes de inversión. Sin embargo, se observó una gran diferencia entre los países del continente en cuanto a los acuerdos internacionales que habían suscrito en la materia. Por un lado un grupo de países celebró acuerdos para la promoción y

protección recíproca de inversión (APPRI) o disciplinas equivalentes en los capítulos de sus acuerdos comerciales parecidas a las contenidas en el TLCAN.

Este tipo de compromisos incluyen un concepto de inversión amplio que abarca la inversión directa como la indirecta, la prohibición de requisitos de desempeño, trato nacional, trato de nación más favorecida, nivel de trato, nivel de trato mínimo, libertad de movimientos de pago y transferencias, disciplinas estrictas en caso de expropiación y de indemnización, mecanismos de solución de controversias entre inversionista y Estado, entre otras. Países como Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Granada, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Trinidad y Tobago, Canadá México, Chile, Estados Unidos, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Venezuela cuentan con acuerdos de este tipo.

Existe otro grupo de países que si bien han incluido en sus acuerdos de libre comercio un capítulo de inversión, sus alcances son más limitados a los establecidos en el TLCAN ya que entre otras cosas incorpora las legislaciones internas y en algunos casos incluyen medidas discriminatorias; además no incluyeron la prohibición de requisitos de desempeño o el compromiso de no introducir nuevas disposiciones que pudiesen ser más restrictivas a la situación prevaleciente en el momento de la firma. En este grupo destacan Brasil, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Como era de esperarse estos países buscaron un tratamiento de la inversión menos exigente, sobre todo los miembros del MERCOSUR, encabezados por Brasil.

Pero también existen economías pequeñas como Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, S. Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía y Surinam quienes al no tener ningún acuerdo de inversión a nivel internacional, tuvieron una postura bastante defensiva.

En cambio, para Estados este tema fue fundamental, no sólo en las negociaciones del ALCA, ya que así lo ha manifestado en todas sus negociaciones comerciales, en donde ha sido bastante emprendedor y siempre ha propugnado por un texto modelo de disciplinas con alcances como mínimo a los establecidos en el TLCAN.

4.5.4 Políticas de competencia.

La política de competencia además de contribuir a proteger a los consumidores y a los productores y comercializadores de menor tamaño, también asegura la efectividad y certidumbre del acceso que se obtiene con la eliminación de aranceles. En este tema señalan los autores que los intereses estuvieron claramente identificados, y en cierta medida polarizados. Estados Unidos por su parte como gran demandante buscó establecer “disciplinas para que las empresas del estado, los monopolios públicos, los monopolios designados por el estado y los monopolios privados, no adopten medidas discriminatorias o medidas que pudiesen socavar los beneficios esperados de la liberalización del ALCA.”⁸¹ También promovió que los demás países adoptaran políticas de competencia, entre ellos intercambio de información y de cooperación entre autoridades nacionales.

En este sentido Blanco y Zabudovsky señalan que un grupo de países que ya contaba con legislación y autoridades en la materia, entre ellos Canadá, México, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela e incluso con convenios internacionales al respecto, por lo que no hubieran tenido mucho enfado en negociar. No obstante, para la mayoría de los países participantes este tipo de exigencias si implicaban un gran reto en materia legislativa e institucional. Por ello señalan los autores que este tema era de un grado de dificultad intermedio.

4.5.5 Compras del sector público.

Estados Unidos, así como Canadá y México contaban ya con procedimientos de licitación y adjudicación transparentes y definidos, por lo que el ALCA representaba la oportunidad para que el resto de los países del continente aplicaran las disciplinas establecidas en la materia en el TLCAN, para abrir y dar certidumbre de acceso de mercados de adquisiciones públicas del continente.

Además, estos tres países otorgan, vía tratados de libre comercio con países latinoamericanos o a través del código de compras de la OMC, tratamiento no discriminatorio a otros países. Sin embargo la mayoría de los países del continente no contaba con disciplinas internacionales comparables a las mencionadas, por lo que los autores señalan que

⁸¹ Ibidem.

probablemente Brasil y tal vez otros países podrían negociar concesiones para llegar a un acuerdo en el tema, además de que para los países más grandes les resultaba atractiva la posibilidad de participar en las compras públicas de Estados Unidos.

En este tema los autores agrupan a los participantes en cinco grupos, de acuerdo al tipo de acuerdo que han realizado en compras públicas:

- a) Países del TLCAN, con un gran interés ofensivo en el tema debido a que previamente ya tenían un acuerdo entre ellos con disciplinas estrictas, procedimientos de licitación muy definidos, mecanismos de impugnación claros, etc.
- b) Bolivia, Costa Rica y Nicaragua, que también tenían un capítulo tipo TLCAN en sus tratados de libre comercio con México, por lo que no tenían mayores problemas en lo cual les permitiría en principio, aceptar sin mayores problemas las disciplinas del ALCA, no obstante que los resultados de las negociaciones del ALCA no necesariamente serían los mismos a los que se acordaron con México.
- c) Chile, Guatemala, Honduras y El Salvador, a pesar de que también tienen acuerdos comerciales en donde incorporan un capítulo de compras, éste no es tan ambicioso con el del TLCAN, por lo que no querían llegar tan lejos en el tema.
- d) Este grupo, formado por la mayoría del resto de los participantes, no tenían compromisos internacionales respecto a las compras públicas, aunque algunos si contaban con sistemas de compras públicas relativamente abiertos y competitivos. Para las economías pequeñas, sin duda resultaba un gran problema la gran carga administrativa que representaría un régimen tan detallado como el de la OMC o el del TLCAN.
- e) Para Brasil el tema era sensible porque su mercado de compras públicas es el más grande de América Latina, lo cual le resultaba bastante atractivo a Estados Unidos el acceso a este mercado. Sin embargo, dado que no contaba con ningún convenio internacional en la materia, existía incertidumbre respecto de su postura en el tema.

4.5.6 Propiedad intelectual.

Sin duda este tema fue una prioridad para los Estados Unidos en la negociación del ALCA ya que desde hacía años atrás, la protección de los derechos de propiedad intelectual se convirtió en uno de los objetivos prioritarios de su agenda comercial. Entre los principales temas de la agenda estadounidense se encontraban la “protección inadecuada durante el proceso de gestación de la patente (pipeline) y de la información confidencial que se declara para su registro, que afecta principalmente a las industrias farmacéutica y de químicos agrícolas; falsificación y pirateo de marcas, software, video cassettes y grabaciones de música; operación ilegal de transmisiones de televisión y señales de satélite.”⁸² Es este sentido Estados Unidos ha insistido en su exigencia de una más eficaz aplicación de las legislaciones relacionadas con la protección de estos derechos.

Pero el tema no era sólo de interés para Estados Unidos o para Canadá, ya que para otros países también era importante desde el punto de vista ofensivo; por ejemplo México también buscaba la protección de derechos de autor, de marcas, de denominación de origen del tequila y del mezcal. En el plano defensivo había importantes intereses defensivos los cuales son centrales para los países en desarrollo, tales como “la autorización de importaciones paralelas y la producción de medicamentos genéricos para hacer frente a problemas de salud pública (i.e. SIDA).”⁸³

Además el tema era importante para Estados Unidos ya que de conseguir un buen resultado, podrían emplearlo como ejemplo a seguir en el frente multilateral; por ello buscaba que se incluyera como mínimo, el Acuerdo Sobre Medidas de Propiedad Intelectual Relacionados con Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés), que aunque todos los participantes del ALCA lo habían suscrito, la mayoría no había concluido el proceso de aprobación e implementación de sus respectivas legislaciones nacionales. Para estos países este tema podría significar un importante papel como capital negociador ante el gran interés de Estados Unidos.

⁸² Ibidem.

⁸³ Ibidem.

4.5.7 Servicios.

También en este tema Estados Unidos tenía grandes intereses ofensivos, los cuales había promovido desde el seno de la OMC. A nivel general, los participantes del ALCA ya contaban con regímenes muy liberales en la prestación de servicios. Sin embargo, Estados Unidos intentó una mayor profundización en la liberalización de servicios financieros, telecomunicaciones y energía, aunque en la liberalización de su transporte marítimo era de esperarse que opusiera resistencia, debido a las presiones de sus sindicatos, tal como lo hizo en otras negociaciones.

Un aspecto importante en este tema se refiere a las diferencias de enfoque de la negociación, ya que los varios países, entre ellos los miembros del TLCAN, Chile, Colombia, entre otros, en sus acuerdos comerciales han establecido “disciplinas estrictas sobre la no-discriminación y la prohibición de exigir la presencia local para los prestatarios extranjeros de un servicio, salvo lo establecido en una lista de reservas explícitas (lista negativa)”, con lo cual se otorga un alto nivel de certidumbre a los generadores y comercializadores de servicios. Por su parte el MERCOSUR mantiene un enfoque tipo GATS, en donde sólo se incluyen en la liberalización ciertos sectores señalados explícitamente (lista positiva). Aunque en esta última modalidad, nada impide alcanzar una liberalización ambiciosa, la realidad es que el enfoque basado en listas negativas, además de ser más transparente, también favorece una cobertura más ambiciosa, ya que en principio todos los sectores están cubiertos; por lo tanto, la definición de la modalidad de negociación se convirtió en un aspecto en donde no hubo consenso.

4.5.8 Subsidios, antidumping y derechos compensatorios.

Este tema sin duda se presentó como uno de los más conflictivos y polarizados del proceso negociador. Por una parte, Estados Unidos, reiteró en innumerables ocasiones a través de sus poderes ejecutivo y legislativo, “su oposición a negociar cualquier “debilitamiento” de su régimen contra prácticas desleales”.⁸⁴ Cabe señalar que la legislación antidumping de Estados Unidos data de 1916, y ha sido considerada anacrónica e impugnada principalmente por la Unión Europea y Japón, señalando que contradice a las disposiciones de la OMC.

⁸⁴ Ibidem.

Como se observa este tema fue uno de los principales intereses defensivos de Estados Unidos. No obstante, el tema fue para la inmensa mayoría de los países del continente, de un claro interés ofensivo, ya que resultaba fundamental para eliminar la incertidumbre del acceso a dicho mercado.

Por su parte, Estados Unidos ha utilizado tradicionalmente este mecanismo contra productos clave de las exportaciones de varios países, entre ellos, Chile, Brasil México y Canadá, por lo que ha sido uno de los mayores causantes de fricciones entre Estados Unidos y el resto del continente. Son conocidos los casos antidumping en este país contra la uva chilena, el jugo de naranja brasileño, la madera canadiense y el acero mexicano. Por ello estos países más que otros se convirtieron en los portavoces del resto del continente al insistir en la inclusión plena de este tema en la negociación del ALCA, Sin embargo, los negociadores estadounidenses claros en su postura, no accedieron al tratamiento hemisférico del tema.

4.5.9 Solución de controversias.

Este tema también fue de los más importantes, ya que el nivel real de apertura dependería de la certidumbre de contar con un “mecanismo expedito, confiable y justo para hacer frente a los posibles problemas que pudiesen surgir una vez que el tratado entre en vigor”⁸⁵, aunque algunos países con intereses defensivos pugnaron por un mecanismo más laxo y menos expedito. Un aspecto a considerar era la definición en la conformación de las listas de panelistas, ya que no todos los países del ALCA cuentan con suficientes profesionales con la formación jurídica y técnica apropiada, por lo que una de las opciones para superar esta situación era la de recurrir a panelistas de fuera de la región.

4.5.10 Otros temas: medio ambiente, derechos laborales y sociedad civil.

Al finalizar su análisis, Blanco y Zabludovsky abordan estos temas, que si bien no fueron incluidos en los temas de negociación, si hubo insistencia sobre todo por parte de Estados Unidos y Canadá para que se incluyeran. Los temas laborales y ambientales han sido un tema controvertido en la agenda multilateral y de hecho el fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle de la OMC se debió en gran medida a la postura de los países desarrollados y en

⁸⁵ Ibidem.

particular de Estados Unidos de darle una importancia predominante a estos temas, a pesar del gran rechazo de los países en desarrollo, quienes temen que su inclusión merme las condiciones de acceso a los mercados de los países avanzados.

MATRIZ DE INTERESES OFENSIVOS DE LOS PARTICIPANTES DEL ALCA

Acceso a Mercados para productos No Agrícolas	Agricultura	Inversión	Servicios	Compras del Sector Público	Propiedad Intelectual	Subsidios, AD y Derechos Compensatorios	Política de Competencia	Solución de Controversias
<p>Interés en obtener acceso en todos los productos, en particular en el Caribe, la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Interés especial en electrónica, computación e industria automotriz. Salvo en algunos productos sensibles, no enfrenta mayor problema en materia de reglas de origen.</p>	<p>Gran interés por obtener acceso en cereales, lácteos, algunas frutas y cárnicos.</p>	<p>Gran interés en disciplinas de no discriminación y de protección de las inversiones. Interés en repatriación de utilidades.</p>	<p>Gran interés en establecimiento de disciplinas estrictas, no discriminación y eliminación de la exigencia de presencia local. Interés en telecomunicaciones y servicios financieros.</p>	<p>Gran interés en obtener acceso a mercados de adquisiciones del continente, principalmente de Brasil, y en lograr transparencia y certidumbre.</p>	<p>Gran interés en la protección a la propiedad intelectual y la aplicación de la ley(enforcement). Interés especial en protección durante el proceso de gestación de la patente (pipeline) y de la información confidencial que se declara para su registro, (industrias farmacéutica y de químicos agrícolas); falsificación y pirateo de marcas, software, video cassettes.</p>	<p>Gran interés en establecer políticas de competencia en todos los países: disciplinas para empresas del estado, monopolios públicos designados por el estado y privados.</p>	<p>Interés en un mecanismo expedito, confiable y justo.</p>	
<p>Estados Unidos</p>	<p>Interés en acceso en granos, lácteos y oleaginosas.</p>	<p>Gran interés en disciplinas de no discriminación y de protección de las inversiones.</p>	<p>Gran interés en establecimiento de disciplinas estrictas, no discriminación y eliminación de la exigencia de presencia local.</p>	<p>Interés en obtener acceso a mercados de adquisiciones del continente y en lograr transparencia y certidumbre.</p>	<p>Gran interés en la protección a la propiedad intelectual y la aplicación de la ley (enforcement).</p>	<p>Interés en evitar el abuso de medidas antidumping, especialmente en mercado de EE.UU. (madera canadiense).</p>	<p>Gran interés en establecer políticas de competencia en todos los países.</p>	<p>Interés en un mecanismo expedito, confiable y justo.</p>
<p>Canadá</p>	<p>Interés en acceso a países con lo que no tiene TLCs: (MERCOSUR, Caribe, Belicé, Panamá, Ecuador y Perú).</p>	<p>Gran interés en disciplinas de no discriminación y de protección de las inversiones.</p>	<p>Gran interés en establecimiento de disciplinas estrictas, no discriminación y eliminación de la exigencia de presencia local. Interés en modo 4.</p>	<p>Interés en obtener acceso a mercados de adquisiciones del continente y en lograr transparencia y certidumbre.</p>	<p>Interés en la protección de derechos de autor, marcas y denominaciones de origen del tequila y el mezcal. Patentabilidad de invenciones de plantas y animales y la protección de las obtenciones vegetales, conocimientos tradicionales y el folclore.</p>	<p>Gran interés en evitar el abuso de medidas antidumping, especialmente en mercado de EE.UU.</p>	<p>Gran interés en establecer políticas de competencia en todos los países.</p>	<p>Interés en un mecanismo expedito, confiable y justo.</p>
<p>México</p>	<p>Interés en acceso a países con lo que no tiene TLCs: (MERCOSUR, Caribe, Belicé, Panamá, Ecuador y Perú).</p>	<p>Gran interés en disciplinas de no discriminación y de protección de las inversiones.</p>	<p>Gran interés en establecimiento de disciplinas estrictas, no discriminación y eliminación de la exigencia de presencia local. Interés en modo 4.</p>	<p>Interés en obtener acceso a mercados de adquisiciones del continente y en lograr transparencia y certidumbre.</p>	<p>Interés en la protección de derechos de autor, marcas y denominaciones de origen del tequila y el mezcal. Patentabilidad de invenciones de plantas y animales y la protección de las obtenciones vegetales, conocimientos tradicionales y el folclore.</p>	<p>Gran interés en evitar el abuso de medidas antidumping, especialmente en mercado de EE.UU.</p>	<p>Gran interés en establecer políticas de competencia en todos los países.</p>	<p>Interés en un mecanismo expedito, confiable y justo.</p>

continúa...

MATRIZ DE INTERESES OFENSIVOS DE LOS PARTICIPANTES DEL ALCA

Acceso a Mercados para productos No Agrícolas	Agricultura	Inversión	Servicios	Compras del Sector Público	Propiedad Intelectual	Subsidios, AD y Derechos Compensatorios	Política de Competencia	Solución de Controversias
<p>Chile</p> <p>Interés en acceso al Caribe y la Comunidad Andina. Interés en minerales y sus derivados. A favor de reglas de origen laxas.</p>	<p>Gran interés en acceso de sus productos agrícolas, en particular frutas.</p>	<p>Interés en servicios: disciplinas estrictas, no discriminación y eliminación de la exigencia de presencia local. Interés en modo 4.</p>	<p>Interés en invenciones de plantas y animales y la protección de las obtenciones vegetales, protección de los conocimientos tradicionales y el folclore.</p>	<p>Interés en evitar el abuso de medidas antidumping, especialmente en mercado de EE.UU.</p>	<p>Interés en establecer políticas de competencia en todos los países.</p>	<p>Interés en un mecanismo expedito, confiable y justo.</p>		
<p>Centro América</p> <p>Consolidar preferencias unilaterales de EE.UU. (CBTPA, SGP). Interés en acceso al Caribe, la Comunidad Andina, el MERCOSUR y Chile. Interés en accesos a la industria de la confección. A favor de reglas de origen laxas, en particular en textil y confección.</p>	<p>Gran interés en lograr mejor acceso: azúcar, cereales, lácteos, cármicos, café, plátano.</p>	<p>Costa Rica y Nicaragua: que otros países se sometan a las disciplinas que le obligan conforme al TLC con México.</p>	<p>Interés en invenciones de plantas y animales y la protección de las obtenciones vegetales, protección de los conocimientos tradicionales y el folclore.</p>	<p>Interés en evitar el abuso de medidas antidumping, especialmente en mercado de EE.UU.</p>				
<p>MERCOSUR</p> <p>Lograr acceso a mercado de EE.UU., Canadá, el Caribe, la Comunidad Andina y México. Interés en industria aeronáutica, automotriz, celulosa, aluminio y calzado.</p>	<p>Gran interés en lograr mejor acceso: jugo de naranja, cereales, lácteos, cármicos, café, plátano.</p>	<p>Interés en superar restricciones en el mercado estadounidense tales como el programa "compre nacional"</p>	<p>Interés en reconocer que el germoplasma es propiedad de los países que tienen estos recursos naturales. Interés en invenciones de plantas y animales y la protección de las obtenciones vegetales, protección de los conocimientos tradicionales y el folclore.</p>	<p>Interés en evitar el abuso de medidas antidumping, especialmente en mercado de EE.UU.</p>	<p>Brasil: interés en establecer políticas de competencia en todos los países.</p>			

continúa...

MATRIZ DE INTERESES OFENSIVOS DE LOS PARTICIPANTES DEL ALCA

Acceso a Mercados para productos No Agrícolas	Agricultura	Inversión	Servicios	Compras del Sector Público	Propiedad Intelectual	Derechos Compensatorios	Subsidios, AD y	Política de Competencia	Solución de Controversias
<p>Consolidar preferencias unilaterales de EE.UU. (ATPA, SGP). Interés en acceso a mercado chileno, y el Caribe.</p> <p>Interés en: cereales, lácteos, cárnicos, café, plátano.</p> <p>Comunidad Andina</p> <p>Interés en textiles, prendas de vestir y calzado, petróleo, minería y productos derivados. A favor de reglas de origen laxas, en particular en textil y confección.</p>				<p>Bolivia: que otros países se sometan a las disciplinas que le obligan conforme al TLC con México.</p>	<p>Interés en reconocer que el germoplasma es propiedad de los países que tienen estos recursos naturales.</p> <p>Interés en patentabilidad de invenciones de plantas y animales y la protección de las obtenciones vegetales, protección de los conocimientos tradicionales y el folclore.</p>	<p>Interés en evitar el abuso de medidas antidumping, especialmente en mercado de EE.UU.</p>	<p>Venezuela: interés en establecer políticas de competencia en todos los países.</p>		
<p>Consolidar CBTPA.</p> <p>Acceso a la Comunidad Andina, Chile y México.</p> <p>Interés en petróleo, acero, industria extractiva, y de confección. A favor de reglas de origen laxas en textil y confección.</p> <p>Caribe</p>	<p>Gran interés en lograr acceso en azúcar, cereales, lácteos, cárnicos, café plátano.</p>		<p>Para algunos miembros de la CARICOM, los servicios son el principal componente de sus exportaciones y del PIB.</p>		<p>Interés en patentabilidad de invenciones de plantas y animales y la protección de las obtenciones vegetales, protección de los conocimientos tradicionales y el folclore.</p>	<p>Interés en evitar el abuso de medidas antidumping, especialmente en mercado de EE.UU.</p>			

Fuente: Blanco M., Herminio y Jaime Zabudovsky K., " Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas ", INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 2003.

MATRIZ DE INTERESES DEFENSIVOS DE LOS PARTICIPANTES DEL ALCA

Acceso a Mercados para productos No Agrícolas	Agricultura	Inversión	Servicios	Compras del Sector Público	Propiedad Intelectual	Subsidios, AD y Derechos Compensatorios	Política de Competencia	Solución de Controversias
<p>Picos arancelarios y restricciones cuantitativas en textiles y prendas de vestir. Productos sensibles: cerámica, calzado, y algunos vehículos. A favor de reglas de origen estrictas en siderurgia, textiles, prendas de vestir, calzado, y cierto tipo de vehículos.</p>	<p>Subsidios internos y apoyos a la exportación. Picos arancelarios en varios productos. Sensibles en azúcar, tabaco, cacahuates y derivados, jugo de naranja, algunas hortalizas: brócoli, espárragos, pepino, cebolla deshidratada, ajo; algunas frutas (por ejemplo melón, sandía).</p>	<p>Posible oposición del Congreso de EE.UU. A un capítulo tan ambicioso como el del TLCAN (mecanismo de solución de controversias inversionista-estado).</p>	<p>Resistencia a incluir el sector de transporte marítimo.</p>			<p>Oposición a negociar cualquier debilitamiento de su régimen contra prácticas desleales.</p>		
<p>Intereses defensivos en calzado y confección. A favor de reglas de origen estrictas en: almidones, textiles, confección, calzado, barcos y buques.</p>	<p>Arancel alto comparado al resto de su economía. Picos arancelarios en varios productos. Sensibilidades: azúcar, aceites vegetales, productos avícolas, lácteos.</p>		<p>Sensibilidad en telecomunicaciones, educación, salud y servicios audiovisuales.</p>					
<p>Interés defensivo en avero y bienes de capital con el MERCOSUR (Brasil). Salvo algunos sectores específicos, está a favor de reglas de origen estrictas.</p>	<p>Tiene el arancel más alto de la región. Tiene picos arancelarios en varios productos. Sensibilidades en: azúcar, productos de bovino, aceites vegetales, tabaco, productos avícolas, café, maíz, lácteos, plátano, jugo de naranja, frijol, manzanas, harina de trigo, sector porcino, cacao.</p>	<p>Proteger sectores de acuerdo a su constitución (energía).</p>	<p>Sensibilidad en telecomunicaciones.</p>		<p>Enfrentan dificultades para la aplicación de la ley (enforcement).</p>			

continúa...

MATRIZ DE INTERESES DEFENSIVOS DE LOS PARTICIPANTES DEL ALCA

Acceso a Mercados para productos No Agrícolas	Agricultura	Inversión	Servicios	Compras del Sector Público	Propiedad Intelectual	Subsidios, AD y Derechos Compensatorios	Solución de Controversias
<p>Chile</p> <p>No tiene intereses defensivos importantes.</p>	<p>Bandas de precios para oleaginosas, trigo, harina de trigo, y azúcar de remolacha. Sensibilidad en: azúcar, aceites vegetales, tabaco, maíz, harina de trigo, frijol (slavo lo que haya incluido en su TLC con EEUU).</p>	<p>Depende del alcance del TLC que negoció con EE.UU.</p>	<p>Telecomunicaciones (telefonía local). Habrá que evaluar el con EEUU.</p>	<p>Excluyó este capítulo con México y Canadá. Con Centroamérica no tiene disciplinas y coberturas ambiciosas. Habrá que evaluar el materia del TLC que negoció con EE.UU.</p>			
<p>Centro América</p> <p>Aranceles importantes para ingreso fiscal (sector automotriz). Sensibilidad en productos excluidos de TLC con México: yeso, cemento, cal, textiles, jabón y detergentes, vehículos, ciertos químicos, autopartes, ciertos productos de acero, petróleo.</p>	<p>Arancel muy alto en todo el sector. Picos arancelarios en varios productos. Sensibilidad en: azúcar, productos de bovino, aceites vegetales, tabaco, productos avícolas, café, maíz, lácteos, plátano, granos, pña.</p>	<p>Utilizará el tema como capital negociador, ante el gran interés de EE.UU. El capítulo del TLC con Chile no tiene disciplinas y coberturas tan ambiciosas como las del TLCAN. Un régimen detallado y ambicioso representaría fuerte carga administrativa.</p>	<p>Sensibilidad en sector de seguros y servicios bancarios.</p>	<p>Utilizará el tema como capital negociador, ante el gran interés de EE.UU. Brasil carece de compromisos internacionales en la materia hasta el momento. Un régimen detallado y ambicioso representaría una fuerte carga administrativa.</p>	<p>Enfrentan dificultades para la aplicación de la ley (enforcement).</p>	<p>Gran reto legislativo e institucional para adoptar políticas de competencia.</p>	
<p>MERCOSUR</p> <p>Mantiene aranceles para productos no agropecuarios de los más altos de la región, en particular en la industria automotriz y electrónica. A favor de reglas de origen estrictas con alto nivel de valor agregado regional.</p>	<p>Mantiene un arancel muy alto en todo el sector.</p>	<p>Utilizará el tema como capital negociador, ante el gran interés de EE.UU. El MERCOSUR mantiene amplias reservas en inversión. Brasil enfrenta serios problemas en su Congreso para aprobar acuerdos de inversión.</p>	<p>Sensibilidad en sector de seguros y servicios bancarios.</p>	<p>Utilizará el tema como capital negociador, ante el gran interés de EE.UU. Brasil carece de compromisos internacionales en la materia hasta el momento. Un régimen detallado y ambicioso representaría una fuerte carga administrativa.</p>	<p>Enfrentan dificultades para la aplicación de la ley (enforcement).</p>	<p>Gran reto legislativo e institucional para adoptar políticas de competencia, salvo Brasil.</p>	

continúa...

MATRIZ DE INTERESES DEFENSIVOS DE LOS PARTICIPANTES DEL ALCA								
Acceso a Mercados para productos No Agrícolas	Agricultura	Inversión	Servicios	Compras del Sector Público	Propiedad Intelectual	Subsidios, AD y Derechos Compensatorios	Política de Competencia	Solución de Controversias
Aranceles altos para manufacturas textiles, aceites de petróleo, e industria automotriz. Otros intereses defensivos incluyen: algunos químicos, papel higiénico, pañales, cerámica, plomo, acumuladores, y ciertos productos de la industria eléctrica.	Mantiene un arancel muy alto en todo el sector. Sensibilidades en: productos de bovino, aceites vegetales, tabaco, productos avícolas, café, maíz, lácteos, plátano, sector porcino, fijo, cebollas.	Utilizará el tema como capital negociador, ante el gran interés de EE.UU. Perú sólo cuenta con APPRIs poco ambiciosos.	Sensibilidad en sector de seguros y servicios bancarios. Colombia: sensibilidad en telecomunicaciones.	Utilizará el tema como capital negociador, ante el gran interés de EE.UU. Un régimen detallado y ambicioso representaría una fuerte carga administrativa.	Enfrentan dificultades para la aplicación de la ley (enforcement).	Gran reto legislativo e institucional para adoptar políticas de competencia, salvo Venezuela.		
Comunidad Andina								
Aranceles importante fuente de ingreso fiscal. Aranceles altos y pico arancelarios en productos industriales con altos niveles de importación como automóviles y bienes de capital	Mantiene un arancel muy alto en todo el sector y picos arancelarios en varios productos.	Utilizará el tema como capital negociador. República Dominicana cuenta con APPRIs poco ambiciosos. S. Kitts y Nevis no tienen ningún acuerdo de inversión.	Sensibilidad en telecomunicaciones.	Utilizará el tema como capital negociador. Un régimen detallado y ambicioso representaría una fuerte carga administrativa.	Enfrentan dificultades para la aplicación de la ley (enforcement).	Gran reto legislativo e institucional para adoptar políticas de competencia.		
Caribe								

Fuente: Blanco M., Herminio y Jaime Zabudovsky K., "Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas", INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 2003.

MATRIZ RESUMEN DE INTERESES OFENSIVOS Y DEFENSIVOS DE LOS PARTICIPANTES DEL ALCA									
	Acceso a Mercados para productos No Agrícolas	Agricultura	Inversión	Servicios	Compras del Sector Público	Propiedad Intelectual	Subsidios, AD y Derechos Compensatorios	Política de Competencia	Solución de Controversias
Estados Unidos	OOO D	OOO DDD	OOO D	OOO D	OOO D	OOO	DDD	OO	OO
Canadá	OOO D	O DD	OO D	OOO DD	OO	OO	OOO	OO	OO
México	OO DD	O DDD	OO D	O D	OO	OO	OOO	O	OO
Chile	O D	OOO DD	O D	OOO D	DD	O	OOO	OO	OO
Centro América	OOO D	OOO DD	D	D	DD	DDD	OO	D	OO
MERCOSUR	O DDD	OOO D	DD	DD	DD	O DD	OOO	O D	OO
Comunidad Andina	OO DD	OOO D	D	D	DD	DD	OOO	D	OO
Caribe	OO DD	OOO D	D	O D	DD	DD	OO	D	OO
Notas:	OOO interés ofensivo fuerte	OOO interés ofensivo fuerte	DDO interés defensivo fuerte	DDO interés defensivo fuerte	DDO interés defensivo fuerte	DDO interés defensivo fuerte	DDO interés defensivo fuerte	DDO interés defensivo fuerte	DDO interés defensivo fuerte
	OO interés ofensivo regular	OO interés ofensivo regular	DD interés defensivo regular	DD interés defensivo regular	DD interés defensivo regular				
	O interés ofensivo bajo	O interés ofensivo bajo	D interés defensivo bajo	D interés defensivo bajo	D interés defensivo bajo				
Fuente: Blanco M., Herminio y Jaime Zabudovsky K., " Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas ", INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 2003.									

4.6 OTROS FACTORES QUE INFLUYERON EN LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA.

4.6.1 El Congreso de Estados Unidos y la Autoridad de Promoción Comercial.

Un aspecto importante que influyó en las negociaciones del ALCA fue el papel del Congreso estadounidense y su papel en la autorización de la Autoridad de Promoción Comercial (APC, en inglés Trade Promotion Authority). A través de dicha autorización el Congreso de Estados Unidos se compromete a votar directamente a favor o en contra, sin ninguna enmienda, la legislación necesaria para poner en vigor los acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales que negocie su ejecutivo.⁸⁶

La APC es fundamental para las negociaciones comerciales de Estados Unidos debido ya que sus resultados no están sujetos a enmiendas, por lo que de no obtenerse, los gobiernos extranjeros se mostrarían reacios a negociar de buena fe con la rama ejecutiva norteamericana, por temor a que los resultados se sometieran nuevamente a revisión por parte de los legisladores.

Cabe señalar que desde 1994 el ejecutivo norteamericano no había contado con este importante instrumento comercial, precisamente en un periodo en que vieron la luz numerosos propuestas y acuerdos de integración económica, entre ellos por supuesto el ALCA. El largo periodo en que el ejecutivo no contó con autoridad de negociación comercial se debió principalmente a las diferencias con el legislativo sobre los objetivos a perseguir en las nuevas negociaciones y que las mayores diferencias se encontraban en los temas de los derechos laborales y la protección del medio ambiente.

Desde el inicio de su mandato el presidente Bush abogó por la autorización de la APC ante el Congreso de su país. En abril de 2002, se dirigió al público de su país, instando a que aprobara la APC señalando que: “Caducó hace ocho años, y desde entonces los Estados Unidos ha sacrificado su papel tradicional de liderazgo en el comercio... Más de 150 acuerdos comerciales existen en el mundo; la Unión Europea es parte de treinta y uno de éstos, y México de diez. Los Estados Unidos son parte sólo de tres. La aprobación de la APC dará a los

⁸⁶ Otteman, Scott, “El Congreso estadounidense y el libre comercio en América Latina”, Foreign Affairs en español, México, otoño-invierno de 2002.

empresarios, trabajadores, agricultores y ganaderos estadounidenses una buena oportunidad en los mercados del mundo...Cada día que dejamos pasar sin expandir el comercio es otro día de oportunidades perdidas para fortalecer nuestra economía...Estados Unidos no puede darse el lujo de más demoras.”⁸⁷

La batalla en el Congreso por la aprobación de la APC fue intensa y su resultado ambiguo. Finalmente, y por un muy escaso margen de mayoría republicana se emitió la Ley de Comercio 2002, dentro de la cual la APC es su aspecto más importante. En ella, el Congreso cedió al ejecutivo de Estados Unidos la autoridad negociadora de acuerdos comerciales internacionales hasta junio de 2005, la cual se amplió hasta mediados de 2007, argumentándose que su aprobación era esencial para promover la exitosa estrategia de liberalización competitiva y concluir las negociaciones ya emprendidas, entre ellas con Panamá, los países Andinos, Tailandia, la Unión Aduanera de África del Sur, Omán, Emiratos Árabes Unidos, la Organización Mundial de Comercio, y por supuesto el ALCA.

Como se mencionó, no obstante la aprobación de la nueva legislación comercial, ésta se dio en medio de un intenso debate al interior del Congreso norteamericano entre ambos partidos políticos, lo cual se manifestó con su aprobación de 215 votos a favor por 214 en contra.⁸⁸ Si bien la APC garantizaba que el congreso sometería a votación proyectos legislativos en el lapso de 90 días y no se permitirían enmiendas a los proyectos de ley una vez que estos fueran introducidos, de ninguna manera significó que éste se mantuviera al margen y permitiera al ejecutivo negociar en el vacío, lo que demostraba que no fueron superadas completamente las diferencias entre ambos poderes en cuanto a los objetivos de las negociaciones comerciales.

De hecho el presidente Bush tuvo que pagar un alto precio por la aprobación de la APC, ya que para contar con una nueva autoridad de negociación, tuvo que otorgar ciertas concesiones que limitaban su accionar, ya que algunas disposiciones de la nueva ley, los procedimientos de

⁸⁷ Discurso radial del Presidente de los Estados Unidos de América, George, W. Bush, pronunciado el 27 de abril de 2002. Disponible en http://es.wikisource.org/wiki/Discurso:_27_de_abril_de_2002 (consultado en enero de 2009).

⁸⁸ Otteman, Scott. Op Cit.

consulta y los objetivos de negociación que contiene la misma APC presagiaban que el Congreso tendría un importante papel en las negociaciones comerciales venideras.

En este sentido señalaba el SELA que, "...algunas disposiciones de la nueva ley están orientadas a imponer límites a los compromisos que los negociadores estadounidenses pueden hacer en materia de negociaciones comerciales. Dos de estas disposiciones abordan temas de gran importancia para los países latinoamericanos y caribeños, como son los aranceles a los productos agrícolas y la reforma de las leyes de amparo comercial.

Las disposiciones de la sección 2104(b)(2) de la Ley Comercial de 2002 tienen como objetivo disuadir a los negociadores estadounidenses de hacer concesiones arancelarias para productos agrícolas sensibles a las importaciones en el ALCA, la OMC u otras tratativas. La ley no prohíbe explícitamente las negociaciones sobre estos productos, pero sí establece procedimientos potencialmente difíciles que el ejecutivo deberá completar a fin de reducir los aranceles sobre estos artículos."⁸⁹

Asimismo, la legislación incluía disposiciones similares sobre ciertas leyes que protegían al mercado norteamericano, referentes a antidumping, aranceles compensatorios y salvaguardas, que si bien no prohibían estas prácticas, establecían nuevos requerimientos que los negociadores norteamericanos deberían cumplir ante el Congreso, con el fin de evitar que en subsecuentes negociaciones otorgasen a sus contrapartes concesiones sobre estos asuntos. La legislación señala de manera explícita que los negociadores estadounidenses "deben preservar la capacidad de Estados Unidos para instrumentar rigurosamente sus leyes comerciales (...) y evitar convenios que reduzcan la efectividad de las medidas disciplinarias nacionales e internacionales contra el comercio desleal".⁹⁰

En resumen, la aprobación de la APC al ejecutivo norteamericano de ninguna manera significó que no hubiera injerencias del Congreso en las negociaciones comerciales internacionales. Adicionalmente se establecieron requerimientos a los legisladores

⁸⁹ Secretaría Permanente del SELA, "Impacto de la Ley Comercial de 2002", Antena del SELA en Estados Unidos, número 65 SELA, Argentina, Tercer trimestre de 2002. Disponible en <http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2005/10/T02360000039-0-65.htm> (consultado en mayo de 2009).

⁹⁰ Ibidem.

norteamericanos en donde predominaron intereses proteccionistas en industrias como la siderúrgica y en sectores como el agrícola, así como en materia de derechos laborales y medio ambiente. Por lo tanto, estas nuevas disposiciones resultarían particularmente problemáticas para las negociaciones del ALCA, ya que cambiarían en enfoque con el que Estados Unidos había hasta ese momento negociado Tratados de Libre Comercio.

4.6.2 Coincidencia del proceso ALCA con negociaciones de la OMC.

Un aspecto de gran importancia en el proceso preparatorio del ALCA fue la coincidencia de sus negociaciones con las de la Ronda Doha de la OMC. Esta situación hizo más difícil y compleja la negociación continental debido a que una negociación simultánea de varios procesos de integración significa para los diversos gobiernos participantes la sincronización de sus respectivos objetivos y estrategias nacionales, además de que implica tomar en cuenta los contextos de cada negociación, el momento político, su respectivo nivel jerárquico, la dinámica de sus procesos, los actores, así como los impactos políticos y económicos.

Al respecto señala Jaime Granados que: “Uno de los temas más interesantes del debate económico internacional es la interrelación entre el multilateralismo y los procesos de regionalización alrededor del mundo”⁹¹, los cuales son cada vez más comunes y agrega que la duplicidad de frentes de negociación es una materia compleja ya que conlleva un delicado diseño de estrategias y una eficiente administración de los recursos de negociación. Por ello es importante comprender la complejidad de las interacciones y la influencia mutua entre las negociaciones regionales y multilaterales, ya que “las negociaciones se hablan las unas a las otras”⁹². Esto fue sobre todo muy claro en el caso particular de las negociaciones del ALCA y las de la Ronda Doha.

Como se ha mencionado, las negociaciones formales del ALCA iniciaron durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998. Por su parte, durante la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en noviembre de 2001 en Doha, Qatar,

⁹¹ Granados, Jaime, “El ALCA y la OMC: especulaciones en torno a su interacción”, Documento de trabajo, INTAL, BID, Argentina, 1999.

⁹² Ibidem

se estableció una nueva ronda de negociaciones multilaterales con el objetivo de alcanzar una mayor liberalización del comercio mundial. Destacan en el programa de trabajo diversos temas, tales como agricultura (acceso a mercados, reducciones a las subvenciones a las exportación, reducciones sustanciales de la ayuda interna que distorsione el comercio y trato especial y diferenciado), servicios, acceso a mercados de productos no agrícolas (reducción o eliminación de aranceles, crestas arancelarias, aranceles elevados, progresividad arancelaria, sobre todo de productos de países en desarrollo) y aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), entre los más destacados.

Además de que varios de estos temas se negociaban en ambos foros, también se acordó en ambos casos el año de 2005 como fecha límite para la conclusión de las negociaciones, lo que significó que los 34 países americanos participantes en el ALCA tendrían que atender los dos frentes de negociación de manera simultánea. Dicha situación generó diversas expectativas. En un escenario ideal, la puesta en marcha de las negociaciones multilaterales podría lograr una salida positiva a temas como subsidios, programas de apoyo agrícolas, legislación antidumping y subsidios a la exportación, materias en las cuales era difícil conseguir alcanzar acuerdos a nivel continental. En caso contrario, la coincidencia de estos procesos podría ser fuente de conflictos que incidirían en las negociaciones del ALCA.

Debido a la importancia de la interacción de las negociaciones multilaterales y hemisféricas, durante su desarrollo se plantearon varios escenarios en torno a su relación. Al respecto Blanco y Zabludovsky planteaban dos escenarios partiendo del supuesto de que era muy difícil que ambos procesos negociadores concluyeran al mismo tiempo.⁹³

En el caso de que las negociaciones del ALCA concluyeran antes que las de la OMC visualizaban dos posibles resultados. En el primero, se conformaría un ALCA profundo con grandes resultados en todas las áreas, incluyendo antidumping, y apoyos agrícolas internos, lo cual sería una herramienta estratégica para negociar una profunda negociación multilateral. Sin embargo, esto se veía como poco probable, ya que Estados Unidos no estaría dispuesto a negociar temas tan importantes en su agenda sin la interlocución de otros importantes actores

⁹³ Blanco y Zabludovsky. Op. Cit.

como la Unión Europea o Japón. El segundo resultado potencial sería un ALCA modesto, con eliminación de aranceles industriales y agrícolas, liberalización del comercio de servicios, de los flujos de inversión, apertura en compras públicas y fuertes disciplinas en materia de propiedad intelectual. Sin embargo, no se obtendrían resultados en temas fundamentales como antidumping y apoyos agrícolas internos, los cuales se tendrían que abordar en el foro multilateral.

Por el contrario, en el caso de que la Ronda de Doha concluyera primero que el ALCA, dichos autores planteaban también dos escenarios alternos. En el caso de darse una Ronda de ambicioso alcance que lograra eliminar los aranceles industriales y reducir sustancialmente los agrícolas, además de logros en la mayoría de los temas de negociación, incluyendo los apoyos agrícolas internos, eliminaría casi por completo el interés en concluir un acuerdo de libre comercio continental. En el caso de que las negociaciones multilaterales arrojen un resultado limitado, las negociaciones del ALCA; en el mejor del los casos, obtendrían resultados en la liberalización de bienes y servicios, inversión, pero sin logros en antidumping y apoyos agrícolas internos, lo que reduciría el impacto real del posible acuerdo.

Sin embargo, las circunstancias no permitieron que ninguno de estos escenarios prosperara. Como se verá más adelante, las negociaciones del ALCA después de sinnúmero de reuniones no llegaron a buen puerto a pesar de una reactivación del proceso negociador en noviembre de 2003, en donde se proyectó establecer un ALCA con diferentes niveles de compromiso para los participantes.

Por lo que respecta a la Ronda de Doha, en septiembre de 2003, en el punto medio de las negociaciones se celebró en Cancún la Quinta Reunión Ministerial, en donde se evaluarían sus avances; sin embargo, se observaron profundas diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo, sobre todo en temas como agricultura (acceso a mercados, apoyos internos y subsidios a la exportación), tratamiento especial y diferenciado, y los denominados temas de Singapur (inversiones, competencia, transparencia en compras públicas y facilitación del comercio). En general los “países en desarrollo estaban decididos a no firmar un nuevo acuerdo salvo que se convencieran de que la liberalización comercial resultante iba a promover sus

exportaciones y crecimiento económico.”⁹⁴ De esta manera, ambos procesos negociadores, interrelacionados en sus temas, en algunos de sus actores y en sus fechas, no alcanzaron los resultados previstos, lo que ilustra la profunda correspondencia entre ellos y ejemplifica lo importante que se ha convertido el tema de las negociaciones comerciales simultáneas.

4.7 NEGOCIACIONES COMERCIALES BILATERALES Y EL FIN DEL ALCA.

Además de la coincidencia con la negociación de la Ronda Doha, durante el proceso negociador del ALCA también se desarrollaron otras de carácter bilateral o regional. Como se señala en el capítulo anterior, varios países del continente americano llevaron a cabo durante el periodo negociaciones no sólo con países del propio continente, sino con países o regiones de Europa y Asia. Destaca por su importancia el caso de Estados Unidos, que buscaba aumentar la liberalización comercial a través de un conjunto de negociaciones que se influyeran unas a otras. En este sentido las negociaciones bilaterales tenían el objetivo de aumentar la presión sobre ciertos países; por su parte algunos países de América Latina consideraron negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos en caso de no avanzar en las negociaciones del ALCA.⁹⁵

Como se puede observar, las negociaciones multilaterales, bilaterales y regionales realizadas en paralelo a las del ALCA fueron un factor de notable influencia e indirectamente afectaron sus resultados. En vista de las dificultades por las que atravesó el ALCA la posibilidad de no concretar el acuerdo siempre estuvo presente. Ante el eventual fracaso varios países consideraron un “plan B”, el establecimiento de acuerdos de libre comercio bilaterales. Como señalaba Sidney Weintraub desde 2001, “Algunos países se han colocado en posición de convertirse en centros de acuerdos preferenciales; entre ellos están México, Chile, Canadá y el MERCOSUR como grupo.”⁹⁶ En el caso de Estados Unidos señala que, “A juzgar por las expresiones provenientes del actual gobierno estadounidense, éste tiene al ALCA como primera

⁹⁴Bernal, Richard L., “El programa de Doha para el desarrollo después de Cancún: una visión desde dentro”, Integración y Comercio, BID-INTAL, Argentina, Número 19, julio-diciembre de 2003.

⁹⁵ Horlick, Gary N. y Claire R. Palmer, “La negociación de un ALCA”, Revista Integración y Comercio, BID-INTAL, Argentina, Número 13, enero-abril de 2001.

⁹⁶ Weintraub, Sidney, “Las posibilidades del libre comercio hemisférico.” Revista Foreign Affairs en español, México, otoño-invierno de 2001.

opción, pero de no darse el ALCA, la alternativa sería los TLC hemisféricos bilaterales, en particular ahora que muchos países del hemisferio se muestran receptivos a dar ese paso.”⁹⁷

Sin embargo, se observa que a partir de la Octava Reunión Ministerial del ALCA celebrada en Miami en 2003, esta alternativa comenzó a materializarse. Como resultado del estancamiento de las negociaciones varios participantes, comenzando por Estados Unidos, perdieron interés en un ALCA light (o a dos velocidades) y modificaron su estrategia. En vez de la negociación continental optaron por la vía, menos efectiva en sus alcances pero mucho más práctica, de negociar acuerdos de libre comercio bilaterales.

Cabe señalar que si bien desde la década pasada se desarrollaron una serie de negociaciones bilaterales entre varios países del continente, es precisamente a partir del estancamiento del ALCA que estas negociaciones cobran un nuevo sentido. Tal como señala Roberto Bouzas, a medida que el ALCA manifestaba problemas en sus negociaciones surgió una tendencia creciente de bilateralización de negociaciones comerciales en las que participaron activamente diversos países y subregiones, encabezadas por Estados Unidos.⁹⁸

La doble estrategia estadounidense consistió en que las naciones interesadas contendieran por el acceso a su gran mercado. Estas “negociaciones competitivas” por un lado aumentarían la liberalización comercial bilateral, y por el otro, se convertirían en un estímulo para, tentativamente, conseguir negociaciones más amplias a nivel continental (ALCA) o incluso multilateral (OMC). Por ello para Estados Unidos en el peor de los casos las negociaciones bilaterales crearían incentivos para que los países interesados se decidieran a emprender negociaciones para establecer acuerdos de libre comercio y eliminar la discriminación de ese gran mercado.

A decir de Sidney Weintraub el principal atractivo del ALCA era que sustituiría al gran número de acuerdos comerciales en el hemisferio, por lo que su implementación naturalmente reduciría la gran discriminación existente. Esta era la primera opción, pero al no concretarse

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Bouzas, Roberto, “El nuevo regionalismo y el Área de Libre Comercio de las Américas, un enfoque menos indulgente”, Revista de la CEPAL, México, Número 85, abril de 2005.

ésta, varios países buscaron por cuenta propia acceso preferencial al gran mercado de Estados Unidos.⁹⁹ Para este país este tipo de negociaciones fueron mucho más fáciles de concretar con países más débiles y menos reacios a transigir, y de esta forma le permitieron consolidar su agenda y alcanzar sus objetivos de negociación. Pero además de los objetivos netamente comerciales que persigue Estados Unidos con los acuerdos de libre comercio, sus nuevos socios, “son instados a adoptar posiciones a favor de los intereses estadounidenses en distintos asuntos, con las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC y la cooperación en el Medio Oriente.”¹⁰⁰

A partir de 2003 y hasta 2007 Estados Unidos firmó diversos acuerdos comerciales con países del continente. Con Chile en 2003, con los cinco países Centroamericanos y República Dominicana en 2004, con Perú en 2006. Además, en ese mismo año se firmó un acuerdo con Colombia y al año siguiente otro con Panamá, aunque ninguno de los dos ha entrado en funcionamiento debido a que esperan la aprobación del Congreso estadounidense. Con Uruguay suscribió un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones en 2007.

4.8 CONCLUSIÓN.

Esta proliferación de acuerdos bilaterales, fue lo que asestó el golpe final al ALCA. La de por sí gran cantidad de acuerdos comerciales existentes entre los países de la región, se ha incrementado como consecuencia de la búsqueda de acceso al mercado estadounidense a nivel bilateral. Esta situación era visualizada por Sidney Weintraub, quien señalaba que este fracaso dejaría un equilibrio comercial inestable en la región. El mismo autor establece que esta situación conduciría a un enrollo comercial poco tolerable, que en un futuro no muy lejano, traería de nueva cuenta la propuesta de la integración continental, ya que parece poco probable que se alcance un ambicioso acuerdo multilateral dentro del marco de la OMC.¹⁰¹

Sin embargo, los acontecimientos recientes no parecen apuntar en esa dirección. En septiembre de 2008 fue anunciada por el todavía presidente de Estados Unidos George W. Bush, una nueva propuesta para el hemisferio: Caminos hacia la Prosperidad en las Américas,

⁹⁹ Weintraub, Sidney, Op. Cit.

¹⁰⁰ Secretaría Permanente del SELA, Antena del SELA en Estados Unidos, SELA, Argentina, Número 71, Primer trimestre de 2004. Disponible en http://www.sela.org/public_html/AA2K4/ESP/antena/Ant71.pdf (consultado en junio de 2009).

¹⁰¹ Ibidem.

iniciativa que propone un acercamiento solamente con los países del continente con los que Estados Unidos tiene firmados acuerdos comerciales o en proceso de negociación.¹⁰²

En su presentación, George W. Bush señalaba que “Esta iniciativa permitirá contar con un foro en el cual los líderes pueden trabajar para asegurarse que los beneficios del comercio sean ampliamente compartidos. Se profundizarán las relaciones entre los mercados regionales. Se ampliará nuestra cooperación en los temas relacionados al desarrollo.”¹⁰³

Aunque está propuesta no señala específicamente impulsar los acuerdos comerciales de los países del continente que no son socios de Estados Unidos, sin duda, al tocar cuestiones relativas a la cooperación, al desarrollo social, y a la potencialidad de capacidades, es de esperar que busque que los países más renuentes a negociar con Estados Unidos, cambien su actitud. Si los países no socios de Estados Unidos son atraídos por esta propuesta, el camino hacia la integración económica entre todos los países del continente americano, se hará aún más largo.

A casi 20 años del lanzamiento de la Iniciativa para las Américas y a más de 10 del inicio formal de las negociaciones del ALCA, lejos de establecerse un acuerdo de libre comercio que abarcara prácticamente a la totalidad del continente americano, a la fecha existe una red de acuerdos comerciales bilaterales entre las 34 economías participantes mucho mayor al que existía hace dos décadas, con lo que lejos de avanzar hacia la idea central del ALCA, se ha avanzado por un camino muy distinto, y por el momento no parece visualizarse un cambio de dirección.

¹⁰² En esta propuesta participan además de Estados Unidos, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay. Además participan Brasil y Ecuador como observadores.

¹⁰³ Hoja informativa del Departamento de Estados Unidos de 24 de septiembre de 2008. Disponible en <http://www.america.gov/st/foraid-spanish/2008/September/20080924174937PII0.5120203.html>. Consultado en mayo de 2009.

CONCLUSIONES.

- ✓ El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, fue sin duda uno de los intentos de integración económica más destacados y ambiciosos que se han propuesto, tanto por el importante número de participantes como por sus notables diferencias en tamaño, población, producto y niveles de desarrollo.
- ✓ La importancia del tema de la integración económica como fenómeno y como tema de estudio tiene dos claros ciclos. El primero durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo pasado y el segundo durante las últimas décadas del siglo XX e inicios del XXI.
- ✓ Los estudiosos del primer ciclo de la integración señalaron que ésta debe servir para establecer equilibrios económicos y sociales, ayudando a disminuir las barreras económicas entre comunidades y estratos sociales. En este sentido destaca América Latina, región del mundo en donde se presentan notables diferencias en los niveles de desarrollo, tanto en los distintos países, como al interior de los mismos. Estos notables desequilibrios estructurales no fueron tomados en las negociaciones del ALCA, lo que fue un importante obstáculo en el desarrollo de éstas.
- ✓ También en esa época se consideraba que la integración podría jugar un papel muy importante en el estímulo al desarrollo económico de los países en vías de desarrollo, promoviendo la transformación de sus estructuras productivas aunque esto sea en el largo plazo. En este sentido se ha considerado que los beneficios meramente comerciales de la integración en este tipo de economías son necesarios, pero no suficientes para alcanzar la meta del desarrollo. Por ello el ALCA fue muy criticado, ya que sostenía una igualdad de compromisos entre un conjunto de naciones con distintos grados de desarrollo, lo cual iba en contra de la tradición integracionista seguida en América Latina.
- ✓ Para analizar los efectos de la integración económica, el análisis tradicional se ha basado en los conceptos de creación y desviación de comercio; dicho análisis se utilizó originalmente para estudiar los efectos de una unión aduanera entre países desarrollados.

Sin embargo debido a su carácter eminentemente comercial este tipo de análisis ha resultado insuficiente para evaluar las implicaciones en el conjunto de las economías participantes de un acuerdo de integración económica y más aún para analizar los posibles efectos de acuerdos comerciales entre economías con distintos grados de desarrollo. No obstante, es un buen punto de partida para el análisis de los efectos de la integración económica a nivel comercial, ya que no es fácil evaluar a priori los efectos de ésta.

- ✓ Los estudios que se realizaron para evaluar la conveniencia de llevar a cabo un acuerdo de libre comercio en el continente americano estimaban que la puesta en marcha del ALCA hubiera generado mayor creación que desviación de comercio, por lo que el resultado neto del potencial acuerdo hubiera sido positivo, ya que además del crecimiento neto del empleo, se mejoraría la eficiencia en la asignación de recursos, la productividad y el empleo. Sin embargo, al no concretarse el ALCA dichos estudios no pasan de ser meras estimaciones.
- ✓ En el continente americano existieron grandes diferencias en la manera de entender la integración en el norte y en el sur del continente. En América Latina la idea ha estado presente desde la época de las independencias nacionales, como un elemento que fortalezca la soberanía y la economía de la región. Por su parte en Estados Unidos se prefirió la consolidación de su economía y territorio, y no es sino hasta hace relativamente pocos años que optó por el camino de la integración económica.
- ✓ La Iniciativa para las Américas surgida en 1990 se presentó dentro de un contexto de importantes cambios políticos y económicos a nivel regional y mundial por lo que su planteamiento se presentaba como un nuevo enfoque en las relaciones interamericanas, basado en el libre mercado como clave del crecimiento. Dicha Iniciativa, contemplaba tres frentes de acción, en inversión, deuda y libre comercio, en donde éste último era el planteamiento más importante ya que pretendía el libre comercio hemisférico igualitario en prácticamente todo el continente, excluyendo a Cuba.

- ✓ El planteamiento norteamericano tuvo eco inmediato en América Latina, en donde hubo varios pronunciamientos al respecto, en donde se percibía una actitud objetiva y reservada. Las economías latinoamericanas destacaron la importante oportunidad de acceder sin restricciones al enorme mercado norteamericano, aunque también señalaban que la Iniciativa debería concretarse en planteamientos concretos.
- ✓ A su vez, organismos internacionales llamaban la atención respecto de que se debería de tomar en cuenta los amplios antecedentes de integración en el continente y que para la obtención de beneficios mutuos era fundamental el tratamiento distinto de los participantes y el establecimiento de acciones y programas en el plano social que ayudaran al desarrollo de América Latina y el Caribe. Sin embargo, sobre este tema en particular Estados Unidos no presentaba planteamiento alguno. Esta diferencia de enfoque habría de resultar determinante en los resultados obtenidos de las negociaciones del ALCA.
- ✓ En 1994 se concreta la Iniciativa para las Américas al llevarse a cabo la Primera Cumbre de las Américas en donde se establece el inicio de las negociaciones preparatorias para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas, las cuales deberían concluir en el año 2005. A pesar de que se declaró el reconocimiento del patrimonio integracionista, las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías, lo cierto es que durante el transcurso de las negociaciones hubo serios desencuentros sobre este tema en particular.
- ✓ El inicio formal de las negociaciones se llevó a cabo durante la Segunda Cumbre de las Américas, en donde se establecieron los nueve grupos de negociación y se refuerza el compromiso con las disposiciones de la OMC y que el ALCA constituiría un compromiso único para todos sus participantes. A pesar de los avances logrados y de las publicaciones de tres borradores preliminares del Acuerdo, el proceso negociador fue comenzando a dificultarse y a manifestarse las diferencias de enfoques entre los participantes, situación que conduciría a que el proyecto fuera perdiendo fuerza e interés,

lo que desembocó en su completo abandono en el año 2005, fecha de su última referencia en el sistema de Cumbres de las Américas.

- ✓ Hubo varios elementos que se conjugaron para impedir la conclusión de las negociaciones del proyecto continental. Inicialmente no todos los países tenían los mismos incentivos o estaban igualmente interesados en buscar un acuerdo de libre comercio continental. La relación comercial con Estados Unidos o su nivel de apertura señalaron que había 3 grandes grupos de países con intereses diferentes en cuanto a la búsqueda de un acuerdo de libre comercio.
- ✓ Adicionalmente la dificultad para implementar un acuerdo continental de libre comercio no era similar para todas las economías participantes. En algunos casos, por ejemplo para las economías de El Caribe, la puesta en marcha del ALCA implicaba necesariamente llevar a cabo previamente una reforma tributaria que eliminara la dependencia de los ingresos públicos del comercio exterior. En otros casos el libre comercio continental significaba la modernización de su legislación en inversiones, compras del sector público, etc., lo cual significaba un gran esfuerzo institucional y una gran voluntad política, la cual no existía en todos los casos.
- ✓ En cuanto a la negociación en los diversos grupos, en varios de ellos se presentaron serias dificultades para alcanzar acuerdos; en Acceso a Mercados los más importantes intereses ofensivos de unos representaban al mismo tiempo los mayores intereses defensivos de otros, tal era el caso de la industria automotriz o del jugo de naranja por ejemplo. Otro grupo de gran complejidad fue el de agricultura, sector muy protegido en varios países y con muchos productos sensibles en la mayoría de los casos. Un ejemplo más lo representó el grupo de subsidios, antidumping y derechos compensatorios, el donde se presentaron serias diferencias y conflictos sobre todo por la posición defensiva de Estados Unidos.
- ✓ La puesta en marcha de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio influyó indudablemente en el proceso negociador ya que en su interior se negociaban

temas que también estaban presentes en las propias del ALCA. En este sentido Estados Unidos expresó su postura de no negociar a profundidad dentro del ALCA diversos temas fundamentales de la agenda multilateral como agricultura o medidas antidumping, privilegiando la Ronda de Doha, lo que provocó que el MERCOSUR principalmente tampoco quisiera negociar temas ofensivos de Estados Unidos como compras del sector público, inversión o servicios.

- ✓ Otro obstáculo importante para la conclusión de las negociaciones fue la dificultad que enfrentó el ejecutivo de Estados Unidos para obtener por parte de su Congreso la Autoridad de Promoción Comercial necesaria para negociar acuerdos comerciales. Y a pesar de su obtención, el Congreso limitó la actuación de su ejecutivo, lo que desincentivó el proceso negociador.
- ✓ En el caso particular de México, contaba ya con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual le brinda acceso preferencial a los mercados de Estados Unidos y Canadá por lo que un acuerdo de libre comercio continental le hubiera significado compartir esas preferencias con otros países, por esa razón la actitud del México hacia el ALCA no fue demasiado entusiasta, ya que de concretarse, hubiera significado perder una parte importante de su principal mercado.
- ✓ La puesta en marcha de negociaciones comerciales bilaterales por Estados Unidos y varios países de América Latina fue una respuesta ante el empantanamiento de las negociaciones del ALCA, que serviría para presionar a los países más reticentes. Esta estrategia de Estados Unidos buscaba que los países interesados compitieran entre si para lograr acceso preferencial a su mercado, lo cual en realidad le daba a la potencia norteamericana mayor facilidad y rapidez para conseguir sus objetivos de libre comercio.
- ✓ La propuesta Caminos hacia la Prosperidad en las Américas, es una nueva estrategia que sustituye al malogrado ALCA, la cual modifica diametralmente el enfoque de la integración por parte de Estados Unidos hacia el continente. Dicha iniciativa pretende reforzar los lazos económicos y coadyuvar a conseguir el tan ansiado desarrollo en

América Latina, pero sólo en los países con los que se tenga un acuerdo comercial o en proceso de negociación. Esta estrategia claramente pretende incentivar a los países de la región a buscar un acuerdo comercial con Estados Unidos y aislar a los países con los que le ha sido más difícil negociar.

- ✓ El fracaso del ALCA deja varias lecciones que deben de tomarse en cuenta para continuar avanzando en el camino de la integración. Es claro que la visión de Estados Unidos para alcanzar el crecimiento y el desarrollo solamente a través del libre comercio es insuficiente para las complejas y desiguales sociedades y economías de América Latina y el Caribe, ya que el libre comercio es más beneficioso cuando se da entre iguales. Es necesario establecer llevar a cabo esfuerzos en materia de legislación y continuar con el proceso de desregulación para crear condiciones que faciliten el acercamiento entre las economías de la región para en el futuro enfrentar juntos y en mejores condiciones el proceso de integración económica.

BIBLIOGRAFÍA.

- Blanco, Herminio y Jaime Zabudovsky. Alcances y límite de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. Documento de trabajo, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina, abril de 2003.
- ----- Una llave para la integración hemisférica. Documento de trabajo, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina, marzo de 2004.
- Boersner, Demetrio. Relaciones internacionales de América Latina. Venezuela. Editorial Nueva Sociedad, 1990.
- Couffignal, Georges y Germán A. De la Reza, Los procesos de integración en América Latina. Enfoques y perspectivas, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Suecia, 1996.
- Gazol Sánchez, Antonio. Bloques económicos. Facultad de Economía, UNAM, México, Sexta edición, 2008.
- Granados, Jaime. El ALCA y la OMC: especulaciones en torno a su interacción. Documento de trabajo, INTAL, BID, Argentina, 1999.
- Martínez Murillo, Lidia, Consecuencias para México del Área de Libre Comercio de las Américas, Tesis de Licenciatura en Economía, Facultad de Economía, UNAM, México, 2000.
- Nieto Solís, José Antonio. Fundamentos y Políticas de la Unión Europea. México, Siglo XXI Editores, 1997.
- Plaza Cerezo, Sergio. Los bloques comerciales en la economía mundial. España. Editorial Síntesis, S.A., 1997
- Tamames, Ramón (coordinador). Entre bloques y globalidad. Siglo XXI Editores. México. 1995.
- Vilaseca, Jordi. Los esfuerzos de Sísifo. Integración económica en América Latina y el Caribe”. España, los libros de la catarata.

- Wionczek, Miguel S. et al. Integración de América Latina, experiencias y perspectivas. México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

HEMEROGRAFÍA.

- Bernal, Richard L. El programa de Doha para el desarrollo después de Cancún: una visión desde dentro. Revista Integración y comercio, BID-INTAL, Argentina, Número 19, julio-diciembre de 2003.
- Bouzas, Roberto. El nuevo regionalismo y el Área de Libre Comercio de las Américas, un enfoque menos indulgente”. Revista de la CEPAL, México, Número 85, abril de 2005.
- Bulmer Thomas, Víctor. El área de libre comercio de las Américas, Revista de la CEPAL, Número Extraordinario, Chile, 1998.
- Bush, George. La Iniciativa para las Américas, Washington. D.C. 27 de junio de 1990. Revista Ciencia Política, Colombia, III trimestre de 1990.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La iniciativa para las Américas. Un examen inicial. Revista de Comercio Exterior. México. Febrero de 1991.
- De la Reza A., Germán. Las Negociaciones del ALCA ante las Disparidades Hemisféricas. Revista de Comercio Exterior, México Agosto de 2003.
- De Mateo Fernando, México en la integración económica de América Latina, Milenio Diario 2004.
- Diao, Xinshen , Eugenio Díaz-Bonilla y Sherman Robinson. Escenarios de Integración Comercial en las Américas. Revista Integración y comercio, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina, Número 17, julio diciembre de 2002.
- Fujii G, Gerardo y José Valenzuela F. La economía de Estados Unidos: tendencia y algunos problemas básicos. Revista Investigación Económica México. No. 199, enero – marzo de 1992.

- Guillen Romo, Héctor. De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina. Revista de Comercio Exterior, México Mayo de 2001.
- Horlick, Gary N. y Claire R. Palmer, La negociación de un ALCA, Integración y Comercio, BID-INTAL, Argentina, Número 13, enero-abril de 2001.
- Lerman Alperstein, Aída. El Área de Libre Comercio de las Américas: antecedentes y perspectivas. Revista de Comercio Exterior. México. Septiembre de 2004.
- Novelo, Federico y José Flores. La encrucijada del ALCA. Revista Economía-UNAM, México, Número 7, Enero-abril de 2006.
- Otteman, Scott. El Congreso estadounidense y el libre comercio en América Latina. Foreign Affairs en español, México, otoño-invierno de 2002.
- Rosenthal, Gert. Repensando la Integración. Revista Pensamiento Iberoamericano. Instituto de Colaboración Iberoamericana – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. España, Número 15, Enero-junio de 1989.
- Salazar Xinirachs, José Manuel, Estado y perspectivas de las negociaciones del ALCA, presentación en la Asamblea General de la Red Empresarial para la Integración Hemisférica, Miami, 21 de octubre de 1998.
- Secretaría Permanente del SELA. Impacto de la Ley Comercial de 2002. Antena del SELA en Estados Unidos, SELA, Argentina, Número 65, Tercer trimestre de 2002.
- ----- La multifuncionalidad de los acuerdos comerciales de EE.UU. Antena del SELA en Estados Unidos, SELA, Argentina, Número 71, Primer trimestre de 2004.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. La iniciativa para las Américas: evolución y perspectivas. Revista de Comercio Exterior. México. Marzo de 1992.
- Vidal. Gregorio. La economía norteamericana: recesión e inestabilidad financiera. Revista Investigación Económica. México. No. 199, enero – marzo de 1992.
- Weintraub, Sidney. Las posibilidades del libre comercio hemisférico. Revista Foreign Affairs en español. México, otoño-invierno de 2001.

- ----- ----- Libre comercio en el hemisferio occidental. Revista Foreign Affairs en español. México, abril – junio de 2005.

SITIOS DE INTERNET.

- Banco Mundial. Base de datos de estadísticas de género. <http://devdata.worldbank.org/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <http://www.eclac.org>
- Comunidad Andina. <http://www.comunidadandina.org>
- Departamento de Estado de Estados Unidos. <http://www.america.gov/st/foraid-spanish>
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org/intal/>
- Periódico Milenio Diario <http://www.milenio.com>
- Periódico El Universal <http://www.eluniversal.com.mx>
- Revista Ciencia Política, Colombia. <http://www.icpcolombia.org>
- Sistema de Cumbres de las Américas. <http://www.summit-americas.org>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. <http://www.sela.org>
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos. <http://www.sice.oas.org>
- Sitio oficial del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas <http://www.ftaa-alca.org/alca>